

PAUL PETTERSSON

Kollektive
Gefährdungslagen
im Asylrecht

Beiträge zum Verwaltungsrecht

26

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von
Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

26



Paul Pettersson

Kollektive Gefährdungslagen im Asylrecht

Dogmatik der Gefahrenprognose und
Vereinheitlichung der Entscheidungspraxis
durch Länderleitentscheidungen

Mohr Siebeck

Paul Pettersson, geboren 1993; 2012 Studium der Rechtswissenschaften an der Bucerius Law School, Hamburg; 2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Verwaltungsgericht Hamburg; 2019 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Universität Halle-Wittenberg; 2022 Promotion.
orcid.org/0009-0004-0951-489X

Ein die Arbeit ergänzender Online-Appendix ist abrufbar unter
DOI 10.5281/zenodo.7513451

Publiziert mit Unterstützung des Publikationsfonds der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat.

ISBN 978-3-16-162457-5 / eISBN 978-3-16-162471-1
DOI 10.1628/978-3-16-162471-1

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.de> abrufbar.

2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International“ (CC BY-NC-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>. Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Meinen Eltern
Für alles, was ohne sie ging,
und den großen Rest.*

Vorwort

Die Arbeit wurde zum Wintersemester 2022/2023 von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als Dissertation angenommen. Meinem Doktorvater *Winfried Kluth* danke ich für den Raum, den er mir gab, einen eigenen Weg in die Wissenschaft zu finden. *Harald Dörig* danke ich für die kritischen Rückmeldungen im Zweitgutachten, *Armin Höland* für die freundliche Leitung der mündlichen Prüfung. Der Studienstiftung des Deutschen Volkes danke ich für die Förderung der Promotion. Dem Publikationsfonds der Martin-Luther-Universität und dem Bundesministerium des Innern und für Heimat danke ich für die finanzielle Unterstützung der Veröffentlichung.

Viele weitere Menschen haben mich bei dem Projekt begleitet. Seine wesentlichen Thesen habe ich im konstanten Austausch mit *Valentin Feneberg* entwickelt. Die Netzwerkanalyse wäre ohne die Unterstützung von *Corinna Coupette* nicht denkbar gewesen. *Constanze Zander-Böhm* hat mich an das Migrationsrecht herangeführt. Der Kontakt zu den Richterinnen und Richtern des Verwaltungsgerichts Hamburg, insbesondere zu *Sören Delfs* und *Klaus Thorwarth*, hat mir ein praktisches Verständnis des Problems ermöglicht. *Christian Bumke* hat mir eine wertvolle Rückmeldung zum Zwischenstand geben. Meine Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl, insbesondere *Michelle Bohley* und *Philipp Schäper*, haben mich Grundlegendes und Spezielles immer wieder überdenken lassen. *Sina Nikolajew* hat die Arbeit mehrfach gründlich lektoriert. Meine Mutter *Katrin Pettersson* war in jedem Stadium der Arbeit an meiner Seite. Ich habe das Glück, von meiner Familie und wunderbaren Freundinnen und Freunden bei jedem Auf und Ab gestützt worden zu sein. Ihnen allen bin ich sehr dankbar.

Leipzig, im April 2023

Paul Pettersson

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Abbildungsverzeichnis	XIX

Kapitel A: Einleitung..... 1

<i>I. Uneinheitliche Entscheidungen im Asylrecht</i>	1
<i>II. Rechtswissenschaftliche Diskussion und offene Fragen</i>	7
<i>III. Begriff der kollektiven Gefährdungslagen</i>	12
<i>IV. Begriff der Länderleitentscheidungen</i>	20
<i>V. Vorgehensweise</i>	36

Kapitel B: Kollektive Gefährdungslagen in der asylrechtlichen Gefahrenprognose..... 45

<i>I. Flüchtlingseigenschaft</i>	45
<i>II. Subsidiärer Schutz</i>	99
<i>III. Zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote</i>	120
<i>IV. Parallelen beim internen Schutz</i>	133
<i>V. Kollektive Gefährdungslagen als Wesensmerkmal des Asylrechts</i>	136

Kapitel C: Länderleitentscheidungen durch Gerichte 141 |

<i>I. Meinungsbildung der Gerichte durch Länderleitentscheidungen</i>	141
<i>II. Berücksichtigung von Länderleitentscheidungen</i>	174
<i>III. Wirkung auf das BAMF</i>	193
<i>IV. Fazit zu Länderleitentscheidungen durch Gerichte</i>	195

Kapitel D: Vorschläge für eine geordnete Meinungsbildung	201
<i>I. Impulse aus dem britischen country-guidance-System</i>	202
<i>II. Transparenter Diskurs zwischen Gerichten und BAMF</i>	210
<i>III. Klärung zentraler Themen durch höhere Instanzen</i>	217
<i>IV. Wissenschaftliches Begleitgremium</i>	221
Kapitel E: Mit Uneinheitlichkeit leben lernen.....	225
Literaturverzeichnis.....	227
Sachregister.....	237

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Abbildungsverzeichnis	XIX

Kapitel A: Einleitung..... 1

<i>I. Uneinheitliche Entscheidungen im Asylrecht</i>	1
<i>II. Rechtswissenschaftliche Diskussion und offene Fragen</i>	7
<i>III. Begriff der kollektiven Gefährdungslagen</i>	12
1. Funktionsweise der Gefahrenprognose im Asylrecht.....	12
2. Ableitung der Schutzbedürftigkeit aus kollektiven Gefährdungslagen.....	18
<i>IV. Begriff der Länderleitentscheidungen</i>	20
1. Meinungsbildung der Gerichte durch Länderleitentscheidungen	22
2. Länderleitentscheidungen zu kollektiven Gefährdungslagen.....	29
3. Exkurs: Meinungsbildung innerhalb der Verwaltung.....	31
<i>V. Vorgehensweise</i>	36

Kapitel B: Kollektive Gefährdungslagen in der asylrechtlichen Gefahrenprognose..... 45

<i>I. Flüchtlingseigenschaft</i>	45
1. Gruppenverfolgung: Gleichmäßige Bedrohung eines Kollektivs	46
a) Stand der Dogmatik	46
aa) Bewertung der kollektiven Gefährdungslage	48
bb) Ableitung im Einzelfall	54
b) Exploration anhand der Irak-Rechtsprechung.....	55
aa) Anknüpfung an unveräußerliche Merkmale	55
(1) Bewertung der kollektiven Gefährdungslage	56
(2) Ableitung im Einzelfall	58
bb) Anknüpfung an sonstige Umstände.....	58

(1) Bewertung der kollektiven Gefährdungslage	59
(2) Ableitung im Einzelfall	60
cc) Überblick zur Gruppenverfolgungsrechtsprechung	60
c) Zusammenfassende Bewertung	63
aa) Anwendbarkeit der Rechtsfigur	64
(1) Gleichmäßige Verfolgung eines Kollektivs.....	64
(2) Exkurs zur syrischen Wehrdienstproblematik	66
bb) Vorgaben für die Prüfung.....	69
(1) Präzision bei der Definition des Kollektivs und der Ableitung.....	69
(2) Maßstab: Anpassung an soziale Phänomene	71
2. Einzelverfolgung wegen Gruppenzugehörigkeit: Risiko- und Schutzfaktoren.....	73
a) Stand der Dogmatik	74
b) Exploration anhand der Irak-Rechtsprechung.....	76
aa) Anknüpfung an die konkrete Ausprägung bestimmter Merkmale	76
bb) Anknüpfung an verschiedene Merkmale	77
cc) Überblick zu weiteren Fällen der Einzelverfolgung wegen Gruppenzugehörigkeit	80
c) Zusammenfassende Bewertung	83
aa) Anwendbarkeit der Rechtsfigur: Abgrenzung zur Gruppenverfolgung.....	83
bb) Vorgaben für die Prüfung.....	85
(1) Präzision bei der Definition des Kollektivs und der Ableitung	85
(2) Maßstab	86
3. Anlassgeprägte Einzelverfolgung.....	87
a) Stand der Dogmatik	87
b) Exploration anhand der Irak-Rechtsprechung.....	88
aa) Verfolgung von Sunniten durch schiitische Milizen	88
bb) Verfolgung von Frauen	91
cc) Überblick zu weiteren Fällen der anlassgeprägten Einzelverfolgung	93
c) Zusammenfassende Bewertung	95
aa) Bedeutung kollektiver Gefährdungslagen für die anlassgeprägte Einzelverfolgung	95
(1) Systematisierung	95
(2) Abgrenzung zur Gruppenverfolgung und zur Einzelverfolgung wegen Gruppenzugehörigkeit	96
bb) Vorgaben für die Prüfung.....	97
4. Fazit zu kollektiven Gefährdungslagen bei der Flüchtlingseigenschaft	98

