



Berlin, 09. Oktober 2015

Neue Richtervereinigung e.V. | Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin

An die
Mitglieder des
Innenausschusses des Deutschen
Bundestages

per E-Mail:
innenausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)414

Bundesbüro:

Martina Reeßing,

Leiterin des
Bundesbüros

Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

Tel.: 030/420223-49

Fax: -50

bb@neuerichter.de

www.neuerichter.de

nachrichtlich z.K.:

Bundeskanzleramt
Bundesministerium des Innern
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
Landesministerien und Senatsverwaltungen für Justiz

Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, BT-Drs. 18/6185

Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 12.10.2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Neue Richtervereinigung (NRV) erlaubt sich, auf diesem Wege eine schriftliche Stellungnahme abzugeben speziell zu zwei Punkten des o.g. Gesetzespaketes, die das verwaltungsgerichtliche Verfahren im Asylbereich betreffen. Dieser Weg mag ungewöhnlich sein, ist aber dem überaus ambitionierten Zeitplan zur Verabschiedung des Gesetzentwurfes geschuldet. Hier scheint weder Zeit zu sein für die Befassung des Rechtsausschusses im Bundesrat oder im Bundestag noch erhalten die Berufsverbände der Justiz Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der anstehenden Expertenanhörung.

Wir bitten deshalb um Berücksichtigung insbesondere folgender Punkte:

Sprecher des Vorstandes und Pressesprecher:

Martin Wenning-Morgenthaler, LAG Berlin- Brandenburg, Magdeburger Platz 1, 10785 Berlin, Martin.Wenning-Morgenthaler@neuerichter.de, Tel.: 0177/20170 65 und 030/90171-349 (d.)

Brigitte Kreuder-Sonnen, LG Lübeck, Am Burgfeld 7, 23568 Lübeck, Brigitte.Kreuder-Sonnen@neuerichter.de, Tel.: 0451/3711809 (d.)

Weitere Mitglieder des Bundesvorstandes:

Ruben Franzen, AG Eilenburg, Walther-Rathenau-Str. 9, 04838 Eilenburg, Tel.: 03423/654-330 (d.)

Ferdinand Georgen, Ferdinand.Georgen@neuerichter.de, Kontakt über Bundesbüro

Jens Heise, SG Berlin, Invalidenstr. 52, 10557 Berlin, Jens.Heise@neuerichter.de, Tel.: 030/90227 - 3070 (d.)

Werner Kannenberg, Special Chamber of the Supreme Court, St. Nazim Gafurri 31, 10000 Pristina / Kosovo, Telefon (d.): 00386 4978 3994

Carsten Löbbert, AG Lübeck, Am Burgfeld 7, 23568 Lübeck, Carsten.Loebbert@neuerichter.de, Tel. 0451/3711576 (d.)

1.

Art. 1 Nr. 30 (i.V.m. Art. 7 Nr. 3b) des Gesetzentwurfs sieht eine Änderung des § 83 AsylVfG (und des § 52 Nr.2 VwGO) vor. Mit einem neuen § 83 Abs. 3 AsylG sollen die Landesregierungen ermächtigt werden, „durch Rechtsverordnung einem Verwaltungsgericht für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte Streitigkeiten nach diesem Gesetz hinsichtlich bestimmter Herkunftsstaaten zuzuweisen, sofern dies für die Verfahrensförderung dieser Streitigkeiten sachdienlich ist“.

Diese Verordnungsermächtigung widerspricht der in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angelegten Regelungssystematik. § 3 Abs. 1 VwGO sieht für Änderungen in der Gerichtsorganisation und für die Zuweisung einzelner Sachgebiete oder Verfahren an ein einzelnes Verwaltungsgericht für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte ausdrücklich eine gesetzliche Regelung vor. Entsprechend sollte auch die Entscheidung darüber, ob ein Verwaltungsgericht – und wenn ja, welches - die Zuständigkeit für Asylverfahren bezüglich bestimmter Herkunftsstaaten landesweit übernimmt, nicht der Landesregierung oder gar dem Justizministerium des Landes überlassen werden, sondern einer parlamentarisch legitimierten Entscheidung vorbehalten bleiben. Eine Ermächtigung zur Regelung durch Verordnung würde der Exekutive eine Einflussnahme auf die unabhängige Rechtsprechung ermöglichen, denn sie könnte sich auf diesem Wege der vielleicht unliebsamen Rechtsprechungspraxis eines bestimmten Verwaltungsgerichts kurzerhand entledigen - etwa weil ihr die Asyl-Anerkennungsquote des Gerichts zu hoch erscheint. Zu befürchten wäre zudem, dass eine Landesregierung von diesem Instrument nur deshalb Gebrauch macht, um sich der auf jeden Fall notwendigen Verstärkung des richterlichen Personals zu entziehen.

