

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 12/2016, S.412–420

Johannes Moll

Das verkürzte Asylverfahren im Ankunftszentrum Heidelberg

Ein Modell im Spannungsfeld von effizientem Verfahren und effektivem Rechtsschutz

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Dezember 2016. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das ASYLMAGAZIN liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

<http://www.ariadne.de/von-loeper-literaturverlag/zeitschriften/asylmagazin/>.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Das verkürzte Asylverfahren im Ankunftszentrum Heidelberg

Ein Modell im Spannungsfeld von effizientem Verfahren und effektivem Rechtsschutz

Inhalt

- I. Einführung
 - 1. Das Modellverfahren in Heidelberg
 - 2. Der Ablauf des Verfahrens in Heidelberg
 - 3. Qualifizierte und unabhängige Sozial- und Verfahrensberatung
- II. Gibt es einen effektiven Zugang zu Beratung im verkürzten Verfahren?
- III. Besondere Risikogruppen im verkürzten Verfahren
 - 1. Subsidiär Geschützte mit Familienangehörigen in Kriegsgebieten
 - 2. Schutzbedürftige, die besondere Verfahrensgarantien benötigen
- IV. Fazit

I. Einführung

1. Das Modellverfahren in Heidelberg

Um die Dauer von Asylverfahren zu senken, präsentierte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Dezember 2015 das Konzept der »Ankunftszentren«.¹ Diese Aufnahmeeinrichtungen in gemeinsamer Zuständigkeit von Bund und Ländern sollten die Durchführung eines Asylverfahrens innerhalb von 48 Stunden ermöglichen.² Dieses sogenannte »verkürzte Verfahren«, auch bezeichnet als »Modellverfahren«, ist nicht zu verwechseln mit dem schriftlichen »Schnellverfahren«, das 2014/15 für AntragstellerInnen aus Syrien, Eritrea sowie für Angehörige von Minderheiten aus dem Irak durchgeführt wurde. Ebenso wenig ist es gleichzusetzen mit dem »beschleunigten Verfahren« nach § 30a AsylG, das seit März 2016 u. a. für Asylsuchende aus den sogenannten »sicheren Herkunftsstaaten« in »besonderen Aufnahmeeinrichtungen« vorgesehen ist. Wie das verkürzte Verfahren im November 2016 in der Praxis aussieht und welche Auswirkungen

sich aus ihm auf den effektiven Rechtsschutz von Asylsuchenden ergeben, wird der vorliegende Beitrag erörtern.

Zum bundesweit ersten Ankunftszentrum und Modellstandort für das neue verkürzte Verfahren wurde im Februar 2016 die ehemalige US-Kaserne »Patrick Henry Village« in Heidelberg erklärt.³ Im November 2016 gab es bundesweit bereits 24 Ankunftszentren, davon mindestens eines in jedem Bundesland.⁴ In Heidelberg stieg die Belegung von 1.000 ursprünglich angekündigten Plätzen schnell auf über 2.000 belegte Betten. Im Dezember 2015 wurden zwischenzeitlich 5.500 Personen untergebracht.⁵ Am 1. Dezember 2016 waren 1.981 Betten belegt.⁶ Im November 2016 arbeiteten knapp 70 EntscheiderInnen und insgesamt rund 200 MitarbeiterInnen in der BAMF-Außenstelle Heidelberg. Nach eigenen Angaben ermöglichten diese zwischen 70 und 120 Antragstellungen täglich. Anhört wurden bis Mitte Oktober 2016 bis zu 180 AntragstellerInnen am Tag. Seit dem 24. Oktober wurde die Hälfte der EntscheiderInnen dafür eingesetzt, Bescheide zu erstellen.⁷ Dadurch reduzierte sich die Anzahl der Anhörungen auf täglich höchstens 100. Etwa 75 Entscheidungen wurden im Gegenzug täglich in Heidelberg getroffen.⁸

Das für die Aufnahme und Registrierung Asylsuchender zuständige Regierungspräsidium Karlsruhe (RPK) bezifferte seine Kapazitäten in Heidelberg im Sommer 2016 auf die Registrierung von 400 Personen am Tag, wobei die Zugangszahlen im November nur noch bei durchschnittlich rund 120 Personen am Tag lagen. Das Modellverfahren war organisiert als eine »Registrierungsstraße«,⁹

* Dieser Beitrag erschien erstmals in der Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik »vorgänge« Nr. 214 (abrufbar bei www.humanistische-union.de unter »Publikationen«) und wurde für das Asylmagazin aktualisiert.

Der Autor ist Islamwissenschaftler und Volkswirt und arbeitet derzeit als Teamleiter für das Beratungsteam der Unabhängigen Sozial- und Verfahrensberatung des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche Heidelberg und des Caritasverbandes Heidelberg e. V. Die Ansichten spiegeln ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wider.

¹ Vgl. BAMF, »Vorstellung Modellverfahren Heidelberg«, abrufbar bei www.bamf.de unter »Infothek«, Meldung vom 18.12.2015.

² Vgl. BAMF, »Ankunftszentren«, siehe www.bamf.de unter »Asyl und Flüchtlingsschutz«, 1.8.2016.

³ Vgl. BAMF, »Presseeinladung« vom 5.2.2016.

⁴ Vgl. BAMF, »Standorte«, siehe www.bamf.de unter »Das BAMF/Aufbau«.

⁵ Vgl. Stadt Heidelberg, »Bestätigung des Landes – Patrick Henry Village bleibt reines Registrierungszenrum«, 4.12.2015, abrufbar bei www.heidelberg.de unter »Presse/Pressemitteilungen«. Seit der Schließung der Balkanroute ist die Belegung analog zu den deutschlandweiten Zugangszahlen deutlich zurückgegangen.

⁶ Innenministerium Baden-Württemberg, »Karte Erstaufnahmeeinrichtungen«, Stand 1.12.2016, abrufbar bei <http://im.baden-wuerttemberg.de> unter »Migration/Ausländer und Flüchtlingspolitik«.

⁷ Vorher wurde in sogenannten Entscheidungszentren (z. B. in Mannheim) entschieden.

⁸ Für die aktuellen Zahlen dankt der Verfasser dem Leiter der BAMF-Außenstelle Heidelberg.

⁹ Ähnlich den »Bearbeitungsstraßen«, siehe www.bamf.de unter »Das BAMF/Aufbau/Standorte«.

in der binnen zwei Tagen alle Registrierungsschritte des Landes und die Aktenanlage beim BAMF abgeschlossen werden können. Dies wurde möglich durch die räumliche Nähe der beteiligten Stationen und den Einsatz von Leihpersonal.

2. Der Ablauf des Verfahrens in Heidelberg

Am Beginn steht die Aufnahme personenbezogener Daten. Diese findet bereits am Tag der Ankunft oder, bei nachmittäglicher Anreise, am Morgen danach statt. Mit der Hilfe von DolmetscherInnen füllen die Asylsuchenden eigenverantwortlich ein Personaldatenblatt aus.¹⁰ Auf dem Blatt sind die Angaben zu in Deutschland oder einem Dublin-Mitgliedsstaat lebenden Verwandten zu machen. Unbegleitete minderjährige Personen werden umgehend dem Kinder- und Jugendamt zugeführt.¹¹ Die Belehrung über Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Asylantragstellung gemäß § 14 Abs. 1 und § 23 Abs. 2 AsylG erfolgt in Gruppen und wird von DolmetscherInnen in Eigenverantwortung durchgeführt. Liegen Pässe oder andere Identitätsdokumente vor, werden diese mittels »physikalisch-technischer Untersuchung« auf ihre Echtheit hin überprüft. Es folgt die EASY-Optionierung, d. h. die Zuordnung des für die Aufnahme zuständigen Bundeslandes nach dem EASY-Verteilsystem.¹² Hat die asylsuchende Person Kernfamilienangehörige im Sinne von Art. 6 GG (Eheleute, eingetragene LebenspartnerInnen, minderjährige Kinder) in einem anderen Bundesland, wird die Optionierung storniert und später ein Ankunftsnachweis¹³ ohne Options-Nummer ausgestellt. Die Weiterreise ins nächste Bundesland erfolgt eigenverantwortlich. Hierfür werden Fahrkartengutscheine ausgegeben.