<i>II. Subsidiärer Schutz</i>	99
1. Gezielte Misshandlung	101
2. Zurechenbare humanitäre Notlage	103
a) Stand der Dogmatik	105
b) Exploration anhand der Irak-Rechtsprechung.....	105
aa) Gleichmäßige Bedrohung eines Kollektivs	106
bb) Risiko- und Schutzfaktoren	107
cc) Anlassgeprägte Einzelschädigung?	110
c) Zusammenfassende Bewertung	110
3. Konfliktbezogene Bedrohungen.....	111
a) Stand der Dogmatik	114
b) Exploration anhand der Irak-Rechtsprechung.....	114
aa) Bestehen eines Konflikts: Gleichmäßige Bedrohung eines Kollektivs	114
bb) Gefahrendichte	116
(1) Gleichmäßige Bedrohung eines Kollektivs.....	116
(2) Risiko- und Schutzfaktoren	118
(3) Anlassgeprägte Einzelschädigung?.....	118
c) Zusammenfassende Bewertung	119
4. Fazit zu kollektiven Gefährdungslagen beim subsidiären Schutz	120
<i>III. Zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote</i>	120
1. § 60 Abs. 5 AufenthG	121
a) Stand der Dogmatik	124
b) Exploration anhand der Irak-Rechtsprechung.....	124
c) Zusammenfassende Bewertung	126
2. § 60 Abs. 7 AufenthG	127
a) Stand der Dogmatik	127
b) Exploration anhand der Irak-Rechtsprechung.....	129
c) Zusammenfassende Bewertung	132
<i>IV. Parallelen beim internen Schutz</i>	133
<i>V. Kollektive Gefährdungslagen als Wesensmerkmal des Asylrechts</i>	136

Kapitel C: Länderleitentscheidungen durch Gerichte..... 141

<i>I. Meinungsbildung der Gerichte durch Länderleitentscheidungen</i>	141
1. Kammerinterne Länderleitentscheidung.....	142
a) Praxis.....	142
b) Normative Wirkungsweise	144
2. Austausch unter den Verwaltungsgerichten durch Länder- leitentscheidungen	148
a) Praxis.....	148
b) Normative Wirkungsweise	154

c) Exkurs: Ausländische Gerichte.....	156
3. Länderleitentscheidungen durch höhere Instanzen	158
a) Oberverwaltungsgerichte	158
aa) Voraussetzungen der Berufungszulassung.....	158
bb) Praxis	160
cc) Normative Wirkungsweise.....	163
b) Bundesverwaltungsgericht	164
aa) Bisherige Rechtslage	164
bb) Änderungen durch das Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren	168
c) Höchstgerichte	170
aa) Bundesverfassungsgericht	170
bb) Gerichtshof der Europäischen Union	172
cc) Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte.....	173
II. Berücksichtigung von Länderleitentscheidungen.....	174
1. Einzelfallgerechtigkeit	176
a) Themen der Kommunikation.....	178
b) Zulässigkeit der einheitlichen Bewertung kollektiver Gefährdungslagen	182
c) Checklisten und falsches Framing	185
2. Aktualität.....	189
a) Alter der zitierten Entscheidungen	189
b) Aktualität als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung.....	190
III. Wirkung auf das BAMF.....	193
IV. Fazit zu Länderleitentscheidungen durch Gerichte.....	195

Kapitel D: Vorschläge für eine geordnete Meinungsbildung 201

I. <i>Impulse aus dem britischen country-guidance-System</i>	202
1. Bewertung kollektiver Gefährdungslagen	204
2. Gestaltung und Veröffentlichung der <i>country guidance</i>	209
II. <i>Transparenter Diskurs zwischen Gerichten und BAMF</i>	210
1. Gestaltung von Länderleitentscheidungen.....	210
2. Veröffentlichung von Länderleitentscheidungen	213
3. Transparenz beim BAMF.....	217
III. <i>Klärung zentraler Themen durch höhere Instanzen</i>	217
1. Zulassung der Berufung durch die Verwaltungsgerichte.....	218
2. Länderleitentscheidungen durch das BVerwG	220
IV. <i>Wissenschaftliches Begleitgremium</i>	221

Kapitel E: Mit Uneinheitlichkeit leben lernen	225
Literaturverzeichnis.....	227
Sachregister.....	237

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AV	Abschiebungsverbot
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDVR	Bund Deutscher Verwaltungsrichter
BeckOK	Beck'scher Online Kommentar
BFA	Österreichisches Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
Bln-Bbg.	Berlin-Brandenburg
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EUAA	Europäische Asylagentur
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GK-AsylG	Gemeinschaftskommentar zum Asylgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GV	Gruppenverfolgung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
IOM	International Organization For Migration
IRG	Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IS	Islamischer Staat
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
jurisPR-BVerwG	Juris Praxis-Report Bundesverwaltungsgericht
JZ	Juristenzeitung
KAR	Kurdische Autonomieregion
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

OVG	Oberverwaltungsgericht
Qualifikationsrichtlinie	Richtlinie 2011/95/EU
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
VerfBlog	Verfassungsblog (www.verfassungsblog.de , letzter Aufruf: 12.3.2023)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
Z'Flucht	Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung
ZAR	Zeitung für Ausländerrecht

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die asylrechtliche Prüfung	18
Abbildung 2: Ableitung der Schutzbedürftigkeit aus kollektiven Gefährdungslagen	20
Abbildung 3: Interaktion der Spruchkörper (VG/OVG zu VG/OVG).....	44
Abbildung 4: Ausgehende Selbstzitate pro Entscheidung (VG zu VG) ...	143
Abbildung 5: Interaktion der Kammern innerhalb des Korpus (VG zu VG).....	148
Abbildung 6: Ausgehende Fremdzitate pro Entscheidung (VG zu VG)...	149
Abbildung 7: Ausgehende Fremdzitate pro Kammer (VG zu VG)	150
Abbildung 8: Eingehende Fremdzitate pro Entscheidung (VG zu VG)....	151
Abbildung 9: Eingehende Fremdzitate pro Kammer (VG zu VG)	152
Abbildung 10: Anteil ausgehender Zitate auf Obergerichte (VG zu VG; VG zu OVG).....	162
Abbildung 11: Eingehende Zitate pro OVG-Senat (VG zu OVG)	163
Abbildung 12: Themen der Zitate (VG/OVG zu VG/OVG).....	178
Abbildung 13: Rechtsfragen der Zitate (VG/OVG zu VG/OVG)	179
Abbildung 14: Alter der zitierten Entscheidungen (VG/OVG zu VG/OVG).....	189
Abbildung 15: Veröffentlichungsort der zitierten fremden Entscheidung (VG/OVG zu VG/OVG).....	213
Abbildung 16: Veröffentlichungspraxis der Spruchkörper.....	214
Abbildung 17: Veröffentlichungsort der zitierten eigenen Entscheidungen (VG/OVG zu VG/OVG).....	215

Kapitel A

Einleitung

I. Uneinheitliche Entscheidungen im Asylrecht

Die Entscheidung über einen Asylantrag hängt von der Person ab, die sie trifft. Diese Untersuchung handelt von der Uneinheitlichkeit, die das zur Folge hat und einigen Vorschlägen, ihr Ausmaß zu begrenzen. Der Gegenstand der Arbeit ist die Bewertung von Gefährdungslagen, die viele Antragsteller*innen gleichermaßen oder in ähnlicher Weise betreffen. Sie werden hier *kollektive Gefährdungslagen* genannt. Die Untersuchung plädiert dafür, weniger die Einheitlichkeit und mehr die Rechtmäßigkeit ihrer Bewertung in den Blick zu nehmen und entsprechend weniger auf autoritative Leitlinien und mehr auf eine diskursive Aushandlung der Tatsachenfragen zu setzen.

