

Reformkommission Asyl

Abschlussbericht vom 9. Juli 2025

A. Auftrag und Einsetzung

Auf Veranlassung der Sächsischen Staatsministerin der Justiz, Frau Professor Geiert, fand am 10. April 2025 im Gebäude des Sächsischen Staatsarchivs in Dresden ein „Asylgipfel“ unter Teilnahme von Beamten des Staatsministeriums, von Richtern der Sächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und von Rechtsanwälten statt, um Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung gerichtlicher Asylverfahren zu erörtern. Im Wege eines „Brainstormings“ wurden 28 Maßnahmen vorgeschlagen. Am selben Tag setzte Frau Staatsministerin eine „Reformkommission Asyl“ mit dem Auftrag ein, diese 28 sowie ggfs. weitere Maßnahmen zu erörtern und aus ihnen bis zum Beginn der Sommerpause Handlungsempfehlungen herzuleiten. Der Kommission gehörten an:

- die Präsidentin des Sächsischen Obergerichts Susanne Dahlke-Piel
- der Präsident des Verwaltungsgerichts Dresden Dirk Munzinger
- der Vorsitzende Richter am Verwaltungsgericht Chemnitz Mark Artus
- die Richterin am Verwaltungsgericht Leipzig Dr. Linda Schneider-Buchheim
- der Rechtsanwalt Dr. Matthias Lehnert
- sowie der ehemalige Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert als Vorsitzender.

Die Arbeit der Kommission wurde von Beamten des Ministeriums unterstützt, die sich aber inhaltlich nicht beteiligt haben.

Die Kommission hat die vorgeschlagenen sowie weitere Maßnahmen eingehend erörtert und legt hiermit ihren Abschlussbericht vor. Zu zwei Punkten, die im Folgenden vermerkt werden, vertritt Rechtsanwalt Dr. Lehnert eine abweichende Auffassung; im Übrigen erfolgen die Empfehlungen und ihre Begründungen einstimmig.

B. Empfehlungen

I. Zentrale Dienstleistungen

1. Erkenntnismittel

Es sollte eine zentrale Einrichtung geschaffen werden, deren Aufgabe die Sammlung, Ordnung und fortlaufende Pflege der für die Sachaufklärung in Asylprozessen erforderlichen Erkenntnismittel in elektronischer Form (Datenbank) sowie die Erstellung landesbezogener verlinkter Erkenntnismittellisten in regelmäßigen Abständen (etwa vierteljährlich) für die Verwaltungsgerichte des Freistaats Sachsen ist. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die mit Asylprozessen zu dem jeweiligen Herkunftsstaat befassten Richter befugt sind, die Aufnahme eines bestimmten Erkenntnismittels in die Datenbank und die Erkenntnismittelliste zu verlangen und der Entfernung zu widersprechen. Die zentrale Einrichtung kann entweder durch den Freistaat Sachsen selbst – dann vorzugsweise beim Sächsischen Obergericht – oder durch Mitnutzung einer entsprechenden Einrichtung eines anderen Landes der Bundesrepublik Deutschland geschaffen werden; im letzteren Falle sollte angestrebt werden, das erwähnte Bestimmungsrecht der sächsischen Richter durch Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zu sichern.

Alle Richter an einem der Verwaltungsgerichte des Freistaats Sachsen müssen jederzeit Zugang zu der Datenbank und zu den Erkenntnismittellisten haben. Sie müssen ferner befugt sein, die Erkenntnismittellisten in den von ihnen geführten Asylprozessen zu verwenden. Auch alle Prozessbeteiligten sollten über die Verlinkung in den Erkenntnismittellisten lesenden Zugriff auf die Datenbank haben; das gilt vor allem für prozessbevollmächtigte Rechtsanwälte vom Zeitpunkt der Klageerhebung oder Antragstellung im Eilverfahren an. Natürlich können Richter zusätzliche Erkenntnismittel zum Verfahrensgegenstand machen, nur sollte darauf hingewirkt werden, solche zusätzlichen Erkenntnismittel baldmöglichst in die zentrale Datenbank aufzunehmen.

Es empfiehlt sich, die Leitung der Zentralen Einrichtung, sollte sie vom Freistaat Sachsen betrieben werden, einem hauptamtlichen Beschäftigten des Höheren Dienstes zu übertragen. Hierfür kommen Juristen, aber auch etwa Historiker, Politikwissenschaftler oder Islamwissenschaftler in Betracht. Der Zentralen Einrichtung kann je nach der fachlichen Qualifikation ihrer Mitarbeiter gestattet werden, spezifische Rechercheaufträge der Verwaltungsgerichte zu bearbeiten.

Begründung:

Die Pflege der Erkenntnismittel sowie die Führung der Erkenntnismittellisten sind Teil der richterlichen Sachaufklärung im Ausländer- und Asylprozess. Sie fallen jedoch in sämtlichen Prozessen, die dasselbe Land betreffen, in gleicher Weise an. Es erscheint deshalb nicht sinnvoll, dass diese Leistungen von allen für ein Land zuständigen Kammern und Senaten parallel erbracht werden; vielmehr bietet sich eine Zentralisierung an. Dies eröffnet zugleich die Möglichkeit einer weitergehenden Digitalisierung. Beides erspart dem einzelnen Richter langwierige Recherchearbeiten in den einschlägigen Datenbanken und fördert ein professionelles einheitliches Auftreten gegenüber den Verfahrensbeteiligten. Die Erkenntnisse über ein Land tagesaktuell zu halten, ist oft zeitintensiv, und ein Zweifel bleibt, ob nichts übersehen wurde.

