

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer*, Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi*, München – *Prof. Dr. Christian Calliess*, Berlin – *Dr. Josef Christ*, Richter des BVerfG, Karlsruhe – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde*, Rechtsanwalt, Stuttgart – *Dr. Frank Fellenberg*, Rechtsanwalt, Berlin – *Prof. Dr. Andreas Heusch*, Präsident des VG, Düsseldorf – *Prof. Dr. Thomas Mayen*, Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer*, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, Münster – *Prof. Dr. Joachim Scherer*, Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz*, Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch*, Freiburg – *Dr. Thomas Schröder*, Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – *Prof. Dr. Rudolf Streinz*, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

3 2020

Seite 97–176
39. Jahrgang
1. Februar 2020

Vors. Richter am BVerwG Professor Dr. Uwe Berlit*

Qualitätvolle Asylverfahren und -prozesse: eine Herausforderung für den Rechtsstaat

Asylverfahren sind komplexe Verwaltungs- bzw. Gerichtsverfahren. In einem gesellschaftspolitisch noch immer aufgeladenen Umfeld belässt der Rechtsrahmen für die Auflösung des Spannungsverhältnisses von Verfahrensbeschleunigung und Gründlichkeit bzw. Ergebnisrichtigkeit im Detail breite Spielräume. „Rechtmäßigkeit“ als rechtsstaatliches „Qualitätsminimum“ ist für qualitätvolle Asylverfahren oder -prozesse notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung. Der Beitrag benennt die erheblichen Qualitätsprobleme und -risiken, die sich für das Bundesamtsverfahren und den Asylprozess durch den Verfahrensanstieg 2015/17 ergeben haben und fortwirken, identifiziert die Akteure qualitätvoller Asylentscheidungen und thematisiert exemplarisch Bereiche, an denen Bemühungen um mehr Qualität anzusetzen haben. Er betont die gewaltübergreifende „Qualitätsverantwortung“ von Bundesamt und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in der auch die Richterschaft eine individuelle Qualitätsverantwortung trägt.

I. Einleitung: Was sind „qualitätvolle Asylverfahren und -prozesse“?

1. „Qualität“ als positiv besetzte Eigenschaft

Jeder schätzt und will „Qualität“.¹ Wir alle haben aber sehr unterschiedliche Begriffe davon, was Qualität ist. Qualität hat etwas zu tun mit dem Grad der Übereinstimmung zwischen Istzustand und Erwartungen. Wer von Qualität spricht, muss genau wissen und definieren können, welche Erwartungen an Entscheidungen oder Prozesse bestehen. Dies bereitet in unserem Kontext Schwierigkeiten. Wir sprechen über komplexe behördliche und gerichtliche Prozesse und Entscheidungen – letztlich über „den“ Sinn oder „die“ Ziele des (behördlichen oder gerichtlichen) Asylverfahrens.

„Qualität“ ist ein Begriff zunächst außerhalb des Rechts. Er ist indes in vielfältiger Weise bereits in das Recht eingewandert. Nur ein Beispiel ist das auf unionsrechtliches Verwal-

tungshandeln bezogene „Recht auf eine gute Verwaltung“ (Art. 41 EGrC), in dem wesentliche, qualitätssichernde (Verfahrens-)Regelungen enthalten sind; ihm korrespondieren für die Justizgewähr die Verfahrensrechte der Art. 47 ff. EGrC, denen im nationalen Verfassungsrecht ua Art. 19 IV, Art. 101 und 103 GG entsprechen.

„Qualität“ behördlicher oder gerichtlicher Prozesse oder Entscheidungen ist aber weit mehr als Recht und seine Beachtung. Recht ist bipolar strukturiert: Handlungen oder Entscheidungen sind rechtmäßig – oder eben nicht. „Qualität“ ist skalierbar, beschreibt einen Prozess der Optimierung heterogener, teils divergierender Zielsetzungen in Verfahren und Ergebnis und Grade der Zielerreichung oder -verfehlung. Qualität braucht einen oder mehrere Maßstäbe bzw. Orientierungspunkte im Rahmen einer Ziel- oder Wirkungsmatrix, nicht bipolare Vorgaben. Diese Perspektive der (neueren) Verwaltungsrechtswissenschaft lenkt dabei den Blick – überindividuell – auf Umfeld, Verfahren und Organisation von Entscheidungen und nicht primär auf deren Ergebnis. Dies ist keine genuin menschenrechtliche Perspektive, die auf Dynamisierung und Maximierung individueller Menschenrechte gerichtet ist,² anerkennt diese aber als rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen jenseits zwingender Beachtung auch über deren Optimierung gestritten werden kann.

* Der Autor ist Vors. Richter des 1. Senats des BVerwG und Honorarprofessor an der Universität Leipzig. Der Text ist der um einige Nachweise ergänzte Vortrag auf der 27. Fortbildungstagung für VerwaltungsrichterInnen des UNHCR sowie der Akademie der Diözese Rotenburg-Stuttgart am 21.11.2019. Die Vortragsform ist beibehalten. Der Beitrag spiegelt allein die persönliche Auffassung des Vortragenden. Zu teils entsprechenden Überlegungen s. a. – ohne Einzelnachweis – *Berlit*, *Asylmagazin* 2019, 84; *ders.*, *InfAuslR* 2018, 309; *ders.*, *DVBli* 2015, 657.

1 Grundlegend s. *Reimer*, *Qualitätssicherung: Grundlagen eines Dienstleistungsverwaltungsrechts*, 2010; *Schütz*, *Der ökonomisierte Richter*, 2005, 379 ff.

2 Diese Perspektive betonen die Beiträge etwa von *Farabat*, *DVerw* 52 (2019), 311, und *Markard*, *DVerw* 52 (2019), 337.

2. Recht und Qualität

Recht hat Bedeutung für Qualität. Das gesetzte Recht und die Erwartung seiner Beachtung konstituieren den Handlungsrahmen, in dem die Akteure des Asylverfahrens agieren, und sind Handlungsgrund und -grenze ihres Handelns. Den Schutzsuchenden eröffnen materielle Rechtspositionen und – vor allem – gesicherte Verfahrensrechte Möglichkeiten, ihre rechtlich geschützten Interessen und Belange auch wirkmächtig durchzusetzen und so auf das Handeln der anderen Akteure einzuwirken. Dies gilt gerade im Flüchtlingsrecht, das im hohen Maße von Verfahren abhängig ist,³ in Deutschland aber auf eine Rechtstradition und -struktur stößt, die dem Verfahrensrecht ausschließlich dienende Funktion zur Durchsetzung materiellen Rechts zuweist und daher zurückhaltend gegenüber einer Verselbstständigung von Verfahrensrechten ist.⁴ Die Wahrung der Rechtmäßigkeit als normativ geschuldetes Rechtsminimum, die traditionell die Qualität der Leistungen rechtsstaatsgebundener Behörden/Gerichte gekennzeichnet hatte,⁵ kann zugleich auch als Qualitätsminimum definiert werden. Dass dies nicht stets und ausnahmslos gewahrt wird, wird durch unions- und verfassungsrechtlich vorgegebene Rechtsschutz- und Rechtsmittelmöglichkeiten vorausgesetzt.

Die Beachtung geltenden Rechts als „Qualitätsminimum“ ist notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung qualitativ volleren Asylverfahren und -prozesse. Das Recht gestaltet lediglich einen mehr oder minder weiten Rahmen für behördliches und gerichtliches Handeln, der oftmals unklarer und weiter ist als angenommen. Dazu nur drei Hinweise:

Sowohl im behördlichen Verfahren als auch im Verwaltungsprozess bestehen vielfältige Ermessens- und Gestaltungsspielräume – von der Fristsetzung über die Termingestaltung, den Rahmenbedingungen, der Art und dem Umfang von persönlichen Anhörungen, der Bereitschaft und Fähigkeit zum Erwerb bzw. zur Nutzung interkultureller Kommunikationskompetenzen.

Auch das materielle Flüchtlingsrecht bedarf in hohem Maße der Auslegung und wirft bereits in Bezug auf den rechtlichen Maßstab immer wieder (unions- oder verfassungsrechtlich) komplexe Rechtsfragen auf.

Beurteilungs- bzw. Bewertungsspielräume in Bezug auf Tatsachenfragen ergeben sich durch die Notwendigkeit, auf der Basis heterogener, pluraler, aber stets unsicherer und unvollständiger Informationen⁶ über die Verfolgungslage im (potenziellen) Verfolgerstaat eine (hinreichend eindeutige), zudem prognostische Bewertung vorzunehmen, ob die rechtlichen Vorgaben für die Zubilligung eines Schutzstatus vorliegen. Die teils erheblich divergierenden Schutzquoten zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, deren asylbehördliche Entscheidungen im rechtlichen Ansatz durch ein enges Netz von Richtlinien und Verordnungen mit insgesamt beachtlicher Regelungsdichte „gesteuert“ werden, sind jedenfalls nicht hinreichend oder überwiegend durch Unterschiede im zugrunde liegenden Sachverhalt zu erklären und weisen auf die Wirkkraft auch von Institutionen und Strukturen. Die Schutzquoten streuen auch innerhalb des Bundesgebiets erheblich,⁷ obwohl mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine zentrale Steuerungsinstanz mit hierarchischen Weisungsrechten besteht.

