

Themenschwerpunkt aus dem Asylmagazin 10–11/2018, S.294–304

Anforderungen an die Asylverfahrensberatung

Beiträge zu »AnKER-Zentren«, zu Standards der Beratung, zu juristischer »Anleitung« und psychologischer Supervision sowie zur Situation in Aufnahmeeinrichtungen in Berlin und Bayern

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Oktober 2018. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autorinnen und Autoren 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

www.ariadne.de/engagiert/zeitschrift-asylmagazin/

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



In Kooperation mit



Im Asylmagazin 10–11/2018 finden Sie:

Nachrichten	329
Arbeitshilfen und Stellungnahmen	331
Buchbesprechung	332
Julia Kraft zu Koehler: Praxiskommentar zum europäischen Asylzuständigkeitssystem	332
Themenschwerpunkt: Anforderungen an die Asylverfahrensberatung	333
Johanna Mantel: Auskünfte der Bundesregierung zur Asylverfahrensberatung in »AnkER-Zentren«	333
UNHCR: Position zur Beratung von Schutzsuchenden im Behördenverfahren	334
Michael Kalkmann: Einrichtungen für die (Erst-)Unterbringung von Asylsuchenden	335
Stephan Hocks: Die juristische »Anleitung« nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz	336
Markus Stingl: Zur psychologischen Supervision an der Refugee Law Clinic Gießen	340
Manuel Armbruster, Georg Classen und Katharina Stübinger: Das Ankunfts-Zentrum Berlin	345
Markus Kraft: Die ANKER-Einrichtung Oberfranken (AEO)	351
Neue internationale Entscheidungen	358
Johanna Mantel: Aktuelle Entscheidungen des EGMR	358
Ländermaterialien	359
VG Düsseldorf: Notwendigkeit von Garantien für Dublin-Überstellung von Schwerbehinderten nach Frankreich	361
VGH Bayern: Zur Wehrdienstentziehung und Reflexverfolgung von Familienangehörigen in Syrien	364
Amnesty International: Gefährdung bei Rückkehr nach Syrien	366
Flüchtlingsschutz und zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote	368
VG Hannover: Keine Ablehnung als offensichtlich unbegründet nach einer Straftat bei Strafunmündigkeit	368
Asylverfahrens- und -prozessrecht	369
BVerwG: Rechtsschutzbedürfnis für nur auf Bescheidung des Asylantrags gerichtete Untätigkeitsklage	369
VG Kassel: Familienasyl nur bei gleicher Staatsangehörigkeit wie stammberechtigter Person	371
<i>Anmerkung von Josephine Koberling zur Entscheidung des VG Kassel.</i>	373
BVerwG: Abschiebungsverbot für in Bulgarien international Schutzberechtigte	376
Aufenthaltsrecht	378
EuGH: Aufenthaltsrecht für gleichgeschlechtliche Partner/innen von EU-Staatsangehörigen	378
OVG Berlin-Brandenburg: Nach EuGH-Urteil Nachzug wohl auch zu mittlerweile Volljährigen möglich	379
OVG Niedersachsen: Keine Ausbildungsduldung bei bereits erfolgtem Abschiebungersuchen	381
VGH Bayern: Wiedereinreise für zu Unrecht abgeschobene Person mit Ausbildungsduldung	383
VGH Baden-Württemberg: Zur Ermessensduldung zu Ausbildungszwecken	384
Abschiebungshaft und Ingewahrsamnahme	386
BGH: Haft bei Zurückweisung an der Grenze auch ohne Verdacht der unerlaubten Einreise rechtmäßig	386
BGH: Zur Beteiligung von Verfahrensbevollmächtigten bei Haftverlängerung	387
Sozialrecht	389
LSG Hessen: AsylbLG-Gesundheitsversorgung muss dem Leistungsniveau des SGB entsprechen	389
VGH Bayern: Zur Berechnung der Unterkunftskosten für Gemeinschaftsunterkünfte	390

Redaktionsschluss: 5. Oktober 2018

Impressum:

Herausgeber: Informationsverbund Asyl und Migration e. V.
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Fax: (0)30/467 93 329, E-Mail: redaktion@asyl.net
Internet: www.asyl.net

V. i. S. d. P. u. Redaktion: Johanna Mantel, Michael Kalkmann
c/o Informationsverbund Asyl und Migration

Abonnementverwaltung, Vertrieb und Herstellung:
Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst,
Daimlerstraße 23, 76185 Karlsruhe
E-Mail: info@vonLoeper.de

Internet: www.vonLoeper.de/Asylmagazin
Abonnement-Preis: 62,- € jährlich (Inland).
© Informationsverbund Asyl und Migration
ISSN 1613-7450

Zitiervorschlag: Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings-
u. Migrationsrecht 10–11/2018

Der Abdruck von bis zu 10 Originalseiten pro Ausgabe ist unter Quellenangabe gegen Belegexemplar generell freigestellt, sofern es sich nicht um namentlich gekennzeichnete Beiträge oder Dokumente handelt. Wir stellen Ihnen gerne Dateien zur Verfügung. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Auffassung des Herausgebers wieder. Alle Dokumente, die mit einer Bestellnummer (z. B. M12143 oder ecoi.net 10543) versehen sind, können Sie bei IBIS e. V. bestellen (s. hintere Umschlagseite). Dokumente mit einer ecoi.net-ID-Nummer (z. B. ID 10543 oder ecoi.net 10543) finden Sie auch bei www.ecoi.net, Gerichtsentscheidungen in der Rechtsprechungsdatenbank auf www.asyl.net. Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den: Informationsverbund Asyl und Migration, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin.

Themenschwerpunkt: Anforderungen an die Asylverfahrensberatung

Die gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen der Asylverfahren haben sich in den letzten Jahren stark verändert und weitere Reformen sind geplant. Dies hat besonders auch Auswirkungen auf die Möglichkeit, schutzsuchende Personen während des Asylverfahrens zu beraten. Der Themenschwerpunkt in diesem Heft beschäftigt sich vor diesem Hintergrund mit der aktuellen Situation in Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende sowie mit den Herausforderungen für die Beratungsarbeit.

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Auskünfte der Bundesregierung zur Asylverfahrensberatung in »AnkER-Zentren«

Von Johanna Mantel, Redakteurin des *Asylmagazins*

Im Koalitionsvertrag haben CDU/CSU und SPD die Errichtung von sogenannten Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen (AnkER-Zentren) vereinbart.¹ Auch im Koalitionsvertrag festgehalten ist, dass eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung zu gewährleisten ist. Mittlerweile sind in Bayern und Sachsen in einer Pilotphase allerdings bereits AnkER-Zentren in Betrieb, in denen offenbar keine unabhängige Beratung stattfindet und nichtstaatlichen Organisationen der Zugang sogar versperrt wird.²

Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Filiz Polat (Bündnis 90/Die Grünen) gehen nunmehr einige Informationen zur Ausgestaltung der Zentren hervor.³ Daraus wird deutlich, dass ein Konzept zur bundesweit einheitlichen Gewährleistung von Beratung fehlt. So sollen die individuelle Verfahrensberatung ebenso wie die Erkennung besonders schutzbedürftiger Personen und die Rückkehrberatung in der Verantwortung der Bundesländer liegen.

Zur Identifizierung von besonders Schutzbedürftigen hieß es noch in einer früheren Auskunft, dass eine spezielle Rechtsberatung für besonders vulnerable Personen aus sicheren Herkunftsstaaten zu gewährleisten sei.⁴ Nun heißt es, die Identifikation besonders Schutzbedürftiger erfolge stets bereits bei der Aufnahme und könne zudem

im Rahmen der Asylverfahrensberatung sowie im Asylverfahren erfolgen. Dies würde allerdings keine Änderung im Vergleich zum bisherigen Vorgehen darstellen, welches vielfach als unzureichend kritisiert wurde.⁵

Nach Auffassung des Bundesinnenministeriums (BMI), das die Anfrage für die Bundesregierung beantwortet hat, findet in den im Pilotbetrieb laufenden AnkER-Zentren eine unabhängige, ergebnisoffene, unentgeltliche, fachlich qualifizierte und individuelle Asylverfahrensberatung bereits statt. Sie werde durch die BAMF-eigene Beratung gewährleistet. Gemeint ist damit offenbar die »allgemeine Asylverfahrensberatung«, in der noch vor der Asylantragstellung Informationen zum Asylverfahren vermittelt werden sollen. Diese in Gruppen stattfindende Beratung erfolgt laut BMI durch Personal des BAMF, das für die Aufgabe geschult worden sei und das nicht in die Entscheidungen über die Asylanträge der beratenen Asylsuchenden eingebunden sei. Es seien ein bis zwei Vollzeit-äquivalente pro AnkER-Einrichtung hierfür geplant.

Eine unabhängige Verfahrensberatung und die Rückkehrberatung könnten »zusätzlich« angeboten werden. Die Konzeptionierung für die Beratung beruhe zwar grundsätzlich auf den Standards, die zwischen dem BAMF und den beteiligten Wohlfahrtsverbänden im Rahmen des Pilotprojektes »Asylverfahrensberatung« erarbeitet und abgestimmt wurden.⁶ Allerdings läge der Unterschied in der Vorschaltung einer allgemeinen Beratung. Eine mögliche anschließende individuelle Beratung soll in den einzelnen Bundesländern nach den örtlichen Begebenheiten organisiert werden. Sie könne je nach Bundesland durch das BAMF, durch Wohlfahrtsverbände oder »durch Mischformen« ermöglicht werden.

Aus der Antwort des BMI geht somit zugleich auch hervor, dass es keine bundesweit einheitlichen Standards für die individuelle Asylverfahrensberatung geben soll. Auch was die Frage nach dem Zugang zu anwaltlicher Beratung in AnkER-Zentren betrifft, verweist das BMI auf die Klärung durch die Länder »vor Ort«.

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 12.3.2018, S. 107, abrufbar unter <https://is.gd/koalition2018>. Zur Kritik an den Plänen siehe z. B. den offenen Brief von 24 Organisationen vom Mai 2018, abrufbar bei asyl.net, Meldung vom 11.6.2018.

² Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer, »Sicherstellung der Inanspruchnahme unabhängiger rechtlicher Beratung und Vertretung in AnkER-Zentren« vom 2.10.2018, S. 6, abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen/Stellungnahmen«

³ Antwort der Bundesregierung vom 10.9.2018 auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Filiz Polat (Bündnis 90/Die Grünen) zum Konzept der »AnkER-Zentren« (BT-Drs. 19/3975).

⁴ Antwort der Bundesregierung vom 31.8.2018 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Unterbringung von Frauen und LSBTTI in AnkER-Zentren (BT-Drs. 19/4103).

⁵ Jenny Baron und Nina Hager zu Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen, in: Beilage zum *Asylmagazin* 7–8/2017, S. 17–26 (21).

⁶ Siehe Entwurf der Evaluation zu diesem Projekt vom 25.9.2017, abrufbar bei nds-fluerat.org, Pressemitteilung vom 16.5.2018.

Position zur Beratung von Schutzsuchenden im Behördenverfahren

Von UNHCR Deutschland

Vor dem Hintergrund der Komplexität des Systems sind Asylsuchende oft nicht ausreichend über ihre Situation, die Grundlagen des Asylverfahrens, ihre Rechte und Pflichten sowie über Alternativen zum Verfahren informiert.

UNHCR setzt sich daher seit Langem für einen gesetzlich verankerten Anspruch auf individuelle, kostenlose, frühzeitige, unabhängige und qualifizierte Beratung für jeden Asylsuchenden bereits im Behördenverfahren ein.¹

Auch im Koalitionsvertrag ist festgehalten worden, dass eine unabhängige Asylverfahrensberatung flächendeckend zu gewährleisten ist.²

Besonders wichtig ist, dass die Beratungsangebote in einem frühen Stadium des Asylverfahrens zur Verfügung stehen. Indem ausreichend unabhängige Beratungsangebote insbesondere zu verfahrensrechtlichen, aber auch zu sozialrechtlichen Aspekten bereitstehen und der Zugang zu diesen ermöglicht wird, kann sichergestellt werden, dass Asylsuchende und Schutzberechtigte ihre Rechte und Pflichten in Deutschland besser kennen und wahrnehmen können. Damit wird ein Beitrag zur Qualität, Effizienz und Fairness des Asylverfahrens geleistet.

Um die Wahrnehmung von Beratungsmöglichkeiten zu gewährleisten, sollte auf einen angemessenen Zeitraum von zwei Wochen zwischen der Registrierung als Asylsuchende und der formalen Asylantragstellung geachtet werden, um den Asylsuchenden nach der Ankunft zu ermöglichen, zur Ruhe zu kommen und sich dann eingehend mit Verfahrensfragen beschäftigen und über eine Antragstellung entscheiden zu können.

Die Unabhängigkeit der Beratung – also die Beratung durch eine nicht-behördliche Stelle – hat hier besondere Bedeutung: Nur eine unabhängige Beratung stärkt die Fairness des Verfahrens und vermag die Schutzsuchenden effektiv zu erreichen. Nur eine Beratung, die unabhängig von den behördlichen Strukturen arbeitet, wird in der Lage sein, Asylsuchenden durch die Beratung Vertrauen in das Asylverfahren und die daran beteiligten Behörden zu vermitteln.