Es steht im Raum, dass die Gerichte des Freistaates entsprechende zentrale Einrichtungen eines anderen Landes mitnutzen. Dazu bedürfte es einer Verwaltungsvereinbarung beider Länder, welche die Nutzungsrechte sowie technische Fragen und die Kosten regelt. Alternativ könnte eine eigene Zentrale Einrichtung etwa beim Oberverwaltungsgericht gebildet werden. Das OVG hebt freilich hervor, dass eine solche Einrichtung nicht mit den dort vorhandenen personellen Ressourcen (etwa der Bibliothek) betrieben werden könnte, sondern zusätzliches Personal erforderte.

Sollte der Freistaat Sachsen eine eigene Einrichtung schaffen, so sollte das Verhältnis geregelt werden, in dem die Zentrale Einrichtung zu den einzelnen mit Asylprozessen befassten Richtern steht. Das betrifft zunächst das Recht der Richter, die Aufnahme neuer Erkenntnismittel in die Datenbank und die Liste zu verlangen und einer Entfernung von Erkenntnismitteln als überholt oder fehlerhaft zu widersprechen. Es muss klargestellt werden, dass die Zentrale Einrichtung auch insofern eine dienende Funktion erfüllt; jeder Richter und jeder Spruchkörper muss das Bestimmungsrecht über die Erkenntnismittel behalten, aus denen er seine Sachaufklärung bezieht. Praktisch kann dies etwa dadurch geschehen, dass die Zentrale Einrichtung in festen zeitlichen Abständen, die von Land zu Land variieren können, die im Änderungsmodus aktualisierte Fassung der Erkenntnismittelliste an die Gerichte mit der

Aufforderung zur Stellungnahme versendet und die eingegangenen zusätzlichen Änderungswünsche einarbeitet.

Es erscheint wünschenswert, eine solche Regelung auch dann anzustreben, wenn der Freistaat Sachsen keine eigene Zentrale Einrichtung schafft, sondern sich einer entsprechenden Einrichtung eines anderen Landes der Bundesrepublik Deutschland anschließt. Andernfalls wäre verstärkt damit zu rechnen, dass neben den „zentralen“ Erkenntnismittellisten doch weiterhin von Gericht zu Gericht unterschiedliche zusätzliche Erkenntnismittel Verwendung finden, was den Rationalisierungs- und Beschleunigungsertrag der Zentralisierung deutlich schmälern würde.

Näher geregelt werden sollte ferner das Nutzungsrecht. Selbstverständlich muss das Nutzungsrecht allen sächsischen Verwaltungsrichtern zustehen, und zwar verfahrensunabhängig und nicht nur denjenigen, die nach dem aktuellen Geschäftsverteilungsplan ihres Gerichts mit Asylsachen des jeweiligen Landes befasst sind. Klar muss auch sein, dass das Nutzungsrecht jederzeit – auch an Wochenenden und zur Nachtzeit – besteht. Ein verfahrensabhängiges Nutzungsrecht sollte aber auch allen Prozessbeteiligten zustehen, insbesondere den prozessbevollmächtigten Rechtsanwälten vom Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung an. So wird das rechtliche Gehör effektiv gewährt; zugleich werden die Gerichte entlastet, die andernfalls die Erkenntnismittel doch in „analoger“ Form zum Zwecke der Einsichtnahme auf der Geschäftsstelle vorhalten müssten. Erkenntnismittel, die „nur für den Dienstgebrauch“ übermittelt wurden, können ggfs. gesperrt werden; will das Gericht sie zur Sachaufklärung verwenden, gilt für sie indes nichts Besonderes.

Errichtet der Freistaat Sachsen eine eigene Zentrale Einrichtung, so sollte diese von einem hauptamtlichen Beschäftigten des Höheren Dienstes (sowie den erforderlichen Sachbearbeitern) geführt werden, der Jurist sein kann, aber nicht muss; Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass auch etwa Historiker, Politikwissenschaftler oder Islamwissenschaftler geeignet sein können. Über die Pflege der Erkenntnismittel hinaus könnte diesem Beschäftigten auch die Aufgabe übertragen werden, im Rahmen seiner persönlichen fachlichen Kompetenz auf Anfrage einzelner Berichterstatter Ausarbeitungen zu konkreten Fragestellungen zu erstellen.

2. Elektronische Übersetzungsprogramme

Den Gerichten sollten elektronische Übersetzungsprogramme zur Verfügung gestellt werden, die auf die spezifischen richterlichen Bedürfnisse ausgerichtet sind. Das betrifft vor allem die Übersetzung von englischsprachigen Erkenntnismitteln.

Begründung:

Entgegen § 184 GVG ist im Asylverfahren die Verwertung fremdsprachiger Erkenntnismittel üblich, zumeist solche in englischer, nicht selten auch etwa in französischer Sprache. Hier sind die Gerichte auf Übersetzungsprogramme angewiesen. Die frei im Netz zugänglichen Programme sind aber von der möglichen Textmenge her in einer Weise beschränkt, die dem praktischen Bedürfnis in Asylverfahren nicht gerecht wird.

II. Regelungen des Bundesrechts für bestimmte Herkunftsstaaten

1. Konzept der sicheren Herkunftsstaaten

Das bestehende Konzept der sicheren Herkunftsstaaten hat sich als solches bewährt; es sollte beibehalten werden. Welcher Staat als sicherer Herkunftsstaat gilt, sollte unverändert durch Gesetz bestimmt werden; durch Rechtsverordnung sollte nur ein bislang als sicher eingestuftes Herkunftsstaat aus der Liste herausgenommen, nicht aber umgekehrt ein weiterer Herkunftsstaat erstmals als sicher eingestuft werden dürfen.

Ein Staat sollte grundsätzlich nur dann als sicherer Herkunftsstaat eingestuft werden, wenn in ihn auch abgeschoben werden kann und werden soll.