3. Dimensionen von Qualität

In der eher betriebswirtschaftlich ausgerichteten, umsetzungsorientierten Qualitätsdiskussion, wie sie im Rahmen

der Einführung neuer Steuerungsmodelle in Behörden und Gerichten zur Jahrtausendwende geführt worden ist,⁸ wurde zwischen verschiedenen Bezugspunkten (Dimensionen) von Qualität⁹ bzw. qualitätsbildenden Faktoren unterschieden, wobei die Definitionen und Abgrenzungen im Detail unterschiedlich waren:

- „Strukturqualität“ bezeichnete den institutionellen Rahmen, in dem die Aufgabenerledigung erfolgte. Neben den rechtlichen Rahmen wird hier die Aufgabenzuweisung sowie Aufbau- und Ablauforganisation und die Struktur personeller Ressourcen erfasst.
- Die „Prozess- bzw. Verfahrensqualität“ bezieht sich auf die Abläufe und Ausgestaltung der Verfahren innerhalb der jeweiligen Organisation einschließlich der Kommunikation mit den „Kunden“ und ihrer Zufriedenheit mit den Ergebnissen, jedenfalls aber mit der Behandlung/Verfahrensgestaltung. Eine Teildimension ist hier auch die Verfahrensdauer bis zu einer (ersten) Entscheidung, die stets im Spannungsverhältnis zwischen Geschwindigkeit und Gründlichkeit zu denken ist.
- Die Ergebnisqualität bezieht sich in unserem Kontext auf die materielle Richtigkeit im Sinne der Übereinstimmung des Prozess- bzw. des Entscheidungsergebnisses mit den (rechtlichen und außerrechtlichen) Vorgaben.

Zwischen diesen Qualitätsdimensionen, die in unterschiedlichem Umfang nicht nur beschrieben, sondern auch operationalisiert („gemessen“) werden können, bestehen nicht-lineare Zusammenhänge. Die Qualitätsdimensionen sind zudem eingebettet in ein allgemeines Gebot effizienten Verwaltungshandelns, das den Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und angestrebtem Ergebnis bezeichnet, und Effektivitätserwartungen an den Outcome des Verfahrens, die normativ vorgegeben, aber politisch im hohen Maße strittig und überlagert sind.

Die Qualität behördlicher und gerichtlicher Asylverfahren kann indes nicht allein oder primär an der Schutzquote (oder ihrer Veränderung) gemessen werden. Das Flüchtlingsrecht reagiert nicht auf eine – subjektiv noch so nachvollziehbare – Tatsache der Flucht, sondern auf das objektive Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen für den Flüchtlingsschutz, den subsidiären Schutz oder den Abschiebungsschutz. In diesem Sinne ist es kein empathiefreies,¹⁰ aber auch kein empathiegesteuertes „Sortierungs- bzw. Selektionsverfahren“,¹¹ dessen negativer Ausgang den vergeblich um Schutz Nachsuchenden nicht in eine gesicherte Zukunft entlässt. Qualitätsvolle Flüchtlingsschutzverfahren dienen auch dazu, „falsch positive“-Entscheidungen zu begegnen.

4. Ebenen der Qualitätsbetrachtung

Eine Betrachtung qualitativ volleren Asylverfahren und -prozesse muss mehrere Ebenen in den Blick nehmen.

3 Siehe nur *BVerfGE* 52, 216 (236); *BVerfGE* 94, 166 (199 f.) = NVwZ 1996, 678 = NJW 1996, 1666 Ls.; stRspr; s. a. *Markard*, DVerw 52 (2019), 337 ([344 ff.); ähnlich *Farabat*, DVerw 52 (2019), 311 (320 f.).

4 Siehe dazu den Vorlagebeschluss des *BVerwG*, NVwZ 2017, 1545 Ls. = BeckRS 2017, 121936 (Vorlagefrage 3).

5 v. *Bandemer*, Qualitätsmanagement in *Blanke* ua (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. 2001, 414.

6 Dazu *Reiling/Mitsch*, DVerw 50 (2017), 537; *Kossen*, Die Tatsachenfeststellung im Asylverfahren. Das deutsche Asylverfahren in europäischer Perspektive, 1999; *Möller*, Tatsachenfeststellung im Asylprozess, 2005; s. a. *BVerwG*, Beschl. v. 23.9.2019 – 1 B 54/19, BeckRS 2019, 27286 Rn. 20.

7 *Riedel/Schneider*, PVS 58 (2017), 21.

8 Zur „Qualitätsdebatte“ (in) der Justiz *Berlit*, KJ 1999, 58; *ders.*, Betrifft Justiz 2002, 319; *Spindler*, Qualität in der Justiz in FS 50 Jahre Deutsches Anwaltsinstitut, 2003, 145; *Sodan*, NJW 2003, 1494; *ders.*, DÖV 2005, 764; v. *Bargen*, NJW 2006, 2531.

9 Elaborierter *Reimer*, Qualitätssicherung: Grundlagen eines Dienstleistungsverwaltungsrechts, 136 f., 450.

10 Dazu *Lehmann*, ZAR 2019, 328 (328 f.).

11 Dazu *Berlit*, Flüchtlingsschutz in Zeiten der Krise, 2017, 14.

Eine hochabstrakte Ebene ist das Gesamtsystem, also die Gesamtheit aller strukturellen, institutionellen, personellen und finanziellen Vorgaben und Einwirkungsfaktoren auf die Schutzgewähr für Flüchtlinge. Dies umfasst auch das gesellschaftliche „Umfeld“, in dem behördliche und gerichtliche Tätigkeit steht, das (heterogene) Erwartungen an Zeit, Geschwindigkeit und Ergebnis von Entscheidungen formuliert, und insb. das politische System, das durch Gesetzgebung, Ressourcenbereitstellung und Diskursverhalten maßgeblich die Fähigkeit und Bereitschaft von Behörden und Gerichten zu „qualitätvollem Handeln“ beeinflusst.

Für das behördliche Verfahren in den Blick zu nehmen ist die Aufbau- und Ablauforganisation des BAMF sowie seine quantitative und qualitative Ressourcenausstattung.

Für die Qualität des gerichtlichen Verfahrens sind zunächst die Schnittstelle zwischen dem BAMF und den Verwaltungsgerichten sowie die Situation derjenigen in den Blick zu nehmen, die um Rechtsschutz gegenüber BAMF-Entscheidungen nachsuchen (Zugang zu Gerichten; Beratung und Unterstützung).

Innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind als qualitätsrelevante Dimensionen in den Blick zu nehmen die/der Einzelrichter/in, der jeweilige Spruchkörper (*Kammer/Senat*), der nichtrichterliche Dienst, die Schnittstellen innerhalb des Gerichts (insbesondere zwischen RichterInnen und nichtrichterlichem Dienst), das Rechtsmittelsystem als ein (spezieller) Qualitätssicherungsmechanismus sowie die Gerichtsbarkeit insgesamt.

In den Blick zu nehmen sind – last but not least – auch die Schutzsuchenden selbst sowie die in das oder auf das Verfahren einwirkende „außerbehördliche“ Unterstützungsinfrastruktur (Beratungsstellen, zivilgesellschaftliche Flüchtlingshilfe, anwaltliche Rechtsberatung und „Communities“) – mit heterogenen Erwartungen an das Verfahren und sein Ergebnis sowie entsprechend instrumentellem Verhältnis zu gegebenen Mit- und Einwirkungsmöglichkeiten.

Ungeachtet dieser analytischen Ausdifferenzierung sind konzeptionell qualitätvolle Asylverfahren und -prozesse als ebenen- bzw. dimensionenübergreifendes Gesamtsystem zu denken und zu gestalten. „Qualitätsmängel“ im behördlichen Asylverfahren führen tendenziell zu einer Verschiebung bei den Gerichten – von der Kontrollfunktion hin zur Erstherrstellung qualitätvoller Entscheidungen.¹² Die Verwaltungsgerichte können Qualitätsmängel des behördlichen Verfahrens aber nur begrenzt abfangen.¹³ Die Aufwandsverlagerung auf die Verwaltungsgerichte geht einher mit einer Kostenverlagerung und -steigerung: Neben dem deutlich erhöhten Aufwand für die Durchführung der gerichtlichen Verfahren treten auch eine längere Verfahrensdauer (und die damit verbundenen Mehrkosten), weiterhin die nichtmonetären Kosten vor allem für Schutzsuchende (insb. Ungewissheit), aber auch die Gesellschaft (ua verspätete Integrationsbemühungen).

Die Aufwandsverlagerung bewirkt zudem einen „Druck“ auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, das Spannungsverhältnis von Geschwindigkeit und Gründlichkeit tendenziell zu lasten der Gründlichkeit aufzulösen. Bereits in letzten Jahrzehnten sind die strukturimmanenten Rationalisierungsressourcen im Asylprozessrecht (zB Rechtsmittelbeschränkungen, Fristverkürzungen, Einzelrichterprinzip) weitestgehend ausgeschöpft worden – mit für die Qualität partiell klar kontraproduktiven Folgen.¹⁴ Es bleiben mithin neben einer Verminderung der „Fertigungstiefe“ allenfalls noch struktur-

transzendierende Veränderungen (zB Aufgabe des Amtsermittlungsprinzips; genereller Übergang zur reinen Kassationsklage; Verselbstständigung von Verfahrensrechten unter Verschiebung von der materiellen Richtigkeit hin zur Verfahrensrichtigkeit).

