Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12360**

18. Wahlperiode 16.05.2017

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Renate Künast, Volker Beck (Köln), Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Corinna Rüffer, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren

A. Problem

Bei den Verwaltungsgerichten ist seit einiger Zeit ein erheblicher Anstieg der asylgerichtlichen Verfahren zu verzeichnen, der die Justiz vor die Herausforderung stellt, einen angemessenen und zeitnahen Umgang mit der gestiegenen Fallzahl zu finden. Das geltende Asylgesetz ist unzureichend, da es in Abweichung vom sonstigen Verwaltungsrecht in Asylverfahren keine Möglichkeit der Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht, keine Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht und in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes keine Beschwerdemöglichkeiten vorsieht. Folge ist das Fehlen einer obergerichtlichen Klärung elementarer Rechtsfragen, sodass gleichgelagerte Fälle immer wieder neu entschieden werden und divergierende erstinstanzliche Entscheidungen Rechtsunsicherheit auslösen. Gerade im Bereich des Eilrechtsschutzes, der bei Dublin-Verfahren überwiegend zur Anwendung kommt und teilweise durch die unionsrechtliche Überlagerung des Asylrechts komplizierte Entscheidungen des Verwaltungsgerichts erfordert, fehlen obergerichtliche Leitentscheidungen weitgehend.

B. Lösung

Eine obergerichtliche Rechtsprechung zu Fragen von grundsätzlicher Bedeutung sorgt für eine Vereinheitlichung in Asylverfahren und kann die Gerichte der unteren Instanz entlasten, sodass die Asylrechtsprechung effektiver und somit auch beschleunigt wird. Dazu wird das Rechtsmittelsystem in Asylverfahren reformiert, indem die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht, die Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht und Beschwerdemöglichkeiten in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes eingeführt werden. Der Bundesrat hat insoweit einen praktikablen Vorschlag gemacht (Beschlussdrucksache des Bundesrates 179/17(B)), der hiermit aufgegriffen wird, um mit der Unterstützung der Bundesländer die derzeit dringendsten Anpassungen im Rechtsmittelrecht im Asylverfahren vorzunehmen. Zusätzlich wird die Vereinheitlichung der Rechtsprechung verlässliche Prüfungsmaßstäbe für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ermöglichen.

C. Alternativen

Keine. Eine personelle Verstärkung an den Verwaltungsgerichten der Länder ist teilweise bereits erfolgt und einige Gerichte haben „Dublin-Kammern“ eingerichtet, um dem Verfahrensanstieg gerecht zu werden. Dies vermag zwar zu einer geringeren Abweichung der Entscheidungen ähnlicher Fälle innerhalb einzelner Verwaltungsgerichte führen, ist aber deutlich kostenintensiver und kann eine höchstrichterliche Klärung von Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung nicht ersetzen.

D. Kosten

Es ist ein geringfügiger Mehraufwand seitens der Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts zu erwarten, dem Einsparungen bei den Verwaltungsgerichten gegenüberstehen. Eine erhebliche Verfahrenszunahme und somit eine erhebliche Kostensteigerung bei den oberen Gerichten sind aber nicht zu erwarten, da den Beteiligten die Rechtsmittel nur zustehen, wenn sie zugelassen worden sind.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Asylgesetzes

Das Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 14 des Gesetzes vom 13. April 2017 (BGBl. I S. 872) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 80 wie folgt gefasst:

   „§ 80 Beschwerde“.

2. § 78 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „dem“ die Wörter „Verwaltungsgericht oder dem“ eingefügt.

   b) Absatz 2 Satz 2 wird aufgehoben.

   c) In Absatz 3 werden die Wörter „Die Berufung ist nur zuzulassen“ durch die Wörter „Das Oberverwaltungsgericht lässt die Berufung zu“ ersetzt.

   d) Die Absätze 4 bis 6 werden durch die folgenden Absätze 4 bis 6 ersetzt:

      „(4) Das Verwaltungsgericht lässt die Berufung in dem Urteil zu, wenn die Gründe des Absatzes 3 Nummer 1 oder 2 vorliegen. Das Oberverwaltungsgericht ist an die Zulassung gebunden. Zu einer Nichtzulassung der Berufung ist das Verwaltungsgericht nicht befugt. Die Berufung ist, wenn sie von dem Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

      (5) Die Berufung ist in den Fällen des Absatzes 4 innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe). Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, so ist die Berufung unzulässig.