Der nächste Schritt ist die erkennungsdienstliche Behandlung (EDB). Neu ist: Seit der Einführung des Ankunftsnachweises im Februar 2016 erfolgt die EDB nur noch einmal, nicht mehr doppelt in Bund und Ländern.¹⁴ Mitarbeitende von Bund und Land nehmen hierzu an bis

zu 42 Schaltern biometrische Fotos, Körpergrößenmaße und Fingerabdrücke am Live-Scanner auf. DolmetscherInnen werden hierbei nicht eingesetzt. Im Anschluss soll per Inaugenscheinnahme durch einen Arzt und mittels Lungenröntgen¹⁵ das Vorliegen von Infektionskrankheiten ausgeschlossen werden.¹⁶ Die Inaugenscheinnahme wird durch ein Befragungsvideo in verschiedenen Sprachen ergänzt, welches vom Gesundheitsamt Heidelberg/Rhein-Neckar-Kreis entwickelt wurde. Das Ergebnis der Gesundheitsuntersuchungen wird dem Regierungspräsidium Karlsruhe (RPK) innerhalb von 24 Stunden in Form eines Gesundheitszeugnisses übermittelt. In diesem Datensatz sind Angaben zu besonderer Schutzbedürftigkeit im Sinne von Art. 21 und 22 der EU-Aufnahmerichtlinie nicht enthalten, wie etwa Behinderungen, schwere körperliche Erkrankungen, Spuren von Gewalt und Folter oder psychische Erkrankungen.¹⁷

Wer die Gesundheitsuntersuchungen durchlaufen hat, erhält einen Termin zur förmlichen Asylantragstellung beim BAMF für den darauffolgenden Tag. Bei der Antragstellung werden Personalien und Personaldokumente aufgenommen, es wird eine Akte angelegt und ein BAMF-Aktenzeichen vergeben. Teil der Antragstellung ist auch die Belehrung über die allgemeinen Mitwirkungspflichten gemäß § 15 AsylG, die wiederum eigenverantwortlich durch eine(n) DolmetscherIn vorgenommen wird. Ist dies nicht schon im Rahmen der erkennungsdienstlichen Behandlung erfolgt, findet spätestens jetzt ein Abgleich der Fingerabdrücke mit der Eurodac-Datenbank statt. Liegt dort ein Treffer vor, wird den Betroffenen ein Merkblatt über das Dublinverfahren ausgehändigt und ihre Einwilligung zum Datenaustausch im Dublin-Verfahren¹⁸ und zur Wahrung der Familieneinheit¹⁹ eingeholt. Am Ende der Antragstellung wird die Niederschrift zum Asylantrag erstellt.

Die hohe Termindichte verlangt eine hohe Aufmerksamkeit von den ankommenden Schutzsuchenden und lässt wenig Zeit, sich auf einzelne Verfahrensschritte vorzubereiten. Binnen weniger Tage erfolgt etwa die Befra-

¹⁰ Die dabei als Honorarkräfte eingesetzten SprachmittlerInnen sind an ein und demselben Tag bei verschiedenen Behörden eingesetzt; sie arbeiten sowohl für das Land als auch für das BAMF. Eine professionelle Qualifikation wird für ihre Tätigkeit nicht vorausgesetzt.

¹¹ Auf dem Gelände des Ankunftscenters gibt es eine »vorläufige Inobhutnahme« gemäß § 42a SGB VIII mit derzeit 40 Plätzen, betrieben von Trägern der Kinder- und Jugendhilfe. Die Altersfestsetzung verantwortet das Kinder- und Jugendamt der Stadt Heidelberg.

¹² Erstverteilung der Asylbegehrenden. Es zählen der Königsteiner Schlüssel nach § 45 AsylG sowie freie Kapazitäten in Aufnahmeeinrichtungen, das Herkunftsland der Betroffenen und die Aufnahmequoten der Bundesländer.

¹³ Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (Ankunftsnachweis) gemäß § 63a AsylG.

¹⁴ Vgl. BAMF »Vorstellung: Ankunftsnachweis für Asylsuchende«, 10.12.2015, abrufbar bei www.bamf.de unter »Infothek/Aktuelle Meldungen«.

¹⁵ Lässt sich aufgrund der Röntgenergebnisse ein Verdacht auf Tuberkulose nicht ausschließen, wird eine Computertomographie (CT) in einer nahe gelegenen Klinik veranlasst.

¹⁶ Beide Teile der Gesundheitsuntersuchung finden in Zeiten hoher Zugangszahlen noch am Tag der Registrierung statt. Im April bis November 2016 wurden sie am darauffolgenden Tag erledigt. Durchgeführt wird die Gesundheitsuntersuchung von Mitarbeitenden des Gesundheitsamtes Heidelberg unter Zuhilfenahme von Leihpersonal. Nicht geröntgt werden Kinder unter 16 Jahren sowie Frauen, die angeben, schwanger zu sein. Bei schwangeren Frauen wird stattdessen ein Bluttest zur Feststellung von Tuberkulose durchgeführt (sog. QFT-Test).

¹⁷ Richtlinie 2013/33/EU (AufnRL) vom 26. Juni 2013. Die Relevanz der frühzeitigen Feststellung von besonderer Schutzbedürftigkeit wird an späterer Stelle diskutiert.

¹⁸ Gemäß Art. 34 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013 (Dublin III-VO).

¹⁹ Gemäß Art. 9, 10, 16 und 17 Dublin III-VO.

gung im Dublin-Verfahren.²⁰ Seit dem Sommer 2016 wird in Heidelberg zunächst nur der erste Teil der Dublin-Befragung durchgeführt – von Mitarbeitenden des Asylverfahrenssekretariats (AVS). Dieser enthält aber seitdem eine zusätzliche Frage, die auf den Zwischenaufenthalt in einem »sicheren Drittstaat« gemäß § 29 AsylG und damit auf die Zulässigkeitsklärung des Antrages abzielt. Der zweite Teil der Befragung, der der Feststellung von Abschiebehindernissen dient – etwa Familienangehörige in anderen Mitgliedstaaten oder gesundheitliche Gründe – erfolgt in manchen Fällen nun schriftlich per Fragebogen. Für das Ausfüllen haben die AntragstellerInnen eine Woche Zeit.

Auch die Anhörung zu den Fluchtgründen im Asylverfahren erfolgt bereits binnen weniger Tage.²¹ Für die Bearbeitung der Anträge werden die Asylsuchenden dabei in sogenannte Cluster eingeteilt:²²

- Cluster A: Herkunftsländer mit hoher Schutzquote (ab 50 %),
- Cluster B: Herkunftsländer mit geringer Schutzquote (bis 20 %),²³
- Cluster C: »Komplexe Profillagen«,
- Cluster D: »Dublin-Fälle«.