5. Akteure qualitätvoller Entscheidungen

Den unterschiedlichen Ebenen und Dimensionen von Qualität entsprechen auch unterschiedliche Akteure mit sehr divergierenden Rollen. Eine monopolartige Zuschreibung von „Qualitätsverantwortung“ ist weder möglich noch sinnvoll. Soweit diese Akteure überhaupt ein dezidiertes Interesse an einer Verbesserung von Qualität behördlicher oder gerichtlicher Asylverfahren haben, haben sie jedenfalls unterschiedliche Qualitätsvorstellungen und -begriffe – und mitunter ein auf quantitative Dimensionen begrenztes Qualitätsverständnis.

Als Akteure sind ohne Anspruch auf Vollständigkeit etwa zu nennen

außerhalb des Gerichtsbereichs

- „die“ Gesellschaft (einschließlich der Parteien und Medien), welche den migrations- und flüchtlingsrechtlichen Diskurs rahmen und sich in einem komplexen, nicht durchweg xenophobiefreien Selbstverständigungsprozess befindet,
- „die“ Politik, die auf Unionsebene, im Bund und in den Ländern in unterschiedlichem Umfang auf das Flüchtlings- und Flüchtlingsfolgenrecht einwirkt, als Verfahrensgesetzgeber die Akzente zwischen optimaler Menschenrechtsverwirklichung und effektiver Migrationssteuerung auch im Flüchtlingsrecht setzt, und als Haushaltsgesetzgeber die Ressourcen für die Behörden, Gerichte sowie Beratungs- und Unterstützungsinfrastruktur bereitstellt,
- die verschiedenen Behörden der horizontal und vertikal gegliederten Migrationsverwaltung,
- die Rechtsanwaltschaft, die ihrerseits ein breites Qualitätsspektrum aufweist,

im Gerichtsbereich

- die Justiz- und Gerichtsverwaltung, die neben der Ressourceneinwerbung und -verteilung ua durch Beurteilungskriterien, Personal-, Einsatz- und Entwicklungsplanung oder gezieltes „Qualitätsmanagement“ Anreize für qualitätvolle gerichtliche Verfahren und Entscheidungen setzen können,
- die Präsidien, die durch eine „qualitätsorientierte Geschäftsverteilung“ den Ressourceneinsatz qualitätsorientiert optimieren und Spruchkörper begünstigen können, die bewusst als Lern-, Erfahrungsaustausch- und Kommunikationsraum funktionieren, sowie – last, but not least –
- die einzelnen RichterInnen, bei der/m aus dem funktionalen Privileg richterlicher Unabhängigkeit eine Qualitätsverantwortung folgt.

Die Vielzahl der Akteure unterstreicht, dass die Verantwortung für qualitätvolle gerichtliche Verfahren nicht allein oder primär den einzelnen RichterInnen zugewiesen werden darf. Auch Gerichte sind eine – wenngleich verfassungsrechtlich notwendige und spezielle – bürokratische Organisation, in deren Strukturen und Vorgaben die unabhängige richterliche Tätigkeit sich entfaltet. Unzureichende Qualitätsvorgaben oder -maßnahmen der vorgelagerten Ebenen und Akteure oder gar deren kontraproduktive Steuerungsimpulse sind indes kein hinreichender Grund für die/den einzelne/n Richter/in, die im eigenen Verantwortungsbereich liegenden Qualitätsgestaltungsmöglichkeiten nicht (vollständig) auszuschöpfen.

¹² Dazu eingehend *Berlit*, *Asylmagazin* 2019, 84.

¹³ *Farabat*, *DVerw* 52 (2019), 311 (321).

¹⁴ Dazu *Berlit* in *Hennecke* (Hrsg.), *Flüchtlingsunterbringung und -integration als kommunale Herausforderung*, 2016, 66 (67 ff.).

Es ist eine Frage des richterlichen Selbstverständnisses, wo die Grenze des eigenen Verantwortungsbereichs definiert wird: Sie kann an der Dezernats- oder Spruchkörpergrenze gezogen werden, auf die Eingangspforte des eigenen Gerichts erweitert sein oder gesehen werden als Teil der Gesamtverantwortung für die Systemleistungen der Justiz. Eine Frage der „Richterethik“¹⁵ ist auch, ob die durch das Prozessrecht – jenseits der vorausgesetzten strikten Beachtung des geschriebenen Prozessrechts – eröffneten Gestaltungsspielräume primär gesehen werden als Mittel einer optimalen Prüfung und Verwirklichung materieller Rechte der Schutzsuchenden oder als Baukasten der Verfahrensbeschleunigung, Ressourcenoptimierung oder Belastungsverminderung.

II. Qualitätvolle Asylverfahren beim BAMF

Das BAMF stand mit dem exponentiellen Anwachsen der Flüchtlingschutzgesuche in den Jahren ab 2014 vor enormen strukturellen, organisatorischen und personellen Herausforderungen. Diese Herausforderungen konnten objektiv nicht ohne auch gravierende Qualitätsverluste bei der Durchführung von Asylverfahren und ihrer Sachbescheidung bewältigt werden. Sie sind im behördlichen Verfahren auch tatsächlich eingetreten;¹⁶ zu einem guten Teil sind die Probleme an die Verwaltungsgerichtsbarkeit weitergereicht worden.¹⁷

Das BAMF hat verstärkt ab 2017¹⁸ erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Qualität seiner Arbeit, auch im Anhörungsbereich, bei der Verfahrensgestaltung und der Bescheidung, zu verbessern.¹⁹ Es hat der Sache nach ein auch im politischen Raum gefordertes²⁰ weitreichendes Qualitätsmanagement eingerichtet, das auf Qualitätsverbesserung, Qualitätssicherung im Gesamtprozess und die frühestmögliche Identifizierung und Behebung von Mängeln setzt. Investitionen (Zeit, personelle und sächliche Ressourcen, Verfahrensaufwand) in Qualitätsverbesserung und -sicherung im BAMF verursachen vordergründig Aufwand. Auch jenseits des im Rechtsstaat Unabdingbaren sind solche Investitionen sinnvoll, nutzen auch den Gerichten und sind bei einer „verfahrensübergreifenden“ Gesamtbetrachtung auch effektiv: Sie mindern den Aufwand durch höhere Akzeptanz auch negativer Entscheidungen, durch Senkung des direkten Aufwandes bei nachfolgenden gerichtlichen Kontrollverfahren und eine Begrenzung der durch den Zeitfaktor bedingten indirekten Aufwendungen.

Eine systematische, umfassende Evaluation der Ergebnisse der bisherigen Qualitätsverbesserungsbemühungen im BAMF ist (mir) nicht bekannt. Nichtrepräsentative „Erkenntnisse“ deuten darauf, dass zumindest sektoral²¹ spürbare bis erhebliche Erfolge erzielt werden konnten – ermöglicht indes nicht zuletzt durch den erheblichen Rückgang der Eingangszahlen. Dass eine Großorganisation wie das BAMF stets „qualitätvoll“ arbeitet und innerhalb weniger Jahre umgesteuert werden kann, ist nicht plausibel; auch bei Gerichten ist eine gewisse Quote von „Fehlentscheidungen“ nicht zu vermeiden. Aus dem weiten Feld der mit der Qualität von BAMF-Entscheidungen verbundenen Fragen sind herauszugreifen: die Verfahrensbeschleunigung in den AnKER-Zentren (1.), damit eng verbunden das Problem der unabhängigen Asylverfahrensberatung (2.) und die Schnittstelle zu den Verwaltungsgerichten (3.).

1. Asylverfahren und AnKER-Zentren

Die so genannten Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungszentren (AnKER)²² sind ein wesentlicher Baustein des

„Masterplans Migration“ des BMI²³ und eine Modifikation der „besonderen Aufnahmeeinrichtungen“ (§ 5 V AsylG).²⁴ Der Zielkonflikt zwischen Schnelligkeit und Sorgfalt²⁵ wird für typisiert festgelegte Gruppen Schutzsuchender zugunsten der Schnelligkeit aufgelöst. Kein gravierendes „Rechtsstaatsproblem“ bewirkte dies bei Personen mit hoher „Verfahrenskompetenz“. Verfahrensbeschleunigung und -konzentration ist im Interesse einer schnellen Klärung der objektiven Rechtslage im Ansatz sinnvoll und nicht als solche eine „Objektivierung des Asylverfahrens“.²⁶

Das Problem liegt in der konzeptionellen Ausblendung der Rahmenbedingungen. „Typischerweise“ haben die „typischerweise“ von beschleunigten Verfahren erfassten Schutzsuchenden eine nur begrenzte Verfahrenskompetenz. Dies gilt selbst dann, wenn sichergestellt wäre, dass die kraft Unionsrechts (Art. 24 RL 2013/32/EU) besonderer Verfahrens-„fürsorge“ bedürftigen Schutzsuchenden „herausgefiltert“ werden. Im Ansatz sinnvolle Beschleunigung kann zudem eine faktisch verfahrensverkürzende Hyperbeschleunigung bewirken. Problempunkte sind u.a., dass Größe und räumliche Lage der AnKER-Zentren faktisch den Zugang zu qualifizierter Rechtsberatung erschweren können, also de facto eine „Isolierung“ bewirken,²⁷ die Umstände der Unterbringung eine gezielte Vorbereitung auf die jeweiligen Verfahrensschritte (insbesondere: Anhörung) erschweren und zwischen Ankunft und Anhörung nur ein (sehr) kurzer Zeitraum bleibt, welcher nicht die psychische und oft auch physische Ausnahmesituation von Schutzsuchenden am Ende ihrer Flucht²⁸ und die geminderten Chancen, sachgerechte und objektive Informationen zum Verfahren zu erlangen, berücksichtigt.

