

PROF. DR. MAX DIETLEIN
PRÄSIDENT DES VERFASSUNGSGERICHTSHOFES
UND DES OBERVERWALTUNGSGERICHTS
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

4400 MÜNSTER, 27. November 1990
AEGIDIJKIRCHPLATZ 5
TELEFON 0251/505251



An die
Präsidentin
des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Ingeborg Friebe
- MdL -
Platz des Landtags 1

4000 Düsseldorf

Betr.: Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Siebtes Gesetz zur Änderung
des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Lande
Nordrhein-Westfalen - Landtagsdrucksache 11/526

Bezug: Ihr Schreiben vom 20.11.1990;
Einladung zur Anhörung von Sachverständigen im Rechtsausschuß des
Landtags am 5. Dezember 1990

Sehr geehrte Frau Präsidentin!

I.

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene vollständige Dekonzentration der asylrecht-
lichen Verfahren auf alle sieben erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte des
Landes befürworte ich nachdrücklich, da

- (1) der überproportional starke Anstieg der asylrechtlichen Verfahren in
den letzten Jahren nunmehr die Ausschöpfung aller Möglichkeiten gebietet,
die zu einer beschleunigten Abarbeitung dieser Materie führen können.
Hierzu gehört der Einsatz aller in I. Instanz tätigen Verwaltungsrichter/
innen. Nach einer unvermeidlichen Anlaufphase wird der zusätzliche
Einsatz der bisher nicht in gleichem Umfang wie die Asylgerichte
belasteten Verwaltungsgerichte Aachen, Arnsberg und Münster einer
zügigeren Erledigung der Asylverfahren förderlich sein.

Unabhängig davon werden auf jeden Fall

- (2) die Anreisewege für Asylbewerber und deren Prozeßbevollmächtigte aus den Zuständigkeitsbereichen der Verwaltungsgerichte Aachen, Arnsberg und Münster zum erstinstanzlichen Gericht auf ein zumutbares Maß verkürzt und
- (3) die durch die derzeitige Teildekonzentration verursachten groben Verzerrungen bei der Dauer der verwaltungsgerichtlichen Verfahren in ihrer Gesamtheit innerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen nach einer Übergangszeit entfallen.

II.

Die vollständige Dekonzentration der asylgerichtlichen Verfahren ist im Jahre 1991 gerichtsorganisatorisch und personalwirtschaftlich durchführbar, sofern

- (1) die im Jahre 1991 erforderlichen Personalverstärkungen im richterlichen und nichtrichterlichen Bereich optimal eingesetzt werden,
- (2) zwischen der Beschlußfassung des Landesgesetzgebers und dem Wirksamwerden der vollen Dekonzentration eine ausreichende Vorlaufzeit liegt, die eine sachgerechte Planung der personalwirtschaftlichen und sonstigen gerichtsorganisatorischen Maßnahmen ermöglicht, und
- (3) eine Übergangsregelung (Gerichtsstandswahrung für anhängige Verfahren) eine schrittweise und damit sachgerechte Einarbeitung bei den Verwaltungsgerichten Aachen, Arnsberg und Münster gewährleistet.

Begründung im einzelnen:

Zu I (1):

Die zu Beginn der achtziger Jahre verbreitete Erwartung, daß es sich bei der Asylproblematik um eine vorübergehende Erscheinung von begrenzter Dauer und

Dimension handeln werde, hat sich nicht erfüllt. Die Asylanträge beim Bundesamt und - mit entsprechender Zeitverzögerung - die Asyleingänge in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind im letzten Jahrzehnt unter z. T. starken Schwankungen erheblich angestiegen. Die Eingänge bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten des Landes in Asylsachen beliefen sich in den Jahren

1988 auf	ca. 13.000,
1989 auf	ca. 15.000,
1990 auf	ca. 19.000 Verfahren
und werden	
1991 auf	ca. 28.000

Verfahren ansteigen.

