

aus: BayVBl. 1998, 677 - 683

## Das Verwaltungsgericht Ansbach im Spiegel der Asylgesetzgebung\*

Von Dr. Ingo Kraft, Richter am Verwaltungsgericht Ansbach

An dieser Stelle sollen die bedeutende, sich über Jahrzehnte erstreckende Rolle des VG Ansbach im Asylrecht als Zentralgericht für die gesamte Bundesrepublik Deutschland und die Periode der Alleinzuständigkeit für Bayern durch Blick auf den Dekonzentrations- bzw. Dezentralisierungsprozeß gewürdigt werden. Dies mag aus der Sicht des „Jubilars“ auf den ersten Blick paradox erscheinen, da mit einer „Entmonopolisierung“ nach bürokratischen Maßstäben à la Parkinson<sup>1</sup> ein Macht- und damit Ansehensverlust einhergeht, der der Einrichtung und ihrem Personal nicht zu Ehre und Ansehen gereicht. Für das Asylrecht, einem bei der Mehrheit der Verwaltungsrichter nicht unbedingt als traum-, sondern eher als alpträumhafte Materie angesehenen Rechtsgebiet, dem darüber hinaus Widersprüchlichkeiten alles andere als fremd sind, gelten aber umgekehrte Vorzeichen, so daß der Einwand der Paradoxie entkräftet scheint. Ausgehend von der Urfassung des § 52 VwGO soll im folgenden die Genese des § 52 Nr. 2 Satz 3 VwGO im Jahre 1978 betrachtet werden, der Vorschrift, die ab dem 1. 1. 1980 die Bundeszuständigkeit entfallen ließ. Sodann wird auch der innerbayerische Dezentralisierungsprozeß nachzuzeichnen sein, der im Jahre 1991 begann und die Grundlage für den sich zwangsläufig vollziehenden personellen Abbau des Gerichts ist.

### 1. Der Urzustand: Die bundesweite Asylzuständigkeit des VG Ansbach

Mangels asylspezifischer Sonderregelung galt seit Einführung der VwGO im Jahre 1960<sup>2</sup> für Klagen gegen die Entschei-

dungen der Anerkennungs- und Widerspruchsausschüsse § 52 Nr. 2 Sätze 1 und 2 VwGO, wonach der Sitz des Bundesamtes in Zirndorf gemäß Art. 1 Abs. 2 Nr. 4 AGVwGO für das für Mittelfranken zuständige VG Ansbach kompetenzbegründend wirkte<sup>3</sup>.

### 2. Der Wegfall der bundesweiten Asylkompetenz: § 52 Nr. 2 Satz 3 VwGO<sup>4</sup>

Während die Asyleingänge beim VG Ansbach ca. 20 Jahre auf einem konstanten Niveau gelegen hatten, stiegen sie ab 1975 infolge der hochschnellenden Asylantragszahlen beim Bundesamt dramatisch an<sup>5</sup>. Der damalige Bundesinnenminister Maihofer dachte in seinem Asylbericht vom 20. 1. 1976 gegenüber der Innenministerkonferenz<sup>6</sup> neben dem Wegfall des Widerspruchsverfahrens und Beschränkungen der Berufung auch eine totale Dezentralisierung des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens als Beschleunigungsvorschlag an, relativierte jedoch diesen Ansatz hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens angesichts der Existenz und der Notwendigkeit einer „spezialisierten und deshalb mit besonderer Erfahrung ausgestatte-

\* Dieser Beitrag ist der Schrift „50 Jahre Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach 1956–1996“, hrsgg. vom VG Ansbach unter der Ägide des PräsVG Dr. Engel, Ansbach 1996, zu beziehen beim VG Ansbach, entnommen.

1 Ders., Parkinson's Law, 1957; zitiert nach Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl. 1982, S. 71 f.; deutsche Übersetzung in: Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, 1958; dazu auch treffend Karpen, NVwZ 1988, 406/408.

2 Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960 (BGBl. I S. 17); in Kraft getreten nach § 195 Abs. 1 VwGO am 1. 4. 1960.

3 Nicht zutreffend deshalb Kopp, ab der 4. Aufl., § 52, der auf die zentrale Unterbringung der Asylbewerber im Lager Zirndorf als kompetenzbegründenden Punkt abstellt. Auf den Aufenthaltsort der Kläger kam es gerade nicht an!

4 I. d. F. des Art. 1 Nr. 2 lit. a des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 25. 7. 1978 (BGBl. I S. 1107) mit folgendem Wortlaut: „In Streitigkeiten über die Anerkennung als Asylberechtigter nach dem Vierten Abschnitt des Ausländergesetzes ist jedoch das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Asylantragsteller mit Zustimmung der zuständigen Ausländerbehörde entweder seinen Wohnsitz oder in Ermangelung dessen seinen Aufenthalt hat oder seinen letzten Wohnsitz oder Aufenthalt hatte“.

5 Vgl. dazu ausführlich Schneider, Eingangszahlen – Erledigungszahlen in 50 Jahren, in: 50 Jahre Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach 1946 bis 1996, S. 105.

6 Gesch.-Z. V II 6 – 125 410/21 auf Anfrage der Innenministerkonferenz (IMK) vom 5. 12. 1975.

ten Behörde<sup>7</sup>. Es wäre wohl kaum vertretbar gewesen, die mit der Schaffung des Ausländergesetzes im Jahr 1965 begründete Verwaltungskompetenz des Bundes (Aufbau des BAFL) im nachhinein wieder in Frage zu stellen. Der Bundesminister des Innern – BMI – ließ jedoch den Plan der gerichtlichen Dezentralisation nicht aus dem Auge<sup>8</sup>. Während der Jahreswende 1977/78 wurden hinter den Bonner Kulissen sowie im Verhältnis Bund–Länder die verschiedensten Varianten durchgespielt; der Druck im politischen Kessel wuchs angesichts erneut dramatisch gestiegener Asylbewerberzahlen, und angeheizt wurde die Stimmung durch die Nachricht, daß in der Türkei „ein paar tausend“ Pakistanis auf Einschleusung in die Bundesrepublik über Ost-Berlin warteten<sup>9</sup>. Die politischen Fronten lassen sich grob dahingehend skizzieren, daß sich die CDU/CSU-Fraktion mit Unterstützung der Länder (Ausnahme Hamburg) entgegen der Bundesregierung für einen Wegfall der Berufung aussprach, während die Regierungskoalition aus SPD und FDP sich für eine Dezentralisierung einsetzte, was die Länder scheuten<sup>10</sup>.