Begründung:

Das System der sicheren Herkunftsstaaten hat sich bewährt und bietet auch bei Gericht Möglichkeiten zur Beschleunigung des Verfahrens. Zudem wird durch die Aufnahme eines Staates in die Liste sicherer Herkunftsstaaten eine Botschaft transportiert, die helfen könnte, Menschen in den betreffenden Herkunftsstaaten davon abzuhalten, Geld und Zeit in die Stellung aussichtsloser Asylanträge zu investieren. Die Aufnahme in die Liste sicherer Herkunftsstaaten kann deshalb unter dem Blickwinkel der Reduzierung von Pull-Faktoren sinnvoll sein.

Rechtsanwalt Dr. Lehnert ist demgegenüber der Ansicht, dass sich das Konzept nicht bewährt habe. Es habe die Verfahren nicht beschleunigt, sondern verkompliziert und führe auch zu einer illegitimen Verkürzung des Rechtsschutzes.

Eine Erweiterung der aktuellen Liste sicherer Herkunftsstaaten wird kritisch gesehen. Das betrifft schon die Rechtsform. Nach aktueller Rechtslage werden die „sicheren Herkunftsstaaten“ durch Gesetz bestimmt. Ein aktueller Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht

vor, auch eine Bestimmung durch Rechtsverordnung zu ermöglichen. Das ist abzulehnen; es dürfte schon mit Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG in dessen gegenwärtiger Fassung unvereinbar sein („Staaten ... werden durch Gesetz ... bestimmt“) und regelmäßig Zweifeln begegnen, ob dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der normativen Vergewisserung Genüge geschehen ist (BVerfG, Urt. v. 14. Mai 1996 - 2 BvR 1938/93 - Rn. 181 ff.). Eine Rechtsverordnung hätte außerdem den Nachteil, dass die Verwaltungsgerichte eine Verwerfungskompetenz hätten, was bei unterschiedlicher Beurteilung jedenfalls bis zu einer höchstrichterlichen Klärung zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen würde. Richtig und wichtig ist jedenfalls die in § 29a Abs. 3 AsylG normierte gegenläufige Verordnungsermächtigung, um im Falle negativer politischer Entwicklungen in einem sicheren Herkunftsstaat schnell handeln zu können.

Die Aufnahme eines Staates in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten ist auch nur dann sinnvoll, wenn in diesen Staat auch tatsächlich alsbald abgeschoben wird. Andernfalls führt die Ausweisung nur zu asylrechtlichen Eilverfahren (§ 36 AsylG), was bei fehlender Abschiebepaxis einen sinnlosen zusätzlichen Aufwand darstellt.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten in Art. 61 ff. der Verordnung (EU) 2024/1348 vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU geregelt ist, die im Sommer 2026 in Kraft tritt.

2. Visumspflicht für Venezuela

Die Bundesregierung sollte aufgefordert werden zu prüfen, ob für Staatsangehörige aus Venezuela eine Visumspflicht eingeführt wird.

Begründung:

Asylsuchende aus Venezuela werden derzeit ausschließlich nach Sachsen zugewiesen; Venezuela ist hier derzeit Hauptherkunftsland.

Die hohe Anzahl von (unbegründeten) Asylanträgen betreffend das Herkunftsland Venezuela wird auch durch die einfachen Einreisemöglichkeiten befördert. Eine Visumspflicht könnte diese Zahl reduzieren, sei es durch eine geringere Einreise in die EU oder dadurch, dass ein anderer EU-Staat, etwa Spanien, der ein Schengen-Visum ausgestellt hat, nach Art. 12 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig wird.

Die Einführung einer Visumspflicht könnte nach dem sog. Visa-Aussetzungsmechanismus nach Art. 8 der Verordnung (EU) 2018/1806 (EU-Visa-VO) initiiert werden. Die Voraussetzungen von Art. 8 Abs. 2 Satz 1 Buchst. b EU-Visa-VO dürften im Falle von Venezuela

vorliegen, so dass eine entsprechende Information der EU-Kommission seitens der Bundesregierung in Betracht kommt. Die Kommission würde auch zu prüfen haben, ob andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union betroffen sind, was für Spanien der Fall sein dürfte. All dies gälte es zu prüfen. Die Sächsische Staatsregierung sollte eine entsprechende Prüfung durch die Bundesregierung anregen.

Rechtsanwalt Dr. Lehnert tritt der Anregung nicht bei. Er sieht darin eine unzulässige Verquickung von legitimen Zielen des Aufenthaltsrechts mit den asylrechtlichen Konsequenzen.

III. Zuständigkeitskonzentration

1. Konzentration von Asylsachen aus bestimmten Herkunftsländern

§ 83 Abs. 3 AsylG erlaubt den Ländern, Asylsachen aus bestimmten Herkunftstaaten bei einem Verwaltungsgericht für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte zu konzentrieren. Das Sächsische Staatsministerium der Justiz hat hiervon für zahlreiche Herkunftstaaten durch § 26a SächsJustOrgVO Gebrauch gemacht. Es sollte geprüft werden, ob die Konzentration auf weitere Herkunftstaaten – etwa solche in Nordafrika – erstreckt werden könnte.

Begründung:

Die Konzentration von Asylsachen aus bestimmten Herkunftsländern fördert neben der Generierung von Synergieeffekten auch die Einheitlichkeit der Rechtsprechung in Bezug auf die jeweiligen Länder. Dass § 26a SächsJOrgVO jetzt süd- und mittelamerikanische Staaten aus dem Konzentrationskanon ausnimmt, ist dem Umstand geschuldet, dass andernfalls Sachzusammenhänge in Venezuela-Verfahren nicht berücksichtigt werden könnten. Das ist somit keine Absage an das Modell, sondern dient der Feinabstimmung. Die Konzentration hat sich bewährt, man könnte sie auf andere Länder mit geringem oder mittelgroßem Fallaufkommen ausbauen, zu denken ist etwa an die nordafrikanischen Staaten. Dies bedarf aber einer vorherigen Klärung des länderbezogenen Eingangs und des Bestands bei den einzelnen Verwaltungsgerichten.