Im Jahr 2015 haben 158 657 syrische Staatsangehörige in Deutschland einen Asylantrag gestellt, 2016 waren es 266 250.¹ Die Mehrheit waren Männer im Alter zwischen 18 und 42 Jahren.² Für sie galt in Syrien eine Wehrpflicht,³ der sie sich durch ihre Flucht entzogen hatten. Im Asylverfahren haben viele von ihnen vorgetragen, das *Assad*-Regime halte sie wegen ihres Entzugs vom Wehrdienst für Regimegegner und würde sie bei einer Rückkehr verfolgen.⁴ Ihnen sei deshalb die Flüchtlingseigenschaft nach § 3 AsylG zuzuerkennen. Meist gab es keine Anzeichen dafür, dass das syrische Regime den jeweiligen Kläger individuell im Blick hatte, vielmehr stützte sich der Vortrag auf die Gefährdung von Wehrdienstentziehern im Allgemeinen. Jeder von ihnen sei gleichermaßen bedroht, allein weil er nicht zum Wehrdienst angetreten sei. Es stand damit nicht nur die Gefährdung einer einzelnen Person in Frage, sondern diejenige eines ganzen Kollektivs. Wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Gefährdung aller Wehrdienstentzieher für hinreichend wahr-

¹ BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2016, S. 19.

² BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2016, S. 21 und 22, danach waren 63,6 % der Antragsteller*innen männlich.

³ BFA, Fact Finding Mission Report Syrien, 2017, S. 18; *Lehmann NVwZ* 2018, 293 (295). Einzelne Personengruppen wurden von der Wehrpflicht befreit.

⁴ Vgl. OVG Hmb. Urt. v. 11.1.2018 – 1 Bf 81/17.A (juris), Rn. 106. Im Folgenden nicht näher gekennzeichnete Entscheidungen sind auf der juris-Datenbank zu finden. Die zitierten Entscheidungen des EGMR sind in der offiziellen Sammlung abrufbar unter: hudoc.echr.coe.int/eng.

scheinlich hielt, müsste es grundsätzlich jedem männlichen Syrer der betreffenden Altersgruppe die Flüchtlingseigenschaft zusprechen. Jeder von ihnen wäre gleichermaßen betroffen.

2015 wurde zunächst 95,8 % aller Antragsteller*innen aus Syrien die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt.⁵ 2016 änderte sich die Entscheidungspraxis drastisch: Die Zahl der Flüchtlingsanerkennungen sank auf 56,4 %; dagegen wurde 41,2 % der Syrer ‚nur‘ der subsidiäre Schutz nach § 4 AsylG zuerkannt.⁶ Es ist davon auszugehen, dass das Bundesamt insbesondere die Gefährdung der Wehrdienstentzieher neu bewertet hat.⁷ Auf die geänderte Entscheidungspraxis folgte ein starker Anstieg von Klagen vor den Verwaltungsgerichten von einer Klagequote bei syrischen Staatsangehörigen von 2,8 % im Jahr 2015 auf eine Klagequote von 16,7 % im Jahr 2016 und 33,6 % im Jahr 2017.⁸ Nun hatten die Gerichte die Frage zu beantworten, ob jedem Wehrdienstentzieher in Syrien Verfolgung drohe und ihm deshalb die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen sei.⁹ Bis zum Ende des Jahres 2018 haben sich beinahe alle Oberverwaltungsgerichte hierzu geäußert.¹⁰ Dabei bezogen sich die Gerichte aufeinander und formulierten Leitsätze nicht nur für die Bewertung des Schicksals des jeweiligen Klägers, sondern für das Kollektiv der syrischen Wehrdienstentzieher.

⁵ BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2015, S. 50 (die Zahl betrifft alle Antragsteller*innen, nicht nur Männer).

⁶ BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2016, S. 50. Hierin wird häufig eine allein politische Entscheidung gesehen, die sich nicht auf eine veränderte Lage in Syrien gestützt habe, siehe Mitsch, Das Wissensproblem im Asylrecht, 2020, S. 14 mit Verweis auf VG Sigmaringen Ur. v. 23.11.2016 – A 5 K 1372/16, Rn. 61. Der subsidiäre Schutz ist für die Antragsteller*in weniger vorteilhaft als die Flüchtlingseigenschaft. Insbesondere wurde der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten durch § 104 Abs. 13 AufenthG bis zum 16.3.2018 ausgesetzt. Danach war der Zuzug auf 1000 Personen pro Monat beschränkt, § 36a AufenthG. Auch die Verfestigung zu einer Niederlassungserlaubnis ist bei der Flüchtlingseigenschaft einfacher (vgl. § 26 Abs. 3 und 4 AufenthG).

⁷ Die internen Weisungen des BAMF zur Lage in den Herkunftsländern sind als Ver schlusssache für die Öffentlichkeit nicht zugänglich (dazu noch unten). Daher lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, worauf der Wandel der Entscheidungspraxis zurückzuführen ist.

⁸ BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2015, S. 57; BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2016, S. 57 und BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2017, S. 59.

⁹ Zusammenfassend zur Rechtsprechung: Münch InfAuslR 2017, 325; Lehmann NVwZ 2018, 293 (296–298). Praschma ZAR 2020, 223 (224) weist darauf hin, dass es auf weitere Umstände des Einzelfalls ankommen konnte (Wehrdienstentzug oder Desertion, Privileg des ältesten Sohnes, wehrfähiges Alter). An der folgenden Auflistung wird trotzdem deutlich, dass es Grundfragen gab, die fallübergreifend diskutiert wurden. Jüngst hat der EuGH Bewegung in die Diskussion gebracht: EuGH Ur. v. 19.11.2020 – C-238/19 = ZAR 2021, 84 (mit Anmerkung von Pettersson).

¹⁰ Das OVG Bremen hatte sich – soweit ersichtlich – bis dahin nur zu Spezialkonstellationen geäußert, insbesondere bei Personen, die die Altersgrenze überschritten haben (ausdrücklich offengelassen: OVG Brem. Ur. v. 24.1.2018 – 2 LB 194/17, Rn. 47). Das OVG Sachsen-Anhalt hatte die Frage ebenfalls noch nicht beantwortet.

Die Gerichte entschieden uneinheitlich. Unter den Berufungsgerichten haben einen Anspruch syrischer Wehrdienstentzieher auf die Flüchtlingseigenschaft abgelehnt:

- VGH Mannheim¹¹
- OVG Berlin-Brandenburg¹²
- OVG Hamburg¹³
- OVG Lüneburg¹⁴
- OVG Münster¹⁵
- OVG Koblenz¹⁶
- OVG Saarlouis¹⁷
- OVG Schleswig¹⁸

¹¹ VGH BW Urt. v. 23.10.2018 – A 3 S 791/18, S. 13: Der Senat lässt offen, ob Wehrdienstentziehern überhaupt eine Verfolgung droht, „da es auch insoweit an ausreichenden Anhaltspunkten dafür fehlt, dass eine solche Verfolgung aus einem der in § 3 Abs. 1 AsylG genannten Verfolgungsgründe erfolgte“. Damit wurde die vorher gegenteilige Rspr. des 11. Senats aufgegeben, vgl. dazu: VGH BW Urt. v. 14.6.2017 – A 11 S 511/17, 1. Leitsatz.