Der umfangreiche Schriftwechsel des damaligen Ansbacher VG-Präsidenten Dr. Lothar Schmitt ab Dezember 1977 mit verschiedensten Ansprechpartnern der bundes- und landespolitischen Bühne sowie dem BMI und dem Bayerischen Staatsministerium des Innern – BayStMI – bezeugt den frühzeitigen und engagierten Einsatz für sein Verwaltungsgericht, nämlich seinen Kampf gegen jegliche Dezentralisationsbestrebungen. Seine Argumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 25jährige Erfahrung und spezielle Sachkunde des VG Ansbach
- einzigartige Asyldokumentation des Gerichts
- kurzer Weg bei Austausch von Ermittlungsergebnissen, hervorragender Informationsfluß zwischen den Richtern innerhalb des Gerichts
- Einheitlichkeit der Asylrechtsprechung
- sachkundige und vertrauenswürdige Dolmetscher.

Für den Fall der Dezentralisierung prognostizierte er:

- Vervielfachung der Belastung des Auswärtigen Amtes mit Anfragen
- lange Einarbeitungsphase anderer Richter mit Beginn „bei Stunde Null“
- Mehrbelastung des Bundesamtes bei Zuständigkeitsaufsplitterung auf mehrere Verwaltungsgerichte.

Die erstrebte und notwendige Beschleunigung des Asylverfahrens lasse sich durch

- Straffung des Instanzenzuges
- Einführung des im Entwurf des Entlastungsgesetzes vorgesehenen Gerichtsbescheids und
- maßvolle personelle Verstärkung des VG um 5–6 Kammern (!)
- unter Drückung der Verfahrensdauer vor dem VG von 20 auf unter zwölf Monate erreichen.

Einen Kristallisationspunkt des politischen Ringens bildete das Schicksal des (einzigen) Sammellagers für Ausländer in Zirndorf (§ 39 AuslG a.F.); neudeutsch: Erstaufnahmeeinrichtung. Nach zeitweiliger Schließung dieses Lagers wegen Überfüllung ergab sich dringender Handlungsbedarf, aber der Bund lehnte die Einrichtung eines zweiten Lagers als ungeeignet ab<sup>11</sup>. In diesem Zusammenhang stellte der damalige bayerische Innenminister Dr. Alfred Seidl in einem Schreiben an den BMI vom 7.12.1977 die außerordentliche Belastung des Freistaates heraus, auch im Hinblick auf die Bewältigung des Asylrechts in der Bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Falls sich der Bundestag dem Berufungsausschluß in Asylsachen verweigere, „werde sich unausweislich die Frage stellen, ob das zentralisierte Verfahren in Asylsachen noch beibehalten werden könne“<sup>12</sup>. Während dieser „Bruch in der politischen Phalanx“ seitens des BMI sofort aufgegriffen wurde<sup>13</sup>, kämpfte der VG-Präsident jetzt auch in der Öffentlichkeit für seinen Gegenvorschlag zu einer Dezentralisierung<sup>14</sup>. Diesem schloß sich im wesentlichen der damals amtierende Präsident des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs, Dr. Johann Schmidt, an und lehnte die Dezentralisierung als „die denkbar schlechteste Lösung des Problems“ ab<sup>15</sup>.

Eine im Januar 1978 beim BayStMI eingesetzte Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Vorschlägen betreffend die Beschleunigung des Asylverfahrens setzte sich freilich für die Dezentralisierung ein, da ein Berufungsausschluß politisch nicht durchsetzbar erscheine und gegen die Beibehaltung des status quo unter Personalmehrung personalwirtschaftliche und finanzielle Gründe sprächen. Die Dezentralisierung verspreche einen wesentlichen Beschleunigungseffekt, und da der Bund die Maßnahme ebenfalls vorsehe, könne sich Bayern dem nicht verschließen<sup>16</sup>. Der PräsVG versuchte zwar noch, durch Hinweis auf die Durchschnittslaufzeit von erstinstanzlichen Asylverfahren im Jahr 1977 von 16,34 Monaten das Ergebnis zu kippen; auch äußerte sich der Bayerische Innenminister anlässlich eines Besuches im Lager Zirndorf am 24.2.1978 noch kritisch zu Dezentralisierungsplänen<sup>17</sup> und auf Bundesebene wurde noch Offenheit signalisiert: Man sei (noch immer) dabei, das Für und Wider gerichtlicher Dezentralisierung abzuwägen<sup>18</sup>. Aber innerhalb des BayStMI waren die Würfel gefallen.

7 Die Ausländerreferenten der Innenministerien des Bundes und der Länder teilten in ihrem Bericht vom 18.1.1977 zum Asylbericht des BMI dessen Ansicht zur Beibehaltung des zentralisierten Verfahrens. Vgl. auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion (BT-Drs. 8/326) in BT-Drs. 8/448 vom 16.5.1977 sowie 8/654 vom 22.6.1977, die ebenfalls die völlige administrative und gerichtliche Dezentralisierung behandelt. In der Drs. 8/654 wurde auf den Vorschlag des BMI im Staatssekretärsausschuß vom 17.3.1977 Bezug genommen, wonach sich die gerichtliche Zuständigkeitsbestimmung nach dem Wohnsitz des Asylbewerbers richten solle; eine Lösungsmöglichkeit, die jedoch bei den Ländern keine Unterstützung gefunden habe (a.a.O., S.3f.).

8 BMI, Bericht über aktuelle Probleme des deutschen Asylverfahrens vom 8.1.1977 (V II 4 – 125 447/24), S.23; erstellt auf Bitte des BT-Innenausschusses vom 7.9.1977 (Protokoll Nr. 22).

9 Nürnberger Zeitung vom 29.11.1977: „Neue Lager und Gerichte?“

10 Vgl. FAZ vom 21.1.1978: „Immer mehr Asylanträge – Meinungsverschiedenheiten über Maßnahmen im Bonner Innenausschuß“.

11 Vgl. Nürnberger Zeitung vom 29.11.1977 „Neue Lager und Gerichte?“ unter Wiedergabe einer entsprechenden Äußerung des damaligen Parlamentarischen Staatssekretärs im BMI, Gerhart Baum.

12 Bulletin der Bayer. Staatsregierung 25/77 vom 21.12.1977, S.4.

13 Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs Andreas von Schoeler an MdB Carl-Dieter Spranger vom 4.1.1978.

14 Nürnberger Zeitung vom 20.1.1978: „30 Millionen einzusparen“.

15 In seiner Stellungnahme gegenüber dem BayStMI vom 20.1.1978 Nr.484 E 77, S.3f.

16 Arbeitspapier vom 17.1.1978 Az. I A 2–2084 – 18/lc, S.3. Das letztgenannte Argument überrascht einigermaßen angesichts der ansonsten so betont föderalistischen Grundhaltung der bayerischen Inneren Verwaltung.

17 Nürnberger Zeitung vom 25./26.2.1978: „Der Innenminister informierte sich im Sammellager – Aufregung um Gast“.

18 Antwort des Staatssekretärs Baum auf die Frage des Abgeordneten Dr. Friedmann (CDU/CSU), Plenarprotokoll 8/75 vom 23.2.1978, S.5936 (B).