Diesem Verdacht sollte die Exekutive erst gar nicht ausgesetzt werden.

Bei Anordnung einer Regelung durch Gesetz würde sich zudem das Merkmal „für die Verfahrensförderung sachdienlich“ erübrigen – ein Merkmal, das in der fachlichen Diskussion bereits zutreffend als zu unbestimmt kritisiert worden ist; die rechtliche Angreifbarkeit darauf beruhender Verordnungen wäre vorprogrammiert.

2.

Art. 7 des Gesetzentwurfs sieht in Nr. 2 eine Änderung der §§ 17, 18 VwGO vor mit dem Ziel, die Möglichkeit der Verwendung von „Richtern auf Zeit“ in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen.

a.

Die NRV steht dem in § 11 DRiG vorgesehenen Richterverhältnis auf Zeit kritisch gegenüber; seiner Einführung gerade in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist auf jeden Fall aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen, handelt es sich doch gerade um diejenige Gerichtsbarkeit, die über die Rechtmäßigkeit des Handelns der öffentlichen Verwaltung entscheidet, also derjenigen Gewalt, der der Richter auf Zeit nicht nur vor seiner richterlichen Tätigkeit angehört, sondern der er später auch wieder angehören wird.

Da die von der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu kontrollierende öffentliche Verwaltung in den gerichtlichen Verfahren stets beteiligt ist, kommt dem Gebot der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG) gerade hier eine besondere Bedeutung zu. Die Gerichte müssen deshalb als besondere, von der Exekutive strikt getrennte Institutionen gestaltet und besetzt werden. Die hier vorgesehene personelle Überschneidung zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden

wird dem vom Grundgesetz gewollten selbständigen Charakter der Gerichte nicht mehr gerecht.

Erhebliche Bedenken bestehen auch mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit gemäß Art. 97 GG.

Richter sind nach Art. 97 Abs. 1 GG weisungsunabhängig; ihre sachliche Unabhängigkeit wird durch die Garantie der persönlichen Unabhängigkeit in Art. 97 Abs. 2 GG institutionell gesichert. Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG verdeutlicht das entsprechende gesetzliche Leitbild eines hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richters, d.h. eines Richters / einer Richterin auf Lebenszeit. Gemäß diesem Leitbild dürfen nicht auf Lebenszeit ernannte RichterInnen nur in den Grenzen eingesetzt werden, die sich nach verständigem Ermessen aus der Notwendigkeit, Nachwuchs heranzubilden, oder aus anderen zwingenden Gründen ergeben (BVerfGE 14, 156, 162). Die Verwendung von RichterInnen ohne diese Garantie der persönlichen Unabhängigkeit muss die Ausnahme bleiben.

Mit der persönlichen Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren ist auch die vorgesehene Höchstdauer des zu verleihenden Amtes, denn das Richteramt darf „längstens für die Dauer seines Hauptamtes“ übertragen werden – dieses Hauptamt des Beamten wiederum kann aber aus Gründen sein Ende finden, die mit dem Richteramt nichts zu tun haben. Kurz gesagt bestünde auch hier die Möglichkeit, unliebsame Richter auf Zeit durch Beendigung des Hauptamtes zugleich ihres Richteramtes zu entheben. Dies kann und darf nicht sein. Auch Art. 92 GG setzt als Normalfall RichterInnen voraus, die unversetzbar und unabsetzbar ist (BVerfG, NVwZ 2007, 693, 694).

Ein Verstoß gegen diese Grundsätze kann Auswirkung auf die Gerichtsbesetzung und damit auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG entfalten (BVerfGE 14, 156, 162) und macht gerichtliche Entscheidungen unnötig angreifbar. Damit wiederum würde das Ziel der schnellen Entscheidung von Asylverfahren in sein Gegenteil verkehrt.