Bevorzugt angehört wurden im Modellverfahren zunächst AntragstellerInnen aus den Ländern der Cluster A und B. Für diese Gruppen wurden in der BAMF-Außenstelle Heidelberg bis zum November 2016 rund 60 EntscheiderInnen neu eingestellt – zumeist QuereinsteigerInnen ohne eine grundlegende Verwaltungsausbildung und ohne Vorkenntnisse im Asylrecht. Da die Cluster A und B in Baden-Württemberg nach der Schließung der Balkan-Route im Februar und der Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens im März 2016 zahlenmäßig wieder schwächer vertreten waren, führten die neu eingestellten EntscheiderInnen bald auch Anhörungen für Staatsangehörige aller übrigen Länder (also auch der »komplexen Profillagen« des Clusters C) durch. Entschieden wurde über die Anträge bis Mitte Oktober ausschließlich in separaten Entscheidungszentren – auf Grundlage allein der Anhörungsprotokolle. Seit dem 24. Oktober 2016 wurde auch in Heidelberg entschieden – allerdings nicht von der jeweils anhörenden Person.

Werden AntragstellerInnen aus Kapazitätsgründen (z. B. wegen nicht verfügbarer Sprachmittlung) nicht in den Tagen nach der Antragstellung angehört, müssen sie auf einen Anhörungstermin nach der Verlegung in die Landkreise warten. »Dublin-Fälle«, jetzt Cluster D, werden bis zur Klärung der Zulässigkeit ebenfalls nicht angehört.²⁴

Der in Anhörungen nach § 25 AsylG eingesetzte Fragenkatalog zum persönlichen Hintergrund und Reiseweg wird bei vorgezogenen Anhörungen verkürzt. Für das Cluster A (AntragstellerInnen aus Syrien, Eritrea und Angehörige religiöser Minderheiten aus dem Irak) sieht dieser nur 19 statt 25 Fragen vor. Der Erfahrung der ersten Monate des Jahres 2016 nach wurde diese Zielgruppe hauptsächlich auf ihre Identität überprüft, da ihr Antrag allein ihrer Herkunft wegen als begründet erschien. Der Fragenkatalog für die »sicheren Herkunftsländer« des Clusters B wies nur 14 Fragen auf – ebenso wie der für AntragstellerInnen aus Maghreb-Staaten (Algerien, Marokko, Tunesien). Asylsuchende aus den Westbalkanstaaten wurden bereits vor ihrer Anhörung – im Rahmen der Erteilung des Ankunftsnachweises – von DolmetscherInnen über ihre geringen Aussichten im Asylverfahren belehrt. Unter der Aussicht des Wegfalls von Einreisesperren entschloss sich im Winter 2015/2016 ein wachsender Teil der Antragstellenden aus »sicheren Herkunftsländern« den Asylantrag zurückzuziehen und freiwillig auszureisen. Mit dem für diese Gruppe innerhalb von 24 Stunden nach Anhörung oder Rücknahme erstellten Bescheid über die Ablehnung oder die Rücknahme des Asylantrags wurde die Rückkehr auf dem schnellsten Wege ermöglicht – sofern die nötigen Reisedokumente vorlagen. Beim Transport zur »Beratungsstelle« des sogenannten »integrierten Rückkehrmanagements« des Regierungspräsidiums Karlsruhe²⁵ unterstützten neben der Betreiberfirma auch die Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsdienste – vom Zimmer bis in den Bus. Die Zahl der freiwilligen RückkehrerInnen in die Balkanstaaten, aber auch nach Iran, Irak und Afghanistan stieg im ersten Quartal 2016 erheblich.²⁶

²⁰ »Persönliches Gespräch« gemäß Art. 5 Dublin III-VO.

²¹ Die Anhörung gemäß § 25 AsylG erfolgt planmäßig innerhalb von 5 Tagen, abhängig von den Sprachmittlungskapazitäten der jeweils benötigten Sprache.

²² BAMF »Ankunftszentren«, a. a. O. (Fn. 2). Die Liste der »sicheren Herkunftsländer« umfasste im November 2016 die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien.

²³ Bis zum Sommer 2016 war das Cluster B enger gefasst. Lediglich die »sicheren Herkunftsländer« (Schutzquote < 3 %) gehörten damals dazu.

²⁴ Ebd.

²⁵ Abrufbar bei <http://rp.baden-wuerttemberg.de> unter »Karlsruhe/Abteilung 8/Referat 87«.

²⁶ So standen zum Beispiel im März dieses Jahres 1.887 Ablehnungen von serbischen AntragstellerInnen 954 dokumentierte freiwillige Ausreisen nach Serbien gegenüber. Im Januar 2016 waren es noch 248 Ausreisen gegenüber 2.203 Ablehnungen. Das entspricht einem Anstieg der Quote von 11 % auf 50 % (vgl. BAMF Asylgeschäftsstatistik 1/2016 und 3/2016 sowie BAMF »Freiwillige Rückkehr mit REAG/GARP«, Stand 19.10.2016, abrufbar bei www.bamf.de unter »Infothek/Statistiken«). Für Afghanistan lag die Quote der Ausreisen gegenüber Ablehnungen im ersten Quartal 2016 bei 151 %, für den Irak bei 360 % und für den Iran gar bei 416 % (ebd.). Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum stieg die Gesamtzahl der RückkehrerInnen nach Afghanistan von 14 auf 919 Personen, in den Irak von 58 auf 1.226 und in den Iran von 60 auf 720 Personen (ebd.).

3. Qualifizierte und unabhängige Sozial- und Verfahrensberatung

Während jeder Phase des Asylverfahrens haben Asylsuchende nach den Bestimmungen der EU-Verfahrensrichtlinie (AsylVfRL) einen Anspruch auf rechtliche Beratung.²⁷ In der Landesgesetzgebung wird dieser Anspruch seit dem 1. Januar 2014 noch konkretisiert:

»Neu eintreffende Personen erhalten Zugang zu qualifizierter Sozial- und Verfahrensberatung, die unabhängig von der sonstigen Aufgabenerledigung des Regierungspräsidiums Karlsruhe erfolgt.«²⁸

Auf der Grundlage dieses Anspruchs wurde im Juli 2015 eine unabhängige, qualifizierte Sozial- und Verfahrensberatung (USVB) in der Bedarfserstaufnahmeeinrichtung Heidelberg eingerichtet.²⁹ Zu deren Aufgaben gehören die Beratung und Begleitung in Angelegenheiten des Asylverfahrens und in weiteren aufenthaltsrechtlichen Fragen. Sie soll bei der Identifizierung besonderen Schutzbedarfs gemäß Art. 21 der EU-Aufnahmerichtlinie mitwirken und besonders schutzbedürftige Personen unterstützen.³⁰ Das Ziel der USVB ist es, die Schutzsuchenden in die Lage zu versetzen, das Asylverfahren ausreichend zu verstehen, um möglichst sachgerecht und selbstverantwortlich handeln und entscheiden zu können. Dabei handelt sie sozialanwaltschaftlich, d. h. die Interessen von Menschen in Notlagen vertretend; sie unterstützt und aktiviert die Betroffenen. Die Handlungskompetenz wird durch eine enge Zusammenarbeit mit spezialisierten AsylrechtsanwältInnen erweitert. Grundlage der Arbeit ist ein besonders enges Vertrauensverhältnis zu den Betroffenen. Das Beratungsgeheimnis und Verschwiegenheit sind dafür unerlässlich.