Die an einer Veränderung des status quo stark interessierte Opposition ergriff die Initiative und brachte den Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens<sup>19</sup> ein, der im Kern den Ausschluß des Widerspruchs- und Berufungsverfahrens vorsah. Die Koalitionsfraktionen ließen sich nicht den „Schwarzen Peter“ der Untätigkeit zuschieben und reagierten mit einem Gegenentwurf<sup>20</sup>, der ebenfalls das Widerspruchsverfahren ausschloß, den Berufungsausschluß aber von einer einstimmigen Klageabweisung als offensichtlich unbegründet abhängig machte und in Art. 2 die Dezentralisierung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vorsah. Der Zeitdruck<sup>21</sup> durch die bevorstehende Sommerpause wirkte im Interesse der Sache auf beiden Seiten kompromißfördernd und gerade die Opposition war angesichts ihres Primärziels der Rechtsmittelverkürzung wohl eher bereit, sich mit einer Teillösung zufriedenzugeben, wollte diese aber möglichst bald über die parlamentarischen Hürden bringen. So signalisierte die CDU/CSU-Fraktion, daß man in den Einzelheiten zur Prüfung jedes sachlich fundierten Vorschlags offen sei, solange „der gemeinsame Wille des (Innen-)Ausschusses zu einer schnellen und tragfähigen Lösung nicht in Frage gestellt werde“<sup>22</sup>.

Bei der Ersten Lesung des CDU/CSU-Entwurfes am 1. 6. 1978 ist bezeichnend, daß das Wort Dezentralisierung in den Ausführungen des Abgeordneten Spranger nicht einmal auftauchte, während der Abgeordnete Bühling (SPD) sich auch diesem Aspekt widmete und „hervorhob, daß der Freistaat Bayern mit Recht wiederholt darauf hingewiesen habe, daß er seine ausschließliche Belastung mit Asylprozessen für untragbar halte“<sup>23</sup>. Auch Staatssekretär Baum wies auf die Belastung des VG Ansbach hin und „erklärte hier auch für die Innenminister der Länder, daß eine Dezentralisierung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren notwendig sei“<sup>24</sup>.

Nach Überweisung in die Ausschüsse wurden der VGH-Präsident und der Präsident des VG Ansbach zusammen mit einem Vertreter des BayStMI zur 49. Sitzung des BT-Innenausschusses am 7. 6. 1978 eingeladen<sup>25</sup>. Der PräsVG eröffnete die Erörterungen unter Darlegung der o.g. Argumente. Laut Protokoll „widersprach der PräsVGH seinem Vorredner in einigen Punkten; auch er halte die Konzentration des Rechtswegs im Prinzip für wünschenswert, jedoch für nicht länger realisierbar“, und erläuterte seine Position anhand der Divergenz zwischen der Kapazität des VG Ansbach (4000 Asylverfahren p.a.) und den für 1978 zu erwartenden 13.000 Klageverfahren. Er führte weitergehend aus, daß bei einer Dezentralisierung des Rechtswegs nicht alle Verwaltungsgerichte für zuständig erklärt werden sollten, sondern nur einige. „Auf diese Weise könnten die Nachteile der Dezentralisierung auf-

gefangen werden“<sup>26</sup>. Mit der Bitte des Ausschußvorsitzenden an die Berichterstatter, zusammen mit den zuständigen Beamten des BMI, BMJ und des BayStMI die Entwürfe noch einmal zu durchdenken, wurde das Thema auf die nächste Sitzung vertagt.

In der 50. Sitzung am 14. 6. 1978 waren die Würfel außerparlamentarisch schon gefallen, da auch MdB Spranger nur noch um die Formulierung der Dezentralisierungsvorschrift (Art. 2) rang und eine Änderung des § 3 Abs. 2 VwGO i.S. einer „konzentrierten Dezentralisierung“ vorschlug. Der Bundesgesetzgeber könne zwar nicht in die dem Landesrecht vorbehaltene Gerichtsorganisation eingreifen, aber er könne die Länder zur Errichtung gemeinsamer Spruchkörper über Landesgrenzen hinweg ermächtigen. Nachdem sich der Rechtsausschuß in seiner gleichzeitig abgehaltenen Sitzung dafür ausgesprochen hatte, die Änderungen der VwGO (Art. 2) in den in derselben Sitzung beratenen Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung der VwGO zu übernehmen (Drs. 8/1717), damit die VwGO nicht „praktisch zur gleichen Zeit zweimal geändert werden müsse“<sup>27</sup>, stimmte der Innenausschuß diesem procedere in Erwartung baldiger Verabschiedung durch das Plenum zu. Somit fehlte die Regelung in der Beschlußempfehlung des Gesetzentwurfes zur Beschleunigung des Asylverfahrens, wurde aber noch im Bericht des BT-Innenausschusses (positiv) behandelt<sup>28</sup>. Als Art. 1 Nrn. 1 (= § 3 Abs. 2 VwGO) und 2.a (= § 52 Nr. 2 Satz 3 VwGO) des Entwurfes eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und Art. 2 als Übergangsvorschrift (Zustellung der Entscheidung ab 1. 1. 1980) wurde die Dezentralisierung vom Rechtsausschuß dem Plenum zusammen mit der Vorschrift des § 52 Nr. 3 Satz 4 (Verlängerung der zentralisierten Zuständigkeit des VG Gelsenkirchen für Streitigkeiten gegen die ZVS) angedient<sup>29</sup>. Auch der Vertreter des UNHCR zeigte sich mittlerweile von der Notwendigkeit einer Dezentralisierung überzeugt, hielt jedoch eine „mäßige“ Dezentralisation auf maximal 5–6 Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte für begrüßenswert<sup>30</sup>.

Die Debatte in der 101. Sitzung des Bundestages am 23. 6. 1978 eröffnete MdB Dr. Bötsch (CDU/CSU) mit der Feststellung, daß man über die nunmehr beschlossene Dezentralisierung nicht recht glücklich sein könne, da der Vorteil einer einheitlichen Rechtsprechung eines einzigen erstinstanzialen Gerichts aufgegeben werde. „Die Rechtsprechung, die das Verwaltungsgericht Ansbach gesetzt hat, kann wirklich als wegweisend betrachtet werden“. Man habe sich aber dem Kapazitätsargument gebeugt, das in der Anhörung des Innenausschusses besonders deutlich geworden sei. „Deshalb haben wir der dezentralisierten Lösung zugestimmt, um – lassen Sie mich das als Bayer sagen – auch andere Bundesländer – salopp formuliert – an diesem ‚Segen‘ von Asylsachen zu beteiligen“<sup>31</sup>. MdB Bühling (SPD) führte aus, daß man von der grundsätzlichen Notwendigkeit der Dezentralisierung auch durch die Ausführungen des Präsidenten

19 BT-Drs. 8/1719 vom 19. 4. 1978; vgl. auch FAZ vom 20. 4. 1978: „Gesetzentwurf der Union zur Beschleunigung des Asylverfahrens“.