Vor der persönlichen Anhörung über das geltend gemachte Verfolgungsschicksal ist ihnen daher durch eine zeitliche Entzerrung von Asylgesuch und nachfolgender Anhörung ein hinreichender Zeitraum zu lassen, um „zur Ruhe“ zu

15 Deutscher Richterbund, Richterethik in Deutschland, 2018 (https://www.drbb.de/fileadmin/DRB/pdf/Ethik/1901_DRB-Broschuere_Richterethik_in_Deutschland.pdf [Abruf 10.11.2019]); zur (potenziellen) Janusköpfigkeit der Debatte um „richterliche Ethik“ s. *Eckertz-Höfer*, DÖV 2009, 729 (739 f.).

16 Amnesty International ua (Hrsg.), Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland. Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien, November 2016.

17 Dazu eingehend *Berlit*, Asylmagazin 2019, 84.

18 Die Jahre 2015/16 dominierte die auf möglichst schnelle Verfahrenserledigung gerichtete Optimierung „à la McKinsey“; s. *Markard*, DVerw 52 (2019), 337 (350 f.).

19 Siehe dazu den Vortrag von *Gräfin Praschma* „Qualitätssicherung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ auf den „Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht“ am 26.1.2019; *Bläha*, Qualitätssicherung im Asylverfahren, Entscheider Brief 10/2019, 4 f.; *Schlekse*, Das Referat 62B „Qualitätsaudit“ stellt sich vor, Entscheiderbrief 10/2019, 5 f.

20 Siehe nur Bündnis 90/Die Grünen, Für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BT-Drs. 19/4853; dazu die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages v. 6.5.2019, sowie die dazu eingereichten Stellungnahmen der Anhörpersonen/angehörten Institutionen.

21 ZB bei der Erreichbarkeit, der externen Kommunikation oder der (formalen) Bescheidqualität.

22 Dazu *Farahat*, DVerw 52 (2019), 311 (314 ff.); *Kluth*, ZRP 2018, 190; *Heinhold*, InfAuslR 2019, 139; *Kraft*, Asylmagazin 2018, 351; s. a. UNHCR, Empfehlungen zur Ausgestaltung der geplanten „AnKER“-Einrichtungen Juni 2018; ECRE, The AnKER centres. Implications for asylum procedures, reception and return, April 2019.

23 Dazu *Kluth*, ZAR 2018, 297.

24 Eingefügt durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren v. 11.3.2016, BGBl. I 2016, 390.

25 *Farahat*, DVerw 52 (2019), 311 (313).

26 So aber *Farahat*, DVerw 52 (2019), 311 (312).

27 Dazu *Schader/Robmann/Münch*, Z'Flucht 2018, 91 (98 ff.).

28 Dazu *Berlit*, Asylmagazin 2019, 84 (86).

kommen.²⁹ Ihnen ist weiterhin Gelegenheit zu geben, unentgeltlich qualifizierten Rechts- und Verfahrensrat einzuholen. Nach ihrer Lage und den Mobilitäts- und Kommunikationsmöglichkeiten müssen AnKER-Zentren mithin so ausgestaltet sein, dass behördenunabhängige asylkundige Beratung bis hin zum anwaltlichen Rechtsbeistand³⁰ und gerichtlicher Rechtsschutz auch tatsächlich effektiv erreichbar sind.³¹

2. Qualitativ hochwertige Behördenentscheidungen und Asylverfahrensberatung

Informations-, Beteiligungs- oder Verfahrensrechte der Betroffenen verbessern die Qualität behördlicher Entscheidungen. Diese allgemeine Erkenntnis gilt auch und gerade im Asylverfahren, dessen wesentliche Leistung darin besteht, den entscheidungsrelevanten Sachverhalt überhaupt erst zu generieren und dabei alle Aspekte zusammenzutragen, die der Konkretisierung und Realisierung des Schutzanspruchs dienen.³² Hierauf zielen Ansätze einer systematischen, frühzeitigen und behördenunabhängigen Asylberatung während des Asylverfahrens.³³

§ 12 a AsylG³⁴ greift diesen Gedanken und die Ergebnisse eines Pilotprojekts³⁵ nur begrenzt auf, wenn er dem Bundesamt die Aufgabe zuweist, für die Asylsuchenden eine „freiwillige, unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung“ durchzuführen, die in zwei Stufen erfolgt und erst in der zweiten Stufe – auf der Ebene der individuellen Asylverfahrensberatung in Einzelgesprächen – eine Durchführung auch durch Wohlfahrtsverbände vorsieht. Für die Schutzsuchenden, für die das Asylverfahren eine Sondersituation mit hohem Informations- und Beratungsbedarf ist, die zugleich aber fluchtbedingt eine gewisse „Zurückhaltung“ gegenüber Behörden haben, ist schwer vorstellbar, dass das für eine ergebnisoffene Beratung notwendige Vertrauensverhältnis zu einer Teileinheit jüst jener Behörde aufgebaut werden kann, die abschließend über ein Schutzgesuch zu entscheiden hat.

Jedenfalls für eine Beratung, die über bloße Sachinformationen hinausgeht und durch offene Kommunikation Fragen, Irritationen oder Probleme der zu Beratenden einer Lösung zuführen soll, ohne deren Entscheidungsautonomie zu beeinträchtigen, und klar auch über fehlende Erfolgsaussichten und Rückkehrmöglichkeiten aufzuklären hat, erscheint eine Unabhängigkeit, Neutralität und Vertrauenswürdigkeit derjenigen Stelle/Organisation, welche die Beratung durchführt, als zentrale Erfolgsvoraussetzung – zumal die berechnete Nutzung von Verfahrensgarantien zu einer scheinbar effizienzmindernenden „Entschleunigung“ führen kann. Eine auf die Wahrung und Durchsetzung individueller Menschenrechte ausgerichtete Beratung ist bei einem rechtsstaatlichen Grundverständnis behördlicher Tätigkeit keine sinnwidrige Erschwerung der behördlichen Aufgabenwahrnehmung, sondern ein anzustrebender Beitrag zu ihrer qualitativ hochwertigen Erledigung.

Die qualitätsverbessernden Wirkungen einer unabhängigen Asylverfahrensberatung setzen indes eine frühzeitige, professionelle, qualifizierte Beratung bereits vor der ersten Anhörung voraus. Eine nach der Anhörung und ergangener Bundesamtsentscheidung erfolgende Anhörung wird dadurch nicht sinnlos, erfährt aber eine wesentliche Funktionsverschiebung. In welchem Umfang solche Ansätze im Rahmen des § 12 a AsylG realisierbar sind, bleibt abzuwarten.³⁶

3. Das BAMF als Verfahrensbeteiligter

Die (notwendigen) Qualitätsmängel des Bundesamtes im behördlichen Verfahren führen weiterhin in erheblichem Maße

zu einer Aufwandserhöhung im gerichtlichen Verfahren. Dies steigert die allgemeinen Mitwirkungsobliegenheiten behördlicher Verfahrensbeteiligter im gerichtlichen Verfahren.

Die Qualitätsbestrebungen des BAMF haben in den letzten Jahren zu einer spürbaren Verbesserung der Erreichbarkeit des BAMF für die Gerichte geführt; die Digitalisierung der Kommunikationsabläufe ist weitgehend gelungen. Nach wie vor zumindest regional defizitär scheint die Qualität und Intensität behördlicher Prozessbegleitung. Nur ein Indikator ist die Teilnahme des BAMF an der mündlichen Verhandlung, bei der physische Anwesenheit sachgerechte Mitwirkung nicht garantiert.

Das BAMF konzentriert indes seine Qualitätsverbesserungsbemühungen auf den Zeitraum bis zur (ersten) Entscheidung, ohne die Aufgaben- und Aufwandsverlagerung der Vergangenheit auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu berücksichtigen. Rechtsstaat bedeutet aber keinen Gewalten- oder Institutionenegoismus. Zumindest aus „vorangegangenen Tun“ steht das BAMF in der Pflicht zur nachgehenden Qualitätskontrolle auch „beklagter“ Bescheide. Dies bedeutet ua

- eine verfahrensbegleitende „Kontrolle“ (partiell) ablehnender Asylbescheide, die nicht auf Anstöße des Gerichts wartet,
- die Nachholung unterlassener oder unzureichend durchgeführter Anhörungen,
- die Behebung sonstiger Verfahrensfehler und gegebenenfalls
- eine neuerliche, der Klage „abhelfende“ Sachentscheidung (insbesondere bei veränderter Verfolgungslage, bei Rechtsänderungen oder bei Widerspruch zu [hinreichend] gefestigter Rechtsprechung zu Rechts- oder fallübergreifenden Tatsachenfragen).