¹² OVG Bln.-Bbg. Urt. v. 21.3.2018 – OVG 3 B 23.17, Rn. 21: Der Senat sei nicht überzeugt, „dass syrischen Männern im wehrdienstfähigen Alter bei einer Rückkehr nach Syrien eine Gefahr [...] droht, die darauf beruht, dass den betroffenen Männern ohne weiteres eine regimfeindliche politische Überzeugung unterstellt wird“.

¹³ OVG Hmb. Urt. v. 11.1.2018 – 1 Bf 81/17.A, Rn. 131: Es gebe keine hinreichend verlässlichen Anhaltspunkte, „dass Wehrdienstverweigern beachtlich wahrscheinlich durch das Assad-Regime eine regimfeindliche Haltung unterstellt wird [...]“.

¹⁴ OVG Nds. Beschl. v. 18.4.2018 – 2 LB 101/18, Rn. 71: „Eine beachtlich wahrscheinliche Verfolgung droht auch nicht unter dem Aspekt der Wehrdienstentziehung unabhängig davon, ob der Betreffende erstmals oder als Reservist einberufen wird [...]“. Zur fehlenden Anknüpfung an einen Verfolgungsgrund, Rn. 84–87.

¹⁵ OVG NRW Urt. v. 12.12.2018 – 14 A 667/18.A, Rn. 41 (für einen Reservisten): „Für eine Anknüpfung an eine dem Wehrdienstentzieher unterstellte regimfeindliche Gesinnung gibt es keinerlei tatsächliche Anhaltspunkte.“ In Rn. 45 findet sich eine Rechtsprechungsübersicht.

¹⁶ OVG RhPf Beschl. v. 24.1.2018 – 1 A 10714/17.OVG, S. 16: Die Darlegungen anderer Obergerichte überzeugten nicht. Es „liegen weiterhin keine zureichenden Anhaltspunkte für die Annahme vor, dass nach Syrien zurückkehrende Personen von den dortigen Sicherheitsbehörden allein aufgrund des Umstandes einer Wehrdienstentziehung überhaupt als Oppositionelle betrachtet würden“.

¹⁷ OVG Saarl. Urt. v. 26.4.2018 – 1 A 543/17, Rn. 36: „Nach der ständigen Rechtsprechung des 2. Senats des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes sind Flüchtlinge, die vor ihrer Ausreise jedenfalls keinen Einberufungsbescheid erhalten haben, im Fall der Rückkehr nach Syrien wegen einer möglichen Wehrdienstentziehung nicht mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit einer politischen Verfolgung ausgesetzt. Auch dieser Rechtsprechung schließt sich der erkennende Senat an.“

¹⁸ OVG SchlH Urt. v. 4.5.2018 – 2 LB 46/18 (Flüchtlingsstatus für syrische Asylsuchende ohne individuelle Verfolgung), 2. Leitsatz: „Dies [*Anmerkung des Verfassers*: keine Flüchtlingsanerkennung] gilt auch für Flüchtlinge, die sich aufgrund ihrer Flucht dem Militärdienst entzogen haben (Rn. 91).“ In Rn. 127 wird dann die erforderliche Verknüpfung zwischen Verfolgungshandlung und Verfolgungsgrund verneint.

Die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt haben:

- VGH München¹⁹
- VGH Kassel²⁰
- OVG Greifswald²¹
- OVG Bautzen²²
- OVG Weimar²³

Auf Ebene der Verwaltungsgerichte dürfte das Bild ähnlich gewesen sein. Mehrere Verwaltungsgerichte haben die Lage dabei anders als ihr Obergericht bewertet.²⁴ Das BVerwG hat keine bundeseinheitliche Linie vorgegeben und entsprechende Beschwerden gegen die Nichtzulassung der Revision abgewiesen. In der Revision werde nur über den rechtlichen Maßstab entschieden (vgl.

¹⁹ BayVGH Ur. v. 14.2.2017 – 21 B 17.30073, 2. Leitsatz: „Rückkehrern im militärdienstpflichtigen Alter (Wehrpflichtige, Reservisten), die sich durch Flucht ins Ausland einer in der Bürgerkriegssituation drohenden Einberufung zum Militärdienst entzogen haben, droht [...] in Anknüpfung an eine (unterstellte) oppositionelle Gesinnung mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit eine menschenrechtswidrige Behandlung [...]“. Im Jahr 2018 wurden von diesem Senat nur Entscheidungen zu Personen veröffentlicht, die die Altersgrenzen für den Wehrdienst überschritten haben. Insofern sei keine Verfolgung anzunehmen: BayVGH Ur. v. 22.6.2018 – 21 B 18.30852 (17-Jähriger); BayVGH Ur. v. 20.6.2018 – 21 B 18.30825 (Ausreise mit 45 Jahren). Im Jahr 2019 gab der Senat seine frühere Rspr. auf und begründete dies insbes. mit dem für die syrische Regierung positiven Verlauf des Bürgerkriegs, BayVGH Ur. v. 12.4.2019 – 21 B 18.32459, Rn. 71.

²⁰ VGH Hess. Ur. v. 21.12.2018 – 3 A 2267/18.A, Rn. 22: Der Senat entschied, „dass unabhängig von der Herkunft aus einem Rebellengebiet einem nach Syrien zurückkehrenden Wehrpflichtigen, der sich dem Wehrdienst entzogen hat, desertiert ist oder den Wehrdienst nicht angetreten hat, mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit (real risk) staatliche Maßnahmen drohen, die [...] an den in § 3b Abs. 1 Nr. 5 AsylG genannten Verfolgungsgrund [...] anknüpfen“.

²¹ OVG MV Ur. v. 21.3.2018 – 2 L 238/13, Rn. 42 ff. Es sei für die Gruppe von Syrern zu entscheiden, die sich ihrer Pflicht zum Ableisten des Reservedienstes entzogen hätten. Aus der Faktenlage ergäben sich keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Verfolgungsprognose. Wenn eine sichere Prognose nicht möglich sei, eine „politische Verfolgung aber keineswegs ausgeschlossen, sondern ihr Schicksal der Willkür der staatlichen syrischen Stellen überlassen (ist), [...] besteht ein tatsächliches Risiko der politischen Verfolgung“.

²² OVG Sachs. Ur. v. 7.2.2018 – 5 A 1245/17.A, 2. Leitsatz: „Zurückkehrenden syrischen Asylbewerbern, die sich der Wehrpflicht in Syrien durch Ausreise ins Ausland entzogen haben, droht derzeit mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit politische Verfolgung durch den syrischen Staat wegen einer ihnen deshalb zumindest zugeschriebenen regimfeindlichen Gesinnung. Ihnen ist die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen (Rn. 26).“

²³ OVG Thür. Ur. v. 15.6.2018 – 3 KO 155/18, 2. Leitsatz: „Für einen Asylantragsteller, der als Reservist der Militärdienstpflicht seines Herkunftslandes unterlag, ergibt sich allerdings eine begründete Furcht vor Verfolgung, weil er sich [...] mit seiner (illegalen) Ausreise und Flucht aus Syrien (unerlaubt) dem Militärdienst entzogen hat [...]“.

²⁴ Gegen die Entscheidung des eigenen Obergerichts: VG Oldenburg (Oldenburg) Ur. v. 19.4.2018 – 2 A 641/18; VG Osnabrück Ur. v. 5.2.2018 – 7 A 453/16; VG Köln Ur. v. 9.4.2018 – 20 K 7230/17.A.

