

Mitteilung des Senats vom 12. März 2024

Abschiebungen – Wie kann Bremen schneller werden?

Die Fraktion der FDP hat unter Drucksache 21/265 eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche der neuen Regelungen werden nach Ansicht des Senats besonders beschleunigend wirken?

Mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz wird ein eigenständiger Haftgrund bei Verstößen gegen Einreise- und Aufenthaltsverbote geschaffen. Dies betrifft Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die bereits aus dem Bundesgebiet ausgereist sind oder abgeschoben wurden und entgegen eines gegen sie bestehenden Einreise- und Aufenthaltsverbotes unerlaubt wiedereingereist sind.

Die Fristerhöhung im Rahmen des Ausreisegewahrsams (§ 62b Absatz 1 Aufenthaltsgesetz) auf 28 Tage erleichtert die Organisation einer Abschiebung im Vergleich zu einer kürzeren Frist (vorher zehn Tage).

Die erweiterten Befugnisse für die Polizei bei der Suche nach Ausreisepflichtigen und der Identitätsfeststellung der Betroffenen, wie das Durchsuchen auch von anderen Räumen als das Zimmer des Abschiebepflichtigen dürften sich ebenfalls beschleunigend auswirken.

Mit der Änderung des § 80 Asylgesetz wird bewirkt, dass bei Rechtsstreitigkeiten nach erfolglosem Asylverfahren, in denen die asylrechtliche Abschiebungsandrohung oder Abschiebungsanordnungen durch die zuständigen Behörden nach dem Aufenthaltsgesetz vollzogen werden und in denen der Streitgegenstand als asylrechtlich anzusehen ist, die Beschwerde vorbehaltlich einer Anfechtung der Nichtzulassung einer Revision ausgeschlossen ist.

Durch Änderung des § 14 Absatz 3 Asylgesetz wird die Anordnung und Fortdauer von Abschiebungshaft nunmehr unabhängig von etwaigen Asylantragstellungen ermöglicht.

Um eine zügige Prüfung der Asylanträge von Personen zu gewährleisten, die entgegen einer Wiedereinreisesperre in das Bundesgebiet eingereist sind, ermöglicht die Änderung in § 30a Asylgesetz in entsprechenden Sachverhalten die beschleunigte Durchführung des Asylverfahrens. Um in diesen Fällen zu einer zeitnahen Durchsetzung von Ausreisepflichten beizutragen, ist der Asylantrag durch die Änderung in § 30 Asylgesetz bei Verstößen gegen Einreise- und Aufenthaltsverbote zudem als offensichtlich unbegründet abzulehnen, wenn die Erteilungsvoraussetzungen eines asylrechtlichen Schutzes nicht vorliegen.

Wird das beschleunigte Verfahren durchgeführt, ergeben sich Rechtsfolgen für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die betroffenen Personen, die eine rasche Durchführung des Asylverfahrens sicherstellen. Insbesondere hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge innerhalb einer Woche nach Antragstellung über den Asylantrag zu entscheiden. Asylantragstellerinnen und Asylantragsteller unterliegen einer Wohnverpflichtung in der besonderen Aufnahmeeinrichtung, die in den Fällen des § 30a Absatz 3 Satz 2 auch bis zur Ausreise beziehungsweise Rückführung fortbesteht.

Zudem ist eine Abschiebung bereits dann möglich, wenn die Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vollziehbar ist, also ohne gerichtliche Aussetzungsentscheidung auch schon während des laufenden Asylklageverfahrens.

2. Welche Regelungen werden nach Ansicht des Senats geringere Auswirkungen haben?

Die Änderung des § 48 Absatz 3 Aufenthaltsgesetz (Durchsuchung der Wohnräume oder ähnliche nach Unterlagen oder Datenträger zur Klärung der Identität) hat das Potenzial, eine Abschiebung künftig zu beschleunigen. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie hoch die Hürden des Gerichts an eine derartige Antragstellung im Verhältnis etwa zur Unverletzlichkeit der Wohnung sein werden.