III. Qualitätvolle Asylprozesse

1. Qualitätsprobleme auch im Asylprozess?

Seit 2015/16 ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit – gemessen an der Zahl der Eingänge und Erledigungen – Asylgerichtsbarkeit, auch wenn der Höhepunkt 2018 bei den Eingängen bereits überschritten war. Auf das plötzliche Mengenwachstum ist mit erheblichen, vielfach nicht ausreichenden Personalaufstockungen im richterlichen und nichtrichterlichen Dienst reagiert worden. Der Akzent lag – der „Not“ sprunghaft gestiegener Eingangszahlen gehorchend – auf der quan-

29 Siehe a. Stellungnahme *Berlit* zu BT-Anhörung (Fn. 20), Ausschuss-Drs. 19(4)266 A, 12 f.; Empfehlung der Wohlfahrtsverbände im Rahmen der Evaluation des Pilotprojekts „Asylverfahrensberatung“ (Fn. 33). In den Niederlanden etwa ist bei einem ebenfalls „beschleunigten“ Verfahren der Anhörung eine Ruhewoche zur Vorbereitung vorgeschaltet: s. *Thränhardt*, Asylverfahren in den Niederlanden, 2016, 8; s. a. *Markard*, DVerw (2019), 337 (355).

30 Zur Herleitung aus dem Unions- und Völkerrecht s. *Hilb*, Beil. zum Asylmagazin 7-8/2017, 2.

31 Siehe auch Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK), Sicherstellung der Inanspruchnahme unabhängiger rechtlicher Beratung und Vertretung in AnKER-Zentren, Stellungnahme Nr. 31 (Oktober 2018).

32 *Farahat*, DVerw 52 (2019), 311 (320 f.).

33 Dazu etwa *Weinzierl*, Beil. zum Asylmagazin 7-8/2017, 9; s. a. Anhang Vereinbarung über die Erbringung von Beratungsleistungen im Rahmen des Pilotprojekts „Asylverfahrensberatung“ zum Entwurf einer Evaluation dieses Projekts (erstellt durch das Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des BAMF in Zusammenarbeit mit UNHCR Deutschland, Stand: 25.9.2017), 41 ff., abrufbar bei nds-fluerat.org, Pressemitteilung v. 16.5.2018; zu Ansätzen in den Niederlanden s. *Thränhardt*, Asylverfahren in den Niederlanden, 8; *Markard*, DVerw 52 (2019), 337 (355); zur Schweiz s. *Bucher/Schönborn*, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis (Asyl) 2/2016, 9; *Meier*, Zeitung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe – Fluchtpunkt 83 (November 2018), 3; *Markard*, DVerw 52 (2019), 337 (355).

34 Eingefügt durch Art. 3 Nr. 2 des Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Ausreisepflicht v. 15.8.2019, BGBl. I 2019, 1294.

35 Siehe Entwurf einer Evaluation dieses Pilotprojekts (o. Fn. 33).

36 Zum Umsetzungsstand Mitte 2019 s. *Kalkmann*, Beil. zum Asylmagazin und zur ZAR (Heft 9/2019), 78 ff.

titativen Bewältigung des Größenwachstums, nicht auf der Qualitätserhaltung oder -verbesserung.

Wie beim BAMF machen die Veränderung des Mengengerüsts und die zu deren Bewältigung getroffenen Maßnahmen strukturell eine – schwer zu quantifizierende – Qualitätsverminderung in Verfahren und Ergebnis plausibel:

- In der Selbstwahrnehmung qualitätsneutrale, jedenfalls als noch vertretbar erachtete Abstriche bei der „Bearbeitungstiefe“ sind erwartbare und übliche richterliche Reaktionen auf Überlastung.
- Personelle Ressourcen wurden aus anderen Bereichen der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder anderen Gerichtsbarkeiten in die Bearbeitung von Asylverfahren umgeschichtet, ohne dass hinreichend ein „organischer“ oder gar organisierter Wissens- und Erfahrungstransfer gewährleistet war.
- Der Einsatz von RichterInnen aus anderen Gerichtsbarkeiten garantiert zwar Denk- und Lernanstöße, erweitert aber das Spektrum möglicher Selbstbeschreibungen der verwaltungsgerichtlichen Kontrollaufgaben und den hieran anknüpfenden Qualitätsverständnissen, ohne dass eine Beachtung der spezifischen Probleme verwaltungsgerichtlichen Handelns im Asylrecht systematisch gewährleistet wird.
- Der Lern-, Kommunikations- und Erfahrungsaustauschraum „Kammer“ fällt bei einem Einsatz im Asylrecht für die neu eingestellten RichterInnen bereits nach sechs Monaten weitgehend weg.
- Gleichzeitig blieb der Erwartungs- im Sinne eines Erledigungsdrucks unverändert hoch, ohne dass dem durchweg im Zeitverlauf gewachsenen richterlichen Selbstbewusstsein entgegensteht.

Es lässt sich nur spekulieren, welche Auswirkungen diese Veränderungen mittel- bis langfristig auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit haben werden. Dass Gerichte als „Rechtsprechungsorganisationen“ in Verfahren und Ergebnis strukturell nicht fehlerfrei sind, auch in den für die Einzelnen existenziellen Fragen des Flüchtlingsrechts diskussionswürdige, fehlerhafte oder gar skandalisierbare Entscheidungen oder gerichtliche Verfahrenshandlungen „notwendig“ im Sinne von „unvermeidlich“ sind, ändert aber nichts daran, dass „qualitätsarme“ Entscheidungen nicht einfach hinzunehmen sind. Nachzugehen ist etwaigen strukturellen Ursachen von Fehlern und möglichen Fehlerquellen und den Möglichkeiten, ihnen durch qualitätserhaltende oder -verbessernde Vorkehrungen zu begegnen.

„Gegenmaßnahmen“ sind denkbar auf der Ebene der Gesetzgebung (2.), bei der Nutzung eigener (prozessualer) Spielräume (3.) und durch ein richterliches/gerichtliches „Qualitätsmanagement“ (4.), das auf überindividuelle Diskurs- und Kommunikationszusammenhänge setzt.

2. Qualität und Gesetzgebung

Die Asylgesetzgebung der letzten 35 Jahre ist auch für das gerichtliche Asylverfahren eine Geschichte der Beschleunigungsgesetzgebung.³⁷ Insbesondere durch den nahezu durchgängigen EinzelrichterInneneinsatz und die erheblichen Rechtsmittelausschlüsse und -beschränkungen hat dies durch Überbeschleunigung zu spürbaren Qualitätsmängeln geführt – jedenfalls dann, wenn eine vorhersehbare, konsistente und kohärente Rechtsprechung als wichtiges Merkmal qualitätvoller Asylprozesse gesehen wird.

Rechtsmittelbeschränkungen bewirken zwangsläufig ein steigendes Qualitätsdefizit durch irreversible Fehlentscheidungen.³⁸ Die heutige „Zerfaserung“ von Rechtsprechung geht deutlich über das hinaus, was durch deren notwendige konstitutionelle Uneinheitlichkeit gerechtfertigt werden kann. Sie hat einen Grad erreicht, der die Schutz- und Steuerungsfunktion von Recht berührt, zielgerichtete und zuverlässige Rechtsberatung oftmals unmöglich macht, der rechtsgebundenen Verwaltung keine Orientierung mehr gibt und so letzt-

lich die „Autorität des Rechts“ selbst zu tangieren geeignet ist.³⁹ Eine Wiederannäherung des Sonderasylprozessrechts⁴⁰ (zumindest) an das allgemeine Prozessrecht erscheint angezeigt.

In den letzten Jahren sind verschiedene Vorschläge für eine Restrukturierung unter schrittweiser Annäherung an das „normale“ Verwaltungsprozessrecht unterbreitet worden. Als mögliche Ansatzpunkte sind in der rechtspolitischen Diskussion ua genannt worden:⁴¹

- Die Öffnung des Zulassungsrechtsmittels bei Klageabweisung als „offensichtlich“ unzulässig oder unbegründet,
- die Öffnung des Asylprozesses zumindest für den Berufungszulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit,
- die Möglichkeit der Berufungszulassung für die Verwaltungsgerichte,
- eine Beschwerdemöglichkeit in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes,
- bei erweiterten Berufungsmöglichkeiten die konditionierte Einführung der fakultativen Einzelrichterübertragung auch im Berufungsverfahren,
- die Möglichkeit einer vereinfachten Zurückverweisung an das VG oder die Zurückverweisung durch das VG an das BAMF (nach dem Vorbild des § 113 III 1 VwGO).

