

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert  
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts

## **Grußwort**

**anlässlich der  
24. Jahresarbeitstagung Verwaltungsrecht  
des Deutschen Anwaltsinstituts (DAI)**

**am 26. Januar 2018 in Leipzig**

Der allgemeine Ruf der deutschen Justiz im europäischen Ausland ist vorzüglich: Gemessen an den drei wichtigsten Kriterien gelten wir als vergleichsweise schnell, unsere Rechtsprechung als vergleichsweise vorhersehbar und berechenbar, schließlich gelten wir als praktisch korruptionsfrei. Schaut man stattdessen auf den Ruf der Justiz im Inland, so wandelt sich das Bild: Wir gelten als langsam, als umständlich, als kleinkariert. Immerhin könnten wir Verwaltungsrichter uns damit beruhigen, dass dieses recht düstere Inlands-Bild für die deutschen Gerichte insgesamt gezeichnet wird; dabei kommt die Verwaltungsgerichtsbarkeit noch vergleichsweise gut weg. Aber auch wir gelten als zu langsam und als zu kompliziert. Nun, die Kompliziertheit mag auch an dem Gesetzesrecht liegen, das wir anzuwenden haben; davon möchte ich nicht sprechen. Wie aber steht es mit der Geschwindigkeit?

Hierzu müssen wir zweierlei festhalten. Zum einen: Die Behauptung, dass die Verwaltungsgerichte besonders langsam

seien, stammt aus den Nachwendejahren. Tatsächlich dauerte ein Hauptsacheverfahren vor einem Verwaltungsgericht noch im Jahr 2002 - heute vor fünfzehn Jahren - im Bundesdurchschnitt 16,9 Monate; rechnet man nur die Verfahren, die streitig durch Urteil erledigt wurden, waren es 19,3 Monate. Nun mag man darauf verweisen, dass die Verwaltungsgerichte in den 1990er Jahren im Gefolge der deutschen Einheit, aber auch infolge der ersten großen Asylwelle Sonderlasten zu bewältigen hatten, die noch einige Jahre nachwirkten. Ebenso könnte man darauf verweisen, dass die anderen Gerichtsbarkeiten in vergleichbaren Sachen durchaus nicht viel schneller waren. Wie dem auch sei: Eineinhalb Jahre bis zu einem Urteil ist für einen Durchschnittswert eindeutig zu lang. Wer das bemängelt, findet meine Zustimmung.

Meine Zustimmung findet freilich nicht, wer diese Zahlen auch heute noch ins Feld führt. Dann wird nämlich ignoriert, dass sich die Dinge seit 2002 doch deutlich gebessert haben. Im Jahr 2015 - heute vor drei Jahren - dauerte ein Hauptsacheverfahren vor einem Verwaltungsgericht noch 10,1 Monate, und wenn es streitig durch Urteil erledigt wurde, 13,2 Monate. Und bei den Oberverwaltungsgerichten dauern erstinstanzliche Klageverfahren ebenso wie Berufungsverfahren, wenn sie durch Urteil abgeschlossen werden, also unter Einschluss eines Berufungszulassungsverfahrens, 17 bzw. 18 Monate. Gerichtliche Eilverfahren werden im Bundesschnitt in weniger als drei Monaten erledigt. Auch dies sind bundesweite Durchschnittswerte, bei einer gewissen Spreizung unter den Ländern, mit Rheinland-Pfalz als besonders zügigem Spitzenreiter. Auch hiermit sind wir noch nicht zufrieden; da-

ran wollen wir weiter arbeiten, jedenfalls außerhalb von Rheinland-Pfalz. Aber schon diese Zahlen brauchen immerhin den Vergleich zwischen den Gerichtsbarkeiten nicht mehr zu scheuen.

Das ist die eine Nachricht. Die andere fällt weniger günstig aus: Aller Voraussicht nach wird sich dieser positive Trend einer stetigen Verkürzung unserer Verfahrenslaufzeiten nicht fortsetzen. Wir müssen im Gegenteil damit rechnen, dass die Prozessdauer im Schnitt wieder zunehmen wird. Das liegt an der immensen Zunahme asylrechtlicher Streitigkeiten seit 2015. Zwar ist der Zenit der Zuwanderungszahlen von 2015/16 überschritten; aber auch der derzeit ins Auge gefasste Korridor von 180 000 - 220 000 Zuwanderern pro Jahr übersteigt die zuvor üblichen Zahlen bei weitem. Bei den Verwaltungsgerichten kommt diese Entwicklung zeitversetzt an. So haben sich die Eingangszahlen in Asylsachen bei den 51 Verwaltungsgerichten seit 2014 von Jahr zu Jahr jeweils verdoppelt: von gut 45 000 im Jahr 2014 über knapp 90 000 Sachen im Jahr 2015 auf 182 000 im Jahr 2016 und noch einmal auf hochgerechnet 400 000 im Jahr 2017. Dem stehen gleichbleibend etwa 135 000 Eingänge im sogenannten Normalbereich gegenüber, mit der Folge, dass von der Gesamtbelastung der Verwaltungsgerichte im Jahr 2014 etwa ein Viertel auf Asylsachen entfielen, im Jahr 2017 aber drei Viertel. Dabei steigt durchaus nicht nur die Zahl der Eilsachen; Hauptsacheklagen verzeichnen dieselben Wachstumsraten, was deshalb längst auch die Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe betrifft und jetzt zeitversetzt auch beim Bundesverwaltungsgericht ankommt.