Zudem erhofft die Praxis sich insgesamt ein härteres Vorgehen gegen sogenannte Schleuser, sodass die Aufnahme des Straftatbestandes nach § 96 Aufenthaltsgesetz als Ausweisungsinteresse ein starkes Zeichen ist und gegebenenfalls auch die unkontrollierte Zuwanderung begrenzt. Dies dürfte jedoch keine relevanten Auswirkungen auf die Abschiebep Praxis oder die Abschiebezahlen haben und somit vorrangig der Abschreckung dienen.

3. Ist Bremen bereits auf die Umsetzung der neuen Regelungen vorbereitet, gibt es beispielsweise genügend Kapazitäten für eine Ausweitung des Ausreisegewahrsams in Bremen?
 - a) Wie viele Abschiebehaftplätze gibt es derzeit in Bremen?

Derzeit verfügt der Abschiebewahrsam der Polizei Bremen über 14 Abschiebehaftplätze (vier Plätze für Frauen und zehn für Männer). Diese Plätze stehen sowohl für Fälle aus der Stadtgemeinde Bremen als auch für Bremerhaven zur Verfügung.

- b) Wie ausgelastet sind diese?

Im abgelaufenen Kalenderjahr 2023 befanden sich 14 - ausschließlich männliche Personen - vorübergehend im Abschiebewahrsam der Polizei Bremen.

- c) Greift Bremen auch auf Plätze in anderen Bundesländern zu, und wenn ja, um wie viele Plätze handelt es sich, und in welchen Ländern sind diese Plätze?

Bisher bestand kein Bedarf, auf Plätze im Abschiebewahrsam anderer Länder zuzugreifen.

- d) Wie häufig sind in den letzten drei Jahren Abschiebungen daran gescheitert, dass die Ausreisepflichtigen am Tag der Ausreise nicht mehr auffindbar waren?

In der Stadtgemeinde Bremen sind im Jahr 2021 in sechs Fällen, 2022 in zwei Fällen, 2023 in 14 Fällen und 2024 in bisher sieben Fällen Abschiebungen daran gescheitert, dass die Ausreisepflichtigen am Tag der Ausreise nicht mehr auffindbar waren.

In der Stadtgemeinde Bremerhaven scheiterte die Abschiebung im Jahr 2023 in vier Fällen und 2024 in bisher einem Fall daran, dass die Personen nicht aufzufinden oder nicht vollständig (Familie) angetroffen wurden.

4. Wenn Bremen noch nicht auf die Umsetzung vorbereitet ist - also beispielsweise genügend Kapazitäten für den Ausreisewahrsam geschaffen werden müssen - bis wann werden die Regelungen vollständig umgesetzt?

Es liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Anhaltspunkte hinsichtlich eines erhöhten Bedarfs an Kapazitäten innerhalb des Ausreisewahrsams vor.

5. Trifft es zu, dass Asylgerichtsverfahren (ohne Berufungen und Revisionen) in Bremen im Jahr 2022 im Durchschnitt 24,3 Monate dauerten, während es in Rheinland-Pfalz nur sechs Monate waren?

Beim Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen dauerten im Jahr 2022 Klageverfahren in Asylsachen im Schnitt 20,9 Monate und Eilverfahren in Asylsachen im Schnitt 2,1 Monate. In 2023 ist noch

einmal eine deutliche Reduzierung der Laufzeiten, trotz gesteigener Eingänge, auf durchschnittlich 17,4 Monate in Klageverfahren und 1,6 Monate in Eilverfahren gelungen. Beim Oberverwaltungsgericht, das im Asylrecht nur mit Klageverfahren befasst ist, betrug die durchschnittliche Verfahrenslaufzeit im Jahr 2022 9,1 Monate und im Jahr 2023 6,9 Monate. Somit bleibt festzustellen, dass die Verfahrenslaufzeiten in Bremen seit 2021 in beiden Instanzen kontinuierlich zurückgehen. Nach derzeitigem Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung fortsetzen wird.