Eine solche Beratung sollte vor der Antragstellung, jedenfalls vor der Anhörung, erfolgen und bis zum Abschluss des Behördenverfahrens, einschließlich einer Erläuterung des Bescheides, zur Verfügung stehen. Eine frühzeitige Beratung würde dazu beitragen, dass die

Schutzsuchenden sämtliche für das Schutzgesuch relevanten Fakten tatsächlich bei der Anhörung vortragen und diese dann auf Glaubhaftigkeit geprüft werden können. Dies wiederum würde auch die Effizienz und Qualität der Verfahren erhöhen und dazu führen, dass einer höheren Zahl von Entscheidungen ein vollständiger Sachverhalt zugrunde gelegt wird. Letzteres könnte dann auch zahlreiche gerichtliche Verfahren entbehrlich machen.

Beratungsangebote sollten sinnvoll gestaffelt sein, damit Asylsuchende wohlüberlegte Entscheidungen treffen können. Vor der Antragstellung sollte ein Termin zur unabhängigen Verfahrensberatung für alle Schutzsuchenden vorgesehen werden, in dessen Rahmen sie über die Grundzüge des Verfahrens und die Möglichkeiten einer separaten fallspezifischen Beratung informiert werden. Auch diese fallspezifische Beratung sollte vor der Antragstellung angeboten werden und die Anhörung zu sämtlichen Verfahrensaspekten mit in den Blick nehmen; nach der Zustellung des Bescheides sollte der Zugang zur Beratung zur Erläuterung des Bescheides weiter möglich bleiben.

Eine Rückkehrberatung sollte jedenfalls erst erfolgen, nachdem eine umfassende und fallspezifische Beratung über das Asylverfahren durchgeführt werden konnte. Erst zu diesem Zeitpunkt und nach einer entsprechenden separaten Beratung kann eine neu angekommene Person sinnvoll und gut informiert über eine Asylantragstellung oder Alternativen hierzu entscheiden.

Zudem sollte kurz nach der Registrierung ebenso wie im weiteren Verlauf der Unterbringung in der Einrichtung eine Beratung zu den weiteren Aspekten, Rechten und Pflichten im Zusammenhang mit der Unterbringung gewährleistet sein.

Empfehlungen

- Durch eine Vorlaufzeit von zwei Wochen vor der formalen Antragstellung sollte gewährleistet werden, dass Beratungsmöglichkeiten auch tatsächlich wahrgenommen und Informationen reflektiert werden können.
- Die Angebote für unabhängige Verfahrensberatung sollten gestaffelt sein:
 - Allgemeine Informationen über Verfahren und Beratungsmöglichkeiten nach Registrierung;
 - Möglichkeit zu einer fallspezifischen Beratung bereits vor der Antragstellung (nicht nur vor der Anhörung);
 - Möglichkeit zu weiteren Beratungsterminen vor Bescheidzustellung sowie
 - nach Bescheidzustellung zur Erläuterung des Bescheides.
 - Die Rückkehrberatung sollte erst nach fallspezifischer Verfahrensberatung erfolgen.

¹ Vgl. z. B. Empfehlungen zur Ausgestaltung der geplanten »AnKER«-Einrichtungen (Juni 2018), abrufbar unter https://is.gd/unhcr_anker; Eckpunktepapier zur Bundestagswahl 2017, abrufbar unter https://is.gd/unhcr_wahl2017.

² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 12.3.2018, S. 107, abrufbar unter <https://is.gd/koalition2018>.

Einrichtungen für die (Erst-)Unterbringung von Asylsuchenden

Von Michael Kalkmann, Redakteur des *Asylmagazins*

Aufnahmeeinrichtung Für die Unterbringung von Asylsuchenden in der ersten Phase des Asylverfahrens sind die Bundesländer zuständig. Für die von ihnen betriebenen Einrichtungen kennt das Asylgesetz nur den Begriff »Aufnahmeeinrichtung« (§ 44 AsylG), in den Ländern haben sich aber noch mehrere andere Bezeichnungen etabliert (etwa »Erstaufnahmeeinrichtung«, »Zentrale Anlaufstelle«, »Zentrale Aufnahmestelle«). Alle diese Einrichtungen sind einer der zur Zeit 36 Außenstellen des BAMF zugeordnet,¹ häufig befinden sie sich sogar auf demselben Gelände wie die Büros des BAMF. In den Jahren 2015 und 2016 wurden noch weitere Aufnahmeeinrichtungen aufgebaut, die an anderen Standorten als Nebenstellen der Aufnahmeeinrichtungen fungierten, weil die Kapazitäten am zentralen Standort nicht ausreichten. Eine Reihe dieser Nebenstellen wurde seitdem wieder geschlossen.

Besondere Aufnahmeeinrichtung Daneben sieht das Asylgesetz vor, dass das BAMF mit den Bundesländern Vereinbarungen darüber treffen kann, dass bestimmte Gruppen von Asylsuchenden in »besonderen Aufnahmeeinrichtungen« untergebracht werden. Die Schaffung besonderer Aufnahmeeinrichtungen ist Voraussetzung dafür, dass das beschleunigte Verfahren nach § 30a AsylG durchgeführt werden kann. Besondere Aufnahmeeinrichtungen gibt es zur Zeit nur in Bayern an den Standorten Manching/Ingolstadt sowie Bamberg. Außerdem hat Nordrhein-Westfalen mit dem BAMF eine Vereinbarung getroffen, um ebenfalls besondere Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen. Diese hatten im September 2018 aber ihren Betrieb noch nicht aufgenommen.²

Ankunftszenrum Für die Ankunftszentren gibt es keine gesetzliche Grundlage, sie wurden vielmehr durch verwaltungsinterne Absprachen seit Dezember 2015 geschaffen und sollen die verschiedenen Aufgaben der Länder (Erstaufnahme, ärztliche Untersuchung, aufenthaltsrechtliche Belange) und des Bundes (Asylverfahren) an einem Standort bündeln. Was die Unterbringung angeht, stellen die Unterkünfte der Ankunftszentren rechtlich gesehen jedenfalls Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG dar. Die Ankunftszentren entstanden in vielen Fällen durch Umbenennungen bestehender Einrichtungen an Standorten, wo schon zuvor die Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer und die BAMF-Außenstellen auf demselben Gelände untergebracht waren. Derzeit sind 24 An-

kunftszentren in Betrieb.³ In den Ankunftszentren werden Asylverfahren durch Straffung der Abläufe teilweise innerhalb weniger Tage abgewickelt.

Transitzentren und ARE In Bayern wurden seit 2015 »Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen« (ARE) sowie später auch »(Bayerische) Transitzentren«⁴ geschaffen, die es ermöglichen sollten, dass abgelehnte Asylsuchende abgeschoben werden, bevor die landesinterne Verteilung erfolgt. Eine wesentliche gesetzliche Grundlage hierfür stellt der im Sommer 2017 neu eingeführte § 47 Abs. 1b AsylG dar, der es den Bundesländern ermöglicht, die Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung für bestimmte Gruppen von Asylsuchenden auf bis zu 24 Monate zu verlängern. Seit dem 1. August 2018 tragen nun alle bayerischen Aufnahmeeinrichtungen die Bezeichnung »ANKER-Einrichtung«, verbunden mit dem Namen des Regierungsbezirks.

AnKER-Einrichtungen Der Begriff »AnKER« wurde im Koalitionsvertrag vom März 2018 eingeführt. Er steht für »Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung bzw. Rückführung«. Laut der Koalition sollen hier »BAMF, BA [Bundesagentur für Arbeit], Jugendämter, Justiz, Ausländerbehörden und andere Hand in Hand arbeiten.«⁵ Was die neuen Einrichtungen von den existierenden Ankunftszentren unterscheiden soll, ist bislang nur in Ansätzen erkennbar: Laut einer Auskunft der Bundesregierung soll es in den AnKER-Zentren eine unabhängige Asylverfahrensberatung sowie eine Rückkehrberatung als »zusätzliche Angebote« geben. Daneben unterscheiden sie sich von existierenden Einrichtungen wohl nur dadurch, dass die Identitätsklärung und die Überprüfung von Ausweisdokumenten anders organisiert werden sollen.⁶ Für die Einrichtung von AnKER-Zentren müssen Bund und Länder Verwaltungsvereinbarungen schließen. Obwohl es diese Vereinbarungen noch nicht gibt, wurden im Rahmen einer Pilotphase im Sommer 2018 bereits AnKER-Zentren in Bayern und in Sachsen eingerichtet. Daneben befindet sich das Bundesinnenministerium nach eigener Aussage »in enger Abstimmung« mit dem Saarland, welches sich ebenfalls an der Pilotphase beteiligen soll.⁷

³ Liste der Standorte des BAMF, a. a. O. (Fn. 1).

⁴ Regierung von Oberfranken 2018. Abrufbar bei www.regierung.oberfranken.bayern.de unter »ANKER-Einrichtung Oberfranken«.

⁵ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 14.3.2018, Rn. 4988 ff., abrufbar unter <https://is.gd/koalition2018>.

⁶ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 12.9.2018, BT-Drs. 19/4284, S. 3. Die unabhängige Asylverfahrensberatung soll laut Koalitionsvertrag allerdings »flächendeckend« eingerichtet werden, dabei handelt es sich also nicht um eine Besonderheit der AnKER-Zentren, siehe Koalitionsvertrag vom 14.3.2018, a. a. O. (Fn. 5), Rn. 4994 f.

⁷ Antwort der Bundesregierung vom 12.9.2018, a. a. O. (Fn. 6), S. 4.

¹ Stand September 2018 laut Homepage des BAMF, siehe www.bamf.de unter »Das BAMF/Aufbau/Standorte«.

² E-Mail-Auskunft des BAMF an die Redaktion vom 5.9.2018.

Die juristische »Anleitung« nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz

Qualifizierte Begleitung von Beratenden am Beispiel der Refugee Law Clinic Gießen

Inhalt

- I. Rechtsberatung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz
- II. Sicherung der Beratungsqualität durch juristische Anleitung
- III. Anleitung der Beratenden an der RLC Gießen
- IV. Anleitung in anderen Beratungsverhältnissen
- V. Fazit

I. Rechtsberatung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz

Mit dem Inkrafttreten des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG)¹ 2008 wurde die außergerichtliche Rechtsberatung bekanntermaßen in Teilen liberalisiert und das zuvor bei der Anwaltschaft liegende Monopol der Rechtsberatung wurde aufgeweicht. Für die Beratung geflüchteter Menschen brachte dies den Vorzug, dass unentgeltliche Beratung, sofern sie bestimmten Kriterien der Qualitätssicherung folgt, seitdem zulassungsfrei und erlaubt ist und von Menschen ohne juristische Qualifikation erbracht werden kann.² Der entsprechende Paragraph ist § 6 RDG.

Diese Neuregelung war nicht nur für die Vielen wichtig, die ehrenamtlich Geflüchteten einen Weg durch das Dickicht des Flüchtlingsrechts weisen wollten, sondern ermöglichte auch die Verbreitung der aus dem anglo-amerikanischen Raum kommenden studentischen »Law Clinics«,³ also der institutionalisierten Rechtsberatung durch Studierende, die noch keinen juristischen Abschluss erlangt haben. Dabei handelt es sich um ein Konzept in der Juristenausbildung, das wesentlich auf zwei Grundlagen aufbaut: Dem Lerneffekt durch die praktische Erfahrung, Gelerntes am eigenen Fall in die Praxis umzusetzen, und dem Sinnstiftungserlebnis, Menschen Hilfe zu bieten, denen der Zugang zum Recht möglicherweise erschwert ist. Im Flüchtlingsbereich gibt es in der Bundesrepublik

derzeit rund 30 solcher »Refugee Law Clinics« (»RLC«), die überwiegend auch im Bundesverband Refugee Law Clinics Deutschland e. V. repräsentiert sind.⁴

II. Sicherung der Beratungsqualität durch juristische Anleitung

Das Rechtsdienstleistungsgesetz verlangt, dass die ehrenamtliche Beratung durch juristische Laien, will sie erlaubt sein, wenigstens »unter Anleitung« einer Person mit der Befähigung zum Richteramt erfolgt. Dieser Ausdruck nimmt auf § 5 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) Bezug und bedeutet, dass es sich bei der anleitenden Person um eine solche handeln muss, die das zweite juristische Staatsexamen absolviert hat. Dem Anwaltsberuf muss sie jedoch nicht angehören. In Betracht kommen somit Volljuristen oder -juristinnen aus allen Bereichen – auch solche im Ruhestand.