§ 137 Abs. 2 VwGO), die genannte Frage betreffe aber die Würdigung und Bewertung der Tatsachen. Sogenannte „Länderleitentscheidungen“ durch das BVerwG seien in Deutschland nicht möglich.²⁵ Damit hing der Schutzstatus eines männlichen Syrers davon ab, welches Gericht für seinen Antrag zuständig war. Vor dem OVG in Hessen wurde ihm die Flüchtlingseigenschaft erteilt, in Schleswig-Holstein bekam er nur den subsidiären Schutz.²⁶

Die Syrien-Rechtsprechung hat die Uneinheitlichkeit der asylrechtlichen Entscheidungspraxis besonders deutlich werden lassen. Sie ist jedoch kein Einzelfall, Uneinheitlichkeit wird für die gesamte Entscheidungspraxis sowohl der Gerichte als auch des Bundesamts beklagt.²⁷ Ihr Ausmaß ist schwer zu bestimmen. Der Vergleich unterschiedlicher Anerkennungszahlen für einzelne Herkunftsländer – etwa mehrerer Außenstellen des Bundesamts – legt zwar teilweise erhebliche Unterschiede offen.²⁸ Die Zahlen geben jedoch keine Anhaltspunkte für die Gründe solcher Unterschiede.²⁹ Das Bundesamt führt die unter-

²⁵ BVerwG Beschl. v. 20.3.2018 – 1 B 10/18 (Nichtzulassungsbeschwerde). Allgemein: *Berlit* InfAuslR 2018, 309 (316); *Berlit/Dörig* NVwZ 2017, 1481 (1481 f.).

²⁶ Das Bundesamt richtet seine Entscheidungspraxis nicht je nach Bundesland an der jeweiligen obergerichtlichen Rechtsprechung aus. Das Ergebnis des Asylverfahrens hängt also genau genommen noch von weiteren Faktoren ab: Greift der Antragsteller die Entscheidung rechtzeitig an? Entscheidet das VG entsprechend der obergerichtlichen Leitlinie? Wenn nein: Gelingt die Berufungszulassung gestützt auf die Divergenz nach § 78 Abs. 3 Nr. 2 AsylG?

²⁷ Allgemein: Gesetzesantrag der Länder Hamburg, Berlin, Brandenburg, Bremen, BR-Drs. 51/18, S. 1; „Nicht mehr hinnehmbare Uneinheitlichkeit“; Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/1319, S. 1 und 7; *Dörig*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 1; BAMF, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 4; *Berlit* NVwZ 2020, 97 (102); *Berlit* InfAuslR 2018, 309 (316); *Berlit/Dörig* NVwZ 2017, 1481. Schon früh erwähnt eine uneinheitliche Rspr.: *Rothkegel* NVwZ 1990, 717. Zu quantitativen Erhebungen und Einzelbeispielen sogleich.

²⁸ *Riedel/Schneider* Politische Vierteljahresschrift 2017, 21 (28–30), danach lagen die Anerkennungsquoten für Afghanistan 2010 bis 2015 zwischen 10 % (Brandenburg) und 34,4 % (NRW). Für den Irak lagen sie zwischen 75,5 % (Niedersachsen) und 37,6 % (Sachsen-Anhalt); vgl. auch *Schneider* ZAR 2021, 10; *Schneider/Segadlo/Leue* German Politics 2020, 564 (568 f.). In Bezug auf einzelne biographische Faktoren: *Kosyakova/Brücker* European Sociological Review 2020, 663. Für die Anerkennungsquoten verschiedener EU-Mitgliedsstaaten: *EASO*, Asylum Report 2020, S. 72: Dort etwa mit deutlich unterschiedlichen Anerkennungszahlen bei Türken für das Jahr 2019 (über 90 % in den Niederlanden; 51 % in Deutschland und 26 % in Frankreich). Für die USA mit erheblichen Abweichungen für die Jahre 1999–2005 zu chinesischen Antragsteller*innen: *Jaya/Schoenholtz/Schrag*, Refugee Roulette, 2009, S. 22 ff.

²⁹ Für die EU wurde allerdings die statistische Verknüpfung bestimmter Faktoren mit den Anerkennungsquoten untersucht: Eine negative Verknüpfung mit der Zahl von Asylanträgen und (in geringerem Maße) der Arbeitslosenquote in Mitgliedsstaaten der EU stellen fest: *Neumayer* Journal of Conflict Resolution, 2005, 43 (für 1980 bis 1999); *Toshkov* European

schiedlichen Anerkennungszahlen pro Außenstelle entsprechend auf eine regional verschiedene Zusammensetzung der Antragsteller*innen und damit nicht auf eine uneinheitliche Entscheidungspraxis zurück.³⁰ Zumindest drastische Abweichungen dürfte das allein nicht erklären.³¹ Es erscheint vielmehr wahrscheinlich, dass manche Entscheider*innen besonders streng und andere eher milde sind und damit die unterschiedlichen Anerkennungszahlen zumindest auch auf eine uneinheitliche Entscheidungspraxis zurückzuführen sind.³²

Abweichungen können verschiedene Ursachen haben.³³ Eine Richterin glaubt Antragsteller*innen seltener als die andere, ein weiterer geht schon bei geringen Gefahren von einer beachtlichen Verfolgungswahrscheinlichkeit aus, ein Dritter hängt einer abweichenden Interpretation des Gesetzes an. In den Verfahren der syrischen Wehrdienstentzieher war die Besonderheit, dass eine Tatsachenfrage unterschiedlich bewertet wurde, die sich in den Verfahren vieler Antragsteller gleichermaßen gestellt hat: Ist das Kollektiv der syrischen Wehrdienstentzieher bei einer Rückkehr nach Syrien von Verfolgung bedroht? Neben der Syrien-Rechtsprechung wurde für das Herkunftsland Afghanistan wiederholt Uneinheitlichkeit bei solchen Tatsachenfragen festgestellt, insbesondere nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie.³⁴ Für junge, alleinstehende Männer nahmen manche Gerichte an, bei einer Rückkehr nach Afghanistan sei

Union Politics 2014, 192 (für 1987 bis 2010). Einen negativen Effekt von Terrorangriffen im Mitgliedstaat stellt fest: *Avdan* European Union Politics, 2014, 445 (464).

³⁰ *Praschma* ZAR 2020, 223 (228).

³¹ *Schneider* ZAR 2021, 10. In Bezug auf die erheblichen Abweichungen in den USA: *Jaya/Schoenholtz/Schrag*, *Refugee Roulette*, 2009, S. 27.

³² Für die USA konnte nachgewiesen werden, dass die Wahrscheinlichkeit, von einer weiblichen Richterin einen Schutzstatus zu erhalten, in den Jahren 2000 bis 2004 zu 44 % höher war als bei männlichen Richtern (53,8 % positive Entscheidungen bei weiblichen Richterinnen; 37,3 % bei männlichen), *Ramji-Nogales/Schoenholtz/Schrag*, *Refugee Roulette*, 2009, S. 47. Dort auch zur starken Korrelation von vorheriger Arbeitserfahrung der Richter*innen in Behörden oder Nichtregierungsorganisationen mit den Anerkennungszahlen.

³³ *Legomsky* in *Refugee Roulette*, 2009, S. 250 (252 ff.) unterscheidet zwischen einer abweichenden Interpretation des Gesetzes, einer abweichenden Faktengrundlage und einer abweichenden Anwendung des Maßstabs.