20 BT-Drs. 8/1836 vom 30. 5. 1978; vgl. dazu SZ vom 13.–15. 5. 1978: „Asylverfahren soll gestrafft werden“; FAZ vom 26. 5. 1978: „Das Asylverfahren soll beschleunigt werden“.

21 Zur temporären Komponente vgl. auch die Ausführungen von MdB Spranger (CDU/CSU) in der Ersten Beratung des Entwurfes der CDU/CSU-Fraktion in der 93. Sitzung des BT am 1. 6. 1978, Plenarprotokoll 8/93 S. 7371 (C): „Nach Auffassung der CDU/CSU kann das Gesetz noch vor der Sommerpause abschließend beraten werden. Wir werden auf Einhaltung dieser Zeitvorstellung drängen...“.

22 So der federführende MdB Carl-Dieter Spranger, zitiert nach FAZ vom 26. 5. 1978: „Das Asylverfahren soll beschleunigt werden“.

23 Plenarprotokoll 8/93 der Sitzung vom 1. 6. 1978, S. 7372 (B, C).

24 A.a.O., S. 7374 (B).

25 Zuvor hatten am 24. 5. 1978 der damalige PräsBVerwG Prof. Dr. Fürst und der ehemalige Vorsitzende des 1. Senats, VorsRiBVerwG Dr. Heinrich gegenüber dem VGH-Präsidenten telefonisch erklärt, daß sie sich nachdrücklich gegen eine Dezentralisierung aussprechen wollten und sie ebenso ausdrücklich für einen Ausschluß der Berufung einträten.

26 Wiedergabe aus dem Kurzprotokoll der 49. Sitzung des BT-Innenausschusses vom 7. 6. 1978, S. 23 ff.

27 So Abg. Erhard (CDU/CSU) in der 47. Sitzung des BT-Rechtsausschusses vom 14. 6. 1978, S. 23 und Beschluß, S. 24.

28 BT-Drs. 8/1936 vom 16. 6. 1978.

29 Beschlußempfehlung und Bericht des BT-Rechtsausschusses vom 19. 6. 1978, BT-Drs. 8/1935 (Berichterstatter: Abgeordnete Erhard und Lambinus) unter Übernahme der bisherigen Argumentation im Innenausschuß.

30 Aide-mémoire des Amtes des Vertreters des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen vom 12. 6. 1978 zu den Gesetzentwürfen zur Beschleunigung des Asylverfahrens.

31 Plenarprotokoll 8/101 S. 8029 (A).

des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Innenausschuß nochmals bestärkt worden sei<sup>32</sup>. MdB Wolfgramm (FDP) unterstrich, daß die von der Opposition zunächst nicht vorgesehene Dezentralisierung bewirken werde, daß zum einen die Belastung des VG Ansbach abgebaut werde und zum anderen die Möglichkeit geschaffen werde, daß sich die Verfahren – auch in der rechtlichen Würdigung – einer größeren Bandbreite erfreuen könnten<sup>33</sup>. An dieser Stelle war zum ersten Mal neben den bekannten Kapazitätsargumenten eine leise Kritik an der wohl als nicht genügend liberal empfundenen Rechtsprechung des VG Ansbach zu vernehmen; ein Motiv, das vielleicht auch das starke Beharren der Koalitionsfraktionen und des BMI an einer Dezentralisierung trotz des anfänglichen Widerstands der Länder zu erklären vermag.

Nach dem Gesetzesbeschluß des Bundestages in der o.g. Sitzung durchlief das Gesetz den Bundesrat ohne Probleme; insbesondere wurde der Vermittlungsausschuß nicht angegangen. Der Bundesrat faßte seinen Beschluß am 7. 7. 1978, so daß die Dezentralisierung als „Zweites Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ vom 25. 7. 1978 im Bundesgesetzblatt vom 31. 7. 1978 (BGBl. I S. 1107) verkündet wurde und gemäß Art. 2, 4 am 1. 1. 1980 in Kraft trat<sup>34</sup>. Nachdem – wie bei jeder wirklich wichtigen Regelung – auch gegenüber dieser Vorschrift zumindest verfassungsmögliche Bedenken angesichts denkbarer Manipulationsmöglichkeiten der Ausländerbehörden im Hinblick auf ihr Zustimmungserfordernis zur Wohnsitznahme angemeldet worden waren<sup>35</sup>, gab das BVerwG mehrfach zu erkennen, daß die Norm mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar sei<sup>36</sup>. § 52 Nr. 2 Satz 3 VwGO wurde durch § 40 AsylVfG (1982) sprachlich neu gefaßt und auf Verwaltungsakte der Ausländerbehörde gegenüber Asylbewerbern erweitert<sup>37</sup>; infolge der Zusammenfassung sämtlicher Befugnisnormen im AsylVfG konnte dieser Passus durch Art. 3 des AsylVfG vom 26. 6. 1992<sup>38</sup> wieder entfallen.

In der Gesamtbewertung ist klar herauszustellen, daß sich die föderale Dekonzentration in der Retrospektive als uneingeschränkt richtige Entscheidung erwiesen hat, nachdem die wirkliche Explosion der Asylbewerberzahlen erst noch bevorstand. Deren gerichtliche Bewältigung hätte vom VG Ansbach allein keinesfalls bewerkstelligt werden können, und das Verwaltungsgericht wäre gnadenlos überrollt worden und „hoffnungslos abgeoffen“.

### 3. Die innerbayerische Zentralzuständigkeit: Art. 1 Abs. 5 AGVwGO<sup>39</sup>

In Ausfüllung der dem Landesgesetzgeber durch § 3 Abs. 1 Nr. 4 VwGO vorgezeichneten Möglichkeit, einzelne Sachgebiete an ein VG für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte zuzuweisen, ergriff die Bayerische Staatsregierung die

Gesetzesinitiative<sup>40</sup>. Ganz im Sinne der bereits im Gesetzgebungsverfahren zu § 52 VwGO zum Ausdruck gekommenen „schonenden Dekonzentration“, sollten die Vorteile der Konzentration dieses Rechtsgebietes bei einem Gericht in Bayern erhalten bleiben und deshalb das VG Ansbach weiterhin allein zuständig für den Freistaat Bayern sein. Dem VG Ansbach stehe in dieser Materie erfahrene und eingespieltes Personal zur Verfügung und die Erfahrung habe gezeigt, daß die Rechtsprechungstätigkeit um so effektiver und schneller sei, je stärker die Asylsachen bei den Spruchkörpern konzentriert werden könnten<sup>41</sup>. Der Ausschuß für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik schloß sich dem an und stimmte<sup>42</sup>, ebenso wie der Rechtsausschuß<sup>43</sup>, einstimmig zu. Auch im Landtag erhob sich insoweit kein Widerspruch<sup>44</sup>, so daß das Gesetz mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1. 1. 1980 (§ 4) beschlossen<sup>45</sup> und am 21. 12. 1979 ausgefertigt und im o.g. Gesetzblatt verkündet wurde.