Für den Ablauf der Anleitung hat das Rechtsdienstleistungsgesetz ein Modell mit drei Säulen etabliert. Was »Anleitung« bedeutet, wird im § 6 Abs. 2 RDG definiert:

§ 6 Abs. 2 RDG

(2) ¹Wer unentgeltliche Rechtsdienstleistungen außerhalb familiärer, nachbarschaftlicher oder ähnlich enger persönlicher Beziehungen erbringt, muss sicherstellen, dass die Rechtsdienstleistung durch eine Person, der die entgeltliche Erbringung dieser Rechtsdienstleistung erlaubt ist, durch eine Person mit Befähigung zum Richteramt oder unter Anleitung einer solchen Person erfolgt. ²Anleitung erfordert eine an Umfang und Inhalt der zu erbringenden Rechtsdienstleistungen ausgerichtete Einweisung und Fortbildung sowie eine Mitwirkung bei der Erbringung der Rechtsdienstleistung, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist.

* Dr. Stephan Hocks, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Migrationsrecht, Frankfurt am Main, ist Lehrbeauftragter an der Universität Gießen und an der dortigen RLC u. a. mit der juristischen Anleitung (Supervision) von Beratenden befasst.

¹ Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen vom 12.12.2007 (RDG), in Kraft getreten am 1.7.2008, abrufbar auf buzer.de.

² Berthold Münch, »Die Beratung von Flüchtlingen als Rechtsdienstleistung«, Asylmagazin 4/2015, S. 104 ff., abrufbar auf asyl.net.

³ Laura Hilb/Lisa v. Felde, Refugee Law Clinics in Deutschland, Kritische Justiz 2016, 200 (228 ff.); Meike Riebau: Die Rolle von »Refugee Law Clinics« bei der Beratung von Flüchtlingen, Asylmagazin 6/2015, S. 194–196, abrufbar auf asyl.net.

⁴ Siehe dazu www.rlc-deutschland.de.

- Die *Einweisung* (1. Säule) soll die beratenden Personen »mit den für ihre Tätigkeit wesentlichen Rechtsfragen vertraut machen, damit diese die typischen Sachverhalte weitgehend selbständig rechtlich erfassen können.«⁵ Über das Format dieser Einweisungen ist dem Gesetz nichts zu entnehmen, hier bieten sich Seminare und Schulungen oder auch individuelle Instruktionen durch die Anleitungsperson an.
- Mit der *Fortbildung* (2. Säule) zielt der Gesetzgeber auf die Aktualität der bestehenden Rechtskenntnisse, also auf die Auseinandersetzung mit neuer Gesetzgebung und Rechtsprechung. Solche Kenntnisse können auf verschiedenen Wegen, auch durch Rundschreiben oder Mailinglisten weitergegeben werden.⁶ Bei der Frage, was und wie genau solche Instruktionen ausfallen müssen, kommt es auf die Vorkenntnisse der Beratenden und die anliegenden Fälle an.
- Am bedeutendsten ist die 3. Säule, das Gesetz spricht hier von der »*Mitwirkung bei der Erbringung der Rechtsdienstleistung*«. Daraus folgt aber nicht, dass die Anleitungsperson jeden Fall selbst führen muss, sondern nur, dass es zu einer Überwachung und Qualitätskontrolle der Beratungsleistung kommt, die durchaus auch stichprobenartig ergehen kann.⁷ Das kann aus der Formulierung des Gesetzes »soweit erforderlich« abgeleitet werden. Gleichwohl ist dies ein wesentlicher Teil der Anleitung. Erforderlich ist, dass die Beratungsperson stets in den Kontakt mit der juristisch qualifizierten Person treten kann,⁸ um Fragen oder Probleme anzusprechen; umgekehrt müssen die laufenden Beratungstätigkeiten und auch deren Ergebnisse so dokumentiert sein, dass die Anleitungsperson diese jederzeit prüfen kann. Empfehlenswert ist auch eine regelmäßige Abschlusskontrolle.

III. Anleitung der Beratenden an der RLC Gießen

An der RLC Gießen werden, wie an vielen anderen Law Clinics auch, allgemeine Einweisungen und Fortbildungen durch universitäre oder universitätsnahe Schulungsveranstaltungen erbracht. Diese sind, jedenfalls an der Gießener Jurafakultät, eine Vorlesung zum Flüchtlingsrecht im Wintersemester und eine praktische Fallübung im Sommersemester. Darüber hinaus sind für die Beratenden Praktika in der Anwaltschaft oder den mit dem

Flüchtlingsrecht befassten Behörden oder Organisationen obligatorisch. Dazu kommt ein flüchtlingsrechtliches Seminar mit der Anfertigung einer Hausarbeit am Ende des ersten Ausbildungsjahres. Erweitert wird dieses obligatorische Angebot um Projektgruppentreffen und zusätzliche Fall-Arbeitsgemeinschaften mit lokalen Anwältinnen und Anwälten, die das Ziel haben, ein breiteres Bild von Fall- und Lösungssituationen zu bieten.⁹

Die Mitwirkung des Lehrpersonals an der Rechtsberatung, also das eben als 3. Säule geschilderte Element der Anleitung, heißt im Kontext der »Law Clinics« meistens »Supervision« (angelehnt an den Sprachgebrauch bei den anglo-amerikanischen »Law Clinics«). Kennzeichnend ist bei der Supervision in einer Law Clinic, dass die Grundsätze aus dem Rechtsdienstleistungsgesetz hier noch um andere wichtige Aspekte ergänzt und erweitert werden, die sich aus dem Charakter als Ausbildungskonzept speisen. Es ist nämlich nicht nur die Qualität der Rechtsberatung, die gesichert sein muss. Auch die pädagogische Seite ist zu beachten. So finden sich etwa in der amerikanischen Literatur Diskussionen über die Vor- und Nachteile mehr oder weniger interventionistischer Ansätze bei der Begleitung eines Falles durch das Lehrpersonal. Ausgehend von dem Kern der Clinic-Idee, nämlich dass Studierende den übertragenen Fall als ihren eigenen Fall erleben sollen (im Englischen sehr plastisch mit dem Ausdruck »Ownership«¹⁰ wiedergegeben), um die Motivation und letztlich auch die eigene Verantwortung erleben zu können, werden Fragen nach der Dichte korrigierender Eingriffe des Lehrpersonals wichtig. Korrekturen dürfen das Erlebnis der eigenen Verantwortlichkeit gerade nicht zerstören, solange das Ziel der guten Beratung nicht beeinträchtigt ist.

Im Rahmen der Supervision führt dieser Ansatz dazu, Lösungsansätze der Studierenden nicht vorschnell als verfehlt zurückzuweisen, sondern mögliche Folgen und Alternativen durch leitende Fragen der ausbildenden Person gemeinsam zu entwickeln und die gegebenen Antworten behutsam zu korrigieren. Ziel der Supervision ist es außerdem, ein tieferes juristisches Verständnis bei den Studierenden hinsichtlich der aufgeworfenen Rechtsfragen zu fördern. Gleiches gilt für die Sensibilität für die sozialen und gesellschaftspolitischen Seiten der juristischen Problematik¹¹ und ganz praktisch auch für das anwaltsorientierte strategische Vorgehen. Es wäre wenig gewonnen, wenn nur der zutreffende Rechtsratschlag weitergegeben würde, ohne dass die Beratungsperson verstünde, warum und wie dieser Ratschlag erfolgt, welchen Alternativen er

⁵ Michael Schmidt in: Krenzler (Hrsg.), Handkommentar Rechtsdienstleistungsgesetz (2. Auflage, 2017), § 6 Rn. 46.

⁶ Michael Schmidt, a. a. O. (Fn. 5), § 6 Rn. 47.

⁷ Michael Schmidt, a. a. O. (Fn. 5), § 6 Rn. 48.

⁸ Michael Schmidt, a. a. O. (Fn. 5), § 6 Rn. 52.

⁹ Siehe die Homepage der RLC Gießen, www.refugeelawclinic.de.

¹⁰ Serge A. Martinez, Why are We Doing this? Cognitive Science and Nondirective Supervision in Clinical Teaching, S.29; University of New Mexico, Legal Studies Research Paper Series, Research Paper No. 2018-04.

¹¹ Gemma Smyth/ Marion Overholt, Framing Supervisory Relationships in Clinical Law: The Role of Critical Pedagogy; in: Journal of Law and Social Policy 23. (2014), S. 62-f.

vorgezogen wurde und welche weitergehende Zielsetzung mit ihm verbunden ist.

Hier zeigt sich, dass die Mitarbeit an einer Law Clinic auch praktische Vorbereitung auf den Anwaltsberuf ist, wenn der Ablauf eines Beratungsgesprächs von der Ermittlung des von den Ratsuchenden aufgeworfenen Problems bis hin zur Formulierung eines passenden und verständlichen Rechtsrats besprochen und geübt wird. Gerade zu Beginn der Ausbildung in der Law Clinic steht das Thema im Mittelpunkt, wie aus dem von den Ratsuchenden vorgetragenen Lebensumständen die eigentliche Rechtsfrage herausgearbeitet wird. Dazu gehört auch die Reflexion über die eigene Rolle und den Umgang mit Misserfolgen und Enttäuschungen, wenn etwa erteilter Rat trotz Supervision nicht zum Ziel führt oder, was in der anwaltlichen Praxis nicht selten geschieht, Ratsuchende sich anderen Beratungsstellen zuwenden, andere als die vorgeschlagenen Lösungen wählen oder an der Erarbeitung von Lösungen nicht mitwirken.

An der RLC Gießen erfolgt die Supervision in regelmäßigen, mindestens monatlichen, Treffen der Projektgruppe, an denen die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen der RLC und ein Volljurist teilnehmen. Hier werden alle laufenden Fälle aufgerufen und die letzten Schritte und neue mögliche Wege gemeinsam besprochen. Namen der Ratsuchenden sind nur den betroffenen Beratungspersonen und dem Leitungsteam bekannt, im Übrigen werden in der Besprechung nur Kürzel verwendet, die keinen Rückschluss auf die Identität der Beratenen zulassen. Die studentische Beratung erfolgt in mindestens Zwei-Personen-Teams, das dient nicht nur der Qualitätssicherung (»Vier-Augen-Prinzip«), sondern ist Teil des Konzepts, wie es auch an anderen Law Clinics gehandhabt wird. Der Umstand, dass sich zwei oder mehr Personen gemeinsam auf die Beratung vorbereiten, die Ratsuchenden treffen und den Vorschlag über das weitere Vorgehen an die Supervisionsgruppe berichten und dort auch verantworten müssen, ermöglicht und verlangt eine gemeinsame sprachliche Auseinandersetzung mit Fall und Lösungsvarianten, die selbst schon einen Lerneffekt hat. Die Schlussevaluation ist nicht nur im Hinblick auf die Qualitätssicherung wichtig, sie dient auch dazu, den Studierenden eine Rückmeldung zu ihrem Lernerfolg zu geben.

Stellen sich Fragen außerhalb der Supervisionstreffen, ist jederzeit die individuelle Kommunikation möglich. Wichtig ist die Einsicht bei den Studierenden, dass in unvorhergesehen Situationen stets Rücksprache mit dem Leitungsteam gesucht wird und dass ohne Rücksprache keine unumkehrbaren Verhältnisse geschaffen werden dürfen.

Ein weiterer Bestandteil der Tätigkeit in der RLC Gießen ist die Gruppenberatung. Hier informieren Studierende – von ehrenamtlichen Dolmetschern übersetzt – wöchentlich Geflüchtete in der Aufnahmeeinrichtung über das Asylverfahren und verschiedene wichtige Abschnitte

(Anhörung, Dublinverfahren, Bescheidzustellung u. a.). Da mit diesen Ausführungen kein konkreter Fallbezug verbunden ist, handelt es sich hier nicht um eine Rechtsdienstleistung (§ 2 Abs. 1 RDG). Gleichwohl ist auch dies Resultat einer Anleitung, da das Konzept der Veranstaltung und auch die verwendeten Materialien aus gemeinsamen Gruppenprojekten hervorgegangen sind.

IV. Anleitung in anderen Beratungsverhältnissen

In der Beratung von Geflüchteten waren auch schon vor Gründung der Law Clinics unterschiedliche Stellen tätig. Ehrenamtlich wird Beratung etwa von NGOs oder lokalen Initiativen angeboten und insbesondere die Wohlfahrtsverbände bieten seit Langem Beratung durch hauptamtlich tätige Beratende an. Auch für diese Beratungsverhältnisse gilt das Rechtsdienstleistungsgesetz.

