

20.09.90

Gesetzesantrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der asylgerichtlichen Verfahren

A. Zielsetzung

Die Funktionsfähigkeit des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes im Asylbereich ist ernsthaft bedroht. Steigende Eingänge, eine längere Verfahrensdauer und zunehmende Rückstände geben Anlaß für diese Befürchtung. Die verfassungsrechtlichen Eckwerte für den asylgerichtlichen Rechtsschutz - Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 19 Abs. 4 GG - sind schützenswert. Um den insoweit bisher bestehenden Konsens nicht zu gefährden, müssen Möglichkeiten geschaffen werden, dem tatsächlich politisch Verfolgten schneller zu helfen und über unberechtigte Asylanträge zügiger als bisher zu entscheiden.

B. Lösung

Neben weiteren Beschleunigungsmaßnahmen soll der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben so gestrafft werden, daß dieses Ziel erreicht werden kann. Dazu gehört u.a. der durchgängige Einsatz des Einzelrichters und die grundsätzliche Beschränkung des Rechtsschutzes auf eine Instanz. Zugleich wird durch den "Grundsatzentscheid in Asylsachen" ein Rechtsschutzmodell entwickelt, das den Besonderheiten asylgerichtlichen Judizierens Rechnung trägt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Unmittelbar keine

20.09.90

Gesetzesantrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der asylgerichtlichen Verfahren

DER MINISTERPRÄSIDENT DES LANDES
NORDRHEIN-WESTFALEN

Düsseldorf, den 18. September 1990

- I A 5 -

An den
Präsidenten des Bundesrates

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, dem
Bundesrat den als Anlage mit Begründung beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung
der asylgerichtlichen Verfahren

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen
Bundestag zu beschließen.

Ich bitte, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäfts-
ordnung in die Tagesordnung der Bundesratsplenarsitzung am
12. Oktober 1990 aufzunehmen.

Hannemann

Entwurf eines
Gesetzes
zur Beschleunigung der asylgerichtlichen Verfahren
vom

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Das Asylverfahrensgesetz vom 16. Juli 1982 (BGBl. I S. 946), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354), wird wie folgt geändert:

1. § 10 Abs. 3 Satz 8 wird gestrichen.

2. § 31 wird wie folgt gefaßt:

" § 31
Einzelrichter

In Streitigkeiten nach diesem Gesetz und über Feststellungen des Bundesamtes nach § 51 des Ausländergesetzes entscheidet ein Mitglied der Kammer als Einzelrichter. Die ehrenamtlichen Richter wirken nicht mit. Ein Richter auf Probe darf im ersten Jahr nach seiner Ernennung nicht Einzelrichter sein."

3. § 32 wird wie folgt gefaßt:

" § 32

Ausschluß von Rechtsmitteln, Grundsatzentscheid

- (1) Entscheidungen des Verwaltungsgerichts in Rechtsstreitigkeiten nach diesem Gesetz und über Feststellungen des Bundesamtes nach § 51 des Ausländergesetzes sind unanfechtbar.
- (2) Das Verwaltungsgericht legt die Sache im Klageverfahren unter Darstellung seiner Tatsachenwürdigung oder unter Begründung seiner Rechtsauffassung dem Bundesverwaltungsgericht zur Entscheidung über die Tatsachenfrage oder über die Auslegung von Recht im Sinne von § 137 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung vor, wenn
 1. die Tatsachen- oder Rechtsfrage grundsätzliche Bedeutung hat und vom Bundesverwaltungsgericht noch nicht entschieden worden ist oder
 2. das Verwaltungsgericht von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts oder des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes abweichen will.

Das Bundesverwaltungsgericht gibt den Beteiligten Gelegenheit zur Äußerung. Die Entscheidung ergeht ohne mündliche Verhandlung. Das Bundesverwaltungsgericht ist an die Vorlage nicht gebunden. Es entscheidet nur über die Tatsachen- oder Rechtsfrage."