Mit Blick auf die Besonderheiten des Asylprozesses ist weiterhin angeregt worden, zur Sicherung der Rechtsprechungseinheit prozessuales Neuland zu betreten und dem *BVerwG* eine begrenzte Tatsachensachenkompetenz im Revisionsverfahren in Bezug auf Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung zuzuweisen.⁴² Dieser Vorschlag ist ua bei Flüchtlingsorganisationen⁴³ und aus der Anwaltschaft⁴⁴ auf Kritik gestoßen. Ein Präjudizienystem britischen Vorbilds stand dabei nie zur Debatte. Entscheidungen der Rechtsmittelgerichte wirken jenseits der strikten Bindungswirkung bei Zurückverweisung (§ 144 VI VwGO) nur durch die Kraft des akzeptanzfähigen Arguments und verdrängt nicht die individuelle richterliche Überzeugungsbildung (§ 108 VwGO). Erst jüngst hat das *BVerwG*⁴⁵ klargestellt, dass § 108 VwGO einem Überdenken der eigenen tatsächlichen Feststellungen und hieran anknüpfender Bewertungen in Auseinandersetzung mit entgegenstehenden tatsächlichen Feststellungen und Bewertungen nicht entgegensteht und eine argumentative Auseinandersetzung auch mit diesen fordert; allein die obergerichtlich oder höchstrichterlich zu befördernde „Einheit der Rechtsordnung“ erlaubt es der/dem einzelnen RichterIn nicht, sich im Ergebnis einer Rechtsprechung zu beugen, obwohl nach der fortbestehenden eigenen Überzeugung dem weiterhin tatsächliche Feststellungen und nicht überwundene, sondern lediglich verdrängte Bedenken entgegenstehen.

Der im Februar 2019 bekannt gewordene Referentenentwurf eines Gesetzes „zur Beschleunigung, Vereinfachung und Vereinheitlichung von Asylklageverfahren“ hatte einen Teil die-

37 Dazu *Berlit* in *Hennecke* (Hrsg.), Flüchtlingsunterbringung und -integration als kommunale Herausforderung, 66 (67 ff.); *ders.* in *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Hrsg.), Aufgaben und Herausforderungen. Ein Rückblick auf 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013, 73 (75 ff.); s. a. *Markard*, DVerw 52 (2019), 337 (349).

38 *Schütz*, Der ökonomisierte Richter, 386.

39 Siehe *Berlit*, DVBl 2015, 657.

40 Ebd.; s. a. *Gärditz*, Das Sonderverwaltungsprozessrecht des Asylverfahrens, FS W.-R. Schenke, 2011, 689; *Müller* ua, ZJS 2019, 355; *Dietz*, NVwZ-Extra 15/2018, 2 ff.

41 Ebd.; *Berlit* (o. Fn. 20), Stellungnahme S. 19 ff.

42 *Berlit/Dörig*, NVwZ 2017, 1481.

43 Stellungnahme Pro Asyl Anhörung Bundestag (o. Fn. 20).

44 *Münch*, ZRP 2018, 193 (194 f.); s. a. *Müller* ua, ZJS 2019, 355 (366).

45 *BVerwG*, InfAuslR 2019, 396 = BeckRS 2019, 17038 Rn. 30.

ser Vorschläge aufgegriffen und mit weiteren, in der Qualitätswirkung heterogenen Regelungen verbunden.⁴⁶ Die im Sommer verabschiedeten Gesetze zum Migrationsrecht⁴⁷ haben den rechtspolitischen Elan bzw. die Kompromissbereitschaft auf diesem Politikfeld vorerst wohl erlahmen lassen. Damit sind auch Chancen einer qualitätsverbessernden nachgehenden Prüfung durch verbesserte Rechtsmittel und qualitätsneutrale Entlastungsmöglichkeiten vertan worden.

3. Qualitätsverantwortung und Richterschaft

Qualitätssicherung im erstinstanzlichen Verfahren muss Vorrang haben vor Rechtsmittelmöglichkeiten als nachgelagerte Qualitätsüberprüfung auf Initiative und Kosten der Beteiligten. Die verfassungsrechtlich gesicherte richterliche Unabhängigkeit bedeutet hier vor allem individuelle richterliche Qualitätsverantwortung, vor allem für das Verfahren.

a) *Schlüsselstellung des richterlichen Personals.* Der Schlüsselstellung des richterlichen Personals wird durch die Standards bei der Prüfung, die zu der Befähigung zum Richteramt (§§ 5 ff. DRiG) führt, und bei der Personalrekrutierung, bei der die Konkurrenzsituation für die Justiz indes zunehmend schwieriger wird, sowie in der „Testphase“ der Assessorenzeit Rechnung getragen, die schon als „learning in the job“ zu werten ist;⁴⁸ systematische Fortbildungsanstrengungen gerade auch bei „Nachwuchskräften“ kommen in jüngerer Zeit – regional unterschiedlich – hinzu.

All dies vermag bereits die Qualitätsrisiken durch den weitgehenden Verzicht auf eine funktionierende Einbindung in einen Spruchkörper nicht wett zu machen: Er ist Erfahrungs-, Transfer- und Lernraum gerade auch für richterliches Selbstverständnis und „Ethik“ jenseits des Rechts, Ort kollegialer Kontrolle und zugleich der Rechtsprechungsvereinheitlichung. In Studium, Referendar- und Assessorenzeit erfolgt zudem keine systematische Vermittlung der Fähigkeiten, die für die Bewältigung der spezifischen, komplexen Kommunikations-, Entscheidungsvorbereitungs- und Entscheidungssituation im gerichtlichen Asylverfahren an sich erforderlich sind (etwa Interkulturalität; Empathie in der Verhandlungssituation als Grundlage tragfähiger Glaubwürdigkeits- und Glaubhaftigkeitsbeurteilung) – und wird im Übrigen (zu) oft der Eigeninitiative überlassen. Zugleich ist der Erwartungs- im Sinne eines Erledigungsdrucks gerade zu Beginn der richterlichen „Laufbahn“ hoch. Dies setzt Anreize, Optionsräume im Sinne der Aufwandsminimierung zu nutzen, soweit dies in der Selbstwahrnehmung „qualitativ“ noch vertretbar ist.

Just diese „Qualitätsstandards“ werden indes zunehmend „individualisiert“, kontinuierlicher kollegialer Reflexion und „Kontrolle“ entzogen – und damit heterogener. Dieses erweiterte Spektrum in der Selbstwahrnehmung zu wahren der Qualitätsstandards wird zusätzlich durch das veränderte gesellschafts- und migrationspolitische Umfeld verbreitert, also die Einbettung richterlicher Tätigkeit in Sinnwahrnehmungsstrukturen von Migration allgemein und fluchtbedingter Migration im Besonderen und ihren Wirkungen auf Gesellschaft. Die Pluralität des gesellschaftlichen Diskurses spiegelt sich – wohl zunehmend – auch in der Richterschaft und bestimmt die richterlichen Präferenzen, wie innerhalb des Rechtsrahmens das Spannungsverhältnis von Schnelligkeit und Sorgfältigkeit der Sachverhaltsaufklärung, von zügiger Rückführung und zeitnaher Integration⁴⁹ aufzulösen ist. Dies wirkt auch ein auf die Funktionen, die der Kontroll- und Rechtsschutzfunktion des Verwaltungsprozesses zugeschrieben werden. Qualitätsdiskurs bedeutet – auch – fachlich-kollegial „domestizierter“ Diskurs um die zu errei-

chenden Qualitätsziele – innerhalb der Richterschaft sowie mit den Beteiligten und ihren VertreterInnen.

b) *Qualitätsrelevante prozessuale Spielräume.* Das Prozessrecht belässt ungeachtet seines hohen Formalisierungsgrades erhebliche, die Gestaltung der gerade im Asylverfahren komplexen Kommunikationssituation vor Gericht bedeutsame Optionsspielräume. Sie müssen in richterlicher Verantwortung wahrgenommen werden, weil richterliche Unabhängigkeit direkte, qualitätssichernde Einwirkungen Dritter ausschließt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu benennen sind

- die Gestaltung der Eingangsverfügung,
- die Auslegung und Anwendung von Präklusionsregelungen oder des Wiedereinsetzungsrechts,
- der „Aktivitätsgrad“ bei der Prozess„steuerung“ durch Hinweise, Auflagen etc., die oftmals subtile Kenntnis der Akte erfordert, die ab einer bestimmten Dezernatsgröße schwerlich leistbar ist,
- die vorbereitende Sachverhaltsaufklärung, insb. Art und Aufbereitung der Erkenntnismittel und Einholung weiterer, auf das Herkunftsland oder das individuelle Verfolgungsvorbringen bezogener Informationen,
- die Terminfestlegung (einschließlich der verfahrensübergreifenden „Clusterbildung“ oder der „Priorisierung“ bis hin zu „Kampagnenmodellen“ bei Herkunftsstaaten, bei denen Mengenaufkommen und Volatilität der Verfolgungslage dies ermöglichen),
- die Terminierungsdauer,
- die Intensität, Art und Weise der informatorischen Anhörung der Schutzsuchenden,
- den Umgang mit Beweisanregungen oder -anträgen,
- bis hin zur Entscheidungsabsetzung (Einsatz von Textbausteinen; Begründungstiefe, insbesondere bei nicht rechtsmittelfähigen Entscheidungen).

Die hier zu treffenden Entscheidungen bestimmen ua über

- den Arbeitsaufwand,
- die Breite der zu verarbeitenden Informationen zur allgemeinen Verfolgungslage,
- die Chancen, dass Schutzsuchende entscheidungserhebliche Umstände in das Verfahren einführen können, die bislang durch eigenes Unvermögen, Scham oder Unkenntnis bzw. falsche bzw. qualitativ unzureichende Beratung nicht offenbart worden sind,
- und damit letztlich auch über die sachliche Entscheidungsqualität.

