

„Verlagerung des Schutzes vom BAMF auf die Verwaltungsgerichte? Implikationen und Herausforderungen?“*

I. Befund

1. Der exponentielle Anstieg der Asylanträge im Zeitraum 2015/17 hat – dem Grunde nach notwendig – zu gravierenden Qualitätsmängeln beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführt. Neben fehlerhaften Schutzanerkennungen („false positive“), denen inzwischen systematisch durch ein Widerrufsprüfungsverfahren mit deutlich verschärften Mitwirkungspflichten nachgegangen wird, stehen in nicht genau quantifizierbarem, aber erheblichen Umfang BAMF-Entscheidungen, in denen normativ gebotener Schutz nicht oder nicht ausreichend gewährt worden ist („false negative“). Die im Asylverfahren hohe Klagequote führt hier zu einer massiven Verlagerung der unions- und verfassungsrechtlich gebotenen Schutzgewähr auf die hierfür ebenfalls nicht hinreichend gerüsteten Verwaltungsgerichte. Diese Aufgabenverlagerung bewirkt auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Verschiebungen und Qualitätsmängel; eine wirksamere, bessere Schutzgewähr in Verfahren und Ergebnis ist möglich und zu erhoffen, aber nicht garantiert.

Diese Feststellungen bezeichnen eine Herausforderung für den Rechtsstaat, die es konstruktiv zu bewältigen gilt, und bezweckt keine Schuldzuweisung an das BAMF, „die“ Politik oder „die“ Gesellschaft.

2. Die Aufgabenverlagerung hat bewirkt, dass die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit in hohem Maße derzeit immer noch Asylgerichtsbarkeit ist – auch wenn ein Ende der Überlastung in Sicht zu kommen scheint. Die Qualitätsmängel im Bundesamtsverfahren erhöhen bei problemadäquater Aufgabenwahrnehmung den Aufwand auch im Verfahren. Auch bei im Ergebnis (möglicherweise) richtigen Entscheidungen hat sich der Akzent im verwaltungsgerichtlichen Verfahren von der nachgehenden Verwaltungskontrolle in einem strukturell kontradiktorischen Verfahren hin zur (neuerlichen) Erstentscheidung des materiellen Schutzgesuchs in einem atypischen, asymmetrischen Verfahren verschoben.

Mit der Bewältigung dieser Aufgaben werden zu oft die unbestritten hoch qualifizierten, aber auf die speziellen rechtlichen wie tatsächlichen Schwierigkeiten typischerweise unzureichend vorbereiteten, jungen EinzelrichterInnen im System des „learning by doing“ bzw. „doing without learning“ ohne hinreichenden Erfahrungstransfer und „sozialisierenden“ Schutzraum alleingelassen, die in einem auch gesellschaftspolitisch umstrittenen Tätigkeitsbereich unter einem hohen Erwartungs- und Erledigungsdruck stehen. Auch bei prozessrechtskonformer Prozessführung programmiert dies gerichtliche Qualitätsdefizite vor. Zumindest sind in der Selbstwahrnehmung qualitätsneutrale, jedenfalls als noch vertretbar erachtete Abstriche bei der „Bearbeitungstiefe“ eine erwartbare und übliche richterliche Reaktion auf Überlastung.

3. Bundesamt und Verwaltungsgerichte haben – in unterschiedlichem Umfang und zu unterschiedlichen Zeitpunkten – (vor allem) personell aufgerüstet. Das Bundesamt hat zudem seit 2017 auf Qualitätsmängel reagiert und ein multidimensionales Qualitätsmanagement ins Leben gerufen. Vergleichbare Qualitätssicherungs- oder gar -

* Einführungsnotiz zu dem gemeinsam mit Gräfin Praschma (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) gestalteten Forum auf den Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht 2020. Die Thesen greifen teils Punkte auf, die in dem Beitrag Berlit, Qualitätvolle Asylverfahren und -prozesse: eine Herausforderung für den Rechtsstaat, NVwZ 2020, 97, entfaltet sind.

verbesserungsbemühungen bei der bzw. für die verwaltungsgerichtliche Rechtsschutzgewähr sind an sich notwendig, stehen aber noch aus.

II. BAMF und Verwaltungsgerichtsbarkeit

4. Flüchtlingsrechtliche Entscheidungen sind in hohem Maße abhängig von der Verfahrensgestaltung im behördlichen und gerichtlichen Verfahren. Im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes hat die „rechtsrichtige“ Entscheidung über Schutzgesuche ein Anliegen von Politik, Behörden und Gerichten gleichermaßen zu sein. Es besteht eine gewaltenübergreifende Qualitätsverantwortung

Die Unabhängigkeit der Justiz in der Sache und ihre Kontrollfunktion im gewaltenteilenden Rechtsstaat gebietet keine strikte Gewaltentrennung im Sinne eines Kommunikationsverbots jenseits des Prozessrechts. Bei der Optimierung der externen Schnittstellen ist gewaltenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Justiz und BAMF ebenso angezeigt wie mit der Anwaltschaft, um qualitätsneutrale Effektivitätsverbesserung zu bewirken. Gewahrt bleiben müssen Transparenz und Äquidistanz.