      (6) Wird die Berufung nicht in dem Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen, so ist die Zulassung innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen. In dem Antrag sind die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, darzulegen. Die Stellung des Antrags hemmt die Rechtskraft des Urteils.“

   e) Nach Absatz 6 werden die folgenden Absätze 7 und 8 eingefügt:

      „(7) Über den Antrag nach Absatz 6 entscheidet das Oberverwaltungsgericht durch Beschluss, der keiner Begründung bedarf. Die Berufung ist zuzulassen, wenn einer der Gründe des Absatzes 3 dargelegt ist und vorliegt. Mit der Ablehnung des Antrags wird das Urteil rechtskräftig. Lässt das Oberverwaltungsgericht die Berufung zu, wird das Antragsverfahren als Berufungsverfahren fortgesetzt; der Einlegung einer Berufung bedarf es nicht.

      (8) § 134 der Verwaltungsgerichtsordnung findet keine Anwendung, wenn das Urteil des Verwaltungsgerichts nach Absatz 1 unanfechtbar ist.“

   f) Der bisherige Absatz 7 wird Absatz 9.

3. § 80 wird wie folgt gefasst:

„§ 80

Beschwerde

(1) Entscheidungen in Rechtsstreitigkeiten nach diesem Gesetz können vorbehaltlich des Absatzes 2 und des § 133 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht mit der Beschwerde angefochten werden.

(2) Gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (§§ 80, 80a und 123 der Verwaltungsgerichtsordnung) steht den Beteiligten die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht zu, wenn sie von dem Verwaltungsgericht in dem angefochtenen Beschluss zugelassen wird. Die Beschwerde ist nur zuzulassen, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Der Rechtssache kommt grundsätzliche Bedeutung zu, wenn

1. das Verwaltungsgericht in seinem Beschluss
   a) über eine Frage des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes von grundsätzlicher Bedeutung entschieden hat oder
   b) die Bewertung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache auf eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung gestützt hat und
2. der Beschluss des Verwaltungsgerichts hierauf beruht.

Das Oberverwaltungsgericht ist an die Zulassung der Beschwerde gebunden.

(3) Die Beschwerde nach Absatz 2 ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung bei dem Oberverwaltungsgericht einzulegen und zu begründen; § 148 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung findet keine Anwendung. Die Begründung der Beschwerde muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, ist die Beschwerde als unzulässig zu verwerfen. Das Oberverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 16. Mai 2017

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Bundesweit sind die Zahlen der Klagen und Eilanträge in Asylverfahren vor den Verwaltungsgerichten überproportional gestiegen. Der Anteil von Asylverfahren am Gesamtaufkommen hat bei den Verwaltungsgerichten im Jahr 2016 Werte von 44,5 % (Hauptsacheverfahren) bzw. 63,6 % (vorläufiger Rechtsschutz) erreicht. Am Verwaltungsgericht Berlin sind beispielsweise im Jahr 2015 rund 2.350 Asylverfahren eingegangen, 2016 hingegen 10.600 Verfahren. In Nordrhein-Westfalen sind im Jahr 2015 bei den Verwaltungsgerichten 21.219 Hauptsache- und Eilverfahren in Asylsachen eingegangen, 2016 waren es 51.428 und in den ersten drei Monaten des Jahres 2017 sind sogar es bereits 23.882 Verfahren. Ein Rücklauf ist im Moment nicht abzusehen.