2. Konzentration von Dublin-Sachen zu bestimmten Zielstaaten

Die Landesregierung sollte im Bundesrat anregen, § 83 Abs. 3 AsylG dahin zu ändern, dass einem Verwaltungsgericht auch Dublin-Sachen zu bestimmten Zielstaaten für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte zugewiesen werden können.

Begründung:

§ 83 Abs. 3 AsylG erlaubt zwar die Konzentration von Asylsachen aus bestimmten „Herkunftsstaaten“, nicht jedoch auch die Konzentration von Asylsachen, in denen es um die Abschiebung in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union auf der Grundlage der Dublin-III-Verordnung geht (sog. Dublin-Sachen), in denen es also nicht um die Verfolgungslage im Herkunftsstaat, sondern um die Schutzlage in dem anderen Mitgliedstaat geht. Eine solche Konzentration wäre aber ebenso wünschenswert wie diejenige nach Herkunftsstaaten: Auch insofern generiert eine Konzentration Synergieeffekte; auch insofern fördert sie die Einheitlichkeit der Rechtsprechung in Bezug auf die jeweiligen Mitgliedstaaten. Die Konzentration sollte neben echten Dublin-Sachen (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG) auch Sekundär-migrationsfälle (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG) umfassen.

IV. Gerichtsverfassung und Geschäftsverteilung**1. Bildung reiner Asylkammern**

Die Staatsregierung hat den Verwaltungsgerichten zusätzliche R 1-Stellen zugewiesen und angeregt, hieraus reine Asylkammern (d.h. Kammern mit ausschließlicher Zuständigkeit für Asylsachen) zu bilden; den Kammervorsitz sollen die Präsidien vorhandenen Vorsitzenden Richtern im Wege des Doppelvorsitzes übertragen.

Das Konzept hat sich in Chemnitz bislang bewährt und wird von der Kommission begrüßt. Allerdings sollten die Präsidien dieser Gerichte gebeten werden, solchen Richtern, die dies wünschen, zu erlauben, nach einer bestimmten Zeit der Mitgliedschaft in einer solchen reinen Asylkammer (etwa nach drei Jahren) bei sich bietender Gelegenheit in eine andere Kammer zu wechseln („Rotation“).

Begründung:

Die personelle Verstärkung der Verwaltungsgerichte war und ist dringend erforderlich und wird begrüßt. Offen ist, ob dies zur Verstärkung bestehender Kammern oder zur Bildung neuer Kammern dienen soll; da es zusätzliche R 2-Stellen nicht geben soll, könnten neue Kammern nur reine Asylkammern sein, die praktisch ausschließlich Einzelrichtersachen bearbeiten und von einem praktisch nur nominellen Vorsitzenden geführt werden, der zugleich und überwiegend einer „Normalkammer“ vorsitzt. Die Bildung reiner Asylkammern generiert Synergieeffekte; gerade Asylverfahren bieten sich aufgrund der sich ständig wiederholenden Fallkonstellationen für eine routinierte Bearbeitung an und lassen sich durch einen frühen

Verhandlungstermin erheblich beschleunigen, besonders zu Herkunftsstaaten mit einer nur geringen Anerkennungsquote. Zugleich fördern derartige Konzentrationen die Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Vom Verwaltungsgericht Chemnitz werden bislang gute Erfahrungen mit diesem Modell berichtet. Jedenfalls für die gegenwärtigen Zeiten einer erheblichen Belastung der Verwaltungsgerichte mit Asylsachen gibt die Kommission daher diesem Modell den Vorzug.

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass das Modell reiner Asylkammern für die dort tätigen Richter mit gravierenden Nachteilen verbunden sein kann. Zum einen bleibt ihnen wegen der ausschließlichen Zuständigkeit für Asylsachen die Befassung mit allgemeinen Verwaltungssachen auf längere Zeit verschlossen; diese Kehrseite der Spezialisierung dürfte sich gerade bei jüngeren Richtern und damit in der Eingangsinstanz als besonders nachteilig erweisen. Zum zweiten entfällt praktisch jegliche Rechtsprechungstätigkeit im Kollegium der Kammer und damit ein wichtiger und prägender Aspekt der richterlichen Tätigkeit überhaupt. Zum dritten schließlich besteht die nicht geringe Gefahr, dass die Mitglieder einer solchen reinen Asylkammer als Richter „zweiter Klasse“ angesehen werden. Diesen Bedenken sollten die Präsidien der Gerichte bei der Einrichtung und Besetzung reiner Asylkammern dadurch Rechnung tragen, dass sie Richtern, die dies wünschen, erlauben, nach einer bestimmten Zeit der Mitgliedschaft in einer solchen reinen Asylkammer (etwa nach drei Jahren) bei sich bietender Gelegenheit in eine andere Kammer zu wechseln („Rotation“).

2. Einzelrichter

Die Staatsregierung sollte im Bundesrat darauf hinwirken, dass das Asylgesetz dahin geändert wird, dass in Asylsachen – insofern abweichend von der Regel des § 6 VwGO – auch in Hauptsacheverfahren der originäre Einzelrichter mit der Befugnis zuständig ist, die Klage bei Vorliegen besonderer Umstände auf die Kammer zu übertragen (vgl. § 76 Abs. 4 AsylG).