Die oben genannten Daten werden in den Gerichten nach der bundeseinheitlichen Statistikanordnung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit erhoben, von dort an das Statistische Landesamt und von diesem an das Statistische Bundesamt weitergeleitet. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erhebt Zahlen zur durchschnittlichen Laufzeit verwaltungsgerichtlicher Asylverfahren, die für alle Bundesländer erheblich von den Daten des Statistischen Bundesamtes nach oben abweichen. Die Gründe für diese Abweichungen konnten vom Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Bremen trotz einer hierzu mit zwei leitenden Beschäftigten des Bundesamtes geführten Telefonkonferenz nicht geklärt werden.

Die Verfahrenslaufzeiten in Rheinland-Pfalz sind seit mehreren Jahren deutlich kürzer als in allen anderen Ländern. Zu den Jahren 2022 und 2023 liegen hier noch keine Ergebnisse vor, 2021 lag die durchschnittliche Verfahrenslaufzeit für Klageverfahren in Asylsachen bei 7,2 Monaten.

6. Wenn ja, wie erklärt sich der Senat diesen Unterschied?

In Rheinland-Pfalz konnten die Verfahrensbestände durch einen über vielen Jahre kontinuierlich überobligationsgemäßen Personaleinsatz (deutlich über dem Bedarf von 100 Prozent nach dem bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnungssystem PEBBSY) bei gleichzeitig kontinuierlich niedrigeren Eingangszahlen sehr stark reduziert werden.

Nach den Zahlen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge lag die Zahl der anhängigen asylrechtlichen Klageverfahren in Rheinland-Pfalz zum 30. November 2023 nur wenig höher als im deutlich kleineren Bremen und betrug zum Beispiel weniger als ein Fünftel der Anzahl der in Hessen anhängigen Verfahren. Daneben werden die Verfahrenslaufzeiten maßgeblich durch die individuelle Verfahrensgestaltung der jeweiligen Richterinnen und Richter und durch das Verhalten der übrigen Verfahrensbeteiligten (zum Beispiel Stellung von Beweis- und Befangenheitsanträgen; Verzicht auf mündliche Verhandlung) beeinflusst. Diese Faktoren sind statistisch nicht valide zu erfassen. Im Hinblick auf die richterliche

Unabhängigkeit verbietet sich eine Bewertung der Verfahrensgestaltung der Richterinnen und Richter.

7. Nach dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 6. November 2023 „sollen die behördlichen sowie erstinstanzlichen Asylverfahren jeweils regelhaft nach sechs Monaten beendet sein“, wie will Bremen dies erreichen?

Vorgaben, wie eine solche Laufzeit in den einzelnen Verfahren erreicht werden kann, können die Gerichtsleitungen und die Landesregierung den Richterinnen und Richtern wegen der richterlichen Unabhängigkeit nicht machen. Laufzeiten von regelhaft sechs Monaten in erstinstanzlichen Klageverfahren könnten erreichbar sein, wenn der Bestand an anhängigen (Asyl-)Verfahren beim Verwaltungsgericht unter 200 läge; aktuell sind es 789. Der Höchststand betrug 2017 über 1 400 anhängige asylgerichtliche Verfahren, seither sinken die Bestände kontinuierlich. Soll eine Laufzeitverkürzung zeitnah eintreten, wäre hierfür eine personelle Verstärkung erforderlich. Bei Bereitstellung von 2,0 zusätzlichen Richterstellen und 1,0 zusätzlichen Nichtrichterlichen-Stellen wäre eine Reduzierung des Asylverfahrensbestandes um weitere circa 600 Verfahren innerhalb von zwei Jahren realistisch.

Im Rahmen der Eckwerte und dem in Arbeit befindlichen Haushaltsplanvorentwurf wurde bereits eine zusätzliche Richterstelle im Bereich der Justiz zum Verwaltungsgericht verlagert. Weitere Personalverlagerungen zugunsten des Verwaltungsgerichts sind im Rahmen des bestehenden Stellenvolumens nicht darstellbar.