Die USVB handelt auf der Grundlage ihrer verbandlichen Leitbilder und des fachlich und ethisch begründeten Mandates der Sozialen Arbeit. Sie nutzt Methoden der Einzelfall-, Gruppen- und Gemeinwesenarbeit, wofür gewisse Voraussetzungen notwendig sind:

»Zur Erfüllung ihres Mandates braucht Soziale Arbeit angemessene materielle (zeitliche, personelle, finanzielle, räumliche und gegenständliche) Ressour-

cen, die ideelle Basis eines handlungsfeldspezifisch akzentuierten fachlichen Selbstverständnisses und eine Bandbreite von Handlungskonzepten.«³¹

Die gemeinsame ideelle Basis für die Arbeit der USVB ist die Wahrung der Menschenrechte.

Was ihre materiellen Grundlagen angeht, so wurde diese mit der Festlegung Ministerpräsident Kretschmanns im Juli 2015 auf einen Sollschlüssel von 1 SozialarbeiterIn auf 100 Asylsuchende auf eine solide Grundlage gestellt.³² Ob letztere auch den veränderten Anforderungen des oben beschriebenen verkürzten Asylverfahrens standhält, wird im Folgenden diskutiert.

II. Gibt es einen effektiven Zugang zu Beratung im verkürzten Verfahren?

Im ersten Verfahrensabschnitt, der Personaldatenerfassung beim Land, ist es wichtig, dass Asylsuchende bei erster Gelegenheit angeben, ob sie Familienangehörige oder Verwandte in Deutschland oder in anderen Dublin-Mitgliedsstaaten haben. Verpassen die AntragstellerInnen diese rechtlich zu gewährleistende Gelegenheit, kann später unter Umständen eine aufwendige Einzelfallarbeit notwendig werden, um die Familienzusammenführung noch zu ermöglichen. Wie bereits beschrieben, soll im Modellverfahren aber das Personaldatenblatt von Asylsuchenden selbstständig, allein mit der Unterstützung von SprachmittlerInnen ausgefüllt werden, was sich als fehleranfällig herausgestellt hat.

Der Zugang für Asylsuchende zu der für ihre Versorgung zuständigen Landesbehörde ist außerhalb der Regelprozedur nicht ohne Weiteres gegeben. Problemen beim Zugang zur Gesundheitsversorgung, zum Taschengeld oder zu besonderen Verträglichkeiten entsprechender Nahrung kann dadurch oft nur mit Schwierigkeiten begegnet werden. Auch Übergriffe oder Belästigungen durch Dritte können wegen fehlender Rückmelde- und Beschwerdemechanismen in vielen Fällen nicht aufgeklärt werden. All dies fordert die Kapazitäten der Sozial- und Verfahrensberatung, zusätzlich zu ihren Kernaufgaben. Deren sozialpädagogisches Ziel, ihre KlientInnen zu selbstverantwortlichem Handeln zu ermächtigen, rückt dadurch in weite Ferne.

²⁷ Vgl. Art. 20 und 12 der Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013 (AsylVfRL).

²⁸ § 6 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Aufnahme von Flüchtlingen (Flüchtlingsaufnahmegesetz – FlüAG) des Landes Baden-Württemberg vom 19.12.2013.

²⁹ Die Beratungsstelle in gemeinsamer Trägerschaft der kirchlichen Wohlfahrtsverbände Diakonisches Werk Heidelberg und Caritasverband Heidelberg wurde im Januar 2016 ergänzt durch ein entsprechendes Angebot des Deutschen Roten Kreuzes Rhein-Neckar.

³⁰ Vgl. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Heidelberg und Caritasverband Heidelberg e.V. »Fachliche Konzeption Verfahrens- und Sozialberatung BEA Heidelberg«, 11.5.2015 (nicht öffentlich).

³¹ Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften, »Positionspapier – Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften«, 2016, S.3, abrufbar auf www.fluechtlingssozialarbeit.de.

³² Vgl. Rhein-Neckar-Zeitung »Flüchtlinge in Patrick Henry Village – Überraschungsbesuch des Ministerpräsidenten«, 25.7.2015, abrufbar bei www.rnz.de unter »Heidelberg«; sowie Stadt Heidelberg »Ministerpräsident Kretschmann besuchte die Flüchtlingsnotunterkunft im Patrick Henry Village«, 27.7.2015, abrufbar bei www.heidelberg.de unter »Presse/Pressemitteilungen«.

Der nächste Verfahrensschritt, die Vorbereitung auf die Anhörung, ist für das Asylgesuch der AntragstellerInnen entscheidend. Bei der kurzfristigen Festlegung der Anhörungstermine bleiben den Betroffenen nur wenige Tage zwischen Ankunft und persönlicher Anhörung. Diese Zeit wird zudem ausgefüllt durch die diversen Stationen der Registrierung. PsychologInnen weisen darauf hin, dass viele Schutzsuchende nach der beschwerlichen Flucht erst einmal Ruhe brauchen.³³ Die Erwartung, die AntragstellerInnen könnten sich bereits kurz nach der Ankunft so gut sortiert haben, dass sie den hohen Anforderungen an die Anhörung gerecht werden können, scheint angesichts dessen verfehlt.

Die Erfahrung aus der Verfahrensberatung zeigt deutlich, dass eine ausreichende Vorbereitung auf die Anhörung für den Ausgang des Asylverfahrens entscheidend ist.³⁴ Anhörungsvorbereitung aber braucht Zeit. Suchen die Asylsuchenden bei ihrer Vorbereitung Unterstützung, sind dafür ein geschütztes »Setting« und die Gelegenheit erforderlich, Vertrauen aufzubauen. Erscheinen den Hilfesuchenden andere Anliegen vordringlich, bedarf es einer qualifizierten Beratung, um die für ein orientiertes Handeln im Asylverfahren erforderlichen Informationen zu vermitteln. Die USVB steht dabei angesichts begrenzter Kapazitäten im Einzelfall vor dem Dilemma, den Wunsch nach effektivem Rechtsschutz gegen drängende Beratungsanliegen wie Familienzusammenführung, psychosoziale Unterstützung und Beschwerdebearbeitung abwägen zu müssen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass mit steigender Verfahrensgeschwindigkeit und mit höherer Falldichte die Chance der einzelnen Person sinkt, auf Beratungsstellen aufmerksam zu werden und eine unabhängige Beratung in Anspruch nehmen zu können.

III. Besondere Risikogruppen im verkürzten Verfahren

Eingeführt wurden die verkürzten Verfahren Ende 2015 vor allem mit Blick auf zwei Kategorien von Antragstellenden – jene aus Ländern mit besonders hohen Anerkennungsquoten (Cluster A: Schutzquote > 50 %) und solche aus Ländern mit hoher Ablehnungsstatistik (Cluster B: »sichere Herkunftsstaaten«, Schutzquote < 20 %).³⁵ AntragstellerInnen aus sonstigen Ländern (des Cluster C) wurden im November 2016 ebenso schnell registriert,

konnten allerdings nicht mit einer vergleichbar schnellen Entscheidung rechnen.