4. Nach § 32 wird folgender § 32 a eingefügt:

" § 32 a

Besondere Vorschriften für das gerichtliche Verfahren

- (1) Die Klagefrist (§ 74 der Verwaltungsgerichtsordnung) beträgt in Rechtsstreitigkeiten nach diesem Gesetz und über Feststellungen des Bundesamtes nach § 51 des Ausländergesetzes zwei Wochen.
- (2) Der Kläger oder Antragsteller hat die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel binnen einer Frist von zwei Wochen nach Klageerhebung oder Antragstellung anzugeben. Nach Ablauf dieser Frist vorgebrachte Tatsachen und Beweismittel bleiben unberücksichtigt. Der Kläger oder Antragsteller ist über die Verpflichtung nach Satz 1 und die Folgen der Fristversäumnis zu belehren. Für die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gilt § 60 Absätze 1 bis 4 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend. Das Vorbringen neuer Tatsachen und Beweismittel bleibt unberührt. Satz 2 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Klägers oder Antragstellers zu ermitteln."

Artikel 2

Übergangsregelung

Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt und die Anforderungen an die Begründung einer Klage oder eines Antrags richten sich nach bisher geltendem Recht, wenn der Verwaltungsakt vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgegeben worden ist.

Die Zulässigkeit eines Rechtsmittels gegen eine gerichtliche Entscheidung richtet sich nach dem bisher geltenden Recht, wenn die Entscheidung vor Inkrafttreten des Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt worden ist.

Artikel 3

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:A. Allgemeines

Der asylgerichtliche Rechtsschutz steht vor einer Krise. Die Zunahme der Verfahrensdauer, der Anstieg der unerledigten Verfahren und zunehmend kritischere Berichte der gerichtlichen Praxis über Verfahren von Asylbewerbern, die ein jahrelanges Aufenthaltsrecht durch die Aneinanderreihung von Asylfolgeanträgen und damit im Zusammenhang stehender Rechtsschutzbegehren erlangen, erfordern Änderungen des asylgerichtlichen Rechtsschutzes. Der in diesem Jahr steile Anstieg der Asylbewerberzahlen beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge wird zu einer neuen Höchstmarke an Asylbewerbern führen. Mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung wird dieser Anstieg zu einer weiteren Belastung der Verwaltungsgerichte führen. Zugleich sinkt die Anerkennungsquote beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge; der Anteil der offensichtlich aussichtslosen Asylklagen erhöht sich.

Zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der asylgerichtlichen Rechtsprechung, aber auch zum Schutz der verfassungsrechtlichen Eckwerte, die für die Ausgestaltung des Asylprozeßrechts Maßstab sind, ist nunmehr die Ausschöpfung des noch verfassungsrechtlich zulässigen Spielraums zur Straffung und Beschleunigung des asylgerichtlichen Verfahrens notwendig.

Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 19 Abs. 4 GG sind Teile unserer Verfassungstradition. Die Ausformung des Asylrechts in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG zu einem subjektiv-öffentlichen Recht führt zwingend zu der Befugnis, gerichtlichen Rechtsschutz im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG in Anspruch nehmen zu können. Das Zusammenwirken beider Vorschriften verleitet aber zu der Inanspruchnahme ge-

richtlichen Rechtsschutzes, auch wenn die Erfolglosigkeit eines Rechtsschutzbegehrens von vornherein feststeht: Der ausländische Flüchtling hat ein verfassungsunmittelbares Bleiberecht aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG, bis über sein Asylbegehren unanfechtbar (negativ) entschieden worden ist. Dieses Bleiberecht kann durch die Ausnutzung des gerichtlichen Rechtsschutzes verlängert werden. In welchem Ausmaß dies möglich ist, zeigt ein Beispiel: Die 1989 durch Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen erledigten Berufungsverfahren waren ab Eingang in der 1. Instanz durchschnittlich 46,3 Monate bis zu ihrer Erledigung in der 2. Instanz anhängig. Zwischen 48 und 60 Monaten waren 25,9 % anhängig; in 16 % dieser Verfahren betrug die Verfahrensdauer ab Eingang in der 1. Instanz mehr als 60 Monate. Die Länge solcher Verfahren führt zu einer Verfestigung des Aufenthalts, zu einer Eingewöhnung des Asylbewerbers und zu einer Entfremdung von seiner bisherigen Heimat, die es aus humanitären Erwägungen heraus schwierig machen, nach negativem Ausgang des Verfahrens die gesetzliche Ausreiseverpflichtung durchzusetzen.