Nachvollziehbar würden die Rechtsschutzsuchenden einem Gericht mit Misstrauen begegnen, das mit RichterInnen besetzt ist, die Teil der öffentlichen Verwaltung sind und nach Ablauf ihrer - von vornherein zeitlich begrenzten – Tätigkeit als RichterIn dorthin zurückkehren. Aus dieser Form der Abhängigkeit von der Exekutive erwächst die Besorgnis einer verwaltungskonformen Entscheidungspraxis. Dies mag im Einzelfall unbegründet sein, allein der Anschein einer solchen Konformität muss aber vermieden werden: nicht nur zur Vermeidung von Befangenheitsanträgen und Besetzungsrügen, sondern um das generelle Vertrauen in die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte nicht zu erschüttern. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den gesellschaftspolitischen Kontext, in dem die geplante Gesetzesänderung steht.

b.

Über diese grundsätzlichen Bedenken hinaus wird § 18 VwGO-E den sich aus dem Verfassungsrecht ergebenden Anforderungen auch nicht gerecht.

Erheblich zweifelhaft erscheint der unbestimmte Rechtsbegriff des „nur vorübergehenden Personalbedarfs“. Mit dieser weiten Formulierung dürfte auch nicht ansatzweise sichergestellt sein, dass der Einsatz von Richtern auf Zeit nur aus zwingenden Gründen im o.g. Sinne erfolgt und damit tatsächlich die Ausnahme bleibt. Die Eingrenzung und Konturierung des „nur vorübergehenden Personalbedarfs“ als Rechtsbegriff ist kaum möglich.

Eine Prognose, ob ein Anstieg der Verfahrenszahlen im Asylbereich tatsächlich nur „vorübergehend“ oder doch eher nachhaltig ist, kann verlässlich nicht getroffen werden; sie bliebe rein spekulativ. Vorliegend steht der Personalbedarf im Zusammenhang mit der stetig und unabsehbar ansteigenden Zahl von Asylsuchenden und mit der kampagnenartigen und nicht voraussehbaren Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Insbesondere die Zahl der neu ankommenden Asylsuchenden müsste erwartbar rückläufig sein, um den Begriff „vorübergehend“ zu rechtfertigen. Eine solche Prognose kommt derzeit aber nicht in Frage, zumal die Zahl der Asylsuchenden und Flüchtlinge von Konfliktsituationen abhängt, auf die zumindest die deutsche Justizverwaltung keinen Einfluss hat, die vielmehr ein abgestimmtes Vorgehen der Staaten der EU voraussetzt. Selbst dieses ist derzeit aber nicht in Sicht.

Wird es sich also um ein länger andauerndes Phänomen handeln, ist die Beschäftigung von RichterInnen „auf Zeit“ schon von der Logik ihrer Bezeichnung und Rechtfertigung her erkennbar die falsche Antwort.

Die Beschäftigung von RichterInnen auf Zeit bis hin zur gesamten Dauer ihres Hauptamtes eröffnet zudem die nicht mehr zu kontrollierende Möglichkeit, Verwaltungsbeamte zu - nicht vollständig unabhängigen - Richtern zu ernennen und so Neueinstellungen zu umgehen. Damit ist nicht absehbar, inwieweit der Ausnahmefall eines Richters auf Zeit zum - gesetzlich unzulässigen - Regelfall wird.

Weiterhin ist weder in der Gesetzesbegründung ausgeführt noch sonst ersichtlich, welche zwingenden Gründe eine ausnahmsweise Beschäftigung von RichterInnen auf Zeit rechtfertigen sollten.