1. Subsidiär Geschützte mit Familienangehörigen in Kriegsgebieten

Die erstgenannte Kategorie umfasst Menschen aus Syrien, Eritrea und Angehörige religiöser Minderheiten aus dem Irak.³⁶ Für diese wurde, wie eingangs beschrieben, im vergangenen Jahr noch ein schriftliches Schnellverfahren durchgeführt.³⁷ Die Möglichkeit, Anträge, die wahrscheinlich begründet sind, bevorzugt zu bearbeiten, ist in der EU-Verfahrensrichtlinie auch gegeben.³⁸ Die seit dem 1. Januar 2016 für diese Gruppe wieder verpflichtend durchgeführte persönliche Anhörung ist zum Zweck der Verfahrensbeschleunigung hinsichtlich der Anzahl ihrer Fragen reduziert. Das erklärte Hauptziel der Anhörung syrischer Staatsangehöriger war noch bis März 2016 die Überprüfung der Identität.³⁹ Zu diesem Zweck wurde, sofern keine Identitätsnachweise vorlagen, nach Flüssen, Fußballstadien oder den Namen der Präsidentenfamilie gefragt.⁴⁰

So lange syrischen Schutzsuchenden noch regelmäßig der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gemäß § 3 Abs. 1 AsylG gewährt wurde, änderte sich für die Betroffenen durch diesen geänderten Fokus wenig. Seit dem Inkrafttreten des Asylpakets II am 17. März 2016 zeichnete sich jedoch eine neue Tendenz in der Entscheidungspraxis des BAMF ab: AntragstellerInnen aus Syrien erhielten nun immer öfter nur noch den subsidiären Schutz gemäß § 4 Abs. 1 AsylG.

Mit bundesweit 21 Fällen machte der subsidiäre Schutz im Februar 2016 nur 0,1 % aller BAMF-Entscheidungen zu Anträgen aus Syrien aus, während 98,5 % der Entscheidungen auf Flüchtlingsanerkennung lauteten. Im Monat März wurde schon in 2,3 % auf subsidiären Schutz entschieden und nur noch in 95,9 % auf Flüchtlingseigenschaft. In den Folgemonaten stieg die Quote der Subsidiären Schutz-Entscheidungen jeden Monat weiter an, bis sie im September schließlich 71,1 % der Syrien-Anträge erreichte. Die Flüchtlingseigenschaft wurde im selben Mo-

³³ Vgl. etwa BAfF »Flüchtlinge in unserer Praxis«, Februar 2016, S. 35.

³⁴ Dieser Eindruck ergab sich aus dem Vergleich zahlreicher Anhörungsniederschriften verschiedener Herkunftsländer zwischen Juli 2015 und November 2016. Zu den allgemeinen Hinweisen und Fallstricken bzgl. der Anhörung vgl. Hofmann, Rainer M., »Merkblatt für Flüchtlinge zur Anhörung beim Bundesamt«, Juli 2014, abrufbar bei www.asyl.net unter »Arbeitshilfen/Publikationen« und bei <http://dav-auslaender-und-asylrecht.de> unter »Informationen«.

³⁵ Vgl. BAMF »Ankunftszentren«, a. a. O. (Fn. 2).

³⁶ Nicht darunter fallen jedoch etwa der Iran (bereinigte Schutzquote von 72,5 % im ersten Jahresdrittel 2016) oder Afghanistan (60,6 %), vgl. BAMF, Asylgeschäftsstatistik 4/2016.

³⁷ Vgl. BAMF Entscheiderbrief 11/2014, S. 4.

³⁸ Vgl. Art. 31 Abs. 7 AsylVfRL.

³⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung »Asylverfahren: Jeder Syrer muss zur Anhörung«, 1.1.2016, abrufbar bei www.sueddeutsche.de unter »Politik«; sowie Die Welt »Einzelfallprüfung: Ab 2016 gibt es keine Ausnahme für Syrer mehr«, 31.12.2015, abrufbar bei www.welt.de unter »Politik/Deutschland«.

⁴⁰ Entsprechendes geht aus Anhörungsniederschriften hervor, die dem Verfasser vorliegen.

nat nur noch in 26,9 % der Fälle von AntragstellerInnen aus Syrien erteilt.⁴¹

Für subsidiär Schutzberechtigte aber gilt seit Inkrafttreten des Asylpakets II ein bedeutsamer Unterschied im Vergleich zum GFK-Status. Für alle nach dem 17. März 2016 anerkannten subsidiär Schutzberechtigten ist der Familiennachzug für zwei Jahre ausgesetzt.⁴² Damit müssen anerkannte SyrerInnen – Wartezeiten auf Botschaftstermine und Visa eingerechnet – regelmäßig bis zu vier Jahre warten, um ihre Familie nachholen zu können.⁴³ Die integrationshemmende Wirkung dieser Entscheidungspraxis ist bereits vielfach diskutiert worden.⁴⁴

Für das Heidelberger Modellverfahren bedeutet dies: Wegen der Verminderung der Folgerechte beim subsidiären Schutz müssen SyrerInnen in der Anhörung auch in hinreichendem Maße auf ihre individuellen Fluchtgründe und drohende Rückkehrgefahren hin befragt werden, um ihnen die rechtlich verankerte Möglichkeit zu geben, ihr Verfolgungsschicksal umfassend darzulegen.⁴⁵

Die Erfahrungen im Sommer 2016 zeigten, dass viele SyrerInnen noch davon ausgingen, hauptsächlich ihre Identität würde in der Anhörung überprüft, weshalb sie »nicht alle asylrelevanten Gründe gegenüber dem BAMF vortr[u]gen«. ⁴⁶ Laut Pro Asyl gaben Flüchtlinge außerdem an,

»dass die Benennung ihrer politischen Aktivitäten in Syrien für ihre dort noch lebenden Verwandten gefährlich werden könnte, sollten sie diese in einer Asylanhörnung in Deutschland nennen. Deswegen schweigen sie diesbezüglich vor dem BAMF und erhalten nur den subsidiären Schutz.«⁴⁷

Pro Asyl benennt zudem Fälle, »in denen das BAMF trotz des Vorliegens von GFK-Fluchtgründen auf subsidiären

Schutz entscheidet.«⁴⁸ Vor den genannten Hintergründen erscheint es umso bedeutender, dass auch SyrerInnen vor ihrer Anhörung von einer qualifizierten, unabhängigen Stelle beraten werden. Der Zugang zu Beratung ist jedoch im verkürzten Verfahren durch die Kürze der verfügbaren Zeit und die hohe Falltaktung erschwert.

2. Schutzbedürftige, die besondere Verfahrensgarantien benötigen

Eine Gruppe, die im verkürzten Asylverfahren besonderes Augenmerk verdient, ist die der Personen mit besonderen Bedürfnissen im Sinne von Art. 21 der EU-Aufnahmerichtlinie.⁴⁹ Deren besondere Belange sind auch nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz Baden-Württembergs ausdrücklich zu berücksichtigen.⁵⁰ Der Aufnahmestaat ist laut Art. 22 AufnRL verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Identifizierung von besonders Schutzbedürftigen zu treffen.⁵¹ Ihre besonderen Bedürfnisse müssen im Detail ermittelt werden.⁵²

Im Asylverfahren ist die Erkennung von besonderen Bedürfnissen kein Selbstzweck und soll nicht allein der Gewährleistung adäquater Versorgung während des Aufnahmeverfahrens dienen; die Feststellung besonderen Schutzbedarfes ist vielmehr geboten, um sicherstellen zu können, dass die betroffenen AsylantragstellerInnen in die Lage versetzt werden, die Gründe für ihre Flucht und die Angst vor einer Rückkehr in das Herkunftsland in ausreichendem Maße darzulegen. In diesem Sinne verpflichtet die EU-Verfahrensrichtlinie die Mitgliedstaaten,

»innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz zu prüfen, ob ein Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt.«⁵³

Als solchen definiert sie einen

»Antragsteller, dessen Fähigkeit, die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen

⁴¹ Vgl. BAMF, Asylgeschäftsstatistiken 2–9/2016.