Bei der Vorstellung der Jahresstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge hat Bundesinnenminister de Maizière auch die Justiz angesprochen; die Gerichte müssten schneller entscheiden, und ihre Rechtsprechung müsse einheitlicher ausfallen. Recht hat er. Allerdings müssen die dafür nötigen Voraussetzungen gegeben sein. Daran hapert es leider.

Die überbordenden Eingangszahlen im Asylbereich verstopfen die Gerichte und verlängern die Laufzeiten der Verfahren, und nicht nur im Asylbereich. Natürlich müsste das nicht sein, vorausgesetzt, der Zunahme an Verfahren stünde eine Zunahme an Personal- und Sachmitteln gegenüber. Hier muss man vorbehaltlos anerkennen, dass die meisten Länder die Zahl der Richterstellen an den Verwaltungsgerichten schon 2016 und dann jedenfalls 2017 zum Teil deutlich vermehrt haben. Gab es im Jahr 2014 bundesweit rechnerisch 1 054 Vollzeitanteile an den Verwaltungsgerichten, so waren es Ende 2016 165 Vollzeitanteile mehr; 2017 sind weitere hinzugekommen. Allerdings hält das mit der enormen Zusatzbelastung bei weitem nicht Schritt. Der Zunahme an Verfahrenseingängen in zwei Jahren um 120 % steht eine Zunahme an Vollzeitstellen für Richter um lediglich 15 % gegenüber. Die Verfahrenszahl je Richter hat sich demzufolge von 143 im Jahr 2011 bis heute mehr als verdoppelt. Zudem wird es immer schwieriger, geeigneten Richternachwuchs zu gewinnen. Zum einen ist die Nachfrage derzeit in etlichen Ländern und Regionen größer als das Angebot, jedenfalls wenn das Qualitätsniveau gehalten werden soll. Zum anderen winken etliche

gerade der Besten ab, weil sie nicht zum bloßen Asylrichter werden wollen. Schließlich ist es mit einer Vermehrung der Richterstellen nicht getan; es fehlen auch Rechtspfleger und Geschäftsstellenmitarbeiter, und es fehlen Räumlichkeiten für die zusätzlichen Kammern.

Was die Länder tun können, um die Flut zu steuern, haben sie aber erkannt und ganz überwiegend in Angriff genommen. Jedenfalls die Richtung stimmt. Auch der Bund könnte einen Beitrag leisten. Das steht bislang freilich noch weitgehend aus. Wenn Minister de Maizière - mit Recht - fordert, dass die Asylrechtsprechung einheitlicher ausfallen sollte, dann ist der Bund namentlich als Gesetzgeber gefragt. Dann geht es nämlich um Änderungen im Asylprozessrecht.

Größere Einheitlichkeit bei den Verwaltungsgerichten erreicht man nicht, wenn der Weg ins Rechtsmittel zu schmal ist oder gar gänzlich versperrt wird. Ich habe an dieser Stelle schon einmal gefordert, den Zugang ins Rechtsmittel dosiert zu erleichtern. Das würde zwar das einzelne Verfahren, in dem das Rechtsmittel zugelassen wird, verlängern, würde aber zugleich die ober- und höchstrichterliche Rechtsprechung konsolidieren und verdichten, was ihre Vorbildwirkung für die Eingangsinstanzen stärken würde. Das würde fraglos zu größerer Einheitlichkeit der Rechtsprechung beitragen. Obendrein würden dadurch die Verfahrenslaufzeiten, aufs Ganze gesehen, deutlich verkürzt; den Richtern der Eingangsinstanz würde so die Arbeit erleichtert, sie würden entlastet, ihre Verfahrenslast insgesamt deutlich vermindert. Der Gesetzgeber hat aus diesen Vorschlägen immerhin die

Sprungrevision in Asylsachen jetzt wieder vorgesehen; auf andere Schritte in diese richtige Richtung warten wir noch.

Ferner sollte das Zurückverweisungsverbot für die Berufungsgerichte dringend beseitigt werden. 1992 wurde die Sonderregelung ins Asylverfahrensgesetz aufgenommen, die den Berufungsgerichten untersagt, die Sache in die Eingangsinstanz zurückzuverweisen. Damit sollten die Verfahren beschleunigt werden. Die Vorschrift erweist sich aber mehr und mehr als kontraproduktiv. Eine Zurückverweisung kommt vor allem dann in Betracht, wenn das Verwaltungsgericht ein Asylgesuch nicht individuell geprüft, sondern eine Gruppenverfolgung angenommen hat und das Berufungsgericht das für falsch hält. Dann muss die Einzelprüfung nachgeholt werden, wofür das Verwaltungsgericht eingerichtet ist, ein Oberverwaltungsgericht aber regelmäßig nicht. Hier erweist sich das Zurückverweisungsverbot als überaus hinderlich. Vor allem trägt es dazu bei, dass gerade kleinere Oberverwaltungsgerichte mit Asylsachen regelrecht verstopft werden und auf Jahre hinaus zu nichts anderem mehr kommen. Hier besteht für den Bundesgesetzgeber dringender Handlungsbedarf.