8. Gibt es beispielsweise beschleunigende Verfahrensweisen aus Rheinland-Pfalz, die Bremen übernehmen könnte und wenn ja, welche?

Das Asylprozessrecht ist in der Verwaltungsgerichtsordnung und dem Asylgesetz bundeseinheitlich geregelt. Die Beschleunigungsmöglichkeiten, die es bietet, werden am Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen genutzt.

So wurde dort im Jahr 2023 in 94 Prozent der erledigten Fälle von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, das Verfahren auf eine Einzelrichterin oder einen Einzelrichter zu übertragen. Auch Instrumente, die eine Verfahrenserledigung ohne (zeitaufwändige) mündliche Verhandlung ermöglichen (zum Beispiel Gerichtsbescheide oder ein Hinwirken auf unstreitige Erledigung) werden genutzt. Für die Erledigung von 831 Asyl-Hauptsacheverfahren benötigte das Verwaltungsgericht im Jahr 2023 nur 320 mündliche Verhandlungen; der Großteil der Verfahren konnte also ohne mündliche Verhandlung erledigt werden. Soweit mündliche Verhandlungen erforderlich sind, achten die Richterinnen und Richter nach den Erkenntnissen der Gerichtsleitung bei der Terminierung auf eine arbeitseffiziente Schwerpunktsetzung (zum

Beispiel indem vergleichbare Fälle auf denselben Sitzungstag geladen werden). Das Präsidium sorgt in der Geschäftsverteilung für eine herkunftslandbezogene Spezialisierung der Spruchkörper. Im Rahmen der Verfahrensgestaltung ist wiederum die richterliche Unabhängigkeit zu beachten.

Am 24. Januar 2024 fand eine Bund-Länder-Besprechung statt, auf der erörtert wurde, wie der Ministerpräsidentenkonferenz-Beschluss vom 6. November 2023 umgesetzt werden kann.

Im Rahmen dieser Besprechung hat Rheinland-Pfalz erläutert, dass die Zuständigkeitskonzentration seit Jahren dort als wesentliches Instrument der Steuerung genutzt werde. Als die Konzentration sämtlicher Asylverfahren beim Verwaltungsgericht Trier in 2008 angedacht wurde, habe es landesweit nur 547 Asylverfahren gegeben. Den steigenden Fallzahlen sei in 2016 durch zeitnahen Personalnachschub begegnet worden; die Anzahl der Kammern sei von zwei auf elf erhöht worden. Der Personalkörper habe sich beim Verwaltungsgericht Trier von 2016 (12,25 AKA) bis 2019 (37,4 AKA) verdreifacht, was zu einer deutlich unterdurchschnittlichen Belastungsquote nach dem bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnungssystem PEBBSY von nur 35 Prozent in Asylsachen geführt habe. Seit 2019 werde der Personalkörper nun wieder kontinuierlich abgebaut.

Rheinland-Pfalz ist den gestiegenen Fallzahlen in der Mitte der letzten Dekade sehr frühzeitig mit einem schnellen und massiven Personalausbau begegnet, besondere verfahrensbeschleunigende Maßnahmen über die oben auch bereits in Bremen genutzten Instrumente wurden hingegen nicht geschildert. Die Zuständigkeitskonzentration, die in Flächenländern eine Option sein kann, ist in der Freien Hansestadt Bremen mit nur einem Verwaltungsgericht ohnehin gegeben.

9. Wie bewertet der Senat den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, dass beschleunigte Asylverfahren ermöglicht werden sollen, deren Zielsetzung es ist, „das Asyl- und das anschließende Gerichtsverfahren jeweils in drei Monaten abzuschließen“?
 - a) Ist es nach der bisherigen Rechtslage möglich ein Verfahren in dieser Zeit durchzuführen?