5. Das BAMF steht wegen der überschießenden Belastungsverlagerung auf die Justiz in der Verantwortung, zumindest einen Teil der durch den Verfahrensrückgang freigewordenen Ressourcen zur proaktiven Entlastung der Justiz im gerichtlichen Verfahren einzusetzen - statt sie in weitgehend sinnfreien Überprüfungsverfahren zu ver(sch)wenden. Rechtsstaat bedeutet keinen Gewalten- oder Institutionenegoismus. Dass die weitgehende Missachtung prozessualer Mitwirkungsobliegenheiten durch eine obere Bundesbehörde Tradition hat, erklärt, rechtfertigt die fortwirkenden Defizite aber nicht.

Nachgehende Qualitätskontrolle auch „beklagter“ Bescheide bedeutet u.a.

- eine verfahrensbegleitende „Kontrolle“ (partiell) ablehnender Asylbescheide, die nicht auf Anstöße des Gerichts wartet,
- die Nachholung unterlassener oder unzureichend durchgeführter Anhörungen,
- die Behebung sonstiger Verfahrensfehler und ggfls.
- eine neuerliche, der Klage „abhelfende“ Sachentscheidung (insb. bei veränderter Verfolgungslage, bei Rechtsänderungen oder bei Widerspruch zu [hinreichend] gefestigter Rechtsprechung zu Rechts- oder fallübergreifenden Tatsachenfragen).

6. Qualitätvolle Behördenentscheidungen nach akzeptanzfähigen Verfahren entlasten die Gerichtsbarkeit – auch dann, wenn Klage erhoben wird. Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung sind „Investitionen“ in das behördliche Verfahren nicht nur im Interesse der Schutzsuchenden angezeigt. Sie sind auch gesamtwirtschaftlich effektiv und effizient. Dies umschließt die Beachtung und positive Bewertung von Informations-, Beteiligungs- oder Verfahrensrechten der Betroffenen und die tatsächlichen Voraussetzungen ihrer Wahrnehmung.

Gemeinschaftsunterkünfte und insb. AnKER-Zentren müssen nach ihrer Lage und den Mobilitäts- und Kommunikationsmöglichkeiten mithin so ausgestaltet sein, dass behördenunabhängige asylkundige Beratung bis hin zum anwaltlichen Rechtsbeistand und gerichtlicher Rechtsschutz auch tatsächlich effektiv erreichbar sind.

Eine systematische, frühzeitige und behördenunabhängige Asylberatung während des Asylverfahrens, die auch die Unterrichtung über etwa fehlende Erfolgsaussichten sowie die frühzeitige Unterstützung der Schutzsuchenden bei der umfassenden Schilderung von Fluchtursachen umfasst, kann zur effektiven Wahrnehmung ihrer Verfahrens-, insbesondere Äußerungsrechte beitragen. Um wirklich effektiv zu sein, muss eine professionelle, qualifizierte Beratung frühzeitig, namentlich bereits vor der

ersten Anhörung ansetzen. § 12a AsylG bleibt hier hinter den Notwendigkeiten zurück.

III. Herausforderungen für die Verwaltungsgerichtbarkeit

7. Die primäre Schutz- und Qualitätsverantwortung des BAMF können Gerichte allenfalls begrenzt „aktivieren“, solange die gewaltenübergreifende Gesamtverantwortung im BAMF nicht als Organisationsziel anerkannt und umgesetzt wird; der Appell bleibt richtig, aber folgenlos. Dies entlastet die Verwaltungsgerichtbarkeit und die in ihr Tätigen nicht davon, sich den Folgeproblemen im eigenen Bereich zu widmen.

8. Rechtspolitisch ist der Prozessrechtsgesetzgeber gefordert, durch eine Annäherung des Sonderasylverfahrensrechts an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht die auch dort schon abgesenkten Möglichkeiten der Qualitätssicherung u.a. durch Rechtsmittel wieder einzuführen und kontraproduktive Überbeschleunigung zurückzuführen. Mögliche Ansatzpunkte sind:

- Die Öffnung des Zulassungsrechtsmittels bei Klageabweisung als „offensichtlich“ unzulässig oder unbegründet,
- die Öffnung des Asylprozesses zumindest für den Berufungszulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit,
- die Möglichkeit der Berufungszulassung für die Verwaltungsgerichte,
- eine Beschwerdemöglichkeit in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes,
- bei erweiterten Berufungsmöglichkeiten die konditionierte Einführung der fakultativen Einzelrichterübertragung auch im Berufungsverfahren,
- die Möglichkeit einer vereinfachten Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht oder die Zurückverweisung durch das Verwaltungsgericht an das BAMF (nach dem Vorbild des § 113 Abs. 3 Satz 1 VwGO).

Mangels rechtspolitischer Chancenlosigkeit hier nicht vertiefen ist der Vorschlag, dem Bundesverwaltungsgericht eine begrenzte Tatsachensachenkompetenz im Revisionsverfahren in Bezug auf Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung zuzuweisen.