Nur drei Bereiche seien exemplarisch beleuchtet.

c) *Beispiel 1: Rückübertragung auf die Kammer.* Divergierende Rechtsprechung zu fallübergreifenden vergleichbaren Fragen, etwa der abschiebungsrelevanten Versorgungslage im Dublinzielstaat oder der Verfolgungslage in bestimmten Herkunftsstaaten, werden als Qualitätsproblem insbesondere dann offenkundig, wenn sie innerhalb desselben Gerichts oder – vor allem – derselben *Kammer* abweicht.

Dieses Problem kammerinterner Divergenzen kann und sollte durch eine „qualitätsbewusste“ Auslegung und Anwendung der (Rück-)Übertragungsregelungen gelöst werden. Bei kammerintern divergierender Rechtsprechung zu Rechts- oder Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung reicht eine Klärung in der *Kammer* gerade nicht aus, wenn einzelne

46 Ua Regelungen zur Erleichterung von asylgerichtlichen Entscheidungen im schriftlichen Verfahren, die Einführung der obligatorischen Präklusion bei verspätetem Vorbringen, die Einführung der Möglichkeit, die Ablehnung von Beweisanträgen mit der Entscheidung über die Klage zu verbinden, und die Ausweitung der Regelungen zur Fortführung des Verfahrens auch bei Vorliegen eines Befangenheitsantrags.

47 Einen Überblick zum „Migrationspaket II“ geben die Beiträge in der Beilage zum Asylmagazin und zur ZAR (Heft 9/2019); Kluth, NVwZ 2019, 1305; Hoffmann, InfAuslR 2019, 409.

48 Siehe Schütz, Der ökonomisierte Richter, 381.

49 Farabat, DVerw 52 (2019), 311 (313).

Kammermitglieder als Einzelrichter an ihrer abweichenden Auffassung festhalten. Dies ist durch die Unabhängigkeit der EinzelrichterInnen auch in der *Kammer* gedeckt und kann sogar geboten sein; prozessual liegt dann aber – nach hier vertretener, allerdings nicht unbestrittener⁵⁰ Auffassung – wegen fortbestehender Divergenzen ein Übertragungsverbot bzw. ein Rückübertragungsgebot vor, das nicht an eine nachträgliche Änderung der Prozesslage gebunden ist.

d) *Beispiel 2: Protokollierung einer informatorischen Anhörung.* Die Frage der Protokollierung einer informatorischen Anhörung beleuchtet den möglichen Unterschied zwischen zwingenden rechtlichen Vorgaben und guter Praxis – jedenfalls, solange sich im behördlichen oder gerichtlichen Verfahren nicht mit fortschreitender Technik mögliche Formen der Audio- oder Videoprotokollierung durchgesetzt haben.⁵¹ Die Rechtsfrage lautet: Reicht der Hinweis aus: „Die Sach- und Rechtslage wurde erörtert. Die/der Kläger wurde informatorisch gehört“, oder muss der wesentliche Inhalt der informatorischen Anhörung in seinem Verlauf in das Protokoll aufgenommen werden.

Nach § 105 VwGO gelten für das Protokoll die §§ 159–165 ZPO entsprechend. § 160 II ZPO gibt vor, dass im Protokoll die wesentlichen Vorgänge der Verhandlung aufzunehmen sind, und formt dies in § 160 III Nr. 4 ZPO ua dahin aus, dass die Aussagen der Zeugen, Sachverständigen und vernommenen Parteien im Protokoll festzustellen sind. Die Asylkläger werden in der mündlichen Verhandlung indes regelmäßig nicht als Partei vernommen (§ 96 I, § 98 VwGO iVm §§ 447 f. ZPO), sondern informatorisch angehört. Dies hat aus Sicht des Gerichts die Funktion, noch unvollständige Angaben zu den Asylgründen zu ergänzen (§ 86 III VwGO).⁵² Hierfür aber – so das *BVerwG*⁵³ – ist eine Wiedergabe in der Niederschrift über die mündliche Verhandlung nicht vorgeschrieben. Soweit nach der Kommentarliteratur⁵⁴ in entsprechender Anwendung des § 160 III Nr. 4 ZPO Äußerungen eines Beteiligten im Rahmen einer informellen Anhörung zu protokollieren sein sollen, wenn diese für die Entscheidung von Bedeutung sind und sie damit anstelle einer förmlichen Beweisaufnahme treten, steht dies in einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zu § 161 I Nr. 1 ZPO.

All dies ändert indes nichts daran, dass es für die Qualität der gerichtlichen Entscheidungsfindung zumindest hilfreich, wenn nicht gar angezeigt und vielfach geübte „gute Praxis“ ist, die Ergebnisse der informatorischen Anhörung in irgendeiner Form auch transparent zu dokumentieren. Dies kann durch eine vorläufige Aufzeichnung auf Tonträger (§ 160 a II 2 ZPO), durch Notizen der/des Richters/in oder auf andere Art und Weise erfolgen. Eine Protokollierung ist auch dann, wenn es keine Wortprotokollierung ist, geeignet, das tatsächlich Gesagte festzuhalten, Erinnerungsfehlern vorzubeugen, Missverständnisse aufzuzeigen und auch zu dokumentieren, dass und in welchem Umfang bei ungläubhaften Angaben oder unglaubwürdigem Vorbringen hierauf hingewiesen worden ist. Angesichts der Rechtsmittelbeschränkungen kommt eine Dokumentation im Urteil regelmäßig zu spät.

e) *Beispiel 3: Amtsermittlung, Mitwirkungsobliegenheiten und richterliche Aktivität.* Der Amtsermittlungsgrundsatz ist ein zentraler Grundsatz des deutschen Verwaltungsverfahrens- und -prozessrechts;⁵⁵ er ist unionsweit kein Unikum, aber nicht die Regel. Er wird durch die Obliegenheit der Beteiligten zur Mitwirkung ergänzt und auch begrenzt. Im Asylverfahrensrecht sind dabei die Mitwirkungsobliegenheiten besonders ausgeformt, teils zu -pflichten umgestaltet und durch materiell-rechtlich gestaltete Regelungen ergänzt.

Nur ein Beispiel für dieses Spannungsverhältnis, das primär auf die Rechtsauslegung einwirkt, bildet die gesetzliche Vermutung, dass einer

Abschiebung gesundheitliche Gründe nicht entgegenstehen (§ 60 a II c AufenthG),⁵⁶ und die – jüngst⁵⁷ noch einmal „nachgeschärften“ – Regelungen zu deren Widerlegung. Dass auch hier der Amtsermittlungsgrundsatz seine Bedeutung behalten kann, zeigt sich an der Kontroverse der Frage, inwieweit mit der Vorlage ärztlicher und psychologischer Bescheinigungen, die nicht den Anforderungen des § 60 a II c AufenthG entsprechen, tatsächliche Anhaltspunkte für eine Erkrankung iSd § 60 a II d 2 AufenthG begründet werden können.⁵⁸

Auf ein grundsätzlicheres Problem weist der durch den Amtsermittlungsgrundsatz eröffnete Spielraum, bei dem Grenzüberschreitungen – vorbehaltlich des Beweisantragsrechts – nur und erst dann erfolgreich als Verfahrensfehler gerügt werden können, wenn sich dem VG eine weitere Sachaufklärung oder eine Beweiserhebung „aufgedrängt“ hätte. Zu Recht ist auf ein grundlegendes Dilemma hingewiesen worden, das die behördliche bzw. gerichtliche Amtsaufklärungspflicht birgt: „Je mehr und differenzierter man den Sachverhalt aufklärt und betrachtet, desto schwieriger – und nicht einfacher – wird häufig die rechtliche Bewertung und Subsumtion des konkreten Einzelfalls.“⁵⁹ Das Erkenntnisproblem im Asylverfahren hat sich in den letzten Jahrzehnten aber verschoben hin zum Problem der „treffsicheren“ Informationsselektion und -aufbereitung auf der Basis heterogener, pluraler, aber stets unsicherer und unvollständiger Informationen.⁶⁰ Selbst bei Beschränkung auf ohne Sprachprobleme erreich- und auswertbare Erkenntnisquellen sind nicht alle möglichen Erkenntnisquellen⁶¹ auch tatsächlich in das Verfahren einzuführen, auch führt nicht jede Verbreiterung der Informationsbasis automatisch zu einem realistischeren Bild der Verhältnisse vor Ort.⁶² Die Zielkonflikte zwischen entscheidungsvorbereitender Amtsaufklärung und Pflicht zu zeitnaher Entscheidung wird durch die verfassungsgerichtliche Verpflichtung der Gerichte vertieft, jedenfalls bei volatilen Sicherheitslagen auf der Grundlage „tagesaktueller“ Erkenntnisse⁶³ zu entscheiden.

Für die hierdurch umschriebene Optimierungsaufgabe sind abstrakt-generelle und zugleich operationalisierbare „Qualitätskriterien“ jenseits des Beweis(antrags)rechts und eines weiten Rahmens der Materialaufbereitung schwerlich zu formulieren. Die individuelle Optimierungsentscheidung kann dann ohne flankierende Qualitätssicherungsmechanismen nur an individuellen Qualitätsstandards orientiert werden.

50 Für die Wirksamkeit der Einzelrichterübertragung im Rahmen der Zulassung der Sprungrevision offenlassend *BVerwG*, NVwZ-RR 2019, 1018 Rn. 10.

51 Zum Strafprozess s. *Schmitt*, NStZ 2019, 1.

52 *BVerwG*, Beschl. v. 30.6.2009 – 10 B 50/08, BeckRS 2009, 35984 Rn. 4.