Der Senat teilt das Ziel zügiger Verfahren. Zu berücksichtigen sind dabei die erforderliche Gewährung rechtlichen Gehörs- und Stellungnahmefristen anstatt der bisher gesetzlich vorgegebenen Ladungsfristen und die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Vorgaben für eine gerichtliche Sachverhaltsaufklärung. Das Ziel, ein asylrechtliches

Klageverfahren in erster Instanz regelhaft innerhalb von drei Monaten abzuschließen, ist sinnvoll, aber ambitioniert. Um sicherzustellen, dass Ausländerinnen und Ausländer, deren Asylanträge offensichtlich aussichtslos sind, zeitnah abgeschoben werden können, ist dies aber auch nicht erforderlich. Entsprechende Klagen haben keine aufschiebende Wirkung, wenn der Asylantrag vom Bundesamt als offensichtlich unbegründet oder wegen der Zuständigkeit eines anderen EU- oder sicheren Drittstaats als unzulässig abgelehnt wurde. Die Ausländerin oder der Ausländer kann dann schon nach erfolglosem Abschluss des gerichtlichen Eilverfahrens (vorläufiger Rechtsschutz) abgeschoben werden, auch wenn das Klageverfahren (Hauptsacheverfahren) noch anhängig ist. Diese Eilverfahren werden beim Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen derzeit in durchschnittlich 1,6 Monaten abgeschlossen; eine Beschwerde ist nicht möglich.

- b) Wenn nicht, welche Veränderungen müssen noch vorgenommen werden?

Unlängst hat der Bundesrat in seiner 1041. Sitzung am 2. Februar 2024 eine – von Mecklenburg-Vorpommern beantragte und im Rechtsausschuss unter anderem von Bremen mitgetragene – Entschließung nicht gefasst, die vorgesehen hätte

- die Bundesregierung aufzufordern, § 76 Asylgesetz dahingehend zu ändern, dass statt des bisher nur fakultativ vorgesehenen Einzelrichters originär der Einzelrichter zuständig wird, kompensiert durch eine (zwingende) Übertragungsverpflichtung auf die Kammer (zum Beispiel bei grundsätzlicher Bedeutung).
- die Bundesregierung um Prüfung zu bitten, ob
 - die Aufzählung des § 87a Absatz 1 Verwaltungsgerichtsordnung um die Fallgruppe der Verweisungsbeschlüsse ergänzt,
 - § 176 Verwaltungsgerichtsordnung dahingehend geändert werden sollte, den Einsatz von zwei statt bislang von einem Proberichter in einer Kammer zu erlauben,
 - die Geltung der derzeit bis zum 31. Dezember 2025 befristeten Regelung des § 176 Verwaltungsgerichtsordnung verlängert werden sollte.

Diese Änderungen würden die Verwaltungsgerichte allgemein (Erweiterung der Aufzählung in § 87a Verwaltungsgerichtsordnung, weitergehender Einsatz von Proberichtern) entlasten und durch die

Änderung des § 76 Asylgesetz im Speziellen im Bereich der asylgerichtlichen Verfahren entlasten.

10. Welche Stärkungsmaßnahmen sind nach Ansicht des Senats notwendig, um der Verwaltung eine regelmäßige Abwicklung der Verfahren in drei bis sechs Monaten zu ermöglichen?

Es sind verschiedene Stärkungsmaßnahmen für die Verwaltung denkbar. Neben Fragen der Ausstattung mit Technik und Personal, sind immer auch Fragen der Kommunikation und der Prozessorganisation zu stellen, um einen effizienten Ablauf eines Verfahrens zu gewährleisten. Das Themenfeld „Migration“ fasst allerdings derart viele und komplexe Bereiche zusammen, dass einzelne Vorschläge nur wenig Gewicht haben können.

Aus diesem Grund wird der gesamte Bereich in diversen Bund-Länder-Arbeitsgruppen mit zahlreichen Praktikerinnen und Praktikern untersucht, um eine signifikante Steigerung der Prozesseffizienz zu gewährleisten.

Der Senat unterstützt diesen Prozess, ist in zahlreichen Arbeitsgruppen vertreten und beteiligt sich aktiv an der Weiterentwicklung in diesem Bereich.