Begründung:

Die Kommission ist einhellig der Auffassung, dass an dem Kammerprinzip, welches den Verwaltungsprozess auch in der Eingangsinstanz beherrscht, als Prinzip festgehalten werden sollte. Anders als im Zivilprozess geht es um die Rechtmäßigkeit des Staatshandelns sowie nicht selten um Weichenstellungen für die künftige Verwaltungspraxis; dem wäre das alternative Einzelrichterprinzip, das mittlerweile dem Zivilprozess zugrundeliegt (vgl. § 348 ZPO), nicht angemessen.

Für den Asylprozess gilt indes Besonderes: Hier wird die Praxis durch sich ständig wiederholende Fallkonstellationen geprägt; nur sehr wenige Verfahren sind von fallübergreifender

Bedeutung. Demzufolge ist die Behandlung der Sache durch den Einzelrichter die absolute Regel, diejenige durch die Kammer die seltene Ausnahme. Es wäre demzufolge sinnvoll, jede Sache mit ihrem Eingang sogleich beim Einzelrichter anhängig werden zu lassen und diesem nur die Befugnis (und die Pflicht) aufzuerlegen, bei Vorliegen gesetzlich bestimmter Voraussetzungen die Sache der Kammer zu übertragen. So liegt es nach bestehendem Recht jedoch nur in Eilsachen (§ 76 Abs. 4 AsylG), nicht jedoch in Hauptsacheverfahren; hier bedarf es zur Begründung der Zuständigkeit des Einzelrichters in jeder einzelnen Sache eines gesonderten Übertragungsbeschlusses der Kammer, zu dem obendrein zuvor die Streitbeteiligten angehört werden müssen. Dieses Verfahren ist in der Praxis längst zu leerer Förmerei geworden, die ohne Not oder Ertrag Ressourcen sowohl bei den Richtern wie bei den Geschäftsstellen und den Verfahrensbeteiligten bindet.

Die Kommission hat erwogen, die Praxis dieser Einzelrichterübertragungen zu rationalisieren und damit zu vereinfachen, etwa indem die Anhörung der Streitparteien schon dem Bundesamt überantwortet wird oder indem die Geschäftsstellen im Wochenrhythmus sämtliche anstehenden Einzelrichterübertragungen einer Kammer den Richtern der Kammer in der äußerlichen Form von Sammelbeschlüssen vorlegen. Sie hat diese Vorschläge jedoch verworfen, weil den denkbaren Vorteilen überwiegende Nachteile gegenüberstehen, nicht zuletzt eine erhebliche Zusatzbelastung der ohnehin schon überlasteten Geschäftsstellen.

3. Rechtsmittelrecht

Die Staatsregierung sollte im Bundesrat auf eine Änderung des § 78 AsylG hinwirken, so dass das Verwaltungsgericht die Berufung bei grundsätzlicher Bedeutung und bei Divergenz (§ 78 Abs. 3 Nr. 1 und 2 VwGO) auch selbst zulassen kann. Diese Möglichkeit der Berufungszulassung sollte auch dann bestehen, wenn das Verwaltungsgericht die Klage im Asylpunkt als „offensichtlich unzulässig“ oder „offensichtlich unbegründet“ abweist, der Zulassungsgrund aber andere Schutzgründe betrifft.

Begründung:

Über den Vorschlag, dem Verwaltungsgericht die Zulassung der Berufung bei grundsätzlicher Bedeutung und bei Divergenz zu gestatten, wird seit geraumer Zeit diskutiert. Diese Möglichkeit wird deutschlandweit von den Verwaltungsgerichten gefordert, von den Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen hingegen überwiegend skeptisch gesehen.

Die Kommission befürwortet den Vorschlag. Es gibt im Asylrecht immer wieder grundsätzlich klärungsfähige und -bedürftige Rechts- und Tatfragen. Diese betreffen nicht immer nur die Asylgründe, sondern oft auch andere Schutzgründe, ob etwa in einem bestimmten

Herkunftsstaat Zivilpersonen flächendeckend lebensbedrohenden Gefahren im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG ausgesetzt sind oder erniedrigende oder unmenschliche Lebensbedingungen im Sinne von Art. 3 EMRK, Art. 4 der Grundrechtecharta drohen. Die Möglichkeit der Klärung dieser Fragen durch das jeweilige Oberverwaltungsgericht sollte nicht davon abhängen, ob die unterlegenen Verfahrensbeteiligten die „richtigen“ Grundsatzfragen aufwerfen und diese auch den prozessualen Anforderungen entsprechend begründen. Eine frühe obergerichtliche und damit eventuell auch höchstgerichtliche Klärung dient der Verfahrensbeschleunigung sowie einer einheitlichen und zudem zeitnahen Rechtsprechung; jede Beschleunigung im Instanzenzug verringert die Gefahr, dass die Ober- und Höchstgerichte mit aktuellen Problemlagen zu spät befasst werden. Für die Verwaltungsgerichte eröffnet eine solche Klärung die Möglichkeit unstreitiger Erledigungen oder doch weniger aufwendig zu begründender Entscheidungen. Insgesamt dient sie dem Rechtsfrieden.

4. Einzelrichter beim Oberverwaltungsgericht

Die Staatsregierung sollte im Bundesrat darauf hinwirken, dass die Befugnis des Berufungssenats beim Oberverwaltungsgericht, die Entscheidung über die Berufung einem seiner Mitglieder als Einzelrichter zu übertragen (§ 79 Abs. 3 AsylG), erweitert wird.