Art. 1 Abs. 5 AGVwGO wurde durch § 10a des Zweiten Gesetzes zur Anpassung des bayerischen Landesrechts an das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz vom 10. 8. 1982<sup>46</sup> an die im AsylVfG 1982 geregelte Erweiterung der örtlichen Zuständigkeit auf „Verwaltungsakte der Ausländerbehörden gegen Asylbewerber“ angepaßt. Der Ansbacher VG-Präsident hatte den PräsVGH und das Innenministerium auf die Notwendigkeit einer Anpassung an das in der Entstehung begriffene AsylVfG des Bundes bereits mit Schreiben vom 14. 5. 1982<sup>47</sup> hingewiesen, und in einer Besprechung mit Vertretern des StMI am 16. 6. 1982 hatte sich der PräsVGH gegen gewisse Vorbehalte aus dem Ministerium für die landesrechtliche Rezeption im Sinne einer vollumfänglichen Zentralisierung ausländerrechtlicher Rechtsstreitigkeiten auch außerhalb des Verbundverfahrens ausgesprochen. Wegen der drohenden Sommerpause und dem Inkrafttretenstermin des AsylVfG zum 1. 8. 1982 war Eile geboten, so daß die Vorschrift in das laufende Gesetzgebungsverfahren „auf Vorschlag des Rechtsausschusses“<sup>48</sup> eingebracht und dem, eine völlig andere Thematik betreffenden Gesetz „aufgepfropft“ wurde.

### 4. Der Beginn der innerbayerischen Dezentralisierung: Art. 2 Abs. 3 AGVwGO<sup>49</sup>

Nachdem die Eingangszahlen im Asyl seit 1985 wieder steigende Tendenz aufwiesen und im Jahr 1989 die 10.000-Marke überschritten hatten, äußerte PräsVGH Lotz bereits bei der Besprechung der Präsidenten der bayerischen Verwaltungs-

32 A.a.O., S. 8031 (B).

33 A.a.O., S. 8034 (A).

34 Vgl. auch die Kommentierung durch Meyer-Ladewig, DVBl. 1979, 539/542f.

35 Kopp, § 52 VwGO ab der 4. Aufl. (RdNr. 11).

36 Beschl. v. 9. 9. 1980 – 9 ER 402. 80, BayVBl. 1981, 92 = DÖV 1981, 26; Beschl. v. 10. 3. 1981 – 9 CB 363. 80, BayVBl. 1981, 694 = DÖV 1981, 841; Urt. v. 23. 11. 1982 – 9 C 74.81, BVerwGE 66, 237 = BayVBl. 1983, 506 (amtliche Leitsätze).

37 AsylVfG vom 16. 7. 1982 (BGBl. I S. 946), in Kraft getreten am 1. 1. 1982. 38 BGBl. I S. 1126.

39 I.d.F. des § 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes vom 21. 12. 1979 (GVBl. S. 435) mit folgendem Wortlaut: „In Streitigkeiten über die Anerkennung als Asylberechtigter ist das Verwaltungsgericht Ansbach für alle Regierungsbezirke zuständig“.

40 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes vom 17. 7. 1979 (Drs. 9/2067).

41 So die Begründung der Staatsregierung, a.a.O., S. 4.

42 Protokoll der 20. Sitzung vom 18. 10. 1979; Bericht vom 18. 10. 1979, Drs. 9/2669.

43 Protokoll der 56. Sitzung vom 13. 11. 1979; Bericht vom 13. 11. 1979, Drs. 9/2888.

44 Plenarprotokoll der 40. Sitzung vom 28. 11. 1979 9/40, S. 2307 f.

45 Beschluß vom 28. 11. 1979, Drs. 9/3082.

46 GVBl. S. 682.

47 Nr. 269 E 82.

48 Vgl. das Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen vom 8. 7. 1982; Bericht vom 8. 7. 1982, Drs. 9/12514.

49 I.d.F. des § 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 27. 12. 1991 (GVBl. S. 494) i.d.F. der Bekanntmachung vom 20. 6. 1992 (GVBl. S. 162) mit folgendem Wortlaut: „In Streitigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz und wegen Verwaltungsakten der Ausländerbehörden gegen Asylbewerber ist das Verwaltungsgericht Ansbach abweichend von Art. 1 Abs. 2 auch für die Regierungsbezirke Oberbayern, Niederbayern, Oberfranken und Schwaben zuständig“.

gerichte im Juni 1990 in Dinkelsbühl die Sorge, daß das VG Ansbach, einer weiteren Zunahme der Asylstreitsachen nicht mehr gewachsen sein könnte und dann die bisher nicht befürwortete Lockerung der ausschließlichen Asylzuständigkeit doch wieder zu erwägen sei<sup>50</sup>. Der Bayerische Oberste Rechnungshof brachte in seinem Schreiben vom 19. 11. 1990<sup>51</sup> gegenüber dem BayStMI im Anschluß an die im Sommer 1990 durchgeführte Prüfung des VG Ansbach seine Besorgnis gegenüber einer weiteren Vergrößerung des Gerichts zum Ausdruck: Über 80% der Neueingänge betrafen Asylangelegenheiten, woraus sich eine immer stärker werdende Abhängigkeit von der Entwicklung auf dem Asylsektor ergebe. Das stetige Wachstum des VG bereite Schwierigkeiten sowohl in räumlicher als auch in organisatorischer Hinsicht und trotz der Vorteile eines zentralen Gerichts für Asylangelegenheiten erscheine eine weitere Vergrößerung nicht mehr vertretbar. „Bei einem weiteren Anstieg der Asylfälle halten wir es für erforderlich, die Erledigung auch auf andere Verwaltungsgerichte zu übertragen“. Zusätzlicher Handlungsbedarf ergab sich aus dem Ersuchen des Sächsischen Staatsministers der Justiz, der Freistaat Bayern möge mittels einer durch den Einigungsvertrag ermöglichten Vereinbarung<sup>52</sup> die gerichtliche Zuständigkeit für Asylbewerber mit Aufenthalt in Sachen übernehmen.