Ob eine Gruppensupervision in der hier beschriebenen Art auch für andere Beratungsstellen infrage kommt, ist abhängig von den Gegebenheiten vor Ort. Treffen können etwa bei ehrenamtlich Beratenden, die nicht in einer Ausbildungsstruktur organisiert sind, aus terminlichen oder anderen Gründen oft nicht stattfinden. Wünschenswert ist eine Gruppenanleitung aber auch in diesem Kontext, weil nicht nur die Möglichkeit der Vernetzung mit anderen haupt- und ehrenamtlichen Strukturen besteht, sondern auch das Mitdiskutieren bei anderen Fällen seine Vorteile hat. Da die juristische Anleitung allerdings erforderlich ist, könnten sich Einzelgespräche empfehlen, die zwischen den Anleitenden (meistens sind das Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen) und den Beratenden zu führen sind. Bei den Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände hat sich eine Zusammenarbeit mit Rechtsanwälten und Rechtsanwältinnen etabliert, die auf das Asyl- und Migrationsrecht spezialisiert sind.¹²

Da das pädagogische Ziel hier auch nicht im Vordergrund steht, kann sich die Mitwirkung der anleitenden Personen auf die Stichproben beschränken, die das Rechtsdienstleistungsgesetz als Minimum vorsieht. Das Maß der Überwachung ist an den persönlichen Kenntnissen und Erfahrungen der Beratenden auszurichten, sodass langjährig tätige Beratende weniger intensiv begleitet werden müssen. Ziel ist die Wahrung der Beratungsqualität. Jedoch gilt auch hier bei aller Lockerung der Mitwirkung, dass die Beratenden so weit sensibel für die Folgen einer Beratungsleistung sein müssen, dass sie in Fällen, die ihre Erfahrungen übersteigen, unmittelbar Rücksprache mit dem Anleitungspersonal nehmen. Gleiches gilt für unumkehrbare Entscheidungen, wie etwa beim Asylantrag mit seinen Konsequenzen für anderweitige asylunabhängige Aufenthaltsrechte (man denke an den § 10 AufenthG, der

¹² Siehe dazu www.rechtsberaterkonferenz.de.

nach Asylantragstellung bestimmte Aufenthaltstitel ausschließt, oder den § 51 Abs. 1 Nr. 8 AufenthG, demzufolge bestimmte Aufenthalte bereits mit der Asylantragstellung erlöschen) oder für die Erwerbstätigkeit bei Personen aus den sicheren Herkunftsstaaten, die nach einer Asylantragstellung ausgeschlossen wird. Hier kann sich die Asylantragstellung sogar noch auf die Phase einer anschließenden Duldung auswirken. Dies sind gute Beispiele dafür, wie wichtig die Abstimmung einzelner Beratungsschritte mit dem Anleitungspersonal sein kann.

Im Unterschied zur Rechtsberatung an einer Law Clinic ergeben sich in den sonstigen Beratungsverhältnissen auch keine grundsätzlichen Einschränkungen bezüglich des Inhalts des zu begleitenden Rechtsfalls. Während das Beratungsangebot bei der Law Clinic auf Semester- und Stundenpläne der Studierenden Rücksicht nehmen muss – etwa dadurch, dass vielleicht keine kurzfristigen Beratungen möglich sind oder auch keine längerfristige Begleitung, die die Ausbildungszeit der Studierenden überschreitet – ist die ehrenamtliche Beratung in diesen sonstigen Bereichen freier gestaltet.

Eine andere Grenze liegt allerdings in der Personenauswahl, die das Rechtsdienstleistungsgesetz für die Seite der Anleitung trifft. Die Möglichkeit, die Überwachung an juristische Laien insgesamt zu delegieren, sieht das Gesetz nicht vor. Nichts einzuwenden wäre aber gegen eine partielle Einbeziehung solcher Laien in die Mitwirkung an der Beratung, solange die Anleitungsperson mit der Befähigung zum Richteramt noch immer den Überblick über das Gesamtgeschehen behält und auch jederzeit erreichbar ist.

V. Fazit

Vor dem Hintergrund sich immer weiter verkomplizierender Regelungen und kürzerer Handlungsfristen im Flüchtlingsrecht ist die Möglichkeit einer ehrenamtlichen Rechtsberatung im Sinne der Geflüchteten zu begrüßen. Sie kann auch mit den Vorgaben des Rechtsdienstleistungsgesetzes praktikabel organisiert werden. Allerdings müssen die Kompetenzen geklärt werden und die ehrenamtliche Rechtsberatung darf in der Diskussion über die Tauglichkeit der »AnkER-Zentren« nicht als Auffanglösung für einen möglicherweise eingeschränkten Zugang zu rechtsanwaltlicher Beratung betrachtet werden.¹³

Eine andere drohende Hürde für die Rechtsberatung liegt jedoch in der zeitlichen Dimension der neuen Asylverfahren und betrifft ehrenamtliche und berufsmäßige Rechtsberatung gleichermaßen: Es sind die neuerdings

kurzen Verfahrenszeiten, die dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Terminierung einer Anhörung im engen zeitlichen Zusammenhang mit der Asylantragstellung ermöglichen, ohne noch eine gesonderte vorherige Ladung zu versenden. Die entsprechende Norm, nämlich § 25 Abs. 4 S. 1 AsylG, steht schon lange im Gesetz, war aber angesichts der langen Dauer der Verfahren bisher nicht von Relevanz. Wer nach effektiver Rechtsberatung ruft, muss die Abschaffung dieser Regelung verlangen. Die asylrechtliche Anhörung erfordert eine von Beratern begleitete Vorbereitung und muss in Anwesenheit eines Rechtsbeistandes durchgeführt werden können. Das muss organisatorisch ermöglicht werden, auch wenn es (wenig) Zeit kostet. Eine geringfügige Verlängerung des Verfahrens fällt hier nicht ins Gewicht. Es kann nicht sein, dass der berechnete Ruf nach rechtlicher Vertretung an einem Zeitregime scheitern soll, mit dem die Verfahren zwar möglicherweise um einen Zeitraum von wenigen Wochen beschleunigt werden, bei dem zugleich aber die Qualität der Verfahren sowie grundlegende rechtsstaatliche Garantien der Betroffenen zurückzustehen drohen.¹⁴

¹³ Zu den Verfahrensabläufen in AnkER-Zentren siehe Markus Kraft, Das Verfahren in der AEO Bamberg, in diesem Heft ab S. 351; zur Verfahrensberatung in AnkER-Zentren siehe Übersicht in diesem Heft auf S. 333.

¹⁴ So auch Kraft, a. a. O. (Fn. 13); Manuel Armbruster, Georg Classen, Katharina Stübinger, Neue Verfahrensabläufe im Ankunftscenter Berlin, in diesem Heft ab S. 345; Johannes Moll, Das verkürzte Verfahren im Ankunftscenter Heidelberg, Asylmagazin 12/2016, S. 412 ff.; Ruth Weinzierl, Asylverfahrensberatung in Deutschland, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, S. 9 ff.

Das Erleben und die Bedürfnisse der Beratenden im Blick

Erfahrungsbericht zur psychologischen Supervision an der Refugee Law Clinic Gießen

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Organisation der Beratung
- III. Kontextuelle Ebenen des Beratungsprozesses
 - 1. Ratsuchende
 - 2. Beratende
 - 3. Refugee Law Clinic
 - 4. Supervision
 - 5. Gesamtkontext
- IV. Fazit

I. Einleitung

Im interdisziplinären und praxisbezogenen Ausbildungsangebot der Refugee Law Clinic (RLC) am Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen werden Studierende im Asyl- und Flüchtlingsrecht zur Rechtsberatung für Schutzsuchende befähigt. Neben juristisch-fachlichen Fragen sehen sich die ehrenamtlichen Beratenden mit weiteren hohen (psychischen) Anforderungen konfrontiert: Hier sind zu nennen Fragen zur eigenen Rolle als Beratende im Rechtssystem und deren Interpretation vor dem Hintergrund des eigenen politisch-sozialen Wertesystems, Herausforderungen im Kontext der Erwartungen der Ratsuchenden und der eigenen Möglichkeiten in der Beratung sowie der Umgang mit traumatisierten Geflüchteten und der Kenntnis der zugrundeliegenden traumatischen Erfahrungen.

Als Maßnahme der Qualitätssicherung und als Unterstützungsangebot zur Reflexion und Auseinandersetzung mit diesen (wiederkehrenden) Fragen wurde eine psychologische Supervision etabliert. Diese hat die Verbesserung der individuellen Fähigkeiten und Ressourcen, die Klärung möglicher (innerer) Konflikte und die Entwicklung eines persönlichen Stils der Beratenden zum Ziel.

II. Organisation der Beratung

Beratung ist ein wechselseitiger (Beziehungs-)Prozess, der neben inhaltlich-strukturellen auch von personalen Faktoren wesentlich geprägt wird. Ergänzend zur Wissensvermittlung sollte deshalb die Gestaltung der helfenden Beziehung geschult werden, um das Gelingen der Beratung zu verbessern. Maßgeblichen Anteil haben hierbei

bewusste und unbewusste Erfahrungen und Erwartungen, die die Akteure einbringen und damit die »Matrix« des Beratungsprozesses gestalten.

Im Rahmen der RLC Gießen können Studierende fächerübergreifend durch eine universitäre und praktische Ausbildung lernen, eine Rechtsberatung im Asyl- und Flüchtlingsrecht durchzuführen. Diese Beratung erfolgt in Form von Infoabenden in der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung in Gießen und rechtlichen Einzelberatungen für Schutzsuchende, die von RLC-Projektgruppen angeboten werden. Das Ausbildungskonzept ermöglicht die Mischung von »Erfahreneren«, d. h. seit Längerem in der RLC aktiven Ehrenamtlichen und Ausbildungseinsteigern.¹ Dadurch können die Anfänger von den Erfahrungen und den Fähigkeiten der Fortgeschrittenen profitieren und umgekehrt können die vorhandenen Kenntnisse und Fertigkeiten der Erfahreneren reflektiert und weiter gefestigt werden. In der psychologischen Supervisionsgruppe wird dieser Ansatz aufgegriffen, um die Bedingungsfaktoren und eigenen Anteile im Beratungsprozess und dessen Rückwirkung zu verstehen und nutzbar zu machen.

III. Kontextuelle Ebenen des Beratungsprozesses

»Die Natur der Dinge hat die Angewohnheit, sich zu verstecken.«²

Ein Blick in die Literatur zum Supervisionsbegriff macht deutlich, dass dieser nicht einheitlich definiert ist, sondern stetigen Wandlungen und verschiedenen Interpretationen unterliegt. Bleibt man bei der reinen Wortbedeutung, abgeleitet aus dem Lateinischen »super = oberhalb« und »videre = sehen«, so kann man Supervision als die »Beobachtung aus übergeordneter Perspektive« verstehen. Im vorliegenden Fall ist das primäre Beobachtungsobjekt die ehrenamtliche Beratungstätigkeit im Rahmen der Ausbil-

* Dr. Dipl. Psych. Markus Stingl ist Psychologischer Psychotherapeut, anerkannter Supervisor und Leiter des Traumatherapiezentrum an der Universitätsklinik für Psychiatrie und Psychotherapie in Gießen. E-Mail: Markus.Stingl@psychiat.med.uni-giessen.de.

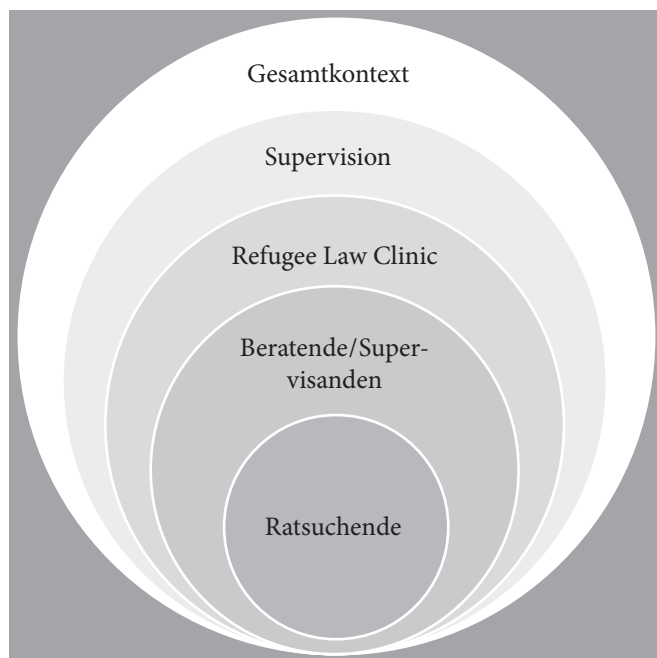
¹ Die Verwendung der männlichen Form ist als geschlechtsneutral zu verstehen.

² Heraklit von Ephesos, Fragment 123.

dung. Diese wird aus den übergeordneten funktionalen Perspektiven der Anleitung zur Selbstreflexion, der Entwicklung von Handlungsoptionen und der Psychohygiene aus psychologischer Sicht betrachtet. Dabei soll jeweils berücksichtigt und benannt werden, in welchem Kontext der Beratungsprozess steht, und wie sich verschiedene Kontextfaktoren aufeinander auswirken. So kann mit Hilfe der Supervision ein ganzheitliches Verständnis entwickelt werden.

Abbildung 1 verdeutlicht schematisch die verschiedenen Ebenen des Beratungsprozesses mit ihren Überschneidungspunkten, die im Folgenden beschrieben werden:

Abbildung 1: Kontextuelle Ebenen des Beratungsprozesses an der Refugee Law Clinic (RLC) Gießen.



Im Zentrum des Beratungsprozesses stehen die Klienten mit ihren Anliegen und Bedürfnissen, die in Kontakt mit den Beratungspersonen treten. Letztere bringen ebenfalls eigene Motive, Bedürfnisse und Fähigkeiten in die Beratung ein. Dies geschieht innerhalb des strukturell von der RLC vorgegebenen Rahmens als universitäres Ausbildungsprojekt. In der Gruppensupervision wird der Austausch zwischen Klienten und Beratenden in den Strukturen der RLC betrachtet. Die Supervision weist dadurch Schnittmengen mit den drei erstgenannten Ebenen auf, andererseits beeinflussen darüber hinaus auch externe Faktoren den Supervisionsprozess (z. B. über die Person des Supervisors und dessen psychotherapieschulenspezifische Ausrichtung, Fachwissen, Erfahrungen im Flüchtlingsbereich etc.).