³⁴ *Giesler/Wohnig*, *Uneinheitliche Entscheidungspraxis zu Afghanistan*, 2017; zu den Auswirkungen der Pandemie: *Feneberg/Pettersson* ZAR 2021, 196 mit einer Aufstellung verschiedener Meinungsblöcke. Außerdem für Somalia: *UNHCR*, *Safe At Last?*, 2011, S. 40 (uneinheitliche Bewertung der Gefahrenlage in verschiedenen Mitgliedsstaaten). Für Bulgarien: BVerwG Beschl. v. 8.8.2018 – 1 B 25/18 Rn. 12 (obergerichtliche Rechtsprechung). Außerdem für einzelne Fallgruppen: *Dudley*, *Gruppenverfolgung*, 2021, S. 201–250 (Gruppenverfolgung irakischer Jesiden, afghanischer Hindus und Sikhs, der tschetschenischen Zivilbevölkerung und von Armeniern in Aserbaidschan); *Mitsch*, *Das Wissensproblem im Asylrecht*, 2020, S. 129 (Existenzsicherung junger Männer in Afghanistan; Wehrdienst in Syrien und Eritrea; Homosexuelle in Marokko). Für die Entscheidungspraxis in Großbritannien: *Thomas* *International Journal of Refugee Law* 2008, 489 (495), dort für die Gefährdung von Apostaten im Iran.

ihr Existenzminimum nicht gesichert, soweit die Betroffenen nicht über ein soziales Netzwerk und erhebliche finanzielle Ressourcen verfügen.³⁵ Sie hätten daher Anspruch auf einen Schutz nach § 60 Abs. 5 AufenthG. Andere Gerichte nahmen einen solchen Anspruch dagegen trotz der Auswirkungen der Pandemie nur bei besonders vulnerablen Antragsteller*innen an.³⁶

Schon 1984 hat das BVerwG formuliert, es sei für das Asylrecht kennzeichnend, „daß das bei der Asylantragstellung geltend gemachte Verfolgungsschicksal nach seinen Ursachen, seinen Erscheinungsformen, dem betroffenen Personenkreis und den Verfolgungsauswirkungen häufig von zahlreichen Asylantragstellern in übereinstimmender oder doch ähnlicher Weise geschildert wird, insbesondere in den zahlreichen Fällen der sog. Gruppenverfolgung“.³⁷

Solche Gefahren, die mehrere Antragsteller*innen gleichermaßen oder in ähnlicher Weise betreffen, sind kollektive Gefährdungslagen. Sie sind Gegenstand der Fragen, die diese Untersuchung klären möchte.

II. Rechtswissenschaftliche Diskussion und offene Fragen

Als Reaktion auf die uneinheitliche Rechtsprechung zur syrischen Wehrdienstproblematik ist eine Diskussion über die Bewertung von Gefahrenlagen, die viele Antragsteller*innen betreffen, entstanden. Die Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung sei ungerecht, denn es entscheide der Zufall darüber, welchen Schutzstatus die Antragsteller*in erhält.³⁸ Das Bundesamt könne sich an keiner einheitlichen Leitlinie der Gerichte orientieren, um Gleichbehandlung zu gewährleisten. Der Vorteil der Konzentration des Verfahrens bei einer Bundesbehörde werde damit im Gerichtsverfahren zunichte gemacht.³⁹ Eine solche „Rechtsprechungslotterie“ sei rechtsstaatlich schwer erträglich⁴⁰ und gefährde

³⁵ VGH BW Ur t. v. 17.12.2020 – A 11 S 2042/20, Rn. 102 ff.; VG Karlsruhe Ur t. v. 15.5.2020 – A 19 K 16467/17, Rn. 108; VG Cottbus Ur t. v. 29.5.2020 – 3 K 633/20.A, Rn. 53; VG Hannover Ur t. v. 9.7.2020 – 19 A 11909/17, Leitsatz und Rn. 17 ff.; VG Cottbus Ur t. v. 21.8.2020 – 2 K 1561/16.A, Rn. 72.

³⁶ BayVGH Ur t. v. 1.10.2020 – 13a B 20.31004, Rn. 43 ff.; VG Ansbach Ur t. v. 26.5.2020 – AN 18 K 17.31944, Rn. 44; VG München Ur t. v. 31.8.2020 – M 15 K 17.39104, Rn. 45; VG Würzburg Ur t. v. 2.9.2020 – W 1 K 20.30872, Rn. 21; VG Freiburg Ur t. v. 19.5.2020 – A 8 K 9604/17, Rn. 39.

³⁷ BVerwG Ur t. v. 31.7.1984 – 9 C 46/84, Rn. 18. Zur Allgemeinheit der Fragestellungen: *Säcker* NVwZ 1989, 706 (709). Vgl. zur Gruppenverfolgung grundlegend bereits: BVerwG Ur t. v. 2.8.1983 – 9 C 599/81. Zur aktuellen Diskussion: *Berlit* InfAuslR 2018, 309 (316). In der internationalen Literatur: *Thomas* International Journal of Refugee Law 2008, 489 (493).

³⁸ *Günther* DRiZ 2018, 168 (169). Schon früh: *Rothkegel* NVwZ 1990, 717 (720).

³⁹ *Bergmann* in *Bergmann/Dienelt*, 2022, § 78 AsylG Rn. 12; *Berlit/Dörig* NVwZ 2017, 1481.

⁴⁰ *Berlit/Dörig* NVwZ 2017, 1481; *Berlit* NVwZ 2020, 97 (102): Die „Zerfaserung“ der Rspr. habe einen Grad erreicht, der die Schutz- und Steuerungsfunktion des Rechts berühre.

die Akzeptanz gerichtlicher Entscheidungen.⁴¹ Auch sei das System ineffizient: Die uneinheitliche und damit unberechenbare Rechtsprechung provoziere Klagen gegen die Bescheide und führe zu anschließend langwierigen Gerichtsverfahren, in denen die gleichen Fragen immer wieder neu und dezentral beantwortet werden.⁴²

Es wurden Reformen angeregt: Der Weg zu höheren Instanzen solle erleichtert werden, um mehr obergerichtliche Leitentscheidungen zu ermöglichen. Derzeit müssen die Beteiligten die Berufung beim Oberverwaltungsgericht beantragen. Eine Initiative im Bundesrat aus dem Jahr 2018 wollte den Verwaltungsgerichten erlauben, die Berufung selbst zuzulassen.⁴³ Außerdem sollte im einstweiligen Rechtsschutz die Beschwerde zugelassen werden können. Jeweils sollte das Verwaltungsgericht entscheiden können, für welche Fragen mit grundsätzlicher Bedeutung eine Klärung durch die Berufungsgerichte ermöglicht wird. Noch weiter ging ein Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus demselben Jahr.⁴⁴ Neben den erweiterten Berufungs- und Beschwerdemöglichkeiten sollte eine Revision zum BVerwG ermöglicht werden, „wenn es in der Rechtssache auf fallübergreifende allgemeine Tatsachenfeststellungen ankommt“.⁴⁵ So sollte das BVerwG abweichend von § 137 Abs. 2 VwGO tatsächliche Feststellungen zur allgemeinen Lage im Herkunftsland und damit „Länderleitentscheidungen“ treffen können.

Die Erweiterung von Berufungs- und Beschwerdemöglichkeiten zu den Oberverwaltungsgerichten hat in der Fachöffentlichkeit eine breite Unterstützung erfahren.⁴⁶ Die Vorschläge zum BVerwG werden zurückhaltender bewertet, das grundsätzliche Anliegen hat aber gleichwohl viele Befürworter*innen.⁴⁷

⁴¹ Kluth ZAR 2018, 331 (334); *Berlit* InfAuslR 2019, 309 (314); vgl. auch: *Bogumil u. a.*, *Bessere Verwaltung*, 2018, S. 236.

⁴² *Günther* DRiZ 2018, 168 (169); *Kluth* ZAR 2018, 331 (334).

⁴³ Gesetzesantrag der Länder Hamburg, Berlin, Brandenburg, Bremen, BR-Drs. 51/18. Der Antrag formuliert als zentrales Ziel die Beschleunigung der Verfahren (S. 1 und 2). Dazu sollen obergerichtliche Leitentscheidungen beitragen. Auch in anderen Beiträgen wird vor allem auf die hohe Zahl an Asylverfahren vor den Verwaltungsgerichten Bezug genommen, die Leitentscheidungen sollen insofern zu einer Entlastung beitragen (etwa BDVR, Stellungnahme vom 2.3.2018, S. 1).

⁴⁴ BT-Drs. 19/1319.

⁴⁵ BT-Drs. 19/1319, S. 4.