In der Besprechung der Präsidenten am 25. 1. 1991 in München räumte der Ansbacher VG-Präsident ein, daß eine erneute Erweiterung des VG Ansbach nicht erstrebenswert sei, aber es gelte, den derzeitigen personellen und sachlichen Bestand auch um der Fachkompetenz willen zu bewahren. Die allgemeine Meinung tendierte dahin, die Verwaltungsgerichte Würzburg und Regensburg angesichts ihrer relativ günstigen Belastungsstruktur mit den künftig eingehenden Asylstreitigkeiten aus ihren Regierungsbezirken zu betrauen, um dadurch dem VG Ansbach die Überlast zu nehmen<sup>53</sup>. Das VG München wurde mit Zustimmung seines Präsidenten Dr. Wittmann ausgeklammert, da die Übernahme der Asylstreitigkeiten mit Aufenthaltsort der Betroffenen in Oberbayern (= ca. 1/3 der bayerischen Asylfälle) den Bestand des VG Ansbach unangemessen geschmälert und für den Ballungsraum München eine unerwünschte Personalmehrung nach sich gezogen hätte.

Mit Schreiben vom 4. 2. 1991<sup>54</sup> schlug der PräsVGH dem BayStMI eine Teildezentralisierung der gerichtlichen Asylzuständigkeit im genannten Sinne vor, da die gegenwärtige Belastung und die zu erwartende Verfahrensflut dringend Abhilfemaßnahmen erforderten. Neben den bereits genannten Argumenten gegen eine weitere Aufstockung des VG Ansbach wurde darauf abgestellt, daß die Gewinnung zusätzlichen Personals im mittelfränkischen Raum an Grenzen stoße, das Gericht in seiner Struktur noch einseitiger und das Bild der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Öffentlichkeit schief werde, wenn ein einzelnes VG zu einem derart hohen Anteil mit Asylrecht befaßt sei. Der Präsident des VG Ansbach plädierte zwar zumindest für einen Aufschub der Teildezentralisierung unter Hervorhebung der einmaligen Effektivität der Asylbearbeitung beim VG Ansbach, die im Bundesschnitt in vergleichsweise kurzen Laufzeiten zum Ausdruck komme,

und wies auf die zu erwartenden Einarbeitungsprobleme bei den ins Auge gefaßten Verwaltungsgerichten hin einschließlich der dort entstehenden Kosten. Demgegenüber betonte der PräsVGH auf der Präsidentenbesprechung im Juni 1991 in Bamberg die Notwendigkeit der Teilverlagerung in alternativer Zeit<sup>55</sup>.

Im Sommer 1991 fiel dann die Grundsatzentscheidung im Staatsministerium des Innern für eine Teildezentralisierung und mündete in den Gesetzentwurf zur Änderung des AG-VwGO und des VwZVG<sup>56</sup>. In ihm findet sich neben den bereits genannten Argumenten und einem Blick über die Grenzen nach Hessen und Nordrhein-Westfalen als *conclusio* der Satz: „Das Verwaltungsgericht Ansbach bedarf unter Wahrung seines bisherigen Bestands deshalb dringend einer Entlastung“<sup>57</sup>. Die Staatsregierung verabschiedete den nur redaktionell leicht modifizierten Gesetzentwurf am 22. 10. 1991 und ersuchte den Senat gemäß Art. 40 BV um gutachtliche Stellungnahme<sup>58</sup>. Nachdem der Rechts- und Verfassungsausschuß des Senats den Gesetzentwurf als zweckmäßig erachtet hatte<sup>59</sup>, schloß sich der Senat dieser Beschlußempfehlung an<sup>60</sup>. Der am 12. 11. 1991 eingebrachte Gesetzentwurf<sup>61</sup> geriet nach Überweisung in die Ausschüsse<sup>62</sup> in den Sog der die (Bundes-)Politik beherrschenden Auseinandersetzungen um eine Änderung des Art. 16 GG: Die SPD (Abg. Dr. Hahnzog) nahm die in der Entwurfsbegründung enthaltene Kostenvergleichsrechnung<sup>63</sup> zum Anlaß, der CSU eine verfehlte Asylpolitik vorzuwerfen. Zudem würden mit der nur teilweisen Dezentralisierung – insbesondere unter Aussparung des VG München – die in einem Kanzlergespräch parteiübergreifend vereinbarten Beschleunigungsvorstellungen in dem Punkt torpediert, der die Durchführung der gerichtlichen Verfahren in der Nähe der zentralen Aufnahmestellen vorsehe<sup>64</sup>. Der persönlich angegriffene Innenminister Dr. Stoiber konterte mit den statistischen Fakten der gestiegenen Belastung des VG Ansbach und forderte die Zustimmung der SPD zu einer Grundgesetzänderung<sup>65</sup>. Diese Kontroverse prägte auch die Beratung des Gesetzentwurfes in den Ausschüssen<sup>66</sup> sowie in der Aussprache im Landtag, die sich mit der Frage der Vor- und Nachteile einer Dezentralisierung überhaupt nicht befaßte; dem VG Ansbach wurde jedoch vom Innenminister „eine ganz vorzügliche Arbeit“ bestätigt<sup>67</sup>. Gemäß § 3 des Gesetzes vom 27. 12. 1991 trat die Teildezentralisierung – Asylfälle von Unterfranken – für das VG Würzburg am 1. 1. 1992

50 Protokoll der Besprechung der Präsidenten der bayerischen Verwaltungsgerichte am 21. und 22. 6. 1990 in Dinkelsbühl (TOP 2 Entwicklung der Geschäftsbelastung).

51 Az. II – 41 034 – 39/1.

52 Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III lit. u Abs. 4 der Anlage I zum Einigungsvertrag – Einigungsvertragsgesetz vom 23. 9. 1990 (BGBl. II S. 885).

53 Ergebnisniederschrift der Besprechung der Präsidenten der bayerischen Verwaltungsgerichte am 25. 1. 1991 in München, S. 2 ff.

54 Az. 1041.4-4/90.

55 Ergebnisniederschrift der Besprechung der Präsidenten der bayerischen Verwaltungsgerichte am 6. und 7. 6. 1991 in Bamberg, TOP 3.

56 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (Stand: 2. 9. 1991) Az. IA3-1041.2-1/91.

57 Gesetzentwurf – Begründung sub B „Zu Nr. 2.“ 10. Absatz.

58 Sen.-Drs. 307/91.

59 Sen.-Drs. 309/91 vom 30. 10. 1991.

60 Sen.-Drs. 318/91 vom 7. 11. 1991.

61 Drs. 12/3538.

62 Erste Lesung in der 36. Sitzung vom 28. 1. 1991 ohne Begründung und Aussprache (Plenarprotokoll 12/36 S. 2303).

63 Einsparung von 12 Mio. DM bei einer Verstärkung der Gerichtsbarkeit um vier Spruchkörper bei einer Erwartung von 2000 Mehrererledigungen: Annahme einer für 1000 Asylbewerber um ein Jahr früheren Aufenthaltsbeendigung bei 12.000 DM Unterhaltsaufwand pro Asylbewerber p.a.