53 *BVerwG*, Beschl. v. 30.6.2009 – 10 B 50/08, BeckRS 2009, 35984 Rn. 4; *BVerwG*, Beschl. v. 8.4.1983 – 9 B 1277/81, BeckRS 1983, 31262509.

54 *Eyermann/Geiger*, 15. Aufl., § 105 VwGO Rn. 11; *Dolderer* in NK-VwGO, 5. Aufl., § 105 Rn. 10; s. a. *OVG Bautzen*, NVwZ-Beil. I 2001, 103; *OVG Bautzen*, Beschl. v. 28.1.2019 – 4 A 219/18.A.

55 Grundlegend etwa *Nierhaus*, Beweismaß und Beweislast, 1989; *Kaufmann*, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002.

56 *Marx*, InfAuslR 2016, 261.

57 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht v. 15.8.2019, BGBl. I 2019, 1294.

58 *OVG Magdeburg*, Beschl. v. 6.9.2017 – 2 M 83/17, BeckRS 2017, 131949; *OVG Magdeburg*, NVwZ-RR 2017, 119 Ls. = BeckRS 2016, 53904; *OVG Münster*, Beschl. v. 12.3.2018 – 18 E 30/18, BeckRS 2018, 37863.

59 *Maidowski/Hanschmidt*, Beil. zum Asylmagazin 7-8/2017 (Beratung und Rechtsschutz im Asylverfahren), 27 (28).

60 Dazu knapp *BVerwG*, Beschl. v. 23.9.2019 – 1 B 54/19, BeckRS 2019, 27286 Rn. 20.

61 Siehe *Lehmann*, ZAR 2019, 328 (332).

62 *Lehmann*, ZAR 2019, 328 (332), spricht insoweit mit Recht von der „Möglichkeit“, ein realistischeres Bild zu erhalten.

63 *Naumann*, Asylmagazin 2019, 300.

Der „Qualitätsdiskurs“ mit den Verfahrensbeteiligten hilft allenfalls begrenzt weiter. Bei fehlenden und ungewissen Erfolgsaussichten in der Sache wird dafür – aus nachvollziehbaren Gründen – zu oft von den Schutzsuchenden als sekundäres Prozessziel eine Verlängerung des Aufenthalts durch Erhalt der Verfahrenskomplexität und gerichtliche Nichtentscheidung definiert; beim Bundesamt wiederum liegt der Akzent auf der schnellen, reflexionsfreien Bestätigung der getroffenen Entscheidung als Grundlage nachfolgender Aufenthaltsbeendigungsmaßnahmen.

Für die grundsätzlichen Tatsachenfragen zur Verfolgungs- oder Abschiebungslage gibt es auch neuere⁶⁴ Ansätze und Überlegungen zur besseren Unterstützung der Richterschaft bei der Informationsbeschaffung und -bereitstellung.

Die Informations- und Dokumentationsstelle Asyl beim VG Wiesbaden⁶⁵ war gezielt als Alternative zu den seinerzeitigen Informationssammlungen beim Bundesamt und als Ergänzung der dezentralen Informationsaufbereitung bei den Gerichten gegründet worden.

In einigen Ländern⁶⁶ gibt es bereits eine (ober)gerichtsinterne „Richterassistenz“ durch Dokumentations- und Recherchepersonal. Funktionales Äquivalent ist eine konsensuale, spruchkörperübergreifende Arbeitsteilung in diesem Bereich, soweit mehrere Spruchkörper mit einem Herkunftsland befasst sind.

Für die Aufbereitung asylverfahrensrelevanter Informationen ist auch eine gerichtsexterne oder -nahe unabhängige wissenschaftliche Institution in die Diskussion gebracht worden, die Unterstützung auch bei der Informationsaufbereitung leisten soll.⁶⁷

All dies ist im Ansatz geeignet, die Qualität der richterlichen Informationsgrundlagen zu verbessern und durch die Verlagerung nicht genuin richterlicher Teilaufgaben bei der Informationsbeschaffung und -aufbereitung die qualitätsverbessernde Konzentration auf die richterlichen Kernaufgaben zu ermöglichen, bedarf aber der die richterliche Unabhängigkeit achtenden Ausgestaltung.

4. Qualitätsverantwortung und Gerichtsverwaltungen

Auch die Gerichtsverwaltungen trifft eine Qualitätssicherungsverantwortung – gerade auch im Asylbereich mit seinen oft spruchkörperübergreifenden Fragestellungen, der strukturellen Qualitätsgefährdung durch Überlastung sowie dem besonderen Bedarf an Wissens- und Erfahrungstransfer durch die bereits erfolgten und in den nächsten Jahren – zumindest in der Justiz in Ostdeutschland – anstehenden personalen Umbrüche.

Gerichtliches Qualitätsmanagement als Führungsaufgabe bedeutet keine „hierarchische Steuerung“; es hat die richterliche Unabhängigkeit zu wahren und wird sich im Kern auf eine Angebots-, Anstoß- oder Ermöglichungsfunktion beschränken müssen. Einige Dimensionen des gerichtlichen Qualitätsmanagements seien hervorgehoben:

Qualitätvolle richterliche Arbeit braucht als notwendige, nicht hinreichende Bedingung angemessene Zeit. Dass gerichtliche Asylverfahren quantitativ ein „Massengeschäft“ bilden, bedeutet nicht, dass sie qualitativ einfach oder einfacher als andere Verfahren (geworden) sind. Flüchtlingsrecht ist materiell- wie prozessrechtlich ein komplexes Rechtsgebiet, das – jedenfalls bei verantwortlicher Bearbei-

tung – deutlich schwieriger ist als sein justizinternes „Ranking“ und die außerjustizielle Wahrnehmung.

Im Flüchtlingsrecht ist der Fortbildungsbedarf wegen der Kombination einer Fachmaterie, die (bislang) in Studium und Referendarausbildung allenfalls eine marginale Bedeutung hatte, und besonderen „außerrechtlichen“ Anforderungen (zB interkulturelle Kompetenz) nicht einzigartig, aber überdurchschnittlich. Er ist von den Justizverwaltungen bei der Personalbedarfsbemessung zu berücksichtigen und zu decken – durch Inhouseangebote, justizinterne Veranstaltungen oder auch die Förderung justizexterner Veranstaltungen.

Der Wegfall der Kammereinbindung ist durch funktionsäquivalente Angebote auszugleichen (zB Supervision; gerichtsinterne Kooperations- und Erfahrungsaustauschgruppen), die durch die Justizverwaltung zumindest gezielt zu unterstützen sind (Bereitstellung Ressourcen; Berücksichtigung bei Personalbedarfsbemessung [Qualitätsaufwand] und Beurteilung).

Ohne Beteiligung der Gerichtsverwaltungen können auch Qualitätsprobleme an den „Schnittstellen“ zum Bundesamt einerseits, zu der Rechtsanwaltschaft andererseits nicht systematisch angegangen werden. Gerichtsverwaltungen können aber Informations- und Problemmittler sein – in beide Richtungen. Dabei sind auch die Handlungsbedingungen und -zwänge der jeweiligen Kommunikationspartner zu berücksichtigen.

IV. Schlussbemerkung

„Qualität“ im Asylverfahren und -prozess birgt ein Optimierungsproblem, um das nicht im politikfreien Raum gestritten wird. Nicht alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Qualität zu erhöhen, sind allein deswegen schon grund- oder menschenrechtlich geboten. Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber kann und darf – auch als Haushalts- und Organisationsgesetzgeber – innerhalb des höherrangigen Rechts hier die Bezugspunkte der Qualitätsbemessung verschieben und Rahmenbedingungen qualitätsmindernd gestalten.

Neben der im Rechtsstaat unhintergehbaren Bindung an Gesetz und Recht, über deren Vorgaben und Grenzen ebenfalls gestritten werden muss (Auseinandersetzung „um das Recht“), ist Raum für eine Qualitätsdebatte „im Recht“. Sie hat

- das Bewusstsein aller Akteure für ihre je eigene Verantwortung für die Wahrung und Verbesserung der Qualität zu schärfen,
- sie zur Offenlegung der jeweiligen Qualitätsziele anzuhalten und
- deutlich zu machen, dass qualitätsrelevante Entscheidungen, die getroffen werden, auch Folgen haben – nicht zuletzt für das schutzsuchende Individuum.

Soweit die vorstehenden Ausführungen hierzu beitragen konnten, haben sie das „Qualitätsziel“ erreicht – Übereinstimmung zwischen Istzustand und (meinen) Erwartungen. ■

64 Neben etwa der vor über 30 Jahren ua Ergänzung der dezentralen Informationsaufbereitung bei den Gerichten gegründeten Informations- und Dokumentationsstelle Asyl beim VG Wiesbaden mit heute erweitertem „Dienstleistungsangebot“.

65 www.asylfact.justiz.hessen.de.

66 Für Baden-Württemberg s. *Roche*, ZAR 2020 (iE).

67 *Kluth*, ZAR 2018, 331 (336); *ders./Giesen*, Migration und ihre Folgen, Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern. Gutachten zum D/E zum 72. DJT, 2018, D62 These 26; s. a. *Müller* ua, ZJS 2019, 355 (365 f.); dagegen krit. *Münch*, ZRP 2018, 193 [196]).