Auch die 1990'er Jahre waren geprägt von einer ansteigenden Zahl von Asylsuchenden. Die politische Reaktion damals bestand in der personellen Erweiterung der Verwaltungsgerichtsbarkeit um durchschnittlich 30 %. Die eingestellten RichterInnen sind heute in einem Alter von Mitte bis Ende 50 Jahren. Realistisch muss man annehmen, dass der heute auf die Verwaltungsgerichte zukommende Anstieg von Verfahrenszahlen nicht nur zwei Jahre anhalten oder gar binnen zwei Jahren bewältigt sein wird. Die Erfahrung aus den 1990'er Jahren lehrt, dass neu eingestellte Probe-RichterInnen oder auch Richter kraft Auftrags auch über beispielsweise fünf Jahre hinweg beschäftigt sein werden und dann die absehbar frei werdenden Planstellen übernehmen können. Der personelle Bestand nach Abarbeitung der Asylverfahren würde sich automatisch wieder reduzieren.

Schließlich übersieht der Gesetzentwurf, dass für den Richter auf Zeit im Unterschied zum Richter kraft Auftrags die Vorschriften für Richter auf Probe nicht entsprechend geltend (vgl. § 16 Abs. 2 DRiG). Richter auf Zeit könnten mithin ab dem Tag ihrer Ernennung als Einzelrichter eingesetzt werden, da weder § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO noch § 76 Abs. 5 AsylVfG Anwendung fänden. Dies ist auf jeden Fall abzulehnen, denn die zum Richter auf Zeit ernannten Beamten verfügen regelmäßig ebenso wenig wie die RichterInnen auf Probe über die gebotene richterliche Erfahrung, um den besonderen tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen eines Asylverfahrens gerecht zu werden. In Asylstreitigkeiten wären sie in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes kraft Gesetzes Einzelrichter (§ 76 Abs. 4 Satz 1 AsylVfG) und müssten binnen Wochenfrist über Eilrechtsschutzanträge entscheiden (§ 36 Abs. 3 Satz 5 AsylVfG).

Zumindest für die Ungleichbehandlung mit den Richtern kraft Auftrags, die ebenfalls Beamte auf Lebenszeit sein müssen (§ 14 Abs. 1 DRiG), fehlt ein sachlicher Grund. Gleiches gilt für die Regelung zur Entlassung, Hier sind nicht die Vorschriften für Richter auf Probe und

Richter kraft Auftrags (§ 23 DRiG), sondern die allgemeinen Bestimmungen (§ 21, 30 ff. DRiG) anzuwenden, ohne dass ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung erkennbar wäre.

Auch bleibt die Vorschrift des § 29 Satz 1 DRiG unberücksichtigt. Sie sichert in ihrem Satz 1, dass bei einer gerichtlichen Entscheidung nicht mehr als ein Richter auf Probe oder eine abgeordnete Richterin mitwirken darf. Ohne eine Erstreckung dieser Regelung auf den nunmehr geplanten Richter auf Zeit im Sinne des § 18 VwGO-E ist nicht sichergestellt, dass bei einer Kammerentscheidung des Verwaltungsgerichts die Mehrheit der zur Entscheidung berufenen hauptamtlichen RichterInnen den vollen Schutz der persönlichen Unabhängigkeit genießen und die Verwendung von RichterInnen auf Zeit die Ausnahme im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bleibt.

Abschließend bleibt anzumerken, dass es in der aktuellen Situation zunächst vorrangig darauf ankommt, die Arbeitsfähigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sicherzustellen. Hier sind seit Jahren – und dies bereits ohne den aktuellen Anstieg der Zahl von Asylsuchenden – hundertausende Verfahren unerledigt geblieben. Ob es tatsächlich möglich sein wird, diese Bestände zeitnah abzubauen und zugleich(!) die Verfahrenszeiten zu verkürzen, darf bezweifelt werden. In Anbetracht des ohnehin schon beispiellos gestrafften Asylverfahrens dürfte jedenfalls sowohl den Parlamenten als auch den Landesjustizverwaltungen genügend Zeit bleiben, um über sinnvolle organisatorische und personelle Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nachzudenken. Ob eine weitere Beschleunigung des gerichtlichen Asylverfahrens verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist bzw. welche Maßnahmen sich dazu eignen, sollte sorgsam geprüft und diskutiert werden. Einzelne Maßnahmen über das Knie zu brechen, nur weil sie mehr oder weniger zufällig von den Ländern in die aktuelle Diskussion gespeist worden sind, kann sich im Ergebnis jedenfalls kontraproduktiv auswirken.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Wenning-Morgenthaler

Sprecher des Bundesvorstandes der Neuen Richtervereinigung