⁴² Vgl. § 104 Abs. 13 AufenthG; siehe dazu auch Jelpke, Ulla, »BAMF drängt immer mehr Flüchtlinge in Schutzstatus ohne Familiennachzugsmöglichkeit«, 9.5.2016, abrufbar bei www.ulla-jelpke.de unter »Themen/Flucht – Migration – Integration«; sowie Pro Asyl, »BAMF-Entscheidungspraxis geändert: Für immer mehr SyrerInnen wird der Familiennachzug ausgesetzt«, rechtspolitisches Papier vom 23.5.2016, abrufbar auf www.proasyl.de unter »Themen/Asyl in Deutschland«.

⁴³ Vgl. Pro Asyl, »BAMF-Entscheidungspraxis geändert«, a. a. O. (Fn. 42), S. 2.

⁴⁴ Siehe etwa Zeit Online, »Auch Syrer müssen auf ihre Familien warten«, 29.01.2016, abrufbar bei www.zeit.de unter »Politik/Deutschland«.

⁴⁵ Vgl. Art. 16 AsylVfRL i. V. m. Art. 4 der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU). Der UNHCR hält es indes für dringend geboten, SyrerInnen weiterhin den vollen GFK-Schutz zuzusprechen (vgl. UNHCR, »International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic – Update IV«, November 2015, S. 22, abrufbar bei www.refworld.org unter »UNHCR/Country Positions/Syrian Arab Republic«.

⁴⁶ Pro Asyl, »Neue Asylpraxis beim BAMF: Immer mehr Syrerinnen und Syrer kriegen nur subsidiären Schutz«, 19.5.2016, abrufbar bei www.proasyl.de unter »Themen/Asyl in Deutschland«.

⁴⁷ Pro Asyl »BAMF-Entscheidungspraxis geändert«, a. a. O. (Fn. 42), S. 5.

⁴⁸ Pro Asyl »Neue Asylpraxis beim BAMF«, a. a. O. (Fn. 46).

⁴⁹ Art. 21 der Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 beinhaltet eine – nicht abschließende – Liste von als besonders schutzwürdig anzusehenden Bedürfnissen.

⁵⁰ § 5 FlüAG, a. a. O. (Fn. 28).

⁵¹ Seit dem 20.7.2015 sind die Regelungen der Richtlinien 2013/32/EU und 2013/33/EU unmittelbar anzuwenden, so sie nicht bereits in nationales Recht umgesetzt wurden (vgl. Keßler, Stefan »Unmittelbare Ansprüche und gesetzgeberischer Handlungsbedarf aus den EU-Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinien – Diskussionspapier (Neufassung)«, 16.12.2015, S. 1, abrufbar bei www.kircheundgesellschaft.de unter »Archiv/Flucht und Asyl/Tagungsdokumentation Asylpolitisches Forum 2015«).

⁵² Art. 22 Abs. 1 AufnRL.

⁵³ Art. 24 Abs. 1 AsylVfRL.

zu können, aufgrund individueller Umstände eingeschränkt ist.«.⁵⁴

Unter die AntragstellerInnen, denen besondere Verfahrensgarantien zustehen, fallen gemäß Art. 24 Abs. 3 Satz 2 AsylVfRL insbesondere Opfer von »Folter, Vergewaltigung oder sonstigen schweren Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt.«.⁵⁵ Ebenso zählen dazu Menschen mit schweren Erkrankungen, geistigen Behinderungen oder psychischen Störungen wie z. B. Traumafolgestörungen.⁵⁶ Nach der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass AntragstellerInnen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, angemessene Unterstützung erhalten, damit sie während des Asylverfahrens ihre Rechte in Anspruch nehmen und den sich aus der Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen können.⁵⁷

Die vom Einzelfall abhängige angemessene Unterstützung kann während der Erstaufnahme zumindest im Angebot psychosozialer Beratung bestehen. In schwereren Fällen kann die benötigte Unterstützung auch aufwändiger aussehen und nicht vor Ort realisierbar sein. Ist ein(e) AntragstellerIn traumatisiert, ist unter Umständen ein fachliches Gutachten erforderlich, um angemessene Maßnahmen zur Unterstützung bestimmen zu können.⁵⁸ Dafür ist es dringend notwendig, insbesondere im Kontext des verkürzten Verfahrens, individuelle Gesundheitsbedarfe und erforderliche Verfahrensgarantien in einem systematischen Verfahren zu erfassen und zu gewährleisten.⁵⁹ Grundsätzlich liegt die Feststellung von besonderem Schutzbedarf in Heidelberg bislang in der Verantwortung der Aufnahmebehörden.⁶⁰ Die USVB Heidelberg konnte zwar in einigen Fällen bei der Identifizierung besonderer

Schutzbedürftigkeit mitwirken und die Betroffenen auf dem Weg zu einer adäquaten Versorgung unterstützen. Aufgrund des nicht für alle Antragstellenden gewährleisteten Zugangs zu qualifizierter unabhängiger Sozial- und Verfahrensberatung kann letztere jedoch nur ergänzend tätig sein und die Lücke nicht füllen.

Bis die im Einzelfall erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen bestimmt sind, sollte in Fällen besonderer Schutzbedürftigkeit das Asylverfahren bis auf Weiteres ausgesetzt werden. Insbesondere die Anhörung sollte verschoben werden, bis die erforderlichen Schutzmaßnahmen gegriffen haben. Das ist erstens geboten, um einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes, etwa infolge unachtsamer Konfrontation mit einem Trauma, vorzubeugen. Zweitens, um zu garantieren, dass die betroffene Person bis zur Anhörung in der Lage ist, in ausreichendem Maße von allen verfolgungsrelevanten Umständen zu berichten. Ansonsten kann neben dem Risiko einer ungerechtfertigten Ablehnung auch eine Gefahr für Leib oder Leben bei einer Rückkehr ins Herkunftsland nicht ausgeschlossen werden.⁶¹

In der Praxis ist eine systematische Feststellung und Beurteilung besonderer Bedürfnisse bei AntragstellerInnen im verkürzten Verfahren in Heidelberg bislang nicht zu erkennen. Die Inaugenscheinnahme im Rahmen der Registrierung der Asylsuchenden dient hauptsächlich der Erkennung infektiöser Krankheiten. Eine körperliche Behinderung wird im Datensatz zwar vermerkt, ebenso wie zum Beispiel eine Schwangerschaft. Die Feststellung psychischer Erkrankungen lässt sich aber nicht ohne größeren Aufwand feststellen. Anhaltspunkte für das Vorliegen einer solchen werden daher nirgends vermerkt. Seit Februar 2016 gibt es in Heidelberg zusätzlich zur amtlichen medizinischen Basisversorgung eine Notfallambulanz auf dem Gelände, die vom Universitätsklinikum Heidelberg und der freien Ärzteschaft getragen wird.⁶² Zwei Mal in der Woche bieten dort, neben anderen FachärztInnen, zwei PsychologInnen bzw. PsychiaterInnen eine Sprechstunde an – jeweils für einen halben Tag. Diese können nur eine begrenzte Anzahl von PatientInnen am Tag sehen. Außerdem scheitert die Verständigung in den Sprechstunden allzu oft an nicht ausreichend vorhandenen (ebenfalls ehrenamtlichen) Dolmetscherkapazitäten. In der Folge werden psychosoziale Bedarfe wie auch Barrierefreiheit, Ernährung, Babyausstattung, Hygiene und gesundheitliche Bedarfe in der Sozial- und Verfahrens-

⁵⁴ Art. 2 Satz 1 Buchstabe d) AsylVfRL.

⁵⁵ Art. 24 Abs. 3 Satz 2 AsylVfRL.

⁵⁶ Art. 24 Abs. 2 AsylVfRL verweist auf die Prüfung nach den Kriterien für besondere Schutzbedürftigkeit gemäß Art. 22 bzw. 21 AufnRL.