Der besorgniserregende Anstieg der Verfahren in 1991 ist jetzt bereits vorprogrammiert und nicht mehr abwendbar. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge wird nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand im Jahre 1990 ca. 120.000 asylrechtliche Ablehnungsbescheide erlassen. Hiervon entfallen auf Nordrhein-Westfalen 28 v.H. (= ca. 33.600) erfolglose Asylbewerber, von denen nach den bisherigen Erfahrungen - diese Quote hat sich über Jahre hinweg als bemerkenswert konstant erwiesen - voraussichtlich mindestens 60 v. H. (= ca. 20.160) Klage erheben werden. Unter Hinzurechnung der begleitenden Eilverfahren, die im langjährigen Durchschnitt etwa 40 v.H. der Klageverfahren ausmachen, dürften hiernach für das Jahr 1991 ca. 28.000 erstinstanzliche Asylverfahren zu erwarten sein. Eine Entspannung der Gesamtsituation ist nicht erkennbar, zumal die Zahl der Asylantragsteller weiter steigt und inzwischen für das laufende Jahr mit ca. 200.000 gerechnet wird. Die im Einigungsvertrag vorgesehene Möglichkeit, insgesamt 20 v.H. der Asylbewerber künftig in den ostdeutschen Ländern unterzubringen, wird an der Größenordnung des überproportional starken Anstiegs der asylgerichtlichen Verfahren im Lande Nordrhein-Westfalen nichts ändern, zumal abzuwarten ist, ob die Justiz in den ostdeutschen Ländern in der Lage sein wird, kurzfristig die hohe Zahl asylgerichtlicher Verfahren sachgerecht zu bewältigen.

Die bisherige Teilkonzentration trägt jedenfalls unter den jetzigen Verhältnissen nicht mehr zu einer besonders sachgerechten oder zu einer zügigen Erledigung der Asylverfahren bei.

Der zunächst für eine Teilkonzentration sprechende Gesichtspunkt, durch eine hinreichend große Zahl von Fällen aus bestimmten Herkunftsländern eine Spezialisierung der Richter zu ermöglichen, ist zwischenzeitlich gegenstandslos. Die vor mehr als einem Jahrzehnt noch nicht absehbare Flut der Verfahren droht inzwischen zahlreiche Spruchkörper lahmzulegen. Bei einer Asylzuständigkeit aller Verwaltungsgerichte wäre der Geschäftsanfall in Asylsachen bei jedem Gericht jetzt ohne weiteres ausreichend, um einen rationellen Einsatz richterlicher Arbeitskraft zu gewährleisten. Nach den Erhebungen der Präsidenten der Verwaltungsgerichte Köln und Minden werden bei den betroffenen Gerichten im Falle der vollständigen Dekonzentration Asylverfahren in folgender Größenordnung anfallen (gerechnet für ein Jahr auf der Basis der Eingänge des Jahres 1990):

VG Aachen	etwa 1.500,
VG Arnsberg	etwa 3.000,
VG Köln	etwa 3.000,
VG Minden	etwa 1.000 - 1.500
VG Münster	etwa 1.000 - 1.500

Die bisher geltende Regelung hat bei den Asylgerichten eine starke Überbelastung herbeigeführt. Eine vollständige Dekonzentration würde die Verantwortung für die sachgerechte Erledigung der Asylverfahren demgegenüber auf alle Schultern verteilen. Die Verwaltungsgerichte Aachen, Arnsberg und Münster (mit derzeit insgesamt 18 Spruchkörpern) haben in der Vergangenheit ihre gesamte Arbeitskraft für die zügige Erledigungen der Nichtasylverfahren einsetzen können, was - bei isolierter Betrachtung - dort zu einer erfreulich kurzen Verfahrensdauer geführt hat. Bei einer Gesamtbetrachtung der Situation aller sieben Verwaltungsgerichte ist die punktuelle Bevorzugung von Nichtasylverfahren (nur in den Bezirken der Verwaltungsgerichte Aachen, Arnsberg und Münster) mit Blick auf den von den Asylsachen ausgehenden Arbeitsdruck nicht mehr vertretbar. Die Dekonzentration kann daher zu einer gleichmäßigen und noch effektiveren

Nutzung richterlicher Arbeitskraft führen, was - nach einer unvermeidlichen Übergangsphase - der Beschleunigung der Verfahren zugute kommen dürfte.

Der Anschluß dieser Verwaltungsgerichte an das JURIS-Dokumentationssystem und geschäftsbereichsinterne Fortbildungsveranstaltungen gewährleisten, daß den erstmals mit Asylrecht befaßten Richtern ein leistungsfähiges Instrumentarium zur Verfügung steht, um der mit ihrer neuen Aufgabe verbundenen Verantwortung gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß das Informationssystem, das zur Bearbeitung der asylgerichtlichen Verfahren erforderlich ist, zwischenzeitlich grundlegende Verbesserungen erfahren hat.

Auch abgesehen von den in die Verfahrensbeschleunigung gesetzten Erwartungen ist die Dekonzentration zu befürworten:

Zu I (2):

Durch eine vollständige Dekonzentration der Asylsachen werden zahlreiche in der Öffentlichkeit und mit Recht auch im parlamentarischen Raum (vgl. z.B. LT-Drucksachen 10/2867, 10/3022, 10/3321, 10/3436) beklagte Unzuträglichkeiten bei der Rechtsschutzgewährung in Asylsachen entfallen. Die Anreisewege für Asylbewerber und deren Prozeßbevollmächtigte aus den Zuständigkeitsbereichen der Verwaltungsgerichte Aachen, Arnsberg und Münster werden auf ein zumutbares Maß verkürzt. Reisen zur mündlichen Verhandlung mit Entfernungen wie Soest - Köln (ca. 160 km) oder Borken - Minden (ca. 180 km) werden nicht mehr notwendig sein. Die bei der Bewilligung von Prozeßkostenhilfe in solchen Fällen anfallenden hohen Reisekosten werden sich verringern.