⁴⁶ BDVR, Stellungnahme vom 2.3.2018, S. 4; *Dörig*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 3; *Killinger*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 1; *Berlit*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 19 f.; *Pro Asyl*, Stellungnahme zur BT-Drs. 19/1319, S. 32 ff.; *Hoppe*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 5 ff. und *Marx*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 20 ff. Kritisch dagegen: BAMF, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 5, das eine Verlängerung der Verfahren befürchtet.

⁴⁷ Beschluss zu TOP I.14 der 89. Justizministerkonferenz. Der BDVR schlägt – abweichend vom Gesetzentwurf – vor, die Revision von der Zulassung des Berufungsgerichts abhängig zu machen, BDVR, Stellungnahme vom 2.3.2018, S. 4; so auch: *Dörig*, Stellung-

Trotzdem wurden die beiden entsprechenden Gesetzesinitiativen vom Bundesrat und Bundestag abgelehnt.⁴⁸

2022 hat eine neue Regierung erneut eine Reform betrieben.⁴⁹ Die Idee, die Berufung zu den Oberverwaltungsgerichten zu erleichtern, wurde dabei nicht fortgeführt. Es ging allein um eine Tatsachenkompetenz des BVerwG. Dank veränderter Kräfteverhältnisse wurde ein entsprechender Gesetzesentwurf vom Bundestag gebilligt.⁵⁰ Die Änderung ist am 1.1.2023 in Kraft getreten. Dem BVerwG wird es also in Zukunft möglich sein, Länderleitentscheidungen zu treffen. Sowohl das aktuelle Gesetz als auch die Entwürfe aus 2019 wurden vor allem mit einer Beschleunigung des Verfahrens begründet.⁵¹ Die Vereinheitlichung der Rechtsprechung werde, so die Annahme, zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte führen. Mehr Rechtsklarheit für das Bundesamt und die unteren Instanzen soll zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren führen.⁵²

In der Fachöffentlichkeit wurde das Vorhaben erneut kontrovers diskutiert.⁵³ Die Kritik offenbart grundlegende Fragen, die bisher nicht geklärt sind: Die Vorschläge berücksichtigten nicht, dass das Asylverfahren stets eine Einzelfallentscheidung sei; Leitentscheidungen böten die Gefahr von Pauschalisierung,

nahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 3 (dort mit einem Vergleich zur Praxis in anderen Mitgliedstaaten). Einschränkend auch: *Berlit*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 21 ff.; *Hoppe*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 11 ff.; *Killinger*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 8 f.; *Bogumil u. a.*, *Bessere Verwaltung*, 2018, S. 273 ff. Ablehnend mit Hinweis auf die Einzelfallgerechtigkeit und Aktualität: *Pro Asyl*, Stellungnahme zur BT-Drs. 19/1319, S. 35 ff.; *Marx*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 23 ff.; *Buchheister* in Schoch/Schneider, 7.2021, § 132 VwGO Rn. 145. Ablehnend mit Hinweis auf eine verlängerte Verfahrensdauer: *BAMF*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 5 f.; *Marx*, ebd., S. 25 f. Einen Überblick zu möglichen Regelungsvarianten geben: *Berlit/Dörig NVwZ* 2017, 1481 (1482 ff.). Schon früh finden sich entsprechende Überlegungen bei: *Säcker NVwZ* 1989, 706 (714).

⁴⁸ BR-Beschluss zur Drs. 51/18 v. 15.2.2019; BT-Plenarprotokoll 19/235, S. 30454. Siehe zum Scheitern der Reformen auch den Dokumentationsbeitrag „Reform der Asylklageverfahren droht zu platzen“ in ZAR 2020, 156.

⁴⁹ Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, BT-Drs. 20/4327.

⁵⁰ BT-Plenarprotokoll 20/74, S. 8761.

⁵¹ Schon der Titel des Gesetzes lautet „Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren“, als Problem wird die lange Verfahrensdauer identifiziert (BT-Drs. 20/4327, S. 1).

⁵² BT-Drs. 20/4327, S. 43.

⁵³ Von den Sachverständigen im Bundestag haben die Reform abgelehnt (siehe jeweils die im Folgenden zitierten Stellungnahmen): AWO, Pro Asyl, Deutscher Anwaltsverein; Republikanische Anwältinnen und Anwälteverein und *Kluth*. Einschränkend äußern sich: *Dietz*; *Wittmann*; Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen und *Sommer*. Allein der BDVR hat die Reform ohne Einschränkungen befürwortet.

„die notwendig nicht alle individuellen Umstände erfassen können“.⁵⁴ Die Verhältnisse seien außerdem dynamisch; eine Länderleitentscheidung drohe veraltete Erkenntnisse festzuschreiben, wenn das Bundesamt und die Gerichte sich an veraltete Bewertungen des BVerwG gebunden fühlten.⁵⁵ Es ist also bisher unklar, wie gerichtliche Leitentscheidungen über den Einzelfall hinaus eine Bewertung vorgeben können, die nicht gleichzeitig zu einer Pauschalisierung führt und einer tagesaktuellen Bewertung entgegensteht. Auch wie eine Vereinheitlichung durch Länderleitentscheidungen erfolgt, ist offen. Sind die Vorgaben des BVerwG bindend⁵⁶ und wenn nicht, wie funktioniert die Vereinheitlichung, die von ihnen ausgehen soll?

Doch die theoretische Unsicherheit geht noch tiefer. Wenn immer das konkrete Schicksal der Antragsteller*in zu bewerten ist, warum ging es in der Syrien-Rechtsprechung um das Kollektiv der Wehrdienstentzieher? Reine Einzelfallentscheidungen bewerten nur das Schicksal der konkreten Antragsteller*in, die Entscheidungen verschiedener Gerichte hätten damit nicht verglichen werden können. Hier haben die Gerichte dagegen die Lage eines Kollektivs diskutiert, sie haben umfangreich aufeinander Bezug genommen und sind damit offensichtlich von einer gemeinsamen Fragestellung ausgegangen. Das Phänomen fallübergreifender Tatsachenfragen im Asylrecht ist schon lange bekannt,

⁵⁴ Zum früheren Verfahren: *Deutscher Anwaltverein*, Initiativstellungnahme zur aktuellen Diskussion über Rechtsmittel im Asylverfahren, Nr. 39/2018, S. 6. Damals ähnlich auch: *Pro Asyl*, Stellungnahme zur BT-Drs. 19/1319, S. 36; *Marx*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 23 f. Zum aktuellen Verfahren: *Pro Asyl*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 34; AWO, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 4; *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 41. Zu einer ähnlichen Kritik an den britischen *country guidances*: *Thomas International Journal of Refugee Law* 2008, 489 (523).

⁵⁵ Zum aktuellen Verfahren: *Pro Asyl*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 34; *Deutscher Anwaltverein*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 29. Zum früheren Verfahren: *Pro Asyl*, Stellungnahme zur BT-Drs. 19/1319, S. 35 ff.; *Marx*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/1319, S. 23 f. Zu diesem Problem auch: *Bogumil u. a.*, *Bessere Verwaltung*, 2018, S. 269 ff. *Die AWO*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 4 und *Pro Asyl*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 34 kritisieren, dem BVerwG sei nur eine eingeschränkte Sachaufklärung erlaubt, was zulasten einer tagesaktuellen Bewertung der Situation in den Herkunftsländern ginge. Dem liegt ein Missverständnis zugrunde: Ausgeschlossen ist im neuen Gesetz nur eine neue Tatsachenerhebung zu individuellen Umständen der Antragsteller*in. Zu der allgemeinen Lage erhebt das BVerwG erneut selbst Tatsachen: „Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt für die Beurteilung der allgemeinen Lage diejenigen zielstaatsbezogenen Erkenntnisse, die von den (...) Gerichten verwertet worden sind, die ihm zum Zeitpunkt seiner mündlichen Verhandlung oder Entscheidung (...) von den Beteiligten vorgelegt oder die von ihm beigezogen oder erhoben worden sind.“

⁵⁶ Eine Bindung der Instanzgerichte an das BVerwG implizieren: *Pro Asyl*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 34, *Dietz*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 13. Andere Sachverständige weisen auf die fehlende Bindungswirkung hin: *Deutscher Anwaltverein*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 30; *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 39; *Kluth*, Stellungnahme zu BT-Drs. 20/4327, S. 6.