64 Pressemeldung der SPD aus München vom 2. 12. 1991.

65 Pressemeldung des BayStMI vom 2. 12. 1991 Az. 594/91.

66 Vgl. die Protokolle des Ausschusses für Fragen des öffentlichen Dienstes, 20. Sitzung vom 3. 12. 1991, S. 18 ff.; des Ausschusses für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik, 22. Sitzung vom 5. 12. 1991, S. 2 f.; des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen, 42. Sitzung vom 10. 12. 1991, S. 6.

67 Plenarprotokoll der 39. Sitzung vom 11. 12. 1991, 12/39 S. 2445 ff./2449.

in Kraft; nach der Übergangsregelung des § 4 Abs. 1 wurde das VG Regensburg – Asylfälle der Oberpfalz, nicht aber von Niederbayern – erst am 1. 7. 1992 zuständig. Relevanter zeitlicher Anknüpfungspunkt war nach § 4 Abs. 2 die Bekanntgabe des Verwaltungsaktes. Das VG Ansbach blieb damit weiter zuständig für Asylklagen aus den Regierungsbezirken Mittelfranken, Oberfranken, Niederbayern, Oberbayern und Schwaben.

### 5. Die totale Dezentralisierung: Die Aufhebung des Art. 2 Abs. 3 AGVwGO<sup>68</sup>

Nachdem sich die Teildezentralisierung angesichts der insgesamt gestiegenen Asylbewerberzahlen nur als „Tropfen auf den heißen Stein“ erwiesen hatte<sup>69</sup>, standen die weiteren Überlegungen zur gerichtlichen Asylzuständigkeit ganz im Bann der im Werden begriffenen Umsetzung des Asylkompromisses auf Bundesebene: Durch die Köpfe spukte das (Horror-)Szenario des „Lagerrichters“. Der Ansbacher VG-Präsident stellte in Übereinstimmung mit seinen Kollegen die Zweckmäßigkeit derartiger Überlegungen in Frage, da ein auseinandergerissenes Gericht im Hinblick auf die interne Infrastruktur (EDV-Verbindung, Kurierdienste) zusätzliche Probleme gerade im Geschäftsstellenbereich aufwerfe<sup>70</sup>. Diese Bedenken trug der PräsVGH dem BayStMI im Schreiben vom 11. 3. 1992<sup>71</sup> vor und im Juni 1992 konnte er den Präsidenten mitteilen, daß das Innenministerium von der im AsylVfG-Entwurf vorgesehenen Ermächtigung zur Bildung besonderer Spruchkörper am Sitz der Aufnahmeeinrichtungen keinen Gebrauch machen wolle<sup>72</sup>.

Im Sommer 1992 wurde die Frage der Asylzuständigkeit erneut aktuell, da der Entwurf des Stellenplans 1993 zusätzlich 6 R2- und 12 R1-Stellen für die Beschleunigung der Asylverfahren auswies und die Entscheidung der örtlichen Stellenausbringung mit der politischen Grundsatzfrage einer weiteren Dezentralisierung verknüpft war, da im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des AGVwGO vortragen worden sei, daß die Größe und die Belastung des VG Ansbach einen Grenzwert erreicht hätten, der einen weiteren Ausbau als nicht mehr vertretbar erscheinen lasse<sup>73</sup>. Während der Ansbacher Präsident unter Belassung des Art. 2 Abs. 3 AGVwGO einen weiteren Ausbau seines VG um 3–4 Kammern befürwortete, favorisierten die übrigen Präsidenten die Einbeziehung der Verwaltungsgerichte Augsburg und Bayreuth in die Asylzuständigkeit<sup>74</sup>.

Nachdem im „Asylkompromiß“ vom 6. 12. 1992 u.a. niedergelegt worden war, daß die Zentralen Aufnahmestellen und die für Asylverfahren zuständigen Gerichte in enger

räumlicher Nähe angesiedelt sein sollten<sup>75</sup>, und diese Formulierung bereits auf bayerische Initiative gegen den vom BMJ angestrebten Lagerrichter abgeschwächt worden war, war es politisch nicht länger zu umgehen, auch das VG München für Asyl zu öffnen. Damit wäre aber ein erheblicher Eingriff in die Substanz des VG Ansbach verbunden gewesen<sup>76</sup>, während weitgehend Einigkeit unter den Präsidenten bestand, daß das VG Ansbach in seiner jetzigen Größe erhalten bleiben solle<sup>77</sup>. Angedacht wurden als Ausgleich eine Zuständigkeitstrennung im Regierungsbezirk Oberbayern zwischen Eil- (VG München) und Hauptsacheverfahren (VG Ansbach) bzw. zwischen offensichtlich unbegründeten und einfach unbegründeten Asylentscheidungen durch das Bundesamt sowie die Aufsplitterung des Regierungsbezirks Oberbayern in Landeshauptstadt (VG München) und den Rest (VG Ansbach).

Zu Jahresanfang 1993 fiel an der Spitze des BayStMI die Entscheidung für eine vollständige Dezentralisierung, die allerdings durch eine Kompetenzaufspaltung zwischen Erst- und Folgeantragstellern abgemildert wurde; dennoch wurde festgeschrieben, daß die Anpassung der Ausstattung des VG Ansbach an die Abnahme seines Geschäftsanfalls in Asylstreitverfahren dann kontinuierlich erfolgen werde<sup>78</sup>. Gleichzeitig umfaßte der Gesetzentwurf die Teilverlagerung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nach Ansbach im Rahmen des Konzepts der Staatsregierung „München entlasten – Bayerns Regionen stärken“<sup>78</sup>. Der Ansbacher VG-Präsident lehnte in seiner Stellungnahme vom 22. 2. 1993 gegenüber dem PräsVGH die geplante volle Dezentralisierung „mit allem Nachdruck“ ab; neben den bekannten Sachargumenten erlaube er sich zu vermerken, daß kein Unternehmen der freien Wirtschaft einen florierenden Zweigbetrieb zugunsten einer teuren Neuerrichtung anderer einschränken würde, die mit hohen Kosten verbunden sei und nur schwer in Gang komme<sup>79</sup>.

Der von der Staatsregierung am 9. 3. 1993 beschlossene Gesetzentwurf wurde gleichzeitig dem Senat und dem Landtag zugeleitet<sup>79</sup>, und das temporale Junktim zwischen der Teilverlagerung des VGH und der Asyldezentralisierung wurde von Staatssekretär Dr. Beckstein in der Entwurfsbegründung (Erste Lesung) im Hinblick auf die soziale Abfederung insbesondere des nicht-richterlichen Personals herausgestellt<sup>80</sup> und vom Vertreter des BayStMI dem Ausschuß für Fragen des Öffentlichen Dienstes ausführlich dargelegt<sup>81</sup>. Die politische Diskussion im Senat<sup>82</sup> und in den Ausschüssen<sup>83</sup> ging ange-

68 Durch § 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 23. 6. 1993 (GVBl. S. 408) mit folgender Übergangsregelung in § 3: „Die Zuständigkeit des Gerichts in Streitigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz und wegen ausländerrechtlicher Verwaltungsakte gegen Asylbewerber richtet sich nach den bisherigen Vorschriften, wenn der Rechtsschutzsuchende seinen ersten Asylantrag vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes (= 1. 7. 1993 gemäß § 2 Abs. 1; Anm. des Verf.) gestellt hat“.