Übergeordnet ist der Beratungsprozess in einen Gesamtkontext eingebettet, der u. a. durch gesellschaftliche

und politische Faktoren bestimmt ist und auf den Beratungsprozess direkt oder indirekt einwirkt. Auch mit diesen Faktoren findet in der Supervision immer wieder eine Auseinandersetzung statt, wenn z. B. der Wandel der gesellschaftlichen Sichtweise von der »Willkommenskultur« hin zu einer »Abschiebekultur« thematisiert und vor dem Hintergrund der eigenen Position und postulierten politischen Haltung bzw. Verantwortung mit Bezug auf den Beratungsprozess diskutiert wird.

Die differenzierte Kenntnis der Eigenschaften der verschiedenen Kontextebenen sowie deren Wechselwirkungen ermöglicht einen systemischen Zugang zum Beratungsprozess und kann die Problemanalyse und das Verstehen sowie die Entwicklung von Problemlösungsstrategien erleichtern. Im Folgenden werden exemplarisch Charakteristika und Anforderungen der jeweiligen Ebenen (s. o.) und mögliche Wechselwirkungen mit den anderen Ebenen mit Bezug auf die Beratenden behandelt.³

1. Ratsuchende

Auf der ersten Ebene begegnen die Beratenden Menschen, die sich mit Fragen des Asyl- und Flüchtlingsrecht befassen an die RLC wenden. Gemeinsam ist allen Ratsuchenden, dass diese sich in einer Ausnahmesituation befinden: Die Geflüchteten mussten unter oftmals schwierigsten Bedingungen mit Gefahr für Leib, Seele und Leben im Heimatland leben und dieses unfreiwillig verlassen. Häufig erfolgte dann die Flucht selbst unter traumatischen Umständen, wodurch die Bedrohungen und Gefahren andauern oder sich verstärken. Angekommen im Zielland hält das Gefühl der Bedrohung der basalen Sicherheit an: Sprachprobleme, transkulturelle Probleme, der unsichere Aufenthaltsstatus, Unsicherheiten über die Abläufe im Asylverfahren, die Anhörungsprozedur, die Androhung der Abschiebung, der schlechte Zugang zu klinischer Versorgung, die unsichere soziale Situation und Armut, mangelnde Rückzugsmöglichkeiten in den Erstaufnahmeeinrichtungen und weitere Faktoren sorgen für eine stetige Aufrechterhaltung der realen und subjektiven Unsicherheit und Gefahr.

Die Beratenden treffen also auf Menschen, die neben massiven vergangenen auch aktuellen, anhaltenden Belastungen ausgesetzt sind. Dieses kumulative Geschehen verhindert, dass das Traumatisierungsgeschehen zum Abschluss kommt und dessen Folgen sich abmildern könnten, auch wenn die ursprüngliche Bedrohung nicht mehr existent ist. Aus diesen Zusammenhängen heraus wird verstehbar, dass ein Großteil der ratsuchenden Geflüchteten unter andauernden psychischen Erkrankungen leidet. Insbesondere Traumafolgestörungen in Form von Angststörungen, Depressionen und Posttraumatischen Belastungen.

³ Dies erfolgt auf Grundlage der Erfahrungen aus sechs Jahren psychologischer Supervisionsarbeit in der RLC Gießen.

tungsstörungen sind häufig. Als höchstproblematisch ist dabei zu konstatieren, dass für die Betroffenen adäquate medizinisch-psychotherapeutische Hilfe zumeist nicht zur Verfügung steht und sich die Beratenden so »unbehandelten« Menschen mit krankheitswertigen psychischen Beeinträchtigungen und starkem Leidensdruck gegenüber sehen.

In der Supervision werden deshalb (ergänzend zu einer separat angebotenen Lehrveranstaltung der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie UKGM Gießen) zunächst Informationen zu den häufigsten psychischen Störungen vermittelt. Dies dient zunächst dazu, die wichtigsten Symptome und die damit verbundenen Einschränkungen und Besonderheiten zu (er)kennen. Weiterhin werden Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, die vom konkreten Umgang in akuten Situationen (z. B. Anleitung zur Fokussierung auf das Hier-und-Jetzt als Dissoziationsstop-Technik) bis hin zur Weitervermittlung in geeignete therapeutische Angebote reichen.

Über den konkreten Erfahrungsaustausch in der Supervisionsgruppe werden der individuelle Umgang und mögliche Schwierigkeiten im Kontakt mit den Ratsuchenden anhand konkreter Beispiele aus der Beratungspraxis thematisiert. Mithilfe des Konzeptes von Übertragung und Gegenübertragung aus der psychodynamischen Theorie⁴ werden mögliche Aspekte der Beziehungsgestaltung analysiert: Die hilfesuchende Person »überträgt« bzw. schreibt eigene Wünsche (z. B. konkrete Hilfe oder Lösungen zu erhalten) oder aber auch bestimmte Erfahrungen aus der Vergangenheit (z. B. negative Erfahrungen im Umgang mit Autoritäten) den Beratenden zu und richtet ihr Verhalten entsprechend aus. Dies wird z. B. in der festen Überzeugung mancher Geflüchteter deutlich, dass die Beratenden selbst über die Annahme oder Ablehnung des Asylverfahrens entscheiden würden oder dieses über »Beziehungen« zu ihren Gunsten beeinflussen könnten. Phantasien, gerettet zu werden, Ohnmacht sowie Enttäuschung und Ärger bei subjektiver Versagung der Wunscherfüllung können Folgen solcher Übertragungsphänomene sein.

Gleichzeitig überträgt auch die beratende Person ihre eigenen Wünsche und Bedürfnisse auf die Ratsuchenden – so kann das Motiv zu helfen so stark ausgeprägt sein, dass die Ratsuchenden als unselbstständig und unmündig wahrgenommen werden und das eigene Verhalten entsprechend geprägt wird. Hieraus können Retter- und Machtphantasien aber auch anhaltender Ärger resultieren, wenn sich die Ratsuchenden nicht helfen lassen wollen oder sich entziehen.

2. Beratende

Über die Klärung der beziehungsbestimmenden Aspekte befasst man sich in der Supervision bereits auch mit der zweiten kontextuellen Ebene des Beratungsprozesses, indem eben jene (un-)bewussten Wünsche und Motive der Beratenden sowie deren eigenes und zugeschriebenes Rollenverständnis thematisiert werden: »Warum engagierst du dich eigentlich (immer noch?) in der Flüchtlingsberatung?« Die Auseinandersetzung mit der eigenen Positionierung in (studentischer) Beraterfunktion im Rechtssystem kann zu vielfältigen Ergebnissen führen: So ist die Haltung anzutreffen, von den anderen Akteuren nicht als »vollwertig« angesehen zu werden. Bei anderen führt die Wahrnehmung, dass sie als Lückenbüsser Aufgaben übernehmen müssen, für die eigentlich staatliche Institutionen in der Pflicht gesehen werden, zur trotzigsten Reaktanz und der Haltung, die Verantwortung für diese Aufgaben mit deutlichem (Über-)Engagement übernehmen zu wollen. Dabei geht es zwangsläufig auch um die Frage nach der subjektiven Sinnhaftigkeit des eigenen Tuns vor dem Hintergrund des eigenen Anspruchs und den objektiven Handlungsmöglichkeiten. Dies bedeutet jedoch auch die Auseinandersetzung und Konfrontation mit der (manchmal sehr schmerzhaften) Erkenntnis, dass die tatsächliche Einflussnahme mitunter doch sehr begrenzt ist und das eigene Engagement bisweilen ins Leere läuft – besonders dann, wenn Abschiebungen vollzogen werden, die von den Beratenden als ungerecht, inhuman oder deren Folgen für die Flüchtlinge als lebensbedrohlich angesehen werden.

Hier kann ein vertrauensvoller Rahmen in Form der Supervision, der den Raum für angstfreies Erleben und Teilen von Enttäuschung, Frustration, Wut, Schmerz, Ohnmacht und Hilflosigkeit gewährleistet, helfen, einen konstruktiven Umgang zu erarbeiten, ohne die benannten Gefühle verleugnen oder abspalten zu müssen. Neben psychischer Entlastung schärft diese Auseinandersetzung das Bewusstsein für die eigenen Grenzen, schult die Annahme sozialer Unterstützung und kann als Ergebnis eines Lernprozesses im Umgang mit oben genannten (Gegen-)Übertragungsphänomenen genutzt werden.

3. Refugee Law Clinic

Auch die dritte Ebene, die Einbettung der Beratung in die bestehenden Strukturen der RLC, ist Gegenstand der Supervision. Von den Beratenden werden durchaus auch praktische Überlegungen, etwa zur Vernetzung der Ausbildungsteilnehmer, der Umsetzung und Organisation der Beratungen oder zur Verfügbarkeit oder dem Umgang mit Dolmetschern angestellt. Dabei hat sich gezeigt, dass besonders Letzteres mit wiederkehrenden Schwierigkeiten einhergehen kann und der Reflexion bedarf. Häufig sind die Klärung von Unsicherheiten (»Kann ich

⁴ Zum Übertragungskonzept siehe Freud, S. (1912). *Zur Dynamik der Übertragung*. GW (Bd. 8, S. 363–374). Frankfurt a. M.: Fischer und Schreyögg, A. *Übertragung und Gegenübertragung im Coaching*, Organisationsberat Superv Coach (2013) 20: 409; abrufbar unter <https://doi.org/10.1007/s11613-013-0344-y>.

darauf vertrauen, dass auch das übersetzt wird, was ich sage?«) oder Abgrenzungsproblemen («Wer ist der bessere Berater?«), ebenso wie ambivalente Einstellungen gegenüber der »Abhängigkeit« von und »Dankbarkeit« gegenüber den (ebenfalls ehrenamtlichen) Dolmetschenden Supervisionsanliegen der Beratenden. Als weiteres Thema begleiten die Supervision auch Fragen zum Selbstverständnis der RLC – die sich neben der Unterstützung der Universität und insbesondere des juristischen Fachbereiches (Prof. Bast als Wissenschaftlicher Leiter, zwei wissenschaftliche Mitarbeiterinnen, Studentische Hilfskräfte, Dozentinnen und Supervisoren) als interdisziplinäres Projekt aus dem Engagement der Ausbildungsteilnehmenden speist und selbst erhält. Dieses Thema ist auch im Sinne eines identifikatorisch wirksamen Prozesses zu verstehen, welcher über den Zusammenhalt der Gruppe der Teilnehmenden diese individuell stärkt.

Seitens der RLC als Ausbildungsformat ist die Supervision als wichtiges Instrument der Qualitätssicherung und Professionalisierung zu sehen. Wie bereits dargestellt, sind die Beratenden häufig mit dem erfahrenen Leid, (psychischen) Erkrankungen und Gefühlen der Hilflosigkeit, Ohnmacht und Ausgeliefertsein konfrontiert, was oftmals über deren bisherigen Erfahrungshorizont hinausreicht. Die Supervision übernimmt hier eine verantwortungsvolle Monitoringfunktion, indem Risiken⁵ benannt und erkannt werden können und bei Bedarf durch den Supervisor interveniert oder entsprechende Maßnahmen empfohlen werden können. Dabei erscheint zentral, dass sich die Beratenden die eigenen Grenzen immer besser vergegenwärtigen und das eigene Wohlbefinden als unabdingbare Voraussetzung für eine gelingende Hilfe anerkennen. Wie bereits betont, kann die Supervision als Ort der Emotionsreflexion genutzt werden und damit einen wesentlichen Beitrag zur Psychohygiene der Beratenden leisten. Der wechselseitige Austausch über Gefühle und Einstellungen zur Beratung, welche im Verlauf der Supervision besprochen, geklärt und modifiziert werden, bewirkt einen insgesamt funktionaleren Umgang mit diesen und kann die Steuerung des Beratungs- und Hilfeprozesses verbessern. Darüber hinaus fördert die Reflexion des eigenen Handelns in der Supervision sowohl die berufliche Professionalität als auch die Fachkompetenz der Beteiligten. Da die Supervision sich neben der Verbesserung der Beratungsleistung auch mit Fragen zum Verhältnis der Ausbildungsteilnehmenden mit der RLC befasst und diese sich für Rückmeldungen offen zeigt, kann die Supervision auch für Prozesse der Organisationsentwicklung fruchtbar sein.

4. Supervision

Betrachtet man nun die Ebene der Supervision, deren Inhalte und Akteure sich hauptsächlich mit den vorbenannten Ebenen (Klienten – Beratende – RLC) befassen, so ist zunächst der formale Rahmen zu beschreiben. Bereits im Vorfeld sollte deutlich gemacht werden, dass in Abgrenzung zur Psychotherapie die Supervision allein auf ausbildungs- und beratungsbezogene Themen und Problematiken ausgerichtet ist und nicht der Bearbeitung individueller Psychopathologie dient. Damit kann Widerständen begegnet werden, die aus der Angst resultieren, »vor anderen einen Seelenstriptease« machen zu müssen und beschämt oder verletzt zu werden.