9. Die Gerichtsverwaltungen (und mit ihnen die Richtervertretungen) trifft eine Verantwortung, die erwartbaren Überlastungsfolgen abzumildern, und in diesem Sinne eine Qualitätssicherungsverantwortung – gerade auch im Asylbereich mit seinen oft spruchkörperübergreifenden Fragestellungen, der strukturellen Qualitätsgefährdung durch Überlastung sowie dem besonderen Bedarf an Wissens- und Erfahrungstransfer durch die bereits erfolgten und in den nächsten Jahren anstehenden personalen Umbrüche. Als mögliche Dimensionen des gerichtlichen Qualitätsmanagements sind exemplarisch hervorzuheben:

- Eine angemessene Berücksichtigung des Zeitbedarfs für eine sachgerechte Durchführung der gerichtlichen Asylverfahren bei PEBBSY. Dass gerichtliche Asylverfahren quantitativ ein „Massengeschäft“ bilden, bedeutet nicht, dass sie qualitativ einfach oder einfacher als andere Verfahren (geworden) sind. Flüchtlingsrecht ist materiell- wie prozessrechtlich ein komplexes Rechtsgebiet, das – jedenfalls bei verantwortlicher Bearbeitung – deutlich schwieriger ist als sein justizinternes „Ranking“ und die außerjustizielle Wahrnehmung.
- Der überdurchschnittliche Fortbildungsbedarf im Flüchtlingsrecht, der sich auch auf die besonderen „außerrechtlichen“ Anforderungen (z.B. interkulturelle Kompetenz) zu beziehen hat, ist von den Justizverwaltungen bei der Personalbedarfsbemessung zu berücksichtigen und zu decken – durch Inhouseangebote, justizinterne Veranstaltungen oder auch die Förderung justizexterner Veranstaltungen.

- Der Wegfall der Kammereinbindung ist durch funktionsäquivalente Angebote auszugleichen (z.B. Supervision; gerichtsinterne Kooperations- und Erfahrungsaustauschgruppen), die durch die Justizverwaltung bereitzustellen oder zumindest gezielt zu unterstützen sind (Bereitstellung Ressourcen; Berücksichtigung bei Personalbedarfsbemessung [Qualitätsaufwand] und Beurteilung).

10. Das Prozessrecht belässt ungeachtet seines hohen Formalisierungsgrades erhebliche, die Gestaltung der gerade im Asylverfahren komplexen Kommunikationssituation vor Gericht bedeutsame Optionsspielräume. Sie müssen in richterlicher Verantwortung wahrgenommen werden: Richterliche Unabhängigkeit schließt direkte, qualitätssichernde Einwirkungen Dritter aus. Rechtmäßiges Handeln ist notwendige, nicht hinreichende Voraussetzung qualitätvollen richterlichen Handelns. Hierzu nur einige Beispiele, in denen das Spannungsverhältnis von Schnelligkeit und Sorgfältigkeit der Sachverhaltsaufklärung, von zügiger Rückführung und zeitnaher Integration aufzulösen und die Versuchung zu reflektieren ist, zulasten optimierter Sachverhaltsaufklärung und Entscheidungsqualität den Weg des geringsten Aufwandes zu gehen:

- die Auslegung und Anwendung von Präklusionsregelungen oder des Wiedereinsetzungsrechts,
- der „Aktivitätsgrad“ bei der Prozess“steuerung“ durch Hinweise, Auflagen etc., die oftmals subtile Kenntnis der Akte erfordert, die ab einer bestimmten Dezernatsgröße schwerlich leistbar ist,
- die vorbereitende Sachverhaltsaufklärung, insb. Art und Aufbereitung der Erkenntnismittel und Einholung weiterer, auf das Herkunftsland oder das individuelle Verfolgungsvorbringen bezogener Informationen,
- die Terminfestlegung (einschließlich der verfahrensübergreifenden „Clusterbildung“ oder der „Priorisierung“ bis hin zu „Kampagnenmodellen“ bei Herkunftsstaaten, bei denen Mengenaufkommen und Volatilität der Verfolgungslage dies ermöglichen),
- die Terminierungsdauer,
- die Intensität, Art und Weise der informatorischen Anhörung der Schutzsuchenden (einschließlich der Art der Protokollierung), die von einer vollständig neuen Anhörung mit intensiver Befragung zu den Fluchtgründen bis zu der Frage reichen kann, ob das bisherige Vorbringen ergänzt werden soll,
- den Umgang mit Beweisanregungen oder -anträgen oder
- die Entscheidungsabsetzung (Einsatz von Textbausteinen; Begründungstiefe, insb. bei nicht rechtsmittelfähigen Entscheidungen).

Nur einem Teilausschnitt widmet sich das parallel laufende Forum „Richterliche Entscheidung an den Grenzen der Amtsaufklärung: methodische und rechtliche Probleme“.

Anzustreben ist gerade im Asylrecht ein verfahrensübergreifender innerjustizieller Qualitätsdiskurs: als fachlich-kollegial „domestizierter“ Diskurs um die zu erreichenden Qualitätsziele – innerhalb der Richterschaft sowie mit den Beteiligten und ihren VertreterInnen.