Sachregister

- Abschiebungsanordnung (§ 58a AufenthG) 168
Abschiebungsstopp 32, 127
Abschiebungsverbot 120, 181
Afghanistan 6, 144, 153, 161, 182
Ahmadiyya 46
Aktualität 10, 189
Alexy, Robert 24, 201
alleinstehende Frauen 59, 211
allgemeinkundige Tatsachen 167
anlassgeprägte Einzelverfolgung 47, 87, 184, 206
Argumentationslast 27, 193
Armut 103, 122, 137, 207
Asylgrundrecht 12, 171
Atheist*innen 94
Äthiopien 205
Aufgabenverteilung *Siehe* Gewaltenteilung
Auswärtiges Amt (Lageberichte) 16
- Ba'ath-Regime 63, 77, 78, 81
BAMF 33, 193, 217
Basistatsachen 15, 41, 96, 207
beachtliche Wahrscheinlichkeit *Siehe* Gefahrenprognose
Berufung 8, 158, 218
Bett, Brot und Seife 104, 122
Betts, Alexander 137
bewaffneter Konflikt *Siehe* Kriegsgefahren
Beweislast
– formelle *Siehe* Untersuchungsgrundsatz
– materielle 89
– Umkehr 64, 89, 187
Beweismaß *Siehe* Gefahrenprognose
- Body Count Siehe* Gefahrenprognose (Quantifizierung)
Bulgarien 6, 16
BVerfG 46, 49, 170, 175, 177
– Rotmilan 198
BVerwG 8, 18, 164, 220
- Checkliste 185
Christen 51, 61, 179
country guidance (EUAA) 34, 222
country guidance (UK) 21, 202
country of origin information Siehe Herkunftslandinformationen
Covid-19-Pandemie 145, 153, 191
- Desertion 62
Diskurstheorie 24, 201
Dogmatik 36, 45, 210
Dublin-III-VO 39
- effektiver Rechtsschutz 197
EGMR
– Länderleitentscheidungen 173
– MSS 104, 106
– *Sufi und Elmi* 104
– Zurechnung 104, 122
Einzelfallgerechtigkeit 9, 176, 225
Einzelrichterübertragung 142, 147
Einzelverfolgung wegen Gruppenzugehörigkeit 73, 180, 183
El Salvador 206
Empirie
– Dogmatik 37
– Repräsentativität 38, 42, 95, 120
Eritrea 32
EUAA *Siehe country guidance* (EUAA)

- EuGH 52
 – *Elgafaji* 112
 – Länderleitentscheidungen 172
- Flüchtlingseigenschaft 45
 Fluchtursachen 136
 Folter 101
Foucault, Michel 24
 Framing 187
 Fremdzitate 150, 189, 213
- Gefahrenprognose 12
 Gefahrendichte 53, 113
 – Maßstab 13
 – Objektivierung 14
 – örtlicher Bezug 45, 70, 100
 – qualitative Elemente 51, 116
 – Quantifizierung 50, 71, 86, 113, 116, 155
 Gewaltenloyalität 193
 Gewaltenteilung 198
 Glaubhaftigkeit 16, 79, 95, 169, 208
 Griechenland 172, 174
 Gruppenverfolgung 46, 179, 182
 – qualitative Elemente 51
 – Referenzfälle 52
 – Verfolgungsdichte 49, 53, 60, 86
 – Verfolgungsprogramm 53, 71
guidance notes *Siehe country guidance* (EUAA)
- häusliche Gewalt 91
 Herkunftsländerleitsätze 33, 217
 Herkunftslandinformationen 11, 16, 19, 30
 herrschende Meinung 28, 155
 Holocaust 49
 Homosexualität 56, 65
Hussein, Saddam 59, 77
- Individualisierung 47, 53, 87, 112, 118, 124, 130
 interner Schutz 45, 133
 Irak 38
 Iran 208
 Islamischer Staat 80, 94, 106
- Jesiden 60
 Journalist*innen 78
- junger, gesunder Mann 124, 153, 161
 juris 39, 21
- Kammer 141
 kollektive Gefährdungslagen 12
 – Ableitung 19, 48, 58
 konstitutionell uneinheitlich *Siehe Präjudizien*
 Krankheit 123, 130
 Kriegsgefahren 111, 114, 180, 184, 206
 Künstler*innen 63, 76
 Kurden 62
- Länderleitentscheidungen 20
 – BVerwG 8, 164, 220
 – Diskurs 26, 144, 154, 163, 170
 – Kritik 9, 175
 – Orientierungswirkung 26, 144, 155, 163, 170
 Leitsätze 209, 212
- Massenzustromrichtlinie 32
 materielle Beweislast 203
 Meinungsbildung
 – Gerichte 22, 141
 – Verwaltung 31
- Nachvollzug 197
 Nachweispflichten 132
 Netzwerkforschung 41, 142, 148, 161
- objektiver Dritter 14, 48
 offensichtlich unbegründet 175
- Pauschalisierung *Siehe Einzelfallgerechtigkeit*
 Pogrom 50, 65, 71
 Präjudizien 22, 196
 – Diskurs 24
 – Orientierungswirkung 26
prima facie-Anerkennung 31
 psychische Erkrankung 131
- real risk* 14, 121, 205
 rechtliches Gehör 177
 Rechtsprechungslotterie 7
 Reformen 8, 201
 Berufung 8, 218
 – BVerwG 8, 168, 220

- Reinhardt, Michael* 28, 146
 Repräsentativität 38, 42, 95, 120
 Retraumatisierung 131
 Revision *Siehe* BVerwG
 richterliche Unabhängigkeit 23, 203
 Risiko- und Schutzfaktoren 35, 75, 83,
 107, 118, 124, 183, 204
 Risikoprofil *Siehe* Risiko- und Schutz-
 faktoren

 schiitische Milizen 88, 93
 Schutzstatus 12
 – Abschiebungsverbot 120
 – Flüchtlingseigenschaft 45
 – subsidiärer Schutz 99
 Selbstzitate 142, 189, 215
singling out Siehe Individualisierung
 Somalia 35, 104, 207
 soziale Gruppe 56, 93, 206
 soziale Phänomene 71, 90
 Sri Lanka 48, 55, 204
 Stichprobenverzerrung 213
 subsidiärer Schutz 99
 – Akteur 103
 – Vorschädigung 102
 Sunniten 61, 70, 78, 88, 118, 134
Survival Migration 137
 syrische Wehrdienstproblematik 1, 66

 tagesaktuell 190
 Taliban 145
 Textbaustein 142

 Todesstrafe 101
 Transparenz 210
 Transsexualität 56

 Ukraine 32
 Uneinheitlichkeit
 – Ausmaß 5, 119
 – Gefahren 7
 Ursachen 6
 Untersuchungsgrundsatz 16, 166, 198

 Verfahrensfehler 166
 Verfahrenslast 187
 Verfolgungsdichte 49, 53, 60, 86
 Verfolgungsprogramm 53, 71
 Veröffentlichung
 – BAMF 34, 217
 – Gerichte 23, 39, 209, 213
 Vertrauensschutz *Siehe* Länderleitent-
 scheidungen (Orientierungswirkung)
 Verwestlichung 80, 187
 Völkermord 53
 Vorverfolgung 89
 Vulnerabilität 124

 Wirtschaftsflüchtling 137

 Zitanalyse *Siehe* Netzwerkforschung
 Zurückverweisung 166, 171
 Zwangsverheiratung 91
 zwingende humanitäre Gründe 121