Begründung:

§ 79 Abs. 3 AsylG erlaubt derzeit die Übertragung des Berufungsverfahrens auf den Einzelrichter, wenn der Senat eine Entscheidung zu der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in dem Herkunfts- oder Zielstaat getroffen hat, die nicht durch eine entscheidungserhebliche Veränderung der Lage überholt ist, die Sache sonst keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat. Das ist in wenigstens zweifacher Hinsicht zu eng. Zum einen setzt die Vorschrift eine Klärung der allgemeinen Lage im Herkunfts- oder Zielstaat durch den Senat selbst voraus; es fehlt die – neu geschaffene – Möglichkeit, dass die Klärung (auf Revision gegen ein Urteil eines anderen Instanzgerichts) durch das Bundesverwaltungsgericht erfolgt ist. Zum anderen und vor allem fehlt die Befugnis zur Einzelrichterübertragung, wenn die Berufung nur wegen eines Verfahrensfehlers zugelassen worden ist.

V. Proberichter

1. Wegfall der Sperrfrist

Die Staatsregierung sollte im Bundesrat darauf hinwirken, dass Richter auf Probe vom ersten Tag an Asylsachen als Einzelrichter behandeln dürfen.

Begründung:

Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO darf ein Richter auf Probe im ersten Jahr nach seiner Ernennung nicht Einzelrichter sein; unbenommen bleibt nur die allgemeine Möglichkeit des § 87a Abs. 2 und 3 VwGO, dass die Streitbeteiligten übereinstimmend mit einer Entscheidung durch den Berichterstatter der Kammer einverstanden sind. § 76 Abs. 5 AsylG verkürzt diese Sperrfrist in Asylsachen auf sechs Monate. Diese Verkürzung ist halbherzig und geht an den praktischen Erfordernissen vorbei. Die Sperrfrist sollte in Asylsachen vollständig entfallen.

Auszugehen ist allerdings davon, dass die Sperrfrist des § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO mit Recht besteht. Der Verwaltungsprozess unterliegt dem Kammerprinzip; die Übertragung einfacher Sachen auf den Einzelrichter ist die Ausnahme. Auch die Entscheidung einfacher Sachen setzt eine Lebens- und Berufserfahrung voraus, die ein Berufsanfänger sich typischerweise erst erwerben muss und deren Zeitbedarf das Gesetz auch an anderer Stelle mit einem Jahr bemisst (Schöffengericht; Familiengericht; Insolvenzgericht). Für die Kammer entsteht damit regelmäßig der Zwang, auch einfach gelagerte Sachen durch die Kammer zu behandeln, wenn für die Bearbeitung der Sache nach der kammerinternen Geschäftsverteilung ein Proberichter im ersten Jahr zuständig ist. Das ist aber erträglich, weil die Übertragung auf den Einzelrichter nach der Konzeption des Gesetzes ohnehin die Ausnahme sein soll.

In Asylsachen ist das Verhältnis von Regel und Ausnahme jedoch umgekehrt; einfach gelagerte Sachen (mit der möglichen Zuständigkeit des Einzelrichters) sind die Regel, „kammerbedürftige“ Sachen die (seltene) Ausnahme. Ein Richter auf Probe kann daher die erwünschte Berufserfahrung nur in anderen als Asylsachen erwerben. Dann aber ist die Verkürzung der Sperrfrist in Asylsachen auf ein halbes Jahr unbehelflich; entweder das übliche Maß an Lebens- und Berufserfahrung wird auch in Asylsachen erwartet, dann müsste es bei der einjährigen Sperrfrist auch in Asylsachen verbleiben, oder sie wird in Asylsachen nicht (oder nicht in demselben Maße) erwartet, dann müsste die Sperrfrist in Asylsachen gänzlich entfallen.

Überwiegende Gründe sprechen dafür, auf die Sperrfrist in Asylsachen vollständig zu verzichten. Auszugehen ist davon, dass der Richter auf Probe regelmäßig einer Kammer angehört, die neben Asylsachen auch allgemeine Verwaltungssachen behandelt. Für diese

allgemeinen Verwaltungssachen gilt für ihn die einjährige Sperrfrist, so dass er in die typische Tätigkeit eines Verwaltungsrichters hineinwachsen kann. Es ist nicht ersichtlich, weshalb ihm die Entscheidung von Asylsachen dann nicht vom ersten Tage an zugetraut werden dürfte. Bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit dürfen Richter auf Probe vom ersten Tage an als Strafrichter oder Amtsrichter sowie bei den meisten Zivilsachen beim Landgericht als Einzelrichter (§ 348 Abs. 1 ZPO) tätig sein; das „Mehr“, welches bei den Verwaltungsgerichten die regelmäßige Zuständigkeit der Kammer rechtfertigt, nämlich die Wegweisung für künftiges Verwaltungshandeln über den Einzelfall hinaus, kommt Asylsachen nur in den seltenen Fällen zu, die ohnehin der Kammer vorbehalten sind.

Eine andere Frage ist, ob ein Richter auf Probe in einer reinen Asylkammer eingesetzt werden sollte (dazu oben IV.1.), und dies womöglich schon vom ersten Tage an. Diese Frage betrifft das Personalentwicklungskonzept der jeweiligen Justizverwaltung sowie die Geschäftsverteilung durch das Präsidium des jeweiligen Gerichts (vgl. noch unten). Sie sollte nicht durch das Gesetz präjudiziert werden.

2. Proberichterkonzept

Das Staatsministerium sollte Bewerbern um ein Richteramt, die sich für die Verwaltungsgerichtsbarkeit interessieren und die nötige persönliche und fachliche Eignung aufweisen, schon bei der Einstellung für den Fall der Bewährung nach Maßgabe der verfügbaren Planstellen eine Verplanung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Aussicht stellen. Mittelfristig sollte angestrebt werden, für neue Proberichter Planstellen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Verfügung stellen zu können; im Rahmen einer Übergangsregelung sollten die verfügbaren Planstellen jedoch so bewirtschaftet werden, dass auch das begründete Vertrauen vorhandener Staatsanwälte, die nach den Bedingungen des gegenwärtigen Personalentwicklungskonzepts eingestellt und verplant wurden und die noch in die Verwaltungsgerichtsbarkeit wechseln wollen, nicht enttäuscht wird. Die Verplanung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sollte einem Wunsch des Richters, in eine andere Gerichtsbarkeit oder in die Staatsanwaltschaft zu wechseln, auch künftig nicht entgegenstehen.