Angesichts dieser Ausgangslage ist eine Straffung des asylgerichtlichen Rechtsschutzes notwendig. Allerdings ist eine zeitliche Verkürzung eines Gerichtsverfahrens nicht nur wegen Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 19 Abs. 4 GG, sondern auch im Hinblick auf andere, rechtsstaatlich notwendige Standards nicht beliebig möglich: So ist z. B. ein angemessener Zeitraum für die Gewährung rechtlichen Gehörs anzusetzen, Ladungsfristen müssen eingehalten werden. Die Summe dieser Regelungen führt nach der geltenden Rechtslage realistisch dazu, daß ein Gerichtsverfahren in der Hauptsache nicht in einer kürzeren Zeit als in mehreren Monaten abgewickelt werden kann. Dies sind die "zeitlichen Kosten des Rechtsstaats". Diese Kosten sind grundsätzlich hinzunehmen. Dennoch muß der Versuch unternommen werden, den zeitlichen Aufwand für die Abwicklung eines Gerichtsverfahrens zu begrenzen. Diesem Ziel dient der Entwurf.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 10)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu der in Nr. 3 vorgesehenen Neufassung des § 32 AsylVfG. Da nach § 32 Abs. 1 AsylVfG in der Fassung dieses Entwurfs jeder Rechtsbehelf gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts, also auch die Beschwerde, ausgeschlossen wird, ist der in § 10 Abs. 3 Satz 8 AsylVfG geregelte Beschwerdeausschluß für Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes überflüssig.

Zu Nummer 2 (§ 31)

Der Entwurf sieht den obligatorischen Einzelrichter in allen asylgerichtlichen Verfahren in der 1. Instanz vor, wobei zur Klarstellung die Streitigkeiten nach § 51 AuslG in der ab 1. Januar 1991 geltenden Fassung in den Gesetzestext aufgenommen werden. Angesichts der knappen personellen Ressourcen, des begrenzten finanzwirtschaftlichen Spielraums zur Ausweitung des Personals und der steigenden Belastungen der Verwaltungsgerichte ist diese Regelung notwendig.

Das geltende Recht kennt in Anlehnung an das Einzelrichtermodell des § 348 ZPO den fakultativen Einzelrichter. Von einer Erweiterung der Einzelrichterbefugnisse ist wegen der theoretisch höheren Richtigkeitsgewißheit einer Kollegialentscheidung bislang abgesehen worden. Dem Einzelrichter kommen jedoch wie der Kammer alle prozessualen Möglichkeiten zu, um insbesondere den vom Asylbewerber vorgetragenen Sachverhalt zu ermitteln und zu würdigen. Die Wirksamkeit des Asylgrundrechts, die davon abhängt, daß der Behauptung des Asylbewerbers zu seinem Verfolgungsschicksal nachgegangen wird (BVerfGE 56, 216, 240), wird dadurch nicht beeinträchtigt. Auch Art. 19 Abs. 4 GG verlangt keine Kollegialentscheidung. Zudem kennen auch andere Verfahrensordnungen den aus-

schließlich Einsatz des Einzelrichters und übertragen ihm Entscheidungen von existentieller Bedeutung (z. B. § 25 Nr. 3 GVG). Der Entwurf sieht ferner vor, daß nur Richter, die mit der verwaltungsgerichtlichen Arbeit in einem hinreichenden Maße vertraut sind, als Einzelrichter in Asylsachen tätig sein könnten.

Die ausnahmslose Zuständigkeit des Einzelrichters ermöglicht einen weitaus wirksameren Einsatz der richterlichen Arbeitskraft und kann daher wesentlich zur Entlastung der Verwaltungsgerichte beitragen. Die Bund/Länder-Arbeitsgruppe Verwaltungsgerichtsbarkeit hat für ihren Bericht vom Oktober 1988 die Zahlen für den Einzelrichtereinsatz in asylrechtlichen Streitigkeiten auf der Grundlage des bisherigen Einzelrichtersmodells erhoben. Danach zeigt sich zum einen, daß in der Praxis von der Übertragungsmöglichkeit auf den Einzelrichter in unterschiedlichem Maße Gebrauch gemacht wird. Zum anderen wird man aus diesem Zahlenwerk einen Ansatz für eine Korrelation zwischen Einzelrichtereinsatz und Verfahrensdauer entnehmen können: Immerhin ist für das Bundesland, dessen Verwaltungsgericht 1987 bundesweit die höchste Quote von Einzelrichterentscheidungen aufweisen konnte, die kürzeste Verfahrensdauer festzustellen. Das nordrhein-westfälische Beispiel ist ein weiterer Beleg für die Erwartung, daß ein Einzelrichtereinsatz zu einer angemessenen Ausschöpfung der personellen Ressourcen und zu einer Beschleunigung der Verfahren führt. Das nordrhein-westfälische Asylgericht, bei dem allein von der Übertragungsmöglichkeit der asylrechtlichen Streitigkeiten auf den Einzelrichter in einem nennenswerten Umfang Gebrauch gemacht wird, weist gegenüber den drei anderen Asylgerichten des Landes fast durchgängig kürzere Erledigungszeiten auf.