Daher soll den Verwaltungsgerichten die Möglichkeit eingeräumt werden, bei grundsätzlicher Bedeutung des Falles oder Abweichung von obergerichtlicher Rechtsprechung Beschwerde, Berufung und – mit Zustimmung der Verfahrensbeteiligten – die Sprungrevision zuzulassen. Damit wird das Ziel erreicht, den Prüfungsaufwand der Verwaltungsgerichte zu reduzieren und die Verfahrenserledigung effizient zu fördern und somit die angemessene Bearbeitung der gestiegenen Asylverfahren zu erleichtern. Dies entspricht nicht nur einem Beschluss des Bundesrates vom 10. März 2017 (179/17(B)), sondern auch den teilweise noch weitergehenden Forderungen zahlreicher Praktikerinnen und Praktiker, wie z. B. die Stellungnahmen des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR), der Neuen Richtervereinigung (NRV) oder des Deutschen Anwaltsvereins (DAV) belegen. Auch der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts und die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder plädieren dafür, die übermäßigen Rechtsmittelbeschränkungen im Asylprozess zu überdenken. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Asylverfahrens sind seit den neunziger Jahren, als im Interesse der Verfahrensbeschleunigung Abweichungen im Asylverfahren vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht festgelegt wurden, erheblich komplexer geworden und erfordern bei der Beurteilung die Berücksichtigung des Zusammenspiels nationaler asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Regelungen, die aktuellen Verhältnisse in den Herkunftsstaaten und Spezialwissen im Zusammenhang mit den Dublin-Verordnungen und EU-Richtlinien. Ohne die Möglichkeit des Zugangs zu den obersten Gerichten können diese ihrer gesetzlichen Aufgabe, die Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht zu vereinheitlichen und fortzuentwickeln, nicht angemessen nachkommen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Nr. 1

Notwendige Folgeänderung.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Die fehlende Möglichkeit der Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht selbst führt derzeit dazu, dass eine ober- oder höchstrichterliche Klärung streitiger, nicht selten schwieriger Rechtsfragen nicht zuverlässig möglich ist. Dass bisher nur das Oberverwaltungsgericht bei entsprechendem Antrag die Möglichkeit zur Zulassung hat, hat zur Folge, dass nicht genügend Fälle mit grundsätzlicher Bedeutung und vorhandener Divergenz zugelassen wurden, um durch Leitentscheidungen für mehr Rechtssicherheit im Umgang mit schwierigen Tatsachen- und Rechtsfragen sorgen zu können. Anders als die erste Instanz, die wegen der Vielzahl der dort anhängigen Verfahren eine breitere Grundlage für die Bewertung der grundsätzlichen Bedeutung einer Rechtsfrage sowie vorhandener Divergenz hat, verfügt das Oberverwaltungsgericht als Berufungsgericht auch aufgrund der vergleichsweise geringen Zahl von Verfahren nicht über eine entsprechende Gesamtübersicht. So muss sich das Oberverwaltungsgericht erst bei einem entsprechenden Zulassungsantrag mit einem etwaigen Fall von grundsätzlicher Bedeutung oder vorhandener Divergenz befassen. Hinzu kommt, dass es nach Einschätzung der gerichtlichen Praxis auch Konstellationen geben kann, in denen eine Zulassung der Berufung durch das Oberverwaltungsgericht trotz Vorliegen der Zulassungsgründe (grundsätzliche Bedeutung und Divergenz) nicht erfolgen kann, da die Darlegungsvoraussetzungen des § 78 Absatz 4 Satz 4 AsylG nicht gegeben sind.

Die fehlenden Leitentscheidungen haben zu einer Vielzahl divergierender erstinstanzlicher Entscheidungen und einer damit einhergehenden Unsicherheit der Rechtsanwender (auch beim BAMF) geführt. Durch den Regelungsvorschlag soll den Verwaltungsgerichten die Möglichkeit eröffnet werden, eine Überprüfung ihrer Urteile durch das Berufungsgericht zuzulassen.

Die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht ist beschränkt auf Fälle von grundsätzlicher Bedeutung sowie auf solche, in denen das Verwaltungsgericht von einer Entscheidung eines Obergerichts oder obersten Gerichts beziehungsweise des Bundesverfassungsgerichts abgewichen ist.