⁵⁷ Art. 24 Abs. 3 Satz 1 AsylVfRL.

⁵⁸ Studien belegen, dass mindestens 40 Prozent der AsylbewerberInnen in Deutschland mehrfach traumatisierende Erfahrungen machten und nachgewiesenermaßen unter Traumafolgestörungen leiden (vgl. Landesärztekammer Baden-Württemberg »2. Versorgungsbericht«, Oktober 2015, S.13, abrufbar bei <http://lpk-bw.de> unter »Archiv/Aktuelles 2015«). Zur angemessenen Versorgung psychisch kranker Flüchtlinge siehe Bundespsychotherapeutenkammer (BPtK) und Bundesärztekammer (BÄK) »Vorschlag zu den Eckpunkten eines Modellprojektes zur Verbesserung der Versorgung psychisch kranker Flüchtlinge«, 8.10.2015, abrufbar bei www.bptk.de unter »Archiv/2015«.

⁵⁹ Vgl. Friele, B. und Saborowski, N. »Zur frühzeitigen Erkennung besonders schutzbedürftiger Asylsuchender«, *Asylmagazin* 4/2015, S. 110 ff.

⁶⁰ Die Beurteilung der besonderen Bedürfnisse muss prinzipiell nicht von staatlichen Akteuren durchgeführt werden, vgl. Art. 22 Abs. 2 AufnRL. Beispiele aus anderen Städten zeigen, dass die Einbindung vorhandener Expertise von Einrichtungen, die auf die Unterstützung Asylsuchender mit besonderen Bedürfnissen spezialisiert sind, ein zukunftsfähiges Modell ist (vgl. Saborowski, Nadja »Wie werden besondere Bedürfnisse nach der Aufnahmerichtlinie ermittelt? Empfehlungen aus der Praxis«, *Asylmagazin* 7–8/2014, S. 242 ff.).

⁶¹ Vgl. Wirtgen, Waltraud »Traumatisierte Flüchtlinge – Psychische Probleme bleiben meist unerkannt«, *Deutsches Ärzteblatt*, Jg. 106, Heft 49, 4.12.2009, S. 2464, abrufbar unter www.aerzteblatt.de/pdf.asp?id=66991.

⁶² Vgl. Stadt Heidelberg »Erweitertes medizinisches Angebot für Flüchtlinge im Patrick Henry Village«, 12.2.2016, abrufbar bei www.heidelberg.de unter »Presse/Pressemitteilungen«; sowie Rhein-Neckar-Zeitung, »Neue Ambulanz in Patrick Henry Village – Kürzere Wege für kranke Flüchtlinge«, 13.2.2016, abrufbar bei www.rnz.de unter »Heidelberg«.

beratung mit großer Häufigkeit thematisiert. Bei diesen Themen wird – wie auch bei der inländischen Familienzusammenführung – immer wieder die Erfahrung gemacht, dass eine Unterstützung durch BeraterInnen im Einzelfall zu ungleich besseren Ergebnissen führen kann. Das Dilemma aus Sicht der Sozialen Arbeit ist auch hier, dass das Interesse, die Rechte ihrer KlientInnen schützen zu wollen, nicht zur selbstständigen Handlungsfähigkeit ermächtigt, sondern das allgegenwärtige Gefühl der Nichtwirksamkeit für Asylsuchende einmal mehr verstärkt.

Für AntragstellerInnen aus sogenannten »sicheren Herkunftsländern« erklärt das BAMF den Erfolg seiner Verfahrensbeschleunigung damit, dass »in vielen Verfahren der Sachvortrag zur Widerlegung der Regelvermutung nicht ausreichend ist und dadurch zeitaufwändige Beweiserhebungen und Sachverhaltsaufklärungen entfallen.«⁶³ Die Sachverhaltsaufklärung in Bezug auf besondere Schutzwürdigkeit sollte jedoch in einem rechtstaatlichen Verfahren unter keinen Umständen entfallen. Vielmehr ist ein »entschleunigtes« Asylverfahren geboten, sobald Anhaltspunkte für einen Bedarf an besonderen Verfahrensgarantien vorliegen.⁶⁴ Dies stellt die Verfahrensrichtlinie insbesondere für AntragstellerInnen aus sicheren Herkunftsstaaten explizit klar, sofern bei letzteren ein entsprechender Bedarf vorliegt.⁶⁵ Im Hinblick auf das Klageverfahren nach einer Ablehnung weist der Jesuiten-Flüchtlingsdienst darauf hin:

»Auch ist besondere Vorsicht bei der Ablehnung eines Asylantrages als ›offensichtlich unbegründet‹ (o. u.) walten zu lassen, weil diese Ablehnung zu verkürzten Rechtsmittelverfahren führt.«

Die o. u.-Ablehnung sei mit dem besonderen Schutzbedarf »nicht in Einklang zu bringen«.⁶⁶ Denn weder die verkürzte Klagefrist noch die Aufhebung der aufschiebenden Wirkung dürfen laut AsylVfRL für AntragstellerInnen mit besonderen Verfahrensgarantien gelten.⁶⁷ Schon die normalen Rechtsmittelfristen für einfach abgelehnte Anträge sind angesichts der Verlegung in eine andere Unterkunft unmittelbar nach der Zustellung des Bescheids eine Herausforderung für viele AntragstellerInnen.

Der neue Wohnort bedeutet den Abbruch vorhandener Beratungskontakte und das Erfordernis, innerhalb kürzester Zeit eine Rechtsanwältin, einen Rechtsanwalt oder eine Beratungsstelle zu finden. Da die Auszahlung der AsylbLG-Leistungen zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs in Heidelberg nur einmal monatlich

erfolgt, ist nicht gewährleistet, dass ein Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin – selbst in Raten – bezahlt werden kann. Der Rechtsanspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor Gericht gemäß Art. 46 Abs. 1 AsylVfRL gerät damit faktisch in Not.

IV. Fazit

Zusammenfassend lässt sich das Heidelberger Modell als Versuch beschreiben, den gestiegenen Flüchtlingszahlen des Jahres 2015 und dem daraus gewachsenen politischen Handlungsdruck ein schnelleres Asylverfahren entgegenzusetzen. Mit dessen Verkürzung auf bis zu 48 Stunden wurde ein gesellschaftliches Interesse bedient, die Verfahren schnell und kostengünstig abzuschließen.⁶⁸ Gleichzeitig wurde erstmals die Vorgabe der EU-Asylverfahrensrichtlinie erfüllt, welche zwischen der Registrierung und formellen Antragstellung maximal zwei Wochen Abstand vorsieht.⁶⁹ Diejenigen AntragstellerInnen, deren Antrag auf internationalen Schutz schnell anerkannt wurde, profitierten von einer kürzeren Aufenthaltsdauer in den Aufnahmeeinrichtungen und hatten schneller die Gelegenheit, ihren Integrationsprozess zu beginnen.

Die Cluster-Einteilung scheint indes angesichts verschobener Herkunftslandquoten überholt. Antragstellende aus »C-Ländern« wie Gambia, Nigeria, Afghanistan und der Türkei, welche in ihrer Summe jene aus den Ländern der Cluster A und B bereits überholt haben,⁷⁰ müssen wie früher zum Teil viele Monate auf die Bearbeitung ihrer Asylanträge warten.⁷¹ Das »Modellverfahren« kann sich somit nicht allein an einer Senkung der *durchschnittlichen* Verfahrensdauer messen lassen. Zur Bewertung des verkürzten Verfahrens sind überdies seine Auswirkungen auf grundlegende Verfahrensrechte, insbesondere für einige besondere Risikogruppen zu beurteilen, welchen es

⁶³ BAMF, »Sichere Herkunftsländer«, 22.12.2015, siehe www.bamf.de unter »Asyl und Flüchtlingsschutz/Sonderverfahren/Sichere Herkunftsländer«, zuletzt abgerufen am 27.6.2016.