An der RLC Gießen ist die Teilnahme an der psychologischen Supervision (im Gegensatz zur vorgeschriebenen juristischen Anleitung) ein freiwilliges Angebot, das etwa alle zwei Monate als Gruppensupervision stattfindet. Es sollten mindestens drei Supervisanden anwesend sein. Die Teilnehmenden sind Ausbildungskandidaten mit unterschiedlichem Ausbildungsstand aus verschiedenen Fachbereichen (z. B. Rechtswissenschaften, Erziehungswissenschaften, Konfliktforschung, Soziologie etc.). Unterstützt und begleitet wird der Supervisionsprozess, dessen Hauptakteure die Supervisanden sind, von einem externen Supervisor, dem in der Gruppe in erster Linie eine moderierende und strukturierende Aufgabe zukommt und der als vorderstes Ziel einen wohlwollenden, lernförderlichen Rahmen gewährleisten soll.

Die Inhalte der Supervisionsstunden orientieren sich an den Fragen und Bedürfnissen der Ausbildungsteilnehmenden, das konkrete Vorgehen ist durch die Person und fachliche Haltung des Supervisors mitbestimmt. Im Falle der vorliegenden Supervision an der RLC Gießen gibt es keinen streng strukturierten, im Vorfeld planbaren Ablauf oder inhaltliche Vorgaben, sondern diese ergeben und entstehen immer aus der konkreten Situation heraus – zahlreiche Faktoren (z. B. aktuelle Geschehnisse, Widerstände, Gruppendynamiken etc.) tragen hierzu in unterschiedlicher Gewichtung bei. Als Reaktion darauf ist auch das Supervisorenverhalten ein Anpassungsprozess, der nicht schematisch abläuft. Wie beschrieben, werden die Inhalte der Supervisions Sitzung bewusst als offene Angebote formuliert, um die persönliche Bereitschaft des Supervisors zu signalisieren, sich auf Ungewisses einzulassen zu wollen. Man kann dies auch als den Versuch verstehen, eine strukturelle Parallele zur Beratungssituation abzubilden, die ja zunächst auch mit einer gewissen Unvorhersehbarkeit einhergeht und ebenso völlig unterschiedlich verlaufen kann. Der Supervisor kann hier als Modell für den Umgang mit solchen »unsicheren« Situationen dienen. Ein weiterer Vorteil dieser inhaltlich-strukturellen Offenheit liegt darin, dass dadurch die Verantwortung der thematischen Gestaltung der Supervision den Teilnehmenden im Sinne von »Empowerment« übertragen ist und deren Selbstbestimmung und Autonomie

⁵ Z. B. das Risiko der »Sekundärtraumatisierung« durch Kenntnis direkter Traumatisierungen in helfenden Berufen (vgl. McCann & Pearlman: »Vicarious traumatization: A framework the psychological effects of working with victims.« In: *Journal of Traumatic Stress*. 3(1) (1990), S. 131–149.

fördern soll. Dabei hat es sich als günstig erwiesen, dass fachlich-juristische Fragen in der entsprechenden juristischen Anleitung verortet werden können und die psychologische Supervision sich ganz mit dem Erleben und Verhalten der Ausbildungsteilnehmenden mit Bezug auf die verschiedenen Kontexte befassen kann.

Dabei kommt den »Erfahreneren« die Rolle zu, ihre bisherigen erarbeiteten Erfahrungen und Erkenntnisse weiterzugeben, wodurch sie die »Anfänger« fördern und ermutigen, zugleich verfestigen sie ihre eigenen Lernfortschritte. Die »Anfänger« dagegen lernen, ein differenziertes Problembewusstsein zu entwickeln, die Formulierung der zugrunde liegenden Probleme im sozialen Kontakt als erwünscht zu erleben und soziale Unterstützung als hilfreich zu erfahren. Im wohlwollenden Setting der Supervision geht es dabei nicht um die Bewertungskategorien »richtig oder falsch«. Vielmehr sollen die Supervisanden darin bestärkt werden, den Beratungsprozess vor dem Hintergrund der verschiedenen Kontextebenen subjektiv zu betrachten und zu bewerten, um schließlich mehr und mehr zum eigenen »Stil« in ihrer Beraterrolle zu finden. Dies spiegelt sich häufig auch im individuellen Verlauf der Wahrnehmung und den Anliegen an die Supervision wider: Während anfangs oft der Wunsch nach direkter Unterstützung und Anleitung im Vordergrund steht, wechselt die Haltung immer mehr zur Darstellung eigener Herangehensweisen/Problemlösungen hin zur Anleitung/Intervision⁶ der »neueren« Ausbildungsteilnehmenden, was als Prozess zunehmender Expertise-Entwicklung anzusehen ist.

5. Gesamtkontext

Neben der psychologisch-fachlichen Informationsvermittlung rund um das Thema »Traumafolgestörungen« kommt dem Supervisor die Aufgabe zu, von einer Außenposition den Blick auf die »versteckten« Dinge, die naturgemäß den Beratungsprozess kontextualisieren, zu richten und zur Auseinandersetzung mit diesen zu ermutigen. Schließlich muss auch die Auseinandersetzung mit dem Gesamtkontext, in den der Beratungsprozess eingebettet ist, durch den Supervisor aktiv initiiert werden. Denn gerade dies birgt die Chance, das eigene Tun nicht als isoliert zu sehen, sondern in übergeordnete Sinnzusammenhänge einzuordnen, was eine existenzielle Bereicherung für die persönliche Entwicklung bedeuten kann.

IV. Fazit

»Derjenige, der andere kennt, ist klug; derjenige, der sich selbst kennt, ist erleuchtet.«⁷

Die (ehrenamtliche) juristische Beratungstätigkeit verlangt über die fachliche Rechtsberatung hinaus Kenntnisse und Kompetenzen, die zum Gelingen der Hilfeleistung unabdingbar sind. Die psychologische Supervision befähigt zum differenzierten und distanzierten Überblick. Sie ist über die Anleitung zur Selbstreflexion, die Entwicklung von Handlungsoptionen und als Instrument der Psychohygiene eine sinnvolle Ergänzung in der Ausbildung von Beratern.

Das Ziel der Supervision ist, für eigene »blinde Flecken« zu sensibilisieren und den Einfluss der verschiedenen Kontextfaktoren des Beratungsgeschehens sowie deren Wechselwirkungen zu erkunden, um die eigenen Strategien und Kompetenzen weiterzuentwickeln und für die Hilfeleistung nutzbar zu machen. Neben der Bereitschaft, das eigene Denken, Fühlen und Handeln zu reflektieren, sollte ein Rahmen garantiert sein, der von Offenheit, Vertrauen und Respekt geprägt ist. Da die beschriebenen Prozesse als fortlaufende Entwicklung zu verstehen sind, ist Konstanz und Verlässlichkeit der Supervision notwendig. Dabei hat es sich bewährt, dass die Supervisionsgruppe mit ihren Selbsterfahrungsanteilen als freiwilliges Angebot etabliert wird, was günstige Ausgangsbedingungen schafft und sich förderlich auf die Bereitschaft zur Einlassung der Teilnehmenden auswirkt.

Grundsätzlich bleibt anzumerken, dass jede Form der Beratung – sei diese haupt- oder ehrenamtlich organisiert – als kontextuelles Geschehen zu verstehen ist und es viele Überschneidungspunkte mit den Ebenen gibt, die in der Supervision an der RLC exemplarisch thematisiert wurden. Es wäre daher wünschens- und empfehlenswert, wenn auch in anderen Beratungsbereichen bei Bedarf über das fachliche hinausreichende Supervisionsangebote in Anspruch genommen werden könnten.

⁶ Intervision bedeutet kollegiale Supervision durch die Beteiligten selbst.

⁷ Lao-tse (6. Jh. v. Chr.)

Neue Verfahrensabläufe im Ankunftscenter Berlin

Schwierigkeiten bei der Beratung von Schutzsuchenden im verkürzten Verfahren

Inhalt

- I. Das Ankunftscenter Berlin
 1. Die Unterkunft in den Tempelhofer Hangars
 2. Der Ablauf des Asylverfahrens
- II. Auswirkungen auf die Rechtsberatung
 1. Anforderungen an eine effektive Rechtsberatung
 2. Zugang zu unabhängiger Beratung in der aktuellen Praxis
 - 2.1 Beratungsangebot der Refugee Law Clinic
 - 2.2 Zugang zu Beratungsstellen und anwaltlicher Beratung
 - 2.3 Unklare Verfahrensabläufe
 - 2.4 Feststellung besonderer Schutzbedürftigkeit
- III. Fazit

I. Das Ankunftscenter Berlin

Seit Dezember 2015 arbeiten Bund und Länder in enger Kooperation miteinander, um in sogenannten »Direktverfahren« Asylsuchende schneller zu registrieren und beschleunigt über ihre Asylanträge zu entscheiden. Zur Durchführung dieser verkürzten Verfahren wurden in allen Bundesländern »Ankunftscentren« errichtet.¹ Dort erfolgt die Registrierung, Identitätsprüfung und erkenntnisdienliche Behandlung, medizinische Untersuchung, Unterbringung und Gewährung erster Sozialleistungen, Asylantragstellung, Anhörung und Entscheidung über den Asylantrag nach Möglichkeit innerhalb von nur zwei bis drei Tagen. Nach Auffassung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) handelt es sich bei den Direktverfahren in Ankunftscentren um reguläre Asylverfahren, sodass deren flächendeckende Implementierung ohne eine Änderung des Asylgesetzes (AsylG) erfolgte. Ankunftscentren seien Außenstellen im Sinne des § 5 AsylG.² Zu unterscheiden ist dieses vom gesetzlich etwa gleichzeitig eingeführten »beschleunigten Verfahren«. Das nur in bestimmten Fallkonstellationen mögli-

che »beschleunigte Verfahren« nach § 30a AsylG wird in Berlin nicht angewandt.³

In Berlin ist das im September 2016 eröffnete Ankunftscenter auf zwei Standorte verteilt: Der behördliche Teil mit Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) und BAMF befindet sich in der ehemaligen Landesbankzentrale in der Bundesallee in Berlin-Wilmersdorf. Die Unterbringung der Asylsuchenden erfolgt in Hangars des ehemaligen Flughafens Berlin-Tempelhof.

Laut Pressemeldung des BAMF können im Berliner Ankunftscenter bis zu 350 Asylanträge täglich bearbeitet werden.⁴ Tatsächlich hatte Berlin von Januar 2017 bis April 2018 allerdings nur zwischen 568 und 787 Asylsuchende monatlich aufzunehmen.⁵

1. Die Unterkunft in den Tempelhofer Hangars

Die Tempelhofer Hangars, in den dreißiger Jahren errichtete, denkmalgeschützte Flugzeuggaragen, wurden auf Betreiben von Berlins Regierendem Bürgermeister Müller im November 2015 im Katastrophenmodus als Flüchtlingsunterkunft in Betrieb genommen. Anfang 2016 lebten in den insgesamt sieben Hangars bis zu 2.700 Menschen. In den 20 Meter hohen Hallen werden die Menschen in 25 m² großen Schlafparzellen mit je sechs Doppelstockbetten untergebracht. Die aus Messestellwänden errichteten, nach oben offenen Parzellen haben anstelle einer Tür nur einen Stoffvorhang. Es gibt weder ausreichenden Schutz vor anderen Bewohnerinnen⁶ noch Privatsphäre. In den Hangars herrscht ein hoher Dauerlärmpegel. Zwar wurden Sanitäranlagen nachgerüstet, die Zustände sind aber weiterhin prekär. Security-Personal ist Tag und Nacht überall präsent. Am Zugang zum Hangar

* Manuel Armbruster ist seit 2014 für die Kontakt- und Beratungsstelle für Flüchtlinge und Migrant_innen (KuB) e. V. in der asyl- und aufenthaltsrechtlichen Beratung tätig. Georg Classen arbeitet seit 2001 im Berliner Flüchtlingsrat e. V. Sein Fachgebiet ist das Sozialrecht. Katharina Stübinger ist Mitglied der Refugee Law Clinic (RLC) Berlin und berät seit April 2018 Asylsuchende im Café des Hangar 1.

¹ Siehe: www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufbau/Standorte/Ankunftscentren/ankunftscentren-node.html.

² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage »Integriertes Flüchtlingsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge«, BT-Drs. 18/9269, 25.7.2016, S. 2.

³ Siehe zur Einführung von verkürzten Asylverfahrens in Ankunftscentren sowie deren Abgrenzung zu den beschleunigten Verfahren: Johannes Moll, »Das verkürzte Asylverfahren im Ankunftscenter Heidelberg«, *Asylmagazin* 12/2016, S. 412–420.

⁴ BAMF-Pressemeldung vom 1.9.2016, »Bundesamt eröffnet Ankunftscenter in Berlin«, abrufbar bei www.bamf.de unter »Infothek«.