Zu I (3):

Durch die bisherige Teildekonzentration ist es zwischen den Asylgerichten (Düsseldorf, Gelsenkirchen, Köln und Minden) und den Nichtasylgerichten (Aachen, Arnsberg und Münster) inzwischen - wie oben schon angedeutet - zwangsläufig zu deutlichen Unterschieden in der Verfahrensdauer gekommen, die

unter dem Aspekt eines möglichst unter gleichen zeitlichen Rahmenbedingungen zu gewährenden Rechtsschutzes innerhalb des Landes kaum mehr verantwortet werden können. Durch den Aufstau tausender Asylverfahren beim Verwaltungsgericht Köln (welches die Asylverfahren aus den Verwaltungsgerichtsbezirken Aachen und Arnsberg miterledigt) und beim Verwaltungsgericht Minden (welches die Asylverfahren aus dem Verwaltungsgerichtsbezirk Münster miterledigt) dauert die Bearbeitung verwaltungsgerichtlicher Verfahren der sog. Stammaterien dort nicht selten doppelt so lange wie bei den Verwaltungsgerichten Aachen, Arnsberg und Münster. Diese "Schieflage" bei der Rechtsschutzgewährung sollte beseitigt werden; es ist nicht nachvollziehbar, daß z.B. eine auf Erteilung einer Baugenehmigung klagende Partei beim Verwaltungsgericht Aachen etwa neun Monate, beim Verwaltungsgericht Köln achtzehn Monate und mehr auf die erstinstanzliche Entscheidung wartet.

Zu II (1):

Der Anstieg der Asyleingänge in erster Instanz in den Jahren 1990 und 1991 wird - wie bereits erwähnt - in einem bislang nicht gekannten Ausmaß stattfinden. Aus diesem Grunde erscheint im Jahre 1991 eine Aufstockung der Verwaltungsgerichte um mindestens vier Kammern auch unter Berücksichtigung der schwierigen Haushaltslage des Landes an der untersten Grenze des Vertretbaren. Werden diese Kammern im Zusammenhang mit der vollständigen Dekonzentration personalwirtschaftlich optimal plaziert, wird dies die angesichts der Unversetzbarkeit von Richtern auf Lebenszeit ansonsten schwierige personalwirtschaftliche Bewältigung der Dekonzentration erleichtern.

Zu II (2):

Für die organisatorische Umsetzung der Dekonzentration ist es notwendig, daß zwischen der Verabschiedung des Gesetzes und dem Inkrafttreten ein gewisser Zeitraum liegt. Es müssen personalwirtschaftliche Maßnahmen getroffen werden. Organisatorische Vorkehrungen bei den "neuen" Asylgerichten Aachen, Arnsberg und Münster stehen an. Die Einführung der dort tätigen Richter/innen in das Asylrecht durch gerichtszweiginterne Fortbildungsmaßnahmen benötigt angesichts der Komplexität der Materie und der erheblichen Verantwortung für das

Schicksal der Asylbewerber einige Zeit. Ferner wird dafür Sorge zu tragen sein, daß ein Grundbestand an Asyldokumentation im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der vollen Dekonzentration bei den Verwaltungsgerichten Aachen, Arnsberg und Münster zur Verfügung steht. Schließlich werden auch die nichtrichterlichen Bediensteten in die Besonderheiten der Handhabung asylgerichtlicher Verfahren eingewiesen werden müssen. Um das Bündel dieser Maßnahmen umzusetzen, wäre nach meinen Überlegungen eine Vorlaufzeit von neun Monaten nach Verabschiedung des Gesetzes wünschenswert. Eine Verkürzung dieser Vorlaufphase könnte zu abträglichen Reibungsverlusten führen.

Zu II (3):

Die in Art. II des Gesetzentwurfs vorgesehene Übergangsregelung ist unabdingbar, um den Richterinnen/Richtern der Verwaltungsgerichte Aachen, Arnsberg und Münster, ferner den nichtrichterlichen Bediensteten eine schrittweise und damit sachgerechte Einarbeitung in die neue Materie zu ermöglichen und die gerichtsorganisatorischen Aspekte insbesondere in personalwirtschaftlicher Hinsicht sukzessive bewältigen zu können.

Mit vorzüglicher Hochachtung