⁶⁴ Vgl. Keßler »Unmittelbare Ansprüche«, a. a. O. (Fn. 51), S. 5.

⁶⁵ Vgl. Art. 24 Abs. 3 Satz 2 AsylVfRL.

⁶⁶ Keßler »Unmittelbare Ansprüche«, a. a. O. (Fn. 51), S. 5.

⁶⁷ Art. 24 Abs. 3 Satz 2 AsylVfRL, i. V. m. Art. 31 Abs. 8 AsylVfRL.

⁶⁸ Vgl. etwa GEP, »Studie empfiehlt Reform der Asylverfahren«, 11.3.2016, abrufbar bei www.evangelisch.de unter »Flucht und Vertreibung«.

⁶⁹ Art. 6 AsylVfRL; siehe dazu auch Vilmar, Franziska »Die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie« in: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht – Beilage zum Asylmagazin 7–8/2013, Juli 2013, S. 22.

⁷⁰ Gambia, Nigeria, Afghanistan und die Türkei stellten im Oktober 2016 zusammengefasst 33,4 Prozent der Asylerstanträge in Baden-Württemberg, während Syrien, Irak und Eritrea in Summe nur 30,8 Prozent ausmachten und die »sicheren Herkunftsländer« Mazedonien, Kosovo, Serbien, Bosnien und Herzegowina sowie Albanien zusammen auf 10,9 Prozent kamen (Ministerium für Inneres Baden-Württemberg, »Zugang Asylbegehrender (Erstanträge und Verbleib) in Baden-Württemberg im Oktober 2016«, abrufbar bei <http://im.baden-wuerttemberg.de> unter »Migration/Ausländer und Flüchtlingspolitik/Zahlen und Daten«.

⁷¹ Vgl. Zeit Online »Asylverfahren dauern immer länger«, 19.8.2016, abrufbar bei www.zeit.de unter »Politik«; sowie Tagesschau.de »Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Asylverfahren dauern im Schnitt länger«, 26.4.2016, abrufbar unter www.tagesschau.de/bamf-zahlen-asyl-101.html.

aus Sicht von Kirchen und Flüchtlingschutzorganisationen nicht gerecht wird.⁷²

AntragstellerInnen mit Familienangehörigen in anderen EU-Mitgliedstaaten laufen Gefahr, aufgrund fehlender Orientierung im Asylverfahren diesen schutzwürdigen Umstand nicht rechtzeitig geltend machen zu können. Personen mit besonderen Bedürfnissen, denen den EU-Richtlinien zufolge besondere Verfahrensgarantien zustehen, drohen in Heidelberg nicht identifiziert und folglich nicht adäquat unterstützt zu werden. Das sogenannte Modellverfahren lässt bisher ein systematisches Screening zur Feststellung und Ermittlung besonderer Bedürfnisse vermissen. Es kann folglich auch nicht gewährleistet werden, dass alle AntragstellerInnen in der Lage sind, sich sachgerecht in ihrem Verfahren zu äußern. Zudem riskiert dieser Umstand die physische und psychische Gesundheit von Asylsuchenden und bewirkt so möglicherweise auch einen Mehraufwand für die öffentliche Hand. Ankommenden Schutzsuchenden muss im verkürzten Verfahren ferner effektiver der Zugang zu qualifizierter und unabhängiger Sozial- und Verfahrensberatung ermöglicht werden. Dies erweist sich insbesondere im Vorfeld der Anhörung als in vielen Fällen ausschlaggebend

für ein faires Asylverfahren. In der Erfahrung mit dem Modellverfahren in Heidelberg scheidet der effektive Beratungszugang an der wenigen verfügbaren Zeit vor der Anhörung.

Nach der Entscheidung über den Asylantrag brauchen abgelehnte AntragstellerInnen wie auch subsidiär Schutzberechtigte die effektive Möglichkeit zu einem Rechtsbehelf. Im Heidelberger Modell ist diese Möglichkeit – bei den üblichen kurzen Rechtsmittelfristen – aufgrund der Wohnortverlegung unmittelbar nach Bescheiderstellung nur eingeschränkt vorhanden.⁷³

Für AntragstellerInnen, deren Familienangehörige sich noch in Kriegs- oder Krisengebieten aufhalten, besteht in der Folge ein erhöhtes Risiko, letztere nicht mehr nachholen zu können. Eine Verlängerung der Rechtsmittelfristen im verkürzten Asylverfahren wäre ein möglicher Ansatz, diese mögliche Folge der verkürzten Verfahren zu entschärfen. Ein flächendeckender Ausbau der unabhängigen, qualifizierten Sozial- und Verfahrensberatungsstellen wäre ein weiterer wichtiger Schritt, um neben der Effizienz auch den effektiven Rechtsschutz im verkürzten Asylverfahren zu sichern.⁷⁴

⁷² Vgl. GEP »Studie empfiehlt Reform der Asylverfahren«, a. a. O. (Fn. 69); sowie Amnesty International, AWO, BAfE, AG Migrationsrecht DAV, Caritas, Der Paritätische, Diakonie, NRV, JRS Deutschland, Pro Asyl, RAV, RBK (Hrsg.), »Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland«, 30.11.2016, Beilage zum Asylmagazin 12/2016, S. 9.

⁷³ Seit der Umsetzung der Wohnsitzauflage gemäß § 12a AufenthG im September 2016 erhalten sowohl abgelehnte wie auch anerkannte AntragstellerInnen ihren Bescheid noch im Ankunftszentrum und müssen unmittelbar danach an den ihnen zugewiesenen Wohnort bzw. die Folgeeinrichtung umziehen.

⁷⁴ Amnesty International u. a., »Memorandum«, a. a. O. (Fn. 72), S. 6.

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht Aktuelle Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration: Das Asylmagazin bietet Beiträge aus der Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen, Rechtsprechung, Länderinformationen, Nachrichten sowie Hinweise auf Arbeitshilfen und Stellungnahmen.

Das Asylmagazin erscheint zehnmal im Jahr und kann zum Preis von 62 € jährlich abonniert werden. Der Preis für ein zweites Abonnement beträgt 55 € jährlich. Weitere Informationen und ein Bestellformular finden Sie unter www.asyl.net und beim Verlag:

Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst
Daimlerstr. 23, 76185 Karlsruhe
Tel.: 0721/464729-200,
E-Mail: bestellservice@ariadne.de
Internet: www.ariadne.de/von-loeper-literaturverlag/zeitschriften/asyl-magazin/

www.asyl.net Die Internetseite mit einer Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählter Rechtsprechung und Länderinformationen, Beiträgen aus dem ASYLMAGAZIN, Adressen, Gesetzestexten, Terminen, Arbeitsmitteln und Stellungnahmen. Nachrichten und Informationen über aktuelle Rechtsprechung können Sie zusätzlich über einen Newsletter erhalten.

www.fluechtlingshelfer.info Die Internetseite mit Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen: Arbeitshilfen, Projekte, Links und Adressen.

www.ecoi.net Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern.

Schulungen und Vorträge Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net mit einer Bestellnummer genannt werden, können bei IBIS e.V. in Oldenburg bezogen werden (Bestellformular im ASYLMAGAZIN).