Die Eröffnung der Sprungrevision kann dazu beitragen, das dem Bundesverwaltungsgericht verfügbare Fallmaterial zu vermehren. Außerdem erweist sich die Sprungrevision als ein Instrument, das gezielt eingesetzt werden kann, um eine praxisrelevante Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung einer zügigen höchstrichterlichen Klärung zuzuführen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass aufgrund der Vielzahl von Fällen, mit denen die Gerichte in der ersten Instanz beschäftigt sind, dort bisweilen früher als in der Berufungsinstanz erkannt wird, welchen Rechtsfragen grundsätzliche Bedeutung zukommt. Mit Verfahrensverzögerungen durch eine Eröffnung der Sprungrevision in Asylstreitverfahren ist nicht in einer relevanten Zahl von Fällen zu rechnen. Dem stehen bereits die engen Voraussetzungen des § 134 VwGO für den Zugang zur Revisionsinstanz entgegen. Im Übrigen überwiegt in der Abwägung der Vorteil, der sich daraus ergibt, dass das Bundesverwaltungsgericht seiner Funktion besser als bislang nachkommen kann, die Rechtsanwendung im Bereich des Asyl- und Asylverfahrensrechts durch die Herbeiführung von Leitentscheidungen zu vereinheitlichen, und die effektivere Grundsatzklärung Verfahren mit gleichen oder ähnlich gelagerten Fragestellungen beschleunigt.

Zu Artikel 1 Nr. 3

Der vorgeschlagene neue § 80 Absatz 2 Satz 1 AsylG sieht für Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, die Rechtsstreitigkeiten nach dem Asylgesetz zum Gegenstand haben, die Einführung einer Beschwerdemöglichkeit vor. Sie ist nach § 80 Absatz 2 Satz 2 AsylG auf Fälle beschränkt, in denen das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung die Beschwerde wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen hat. Die Eröffnung eines solchen Rechtsmittels durch das Verwaltungsgericht kann der rechtsstaatlich gebotenen Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit gerichtlicher Entscheidungen dienen und eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung bewirken. Die Eröffnung einer Beschwerdemöglichkeit zwecks Entscheidung grundsätzlich bedeutsamer Fragen stellt daher ein geeignetes Mittel dar, um obergerichtlich bestimmte Tatsachen- und Rechtsfragen zu klären, was sich beschleunigend auf gleichgelagerte Fälle auswirken kann.

Zwar ist das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes systematisch nicht darauf ausgelegt, grundsätzliche Tatsachen- und Rechtsfragen abschließend zu klären und Leitentscheidungen herbeizuführen. Die Besonderheiten der sogenannten Dublin-Verfahren, in denen die Verwaltungsgerichte Zweifelsfragen häufig nicht zum Anlass nehmen, den Suspensiveffekt herzustellen, zwingen aber zu der Abwägung, entweder aus dogmatischen Gründen das faktische Fehlen der gebotenen Grundsatzklärungen hinzunehmen oder die Klärung fallübergreifender Fragen durch das Oberverwaltungsgericht in maßvollem Umfang zu ermöglichen.

Der mit der Eröffnung einer Beschwerdemöglichkeit zum Oberverwaltungsgericht verbundenen Verzögerung des betroffenen Einzelverfahrens trägt die vorgeschlagene Regelung dadurch hinreichend Rechnung, dass die Zulassung der Beschwerde auf den Fall der grundsätzlichen Bedeutung beschränkt und eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Beschwerde nicht statthaft sein soll. Darüber hinaus wird die Verzögerung gerichtlicher Verfahren dadurch begrenzt, dass das Rechtsmittel – abweichend von den für die Beschwerde geltenden Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung – binnen einer kurzen Frist von zwei Wochen unmittelbar bei dem Oberverwaltungsgericht einzulegen und zu begründen ist. Der somit begrenzte Zeitmehrbedarf in den betroffenen Einzelverfahren wird im Übrigen überkompensiert durch den Zeitgewinn, der sich für die Vielzahl von Fällen ergibt, deren Erledigung durch die Grundsatzklärung erleichtert wird.

Der neue § 80 Absatz 2 Satz 3 AsylG stellt klar, dass auch bei materiell-rechtlichen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung die Beschwerde zuzulassen ist.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333