⁵ LAF-Statistik 28.06.2018, www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/LAF_Zugänge_Asyl_2017-18.pdf.

⁶ In dem Text wird auf die Verwendung geschlechtsneutraler Bezeichnungen geachtet. Sofern dies nicht möglich ist wird die weibliche Form verwendet, die als geschlechtsneutral zu verstehen ist.

findet eine Durchsuchung statt. Während die Asylsuchenden unter derartigen Bedingungen im Hangar übernachten müssen, findet für die meisten auch das alles entscheidende Asylinterview beim BAMF statt. Erst danach erhalten sie vom LAF eine reguläre Unterkunft.

Nach Eröffnung eines Containerlagers für 1.000 Menschen auf dem Vorfeld des Flughafengebäudes wurde im Dezember 2017 die Notunterkunft in den Flugzeughangars geschlossen. Das Ankunftszentrum befindet sich jedoch weiterhin im Hangar 2. Der benachbarte Hangar 3 wird als »Quarantäne« genutzt, Hangar 1 für Sportangebote sowie ein »Begegnungscafé«, das momentan aber nicht betrieben wird.

In der Unterkunft im Flugzeughangar 2 sind das LAF, eine medizinische Einrichtung der Charité, Sozialbetreuerinnen des privaten Betreibers der Unterkunft Tamaja GmbH und eine Securityfirma eingesetzt. Mitarbeiterinnen des LAF und des Betreibers Tamaja nehmen dort eine erste Registrierung vor und geben den Asylsuchenden einen Laufzettel mit den weiteren behördlichen Stationen für ihr Asylverfahren. Die Asylsuchenden werden dort an jedem Tag – auch am Wochenende und an Feiertagen – während aller 24 Stunden des Tages aufgenommen und untergebracht. Das LAF prüft, ob ein Asylgesuch vorliegt. Die Einheit der Charité führt die Gesundheitsuntersuchung nach § 62 AsylG durch.

Im Ankunftszentrum sollen regulär etwa 100 Menschen für zwei bis fünf Tage untergebracht werden. Aufgrund eines Registrierungsstaus im LAF waren im Juni und Juli 2018 tatsächlich bis zu 600 Personen über mehrere Wochen auf engstem Raum in dem Hangar untergebracht. Die für die in Berlin ankommenden Asylsuchenden schockierende Unterbringungssituation in den alten Flugzeuggaragen wirkt sich durch Verunsicherung, fehlendes Sicherheitsgefühl auch nachts, Schlaflosigkeit, Kopfschmerzen etc. unmittelbar auf den Zustand der Schutzsuchenden aus und hat entsprechend negative Folgen auch für ihre Fähigkeit, in der Anhörung ihre Fluchtgründe darzulegen. Dadurch wirkt sich die Unterbringungssituation unmittelbar auf die Fairness und Qualität der Asylverfahren aus.

Der Flüchtlingsrat Berlin kritisiert die Unterbringung in den Hangars scharf und bezeichnet die Zustände dort als menschenunwürdig. Da in der Stadt keine Unterbringungsnotlage mehr bestehe, diene der Hangar allein der Abschreckung potentieller Schutzsuchender. Der Flüchtlingsrat hat die für die Unterkunft verantwortliche Berliner Sozialsenatorin Breitenbach (Die Linke) mehrfach aufgefordert, das Ankunftszentrum im Hangar sofort zu schließen, und die neu ankommenden Asylsuchenden in den in Berlin ausreichend vorhandenen Unterkünften mit regulären baulichen Standards unterzubringen.⁷ Vorsei-

ten des Berliner Senats heißt es seit Januar 2017 immer wieder, dass es »bald« einen neuen Standort für die Unterkunft des Ankunftsentrums geben solle, dieser aber noch nicht gefunden worden sei.⁸

2. Der Ablauf des Asylverfahrens⁹

Durch einen streng getakteten Ablauf soll das Asylverfahren im Ankunftszentrum möglichst schnell erfolgen. Am ersten Tag nach ihrer Ankunft werden die Asylsuchenden gegen 7 Uhr in Bussen aus dem Hangar in die Bundesallee gebracht, wo eine Erstregistrierung und Sicherheitsüberprüfung durch das LAF stattfindet. Die Polizei führt eine körperliche Durchsuchung durch, wenn sie dies bei Nichtvorlage von Pässen und Dokumenten für notwendig erachtet. Anschließend findet eine erkennungsdienstliche Behandlung durch das LAF statt, um Fingerabdrücke, biometrische Fotos und Körpergrößenmaße der Asylsuchenden aufzunehmen. Die Polizei wird hinzugezogen, wenn bei den Asylsuchenden aufgrund von Datenabgleichen Hinweise auf Straftaten vorliegen. Die von Polizei und LAF eingezogenen Pässe, Dokumente und Datenträger werden vom BAMF auf Echtheit überprüft und bei Verdacht auf Fälschung an die Dokumentenprüfung des BAMF in Nürnberg weitergeleitet.

Im nächsten Schritt wird im computergestützten »EASY-Verfahren« die bundesweite Verteilung nach § 45 AsylG nach Berlin oder in ein anderes Bundesland durchgeführt. Gegebenenfalls erhält die asylsuchende Person eine Bahnfahrkarte zur zuständigen Aufnahme-stelle. Ist das Land Berlin zuständig, stellt das LAF einen »Ankunftsnachweis« nach § 63a AsylG aus und die Betroffenen erhalten Merkblätter sowie Belehrungen zum Asylverfahren. Außerdem erhalten sie Zugang zu einer Sozial- und Asylverfahrensinformation durch den LAF-Sozialdienst. Im Rahmen dieser 20- bis 30-minütigen Beratung erhalten die Asylsuchenden einen »Willkommensordner« mit Informationen zum Asylverfahren sowie einer Liste mit Beratungsadressen. Durch eine »Sichtprüfung« stellt der Sozialdienst gegebenenfalls eine besondere Schutzbedürftigkeit und einen besonderen Unterbringungsbedarf fest. Sodann wird die erste Leistung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ausgezahlt. Alleinstehende erhalten gemäß § 3 AsylbLG für den persönlichen Bedarf 109€ für einen Monat und als Sachleistung eine »Welcomecard« für unbegrenzte Fahrten mit

⁷ Pressemitteilungen des Flüchtlingsrats Berlin vom 30.11.2017, 14.5.2018 und 15.7.2018, abrufbar bei www.fluechtlingsrat-berlin.de unter »Aktuell/Presseerklärungen«.

⁸ RBB24, »Flüchtlingsrat fordert sofortige Schließung von Hangar 2«, Nachricht vom 16. Juli 2018, <https://is.gd/rbb180917>.

⁹ Vgl. zum Verfahren im Ankunftszentrum Berlin Vermerk LAF vom 15.6.2018, abrufbar unter www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/LAF_Ablauf_AKuZ.pdf; Flüchtlingsrat Berlin, Ratgeber für Geflüchtete in Berlin, Kapitel 5 – Ablauf des Asylverfahrens, abrufbar unter www.fluechtlingsrat-berlin.de

dem Berliner ÖPNV in den ersten drei Monaten.¹⁰ Zudem wird eine Gesundheitskarte einer Krankenkasse nach §§ 4 und 6 AsylbLG ausgestellt.¹¹ Der Registrierungsprozess zieht sich aufgrund von Wartezeiten über den gesamten Tag. Die Rückfahrt erfolgt am Spätnachmittag eigenständig mit dem ÖPNV.

Gleich am nächsten Morgen werden die Asylsuchenden wieder mit Bussen in die Bundesallee gefahren. An diesem zweiten, wohl wichtigsten Tag wird der förmliche Asylantrag beim BAMF gestellt. Hierbei werden die Asylakte angelegt, ein Aktenzeichen vergeben und eine Belehrung über die Mitwirkungspflichten gemäß § 15 AsylG erteilt. Anschließend erfolgt eine Reisewegbefragung, teilweise wohl lediglich durch einen auszufüllenden Fragebogen. Zudem findet gegebenenfalls eine »Dublin-Anhörung«¹² und auch das »Herzstück« des Asylverfahrens, die persönliche Anhörung zum Asylverfahren, statt. Daraufhin stellt das BAMF eine »Aufenthaltsgestattung« nach § 63 AsylG aus. Unter Umständen findet auch eine freiwillige Beratung durch die ebenfalls in der Bundesallee vertretene Bundesagentur für Arbeit über etwaige berufliche Möglichkeiten statt. Die Heimreise erfolgt wie am Vortag erst abends.

Bereits am zweiten oder am dritten Tag soll das BAMF über den Asylantrag entscheiden. Eine solche sofortige Entscheidung soll allerdings nur in »unzweifelhaften« Fällen erfolgen. Als solche gelten in der Praxis des BAMF die Fälle, in denen ohne vertiefte Prüfung ein Schutzstatus gewährt oder der Asylantrag abgelehnt werden kann, was anhand der hohen bzw. geringen Schutzquote bestimmter Herkunftsländer bemessen wird.¹³ Die Entscheidung des BAMF wird durch die ebenfalls in der Bundesallee vertretene Berliner Ausländerbehörde ausgehändigt und erläutert, und es wird eine entsprechende aufenthaltsrechtliche Bescheinigung ausgestellt. Eine Belehrung, etwa über die Fristen für Rechtsbehelfe bei Ablehnung, erfolgt in der Bundesallee allerdings nicht.

In der Anfangsphase nach Einführung des Direktverfahrens in Berlin wurde klar zwischen dem Direktverfahren im Ankunftscenter und der Durchführung eines »regulären Verfahrens« in der Berliner BAMF-Außenstelle unterschieden. Im weiteren Fortgang wurden die Verfahren zunehmend vermengt. Regelmäßig wird das Asylverfahren im Ankunftscenter eingeleitet. Zwi-

schen Asylgesuch und Anhörung liegen in den meisten Fällen nur wenige Tage. Eine besondere Schutzbedürftigkeit der Antragstellenden führt nicht automatisch zu einer Entschleunigung des Verfahrens, sofern eine Sonderbeauftragte (für Frauen, für Traumatisierte, etc.)¹⁴ die Anhörung durchführt und der aktuelle Gesundheitszustand einer Anhörung nicht entgegensteht. Auch bei Dublin-Fällen folgt die Asylananhörung oftmals direkt im Anschluss an das Dublin-Interview, obwohl die Zuständigkeit noch nicht abschließend geklärt ist. Einzige Ausnahme markieren die Asylverfahren von unbegleiteten Minderjährigen, die weiterhin von der BAMF-Außenstelle bearbeitet werden, wobei deren Ladung 14 Tage vor der Anhörung erfolgt.

II. Auswirkungen auf die Rechtsberatung

1. Anforderungen an eine effektive Rechtsberatung

Zur Gewährleistung eines qualitativen, fairen und effizienten Asylverfahrens ist eine behördenunabhängige Rechtsberatung vor Asylantragstellung bzw. spätestens vor der Anhörung unabdingbar.¹⁵ Eine solche Verfahrensberatung trägt dazu bei, dass Asylsuchende ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren besser verstehen, die Fluchtgründe in der Anhörung adäquat vortragen und sich in der verwirrenden Vielfalt von behördlichen Zuständigkeiten zurechtfinden können. Zudem kann durch die Asylverfahrensberatung ein besonderer (Schutz-)Bedarf identifiziert werden.¹⁶ Eine solche vertrauensbasierte Beratung, die die Asylsuchenden darin stärkt, die Verfahrensgarantien einzufordern, bedarf einer klaren räumlichen, personellen und institutionellen Trennung der unabhängigen Verfahrensberatung von behördlichen Stellen.¹⁷

Es gibt zahlreiche nationale, EU-rechtliche und völkerrechtliche Regelungen, die Asylsuchenden während ihres Verfahrens einen Anspruch auf Zugang zum Recht einräumen.¹⁸ Diese Rechte sind jedoch nicht flächendeckend

¹⁰ Hierfür wird der Barbetrag nach § 3 AsylbLG um den im Rahmen der Bedarfsermittlung für die AsylbLG-Grundleistungsbeträge zugrunde gelegten Fahrtkostenanteil gekürzt.

¹¹ Vgl. Antwort der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales auf die schriftliche Anfrage »Das Ankunftscenter Berlin – Unterkunft, Verfahrensabläufe, Asylverfahrensberatung«, Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 18/11054, S. 1.

¹² In der Dublin-III-Verordnung als »persönliches Gespräch« bezeichnete Anhörung im Dublin-Verfahren, in der geklärt wird, ob Deutschland oder ein anderer europäischer Staat für die Bearbeitung des Asylantrags zuständig ist.

¹³ Moll, a. a. O. (Fn. 3), S. 414, sowie Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, a. a. O. (Fn. 11), S. 4.

¹⁴ Siehe Dienstanweisung des BAMF, DA-Asyl unter Sonderbeauftragte, abrufbar auf asyl.net unter »Gesetzestexte/Weisungen«.

¹⁵ Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (im Folgenden zitiert als BAGFW-Positionspapier) vom 14.11.2017: »Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens«, abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen/Stellungnahmen/BAGFW«, S. 3; siehe auch UNHCR Deutschland, Position zur Beratung von Schutzsuchenden, in diesem Heft ab S. 334.