Zu Nummer 3 (§ 32)

Durch Abs. 1 wird der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz im Asylbereich grundsätzlich auf eine Instanz beschränkt. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verlangt keinen Instanzenzug. Dem geltenden Recht ist die Beschränkung auf eine Tatsacheninstanz auch in anderen grundrechtssensiblen Bereichen

nicht fremd, etwa im Wehrpflicht- (§ 34 WpflG), Kriegsdienstverweigerungs- (§ 19 KDVG) und Zivildienstrecht (§ 75 ZDG).

Die Rechtsmittelbeschränkung gilt in allen Verfahren nach dem Asylverfahrensgesetz. Zur Klarstellung sind die Streitigkeiten, die sich aus Anlaß von Feststellungen nach § 51 AuslG in der ab 1. Januar 1991 geltenden Fassung ergeben können, in den Text des Gesetzes aufgenommen worden.

Der Entwurf sieht in Abs. 2 den "Grundsatzentscheid in Asylsachen" vor. Terminologisch wird auch die Divergenzvorlage als eine solche Grundsatzentscheidung angesehen.

Durch dieses objektive Verfahren wird zunächst die verfassungsrechtliche Ausgangslage für die Verfahrensgestaltung im Asylbereich berücksichtigt. Zwar gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG keinen Instanzenzug, aber Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG als "verfahrensabhängiges" Grundrecht (BVerfGE 77, 170, 229) setzt für eine wirksame Durchsetzung der materiellen Asylrechtsverbürgung geeignete Verfahrensregelungen und insbesondere Vorkehrungen zur Verhinderung unanfechtbarer Fehlurteile voraus (BVerfGE 65, 76, 94 f.; 71, 276, 292).

Eine geeignete Vorkehrung in diesem Sinne ist die Vorlage der Verwaltungsgerichte. Dieses Modell hat verschiedene Vorzüge: Es sichert eine einheitliche Rechtsprechung zum Asylrecht. Es ist kein Rechtsmittel der Verfahrensbeteiligten; diese haben kein Antragsrecht, so daß der Asylbewerber nicht durch die Ausnutzung von Rechtsmitteln sein Bleiberecht verlängern kann. Das Bundesverwaltungsgericht würde auch in der Lage sein, in Tatsachenfragen vereinheitlichend auf die Rechtsprechung einzuwirken. Die Besonderheit asylgerichtlichen Judizierens liegt in der Bedeutung und Schwierigkeit der Tatsachenfeststellung. Dabei geht es häufig um Fallkonstellationen, die über den individuellen Fall hinaus Relevanz haben, etwa in den Fällen von Gruppenverfolgungen, von Nachfluchtgründen, inländischen Fluchtalternativen oder des Schutzfindens in Drittstaaten.

In Anlehnung an vergleichbare Vorschriften in anderen Prozeßordnungen wird die Vorlageverpflichtung des Verwaltungsgerichts in Hauptsacheverfahren normiert. In Eilverfahren ist wegen des dort bestehenden Zeitdrucks eine solche Verpflichtung unangemessen. Sollten sich im Eilverfahren Fragen stellen, die im Hauptsacheverfahren zu der Notwendigkeit einer Vorlage führen würden, wird dies im Rahmen der Interessenabwägung bei der Entscheidung über das Eilverfahren zu berücksichtigen sein.

Um die Differenzen zwischen der Asylrechtsprechung und der sonstigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu verhindern, kommt die Vorlage nicht allein für asylrechtliche Fragen, sondern für alle Rechtsfragen in Betracht, die ansonsten revisibel im Sinne von § 137 Abs. 1 VwGO wären.