69 Die Eingangszahl von 16.527 Asylklagen im Jahr 1991 ging im Jahr 1992 nur auf 16.133 neu anhängige Fälle zurück; im Jahr 1993 schnellte sie auf die Rekordzahl von 28.567 Eingängen herauf.

70 Ergebnisniederschrift der Besprechung der Präsidenten der bayerischen Verwaltungsgerichte am 22. 1. 1992 in München, S. 3.

71 Nr. 0725.1-2/91.

72 Ergebnisniederschrift der Besprechung der Präsidenten der bayerischen Verwaltungsgerichte am 25. und 26. 6. 1992 in Straubing, TOP 3.

73 Schreiben des StMI an den PräsVGH vom 17. 8. 1992 Az. IA3-1040.7-2.

74 Ergebnisniederschrift der Besprechung der Präsidenten der bayerischen Verwaltungsgerichte am 21. 9. 1992; Schreiben des PräsVGH an das StMI vom 5. 10. 1992 Nr. 0313-1/92.

75 Ergebnisse der Verhandlungen zu Asyl und Zuwanderung vom 6. 12. 1992, veröffentlicht in FAZ vom 8. 12. 1992.: „Der Kompromiß soll ein versöhnendes Signal setzen“.

76 Vgl. oben bei Fußn. 53.

77 Vgl. die Ergebnisniederschriften der Besprechungen der Präsidenten der bayerischen Verwaltungsgerichte vom 15. und 18. 12. 1992 in München.

78 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (Stand: 17. 2. 1993) Az. IA3-1041.2-1/93. Interessant ist, daß die Verbindung der beiden Vorhaben im Vorblatt des Gesetzentwurfes durch die Aussage „Die Umstrukturierung der Asylgerichtsbarkeit eröffnet die Möglichkeit einer zügigen Umsetzung.“ (= Teilverlagerung des BayVGH) im Gesetzentwurf der Staatsregierung nicht mehr auftaucht.

79 Drs. 12/10456; Sen.-Drs. 54/93.

80 Plenarprotokoll der 85. Sitzung vom 18. 3. 1993 – 12/85, S. 5709f.

81 Protokoll der 54. Sitzung vom 20. 4. 1993, S. 25 f.

82 Beschluß vom 1. 4. 1993: Grundsätzliche Zustimmung mit der Maßgabe der Befristung der Teilverlagerung zur Erprobung; Sen.-Drs. 82/93.

83 Vgl. neben dem bereits genannten die Protokolle des Ausschusses für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik, 55. Sitzung vom 29. 4. 1993, S. 57 ff.; des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen, 135. Sitzung vom 11. 5. 1993, S. 1; des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen, 97. Sitzung vom 12. 5. 1993, S. 29 ff.

sichts der durch das künftige Bundesrecht für zwingend erachteten Notwendigkeit der vollen Dezentralisierung des Asyls an diesem Thema vorbei und entzündete sich an der Frage der Opportunität einer Teilverlagerung des VGH. Die Debatte im Landtag spiegelte diese Auseinandersetzung wider, und Staatssekretär Dr. Beckstein unterstrich, daß ‚der erhebliche Eingriff in das Verwaltungsgericht Ansbach der Staatsregierung nicht einfach geworden sei‘. Bei dieser Gelegenheit wolle er aber sehr deutlich sagen, „daß wir dem Verwaltungsgericht Ansbach Dank dafür schulden, daß es das Asylrecht in dieser herausragenden Weise behandelt hat. Es hat sich auf diesem Gebiet große Verdienste erworben“. Nach Herausstreichung der 7,1 Monate unter dem Bundeschnitt liegenden Verfahrensdauer und der Rekorderledigung von 16.000 Asylsachen im Jahr 1992 betonte er, daß die Dezentralisierung ‚nicht ein Zeichen der Unzufriedenheit mit dem VG Ansbach sei, sondern es der Zwang durch das neue Asylrecht sei, der diese Entscheidung verlange‘<sup>84</sup>. Nach Gesetzesbeschluß und Verkündung war damit auf legislatorischer Ebene die Dezentralisation abgeschlossen; die seit März 1993 laufende personelle Umsetzung ist ein anderes Thema.

Als Resultat der sukzessiven Dezentralisierung werden die Fälle von Asylbewerbern, die ihren (ersten) Asylantrag nach

dem 30. 6. 1993 gestellt haben, auf alle bayerischen Verwaltungsgerichte verteilt. Bei den Altfällen fallen aus der Kompetenz des VG Ansbach die Fälle aus Unterfranken und der Oberpfalz heraus, bei denen der Bescheid nach dem 1. 1. 1992 (VG Würzburg) resp. 30. 6. 1992 (VG Regensburg) zugeht. Diese komplexe Regelung, die auch vom Bundesamt bei der Auswahl der korrekten Rechtsbehelfsbelehrung nicht immer durchschaut wird, hat zu vielfachen Verweisungen von Verfahren infolge örtlicher Unzuständigkeit geführt.

Auch die innerbayerische Dezentralisierung ist nicht zuletzt aus der richterlichen Perspektive zu begrüßen, da sich der landesweiten Verteilung der Asyllast auf alle „Schultern“ zumindest der Trost der Solidarität abgewinnen läßt. Der asylspezifische Leidensdruck wird gewiß nicht landesweit in eine ausweglose Lage führen, und eine überregionale Verfolgung von Asylfällen im gesamten Freistaat verhindert immerhin, daß Ansbacher Verwaltungsrichter als Gruppenangehörige einer Minderheit wohlmöglich in einem „Klima kollegialer moralischer oder gesellschaftlicher Verachtung“ leben müssen und angesichts der Asylmassen kaum noch innerfachliche Fluchtalternativen im klassischen Recht zu finden vermögen<sup>85</sup>. Dezentralisierung als Egalisierung – ein nicht unerheblicher Aspekt.

84 Plenarprotokoll der 91. Sitzung vom 27. 5. 1993 – 12/91, S. 6077.

85 In Reminiszenz an die wegweisenden Formulierungen des *BVerfG* in *BVerfGE* 80, 315/342ff. und 83, 216/233 zur Gruppenverfolgung und inländischen Fluchtalternative.