Schließlich sollte darüber nachgedacht werden, die Befugnis des Bundesverwaltungsgerichts im Asylprozess in einem gewissen, dosierten Ausmaß auf tatsächliche Feststellungen zu erstrecken, und zwar in Ansehung genereller Umstände aus den Herkunfts-, Durchreise- oder Zielstaaten einer Rückführung. In England hat man gute Erfahrungen mit sog. Länderleitentscheidungen des Obersten Gerichts gemacht. Zwar unterscheidet sich das dortige Rechts- und Justizsystem von

dem unsrigen erheblich; aber das sollte nicht hindern, den sinnvollen Grundgedanken aufzugreifen. Es dürfte sogar möglich sein, sich hierbei nicht allzuweit von den Grundsätzen des Revisionsrechts zu entfernen, etwa indem das Bundesverwaltungsgericht auf Informationsquellen verwiesen wird, die bereits allgemein vorliegen, und ihm eine weitergehende Sachaufklärung verwehrt bleibt. Aber das sind Details; wichtig ist, dass man darüber spricht und vielleicht sogar zeitnah darüber entscheidet.

Der Bund ist aber nicht nur als Gesetzgeber gefragt. Er ist auch Träger einiger Gerichte und zeichnet für deren personelle und sächliche Ausstattung verantwortlich. Erlauben Sie mir deshalb zum Abschluss noch ein paar Bemerkungen in eigener Sache des Bundesverwaltungsgerichts. Für uns gilt im Grunde dasselbe wie für die Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt: Wir hatten früher einmal wenig vorzeigbare Verfahrenslaufzeiten; wir konnten uns auf diesem Felde deutlich verbessern, so dass wir heute keinen Vergleich scheuen müssen; aber es besteht die akute Gefahr, dass sich dieser positive Trend wieder umkehrt. Das hat im Wesentlichen zwei Ursachen. Auf der einen Seite ist das Gericht in stetig zunehmendem Maße durch erstinstanzliche Verfahren zu hochkomplexen Infrastrukturprojekten ausgelastet; Eisenbahntrassen, Energieleitungen, Wasserstraßenausbau an Ems, Weser und Elbe, Autobahnen einschließlich Brücken über den Rhein oder Tunnel unter der Elbe mögen nur als einige Schlagwörter dienen. Ich darf darauf hinweisen, dass der 7. Senat mit den Verfahren zur Elbvertiefung brutto fünf Jahre und netto zwei Jahre lang komplett ausgelastet war; die anderen drei Jahre

lag der Ball beim EuGH oder bei der Behörde zu allfälligen Nachbesserungen. Auf der anderen Seite hat uns, wie bereits erwähnt, zwischenzeitlich auch die Migrationswelle erreicht; die Zahl der asylrechtlichen Revisionen nimmt deutlich zu und wird - nach zwischenzeitlicher Eröffnung der Sprungrevision - 2018 voraussichtlich sprunghaft weiter ansteigen. Hinzu kommen für den 1. Senat erstinstanzliche Verfahren zu sogenannten Gefährdern sowie Klagen gegen Vereinsverbote, darunter auch Islamisten und Salafisten. Alle diese Sachen genießen eine hohe mediale und politische Aufmerksamkeit; sie sollen gewissermaßen morgen erledigt sein. Wir sollen das aber leisten mit einem Richterkollegium, das seit fünf Jahren nicht vergrößert worden ist. Dass das nicht geht, liegt auf der Hand. Das Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts hat deshalb zwei zusätzliche Richterstellen gefordert. Eine Antwort steht bislang aus. Wenn die Forderung ungehört verhallt, dann werden auch wir unsere Verfahrenslaufzeiten kaum halten können.

Meine Damen und Herren: In der öffentlichen Debatte werden den Verwaltungsgerichten immer wieder die Verfahrenslaufzeiten von vor fünfzehn Jahren entgegengehalten. Es wird Zeit, die seitherige deutliche Verbesserung auf diesem Feld zur Kenntnis zu nehmen. Aber es wird auch Zeit, der Gefahr zu begegnen, dass sich die Laufzeiten wegen der immensen Verfahrensflut der beiden letzten Jahre wieder verlängern. Dazu bedarf es des Zusammenwirkens von Bund und Ländern, der Länder durch Vermehrung des richterlichen und des nichtrichterlichen Personals, des Bundes vor allem durch gezielte Veränderungen im Asylprozessrecht. Beides ist in



höchstem Maße dringlich. Meine Damen und Herren: Ich rechne fest auf Ihre Fürsprache, wo immer sich Ihnen hierzu Gelegenheit bietet.