Die grundsätzliche Bedeutung einer Rechtsfrage kann anhand der im Revisionsrecht entwickelten Kriterien festgestellt werden. Für die grundsätzliche Tatsachenfrage kann auf die Rechtsprechung zurückgegriffen werden, die zu der Berufungszulassung nach § 32 Abs. 2 Nr. 1 AsylVfG in der geltenden Fassung ergangen ist. Dabei empfiehlt es sich nicht, gesetzlich den Kreis der möglichen Grundsatz-Tatsachenfragen auf typische Fallgruppen, z. B. Gruppenverfolgungen, einzugrenzen. Fallübergreifende Sachverhalte können sich situationsabhängig aus den jeweiligen Verhältnissen des Heimatlandes des ausländischen Flüchtlings ergeben. Es ist aber dann weder sinnvoll noch möglich, die asylrechtliche Relevanz von fallübergreifenden Sachverhalten gesetzlich zu normieren und die Vorlageverpflichtung darauf zu beschränken.

Der Entwurf sieht weiter vor, daß das Bundesverwaltungsgericht an die Vorlage nicht gebunden ist. Das Bundesverwaltungsgericht soll über die Frage, ob die Voraussetzungen für eine Vorlage gegeben sind, letztlich selbst entscheiden. Dies gilt auch dann, wenn die Vorlage auf vertretbaren Gründen beruhen sollte. Diese Regelung dient dazu, einer überzogenen, die Verantwortlichkeit verlagern- den Inanspruchnahme des Bundesverwaltungsgerichts vorzubeugen.

Zu Nummer 4 (§ 32 a)

Absatz 1 verkürzt die Klagefrist nach § 74 VwGO auf zwei Wochen. Diese Regelung ist im Zusammenhang mit der im Absatz geregelten Frist von zwei Wochen für die Darlegung des Verfolgungsschicksals zu sehen. Dem Asylbewerber steht damit insgesamt ein Zeitraum zur Verfügung, der z. B. auch im Falle des § 132 Abs. 3 VwGO als ausreichend angesehen wird, um ein mit einer Begründung versehenes Rechtsmittel einzulegen. Der Entwurf wählt jedoch ein zweistufiges Verfahren, um Schwierigkeiten zu verhindern, die z. B. bei einer Beauftragung eines Rechtsanwalts kurze Zeit vor Fristablauf entstehen könnten. In einem solchen Fall könnten Probleme für die Erarbeitung einer sorgfältigen Begründung auftreten, die wegen der im Absatz 2 vorgesehenen Präklusion zu vermeiden sind.

Die im Absatz 2 beabsichtigte Regelung zur Zurückweisung verspäteten Vorbringens soll die Mitwirkungspflicht des Asylbegehrenden verbessern und ebenfalls den Besonderheiten asylrechtlichen Judizierens Rechnung tragen.

Der Untersuchungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 VwGO gilt auch für das asylgerichtliche Verfahren. Auch in einem vom Untersuchungsgrundsatz beherrschten Prozeß haben die Beteiligten jedoch die Verpflichtung, den Prozeßstoff umfassend vorzutragen und an der Sachverhaltsaufklärung mitzuwirken. Die Gründe, mit denen der ausländische Flüchtling die behauptete politische Verfolgung darlegen will, sind häufig nur in sein Wissen gestellt. Andere Beweismittel stehen häufig nicht zur Verfügung.

Wegen dieses sachtypischen Beweisnotstandes sind auf der einen Seite z. T. die Anforderungen an den Vortrag des Asylbewerbers abgesenkt, zum anderen kommt jedoch der Mitwirkungspflicht im asylgerichtlichen Verfahren eine besondere Bedeutung zu. Deshalb ist es angemessen, die Sollvorschrift des § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO, wonach die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweis

mittel angegeben werden sollen, für das asylgerichtliche Verfahren zu einer strikten Regel auszugestalten.

Bei einer schuldhaften Verletzung dieser Mitwirkungspflicht ist nachträgliches Vorbringen nicht zu berücksichtigen. Eine nachträgliche Änderung der Sachlage, z. B. objektive oder subjektive Nachfluchtgründe, oder neue Beweismittel können auch noch später in den Prozeß eingeführt werden.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung enthält die erforderliche Übergangsregelung für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel für den Fall, daß sie bei Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens noch erforderlich ist.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.