Proberichter, denen hiernach eine Verplanung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Aussicht gestellt wurde, sollten künftig von vornherein oder doch jedenfalls ab Beginn des zweiten Probejahres einem Verwaltungsgericht zugewiesen werden. Die Präsidien der Verwaltungsgerichte sollten Proberichter möglichst noch nicht einer reinen Asylkammer zuweisen, frühestens jedoch dann, wenn sie bereits zwei Jahre bei einem Verwaltungsgericht tätig gewesen sind.

Begründung:

Bewerbern für den höheren Justizdienst des Landes möglichst frühzeitig eine einigermaßen verlässliche Verplanungsperspektive zu bieten, welche den künftigen Gerichtszweig einschließt, entspricht der bewährten Praxis in fast allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland und seit geraumer Zeit auch den Forderungen speziell der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Freistaat Sachsen. Die Argumente sind bekannt und müssen hier nicht wiederholt werden. Ergänzend sei lediglich darauf hingewiesen, dass eine Verplanung in einer anderen Gerichtsbarkeit oder bei der Staatsanwaltschaft mit einem oft erst mehrere Jahre späteren Wechsel in die Verwaltungsgerichtsbarkeit für den Betroffenen zu erheblichen Karriere- nachteilen im Ländervergleich und für den Freistaat Sachsen zu einer entsprechend verminderten Repräsentanz bei den Bundesgerichten – bei Richtern wie bei wissenschaftlichen Mitarbeitern – führen kann.

Hinzu kommt, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit derzeit durch die erhebliche Belastung mit Asylsachen gekennzeichnet ist, die bei den Verwaltungsgerichten der Eingangsinstanz praktisch durchweg durch Einzelrichter bearbeitet werden. Diese Tätigkeit ist prägend; erwartet werden zügige und rationelle Erledigungen, was den raschen Erwerb politisch-historischen Wissens über bestimmte auswärtige Staaten sowie trittsichere Routine erfordert. Die Bearbeitung allgemeiner Verwaltungssachen tritt dahinter quantitativ zurück. Die Bereitschaft, diese Last zu schultern, ist gewissermaßen der Preis für den Berufswunsch des Verwaltungsrichters. All dies muss bei Bewerbung und Einstellung bekannt und bewusst sein; es sollte frühzeitig zur Grundlage der Personalentwicklung gemacht werden.

Werden Richter, die während ihrer Probezeit einem Verwaltungsgericht zugewiesen waren, demgegenüber in einem anderen Gerichtszweig oder bei der Staatsanwaltschaft verplant, so gehen das erworbene Sonderwissen und die erlangte Routine in dem Zeitpunkt verloren, in dem sie beginnen könnten, Früchte zu tragen. Für eine frühzeitige Verplanungsperspektive spricht deshalb nicht nur das berechnete Interesse des Berufsanfängers, sie liegt auch im öffentlichen Interesse an einer möglichst effektiven Bewältigung der Verfahrenslast aus Asylsachen.

Richter auf Probe in der Verwaltungsgerichtsbarkeit müssen sich freilich unverändert auch und vornehmlich anhand allgemeiner Verwaltungssachen in kollegialer Behandlung in einer Kammer bewähren. Das steht einem zu frühen Einsatz in einer reinen Asylkammer entgegen. Es ist Sache der Präsidien, diesem Anliegen im Rahmen der Geschäftsverteilung Rechnung zu tragen. Daran soll hier nur kurz erinnert werden.

VI. Verfahrensrecht und Verfahrenspraxis

1. Frühzeitige Klarstellung des Klagezieles

Das Verfahren kann entlastet, ggfs. sogar auf eine mündliche Verhandlung verzichtet werden, wenn zwischen dem Gericht und dem klägerischen Prozessbevollmächtigten frühzeitig das eigentliche Klageziel geklärt, etwa klargestellt wird, dass nur ein subsidiärer Schutzstandard begehrt wird. Damit ist freilich nur zu rechnen, wenn ein derart beschränktes Begehren auch Erfolg verspricht. Das Verwaltungsgericht sollte deshalb in geeigneten Sachen die Ladung zur mündlichen Verhandlung nicht nur mit der Anfrage verbinden, ob auf mündliche Verhandlung verzichtet wird, sondern auch auf bisherige einschlägige Rechtsprechung verweisen, die ein subsidiäres Schutzbegehren tragen kann, oder sonst das Verfahren ggfs. vorab durch richterliche Hinweise lenken. Eine derart offene Kommunikation, die gleichwohl jede Nähe zu einem „Deal“ vermeidet, sollte auch Gegenstand der richterlichen wie der anwaltlichen Fortbildung sein.

2. Weitergehende Mitwirkung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

In den routinemäßigen Gesprächen mit dem BAMF sollte darauf hingewirkt werden, dass die Präsenz von Vertretern des BAMF auch in Terminen zur mündlichen Verhandlung vor den Einzelrichtern beim Verwaltungsgericht deutlich erhöht wird. Die Verwaltungsgerichte sollten ihrerseits auf die Anwesenheit eines Sitzungsvertreters des BAMF in geeigneten Sachen ausdrücklich dringen. Voraussetzung ist allerdings jeweils, dass solche Sitzungsvertreter auch befugt und bereit sind, den strittigen Bescheid ggfs. zu ändern oder ein Anerkenntnis abzugeben.

Das Verwaltungsgericht kann das BAMF auch im vorbereitenden Verfahren zur ergänzenden Sachverhaltsaufklärung heranziehen. Das kommt bei frühzeitiger Klagebegründung in Betracht, wenn diese über den Vortrag im Verwaltungsverfahren hinausgeht.

Schließlich sollte das BAMF Familienverbände auch verfahrensmäßig möglichst zusammen verbescheiden oder bei getrennter Verbescheidung auf andere Familienangehörige und deren Aufenthaltsstatus Rücksicht nehmen. Vor allem steht wegen §

34 Abs. 1 Nr. 4 AsylG die Aufenthaltsgestattung von Familienangehörigen, die noch „im Verfahren“ sind, einer Abschiebungsandrohung regelmäßig entgegen.

3. Bescheidung von Beweisanträgen

Gegenstand der richterlichen Fortbildung sollte verstärkt die Behandlung von Beweisanträgen sein, sei es im vorbereitenden Verfahren, in der mündlichen Verhandlung oder erst im Urteil.

Die Staatsregierung sollte im Bundesrat auf eine Änderung des geltenden Prozessrechts dahin hinwirken, dass auch unbedingt gestellte Beweisanträge – nach dahingehendem Hinweis in der mündlichen Verhandlung – erst im Urteil verbeschieden werden müssen.

Begründung:

Beweisanträge dienen nicht nur der Sachaufklärung; sie sind nicht selten – allein oder zugleich – Instrument der Prozesstaktik. Ihre Vielfalt erfordert flexiblen Umgang. Hier können Routinen entwickelt und durch gezielte Fortbildung angeregt werden.

So kann es sinnvoll sein, einem Beweisantrag schon im vorbereitenden Verfahren stattzugeben (etwa bei Fragen zur Behandelbarkeit besonderer Erkrankungen im Herkunfts- oder Zielstaat), während eine Ablehnung oft neuen Vortrag und ggfs. neue Beweisanträge provozieren kann. Hilfreich wäre hingegen, wenn Beweisanträge angekündigt werden, die dann in der mündlichen Verhandlung gestellt werden. Allerdings dürften solche Beweisanträge oder Beweisankündigungen eher selten sein. Beweisanträge erst in der mündlichen Verhandlung dienen oft auch dazu, „alle Register zu ziehen“ und ggf. Fehler zu generieren.

Eine Entscheidung über Beweisanträge erst im Urteil vermeidet (gerade für neue Kollegen und Proberichter) unnötige Drucksituationen in der mündlichen Verhandlung und wirkt dem Einsatz von Beweisanträgen allein zur Verfahrensverzögerung entgegen. Das geltende Prozessrecht gestattet dies freilich nur, wenn der Beweisantrag lediglich hilfsweise gestellt wurde, nicht hingegen bei unbedingt gestellten Beweisanträgen. Das sollte – jedenfalls für Asylsachen – geändert werden, nur muss das Gericht dann zur Wahrung des rechtlichen Gehörs schon in der mündlichen Verhandlung auf die Möglichkeit einer Antragsablehnung hinweisen.

4. Keine Ersetzung des Amtsermittlungsgrundsatzes durch den Beibringungsgrundsatz

Bestrebungen, den Amtsermittlungsgrundsatz in Asylsachen durch den Beibringungsgrundsatz (über § 36 Abs. 4 Satz 2 AsylG hinaus) zu ersetzen, sollten nicht weiterverfolgt, ein dahingehender Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages sollte im Bundesrat abgelehnt werden.

Begründung:

Der Amtsermittlungsgrundsatz zählt zu den prägenden Strukturmerkmalen des deutschen Verwaltungsprozessrechts. Er sichert dem Urteil eine möglichst zutreffende tatsächliche Grundlage und schafft so überhaupt erst die Voraussetzung dafür, dass das Urteil für die künftige Verwaltungspraxis auch fallübergreifend wegweisend sein kann. Den Amtsermittlungsgrundsatz im Asylprozess durch den Beibringungsgrundsatz zu ersetzen, wie von der derzeitigen Bundesregierung erwogen, liefe auf einen Systembruch hinaus und vermehrte obendrein das ohnehin problematische Sonderprozessrecht.

Von der Ersetzung wären für den Asylprozess auch keine Beschleunigungseffekte zu erwarten. Hinsichtlich des individuellen Verfolgungsschicksals treffen den Ausländer schon nach geltender Rechtslage erhebliche Mitwirkungspflichten, was einer Beibringungspflicht insofern nahekommt. Hinsichtlich der allgemeinen Verfolgungs-, Gefährdungs- und Schutzlage im Herkunfts- oder Zielstaat dürfte die Ersetzung des Amtsermittlungsgrundsatzes durch den Beibringungsgrundsatz jedoch mit Verfassungs- und insb. mit Europarecht unvereinbar sein. Sie wäre auch kontraproduktiv, müsste der Beibringungsgrundsatz doch nicht nur für den Asylkläger, sondern – aus Gründen der Waffengleichheit – gleichermaßen für die beklagte Behörde gelten. In jedem neuen Prozess müsste umfänglich „ab ovo“ neu vorgetragen werden, und bei unvollständigem Vortrag drohen Urteile, auf die künftiges Verwaltungshandeln nicht rechtssicher gegründet werden könnte. Unklar ist auch, wie es sich auswirkt, wenn das BAMF nicht erscheint: Gilt dann der einseitige Klägervortrag als zugestanden? Sind Versäumnisurteile denkbar? Was ist gerichtsbekannt? Müssen jegliche Erkenntnismittel in jedem einzelnen Verfahren wieder neu eingebracht werden? Wie wirkt sich die Entscheidung einer Kammer zu einem bestimmten Land auf ein anderes Verfahren aus?

Dresden, am 9. Juli 2025

gez. Rennert

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert

(Vorsitzender)