¹⁶ Vgl. Nina Hager und Jenny Baron, »Eine Frage von Glück und Zufall – Zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren«, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, S. 17 ff.

¹⁷ Vgl. BAGFW-Positionspapier, a. a. O. (Fn. 15), S. 6.

¹⁸ Vgl. Hilb, Laura, »Effektiver Zugang zu Recht – Der Anspruch auf Rechtsberatung während des Asylverfahrens«, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, S. 4 f.

gewahrt, da es in Berlin und bundesweit derzeit allenfalls ansatzweise entsprechende Beratungsangebote gibt.¹⁹

So haben Asylsuchende gemäß Art. 22 EU-Asylverfahrensrichtlinie²⁰ beispielsweise das Recht, in allen Phasen des Verfahrens Rechtsanwältinnen oder sonstige Rechtsberaterinnen zu konsultieren. Eine wirksame Wahrnehmung des Rechts auf Beratung setzt hierbei voraus, dass die Beratungsstrukturen vor Ort auch zugänglich sind. Das europäische Recht sieht ausdrücklich vor, dass Nichtregierungsorganisationen (NGO) Zugang zu den untergebrachten Schutzsuchenden erhalten, um ihnen zu helfen (Art. 18 EU-Aufnahmerichtlinie²¹). Dieser Zugang darf nur in eng umgrenzten Fällen, wie etwa aus Gründen der Sicherheit der Räumlichkeiten oder der Antragstellenden, beschränkt werden.

Es stellt sich die Frage, welchen Einfluss die Einführung von Direktverfahren und Ankunftscentren auf den effektiven Zugang der Schutzsuchenden zu ihrem Recht sowie für die rechtliche Beratungspraxis und anwaltliche Tätigkeit haben.

2. Zugang zu unabhängiger Beratung in der aktuellen Praxis

Die Große Koalition scheint die Notwendigkeit von Verfahrensberatung sowie das Problem des flächendeckenden Zugangs erkannt zu haben, indem sie die Einführung einer unabhängigen Asylverfahrensberatung im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode festgeschrieben hat.²² In den auch im Koalitionsvertrag vorgesehenen sogenannten AnKER-Zentren, die zum Teil schon in einer Pilotphase betrieben werden, wird laut Bundesregierung Beratung angeboten.²³ Allerdings handelt es sich hierbei nur um eine allgemeine Beratung, in der Informationen über das Asylverfahren an Gruppen von Asylsuchenden vermittelt werden sollen.²⁴ Zudem wird diese Beratung durch BAMF-Mitarbeitende durchgeführt. Dazu vertritt das Bundesinnenministerium die Auffassung, dass die »unabhängige Beratung [...] durch im BAMF zuständige Stellen, die unabhängig von den Entscheidern arbeiten, si-

chergestellt werden« kann.²⁵ Eine solche Beratung erfüllt jedoch nicht die oben dargestellten Anforderungen an eine behördenunabhängige, einzelfallbezogene Asylverfahrensberatung.

Im aktuellen Verfahren im Ankunftszentrum Berlin findet eine von Behörden wie dem BAMF unabhängige Asylverfahrensberatung weder im Ankunfts hangar noch in der Bundesallee statt. Der Zugang von Nichtregierungsorganisationen und Beratenden wird erschwert, während gleichzeitig bestehende Beratungsstellen in Berlin sowie Rechtsanwältinnen oftmals aus zeitlichen Gründen im Schnellverfahren nicht aufgesucht werden können. Seitens des Betreibers und des LAF wird der Zutritt für NGOs zu den Räumlichkeiten des Hangars 2 verboten. Ein Zutritt, um den Asylsuchenden zu helfen, wurde dem Flüchtlingsrat Berlin nur nach Terminabsprache und unter ständiger Beobachtung durch Mitarbeiterinnen des LAF genehmigt, wodurch jedoch keine unabhängige Verfahrensberatung mehr möglich wäre. Der Flüchtlingsrat hat dieses Angebot daher abgelehnt.

Das LAF hat am 1. Oktober 2018 eine Ausschreibung für die Trägerschaft einer Asylverfahrensberatung »derzeit im Hangar 2« im Umfang von drei Sozialarbeiterinnenstellen zzgl. Sprachmittlung veröffentlicht. Eine Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) darf diese Beratung laut Ausschreibung allerdings nicht anbieten.

2.1 Beratungsangebot der Refugee Law Clinic

Die Refugee Law Clinic (RLC) Berlin²⁶ bietet seit April 2018 zweimal wöchentlich in dem neben dem Ankunfts hangar liegenden ehemaligen Café in Hangar 1 eine kostenlose Verfahrensberatung an. Durch das Beratungsangebot der RLC können im Schnitt etwa zehn Personen pro Woche beraten werden. Da es sich hierbei meist um zeitintensive Anhörungsvorbereitungen handelt, sind damit die Beratungskapazitäten der RLC erschöpft. Ein Teil der Ratsuchenden kommt aus dem Ankunfts hangar, sodass Abläufe im Asylverfahren, Fragen zum Dublin-Verfahren und vor allem die Anhörungsvorbereitung im Mittelpunkt stehen. Bei den weiteren Ratsuchenden handelt es sich meist um Bewohnerinnen der Gemeinschaftsunterkunft in den Containern auf dem Vorfeld des Flughafens, bei denen es eher um aufenthalts- und sozialrechtliche Fragen geht. Nur verhältnismäßig wenige Anhörungsvorbereitungen und Verfahrensberatungen können damit den wöchentlich etwa 150 bis 200 neu an-

¹⁹ Vgl. BAGFW-Positionspapier, a. a. O. (Fn. 15), Weinzierl, Ruth: Asylverfahrensberatung in Deutschland, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017.

²⁰ Richtlinie 2013/32/EU vom 26.6.2013, abrufbar bei asyl.net unter »Gesetzestexte«.

²¹ Richtlinie 2013/33/EU vom 26.6.2013, abrufbar bei asyl.net unter »Gesetzestexte«.

²² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 12.3.2018, S. 107, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>.

²³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage »Konzept der Bundesregierung für sogenannte »AnKER-Zentren«, BT-Drs. 19/3975, 10.9.2018

²⁴ Siehe Übersicht: Auskünfte der Bundesregierung zur Asylverfahrensberatung in »AnKER-Zentren«, in diesem Heft ab S. 333.

²⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage »Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste und zweite Quartal 2018 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer«, BT-Drs. 19/3861, 17.8.2018, S. 29.

²⁶ Einzelheiten siehe rlc-berlin.org; zu Refugee Law Clinics allgemein siehe Meike Riebau: »Die Rolle von »Refugee Law Clinics« bei der Beratung von Flüchtlingen«, Asylmagazin 6/2015, S. 194–196.

kommenden Asylsuchenden in Berlin geboten werden. Gründe für diese Unterversorgung resultieren aus fehlenden Beratungskapazitäten der RLC und den prekären räumlichen Bedingungen im Hangar.

Da die studentischen Beraterinnen der RLC ehrenamtlich tätig sind, ist eine Beratung nur am Abend möglich, was sich mit den Essenszeiten im Hangar 2 überschneidet. So müssen immer wieder Beratungen abgebrochen, verschoben oder eilig beendet werden, damit die Asylsuchenden nicht ohne Abendessen auskommen müssen. Zudem wird Hangar 1 gegen 21 Uhr geschlossen, die Beratung dauert jedoch häufig länger, sodass sie auf dem öffentlich zugänglichen Innenhof im Freien und ohne ausreichende Sitzmöglichkeit teilweise bis in den späten Abend hinein fortgeführt wird. Am und im Café ist permanent Security-Personal anwesend. Das Café befindet sich ohne räumliche Abtrennung unmittelbar am Zugang zu einer Sporthalle im Hangar 1, wodurch ein hoher Geräuschpegel herrscht. Privatsphäre kann trotz der häufig sehr emotionalen und sensiblen Themen nicht gewährleistet werden.

2.2 Zugang zu Beratungsstellen und anwaltlicher Beratung

Der Zugang zu unabhängigen Beratungsstellen und Rechtsanwältinnen außerhalb des Ankunftscenters ist in der Theorie gegeben, denn die Schutzsuchenden werden durch die Informationsmappe des LAF über die Beratungsangebote in Berlin informiert. Faktisch bleibt jedoch für die meisten Asylsuchenden aufgrund der Taktung der Verfahren schlichtweg keine Zeit, vor ihrer Anhörung Beratungsangebote aufzusuchen oder Termine mit Rechtsanwältinnen zu vereinbaren. Somit besteht für die überwiegende Mehrheit der Schutzsuchenden erst nach erfolgter Anhörung, meistens erst nach Aushändigung der Entscheidung des BAMF, Zugang zu einer qualifizierten Rechtsberatung. Im nachträglichen Beratungsgespräch mit den Schutzsuchenden werden dann vielfach Verfahrensfehler und Versäumnisse deutlich, die durch eine vorherige Beratung hätten vermieden werden können.

Der Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung im Sinne des Art. 22 Asylverfahrensrichtlinie ist unter diesen Umständen nicht gegeben. Laut der Richtlinie muss der Zugang auch »effektiv« in allen Verfahrensschritten möglich sein, d. h. er muss so ausgestaltet sein, dass die Unterstützung tatsächlich erreichbar ist.²⁷ UNHCR empfiehlt darum einen Zeitraum von etwa zwei Wochen zwischen Registrierung und Asylantrag, um die Wahrnehmung von

Beratungsmöglichkeiten zu gewährleisten.²⁸ Hierbei kann es sich jedoch nur um einen Mindestzeitraum handeln, der im Fall mangelnder Beratungskapazitäten entsprechend zu erweitern ist.

Die Berliner Senatsverwaltung teilt zwar die Auffassung, dass neu eintreffenden Asylsuchenden die Wahrnehmung einer unabhängigen Asylverfahrensberatung sowie die Konsultierung eines Rechtsbeistandes ermöglicht werden sollte, sie geht jedoch davon aus, dass diese Zielsetzung erfüllt sei, wenn ein Zeitraum von zwei bis drei Werktagen vor Vorsprache beim BAMF eingeräumt werde. Dieser Zeitraum sei politisch realistisch, da gemäß Bund-Länder-Vereinbarung zur bundesweiten Errichtung von Ankunftscentren nur maximal sieben Tage bis zur Asylantragstellung zur Verfügung stünden.²⁹

2.3 Unklare Verfahrensabläufe

Gelingt es Schutzsuchenden trotz der institutionellen Hürden, eine Beratungsstelle und/oder eine Rechtsanwältin aufzusuchen, so erschweren unklare Verfahrensabläufe zusätzlich eine effektive Beratung. Die Unklarheit resultiert aus mangelnder Transparenz, paralleler Durchführung der Verfahrensabläufe des LAF und des BAMF sowie mangelnder Information der Schutzsuchenden.

Bezüglich der Abläufe im Ankunftscenter herrscht nicht nur für die Asylsuchenden, sondern auch für die Beratenden große Unsicherheit. Es bleibt für Beraterinnen und Betroffene oft unklar, welche Verfahrensschritte an welchem Tag und zu welchem Zeitpunkt erfolgen werden. So ist häufig nicht ersichtlich, ob und wann die entscheidende Anhörung zu den Asylgründen durch das BAMF stattfinden wird und ob es sich nur um eine Erstbefragung, eine Dublin-Anhörung oder die eigentliche Asylananhörung handelt. Es kommt auch vor, dass die Menschen abends zurückgeschickt werden, ohne dass ihr Anliegen an diesem Tag in der Bundesallee bearbeitet wurde.

Vonseiten der Beratung wird daher versucht, auf all diese möglichen Szenarien vorzubereiten. Dies ist enorm zeitintensiv und die Ratsuchenden werden mit Informationen überschwemmt, was zu Verwirrung und Unsicherheit führen kann. Klarheit im Verfahren würde Zeit und Energie auf allen Seiten sparen.

Die mangelnde Information über die konkreten zeitlichen Abläufe ist nicht nur ein praktisches Problem, sondern es werden auch Verfahrensrechte ausgehebelt. Die

²⁷ 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 (im Folgenden zitiert als »Memorandum«), abrufbar bei www.asyl.net unter »Arbeitshilfen«, S. 14.

²⁸ UNHCR Deutschland, Position zur Beratung von Schutzsuchenden, in diesem Heft ab S. 334; UNHCR, »Empfehlungen zur Ausgestaltung der geplanten »Anker«-Einrichtungen«, Juni 2018, abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen/Stellungnahmen/UNHCR«, S. 8.

²⁹ Antwort der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales auf die schriftliche Anfrage »Rechts- und Verfahrensberatung für Asylsuchende«, Abgeordnetenhaus, Drs. 18/15250, S. 2. Die Bund-Länder-Vereinbarung selbst liegt den Autorinnen dieses Beitrags nicht vor.

Rechte, sich zur Anhörung durch eine Rechtsanwältin (Art. 23 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie), einen Beistand (§ 14 VwVfG) oder eine eigene Sprachmittlerin (§ 17 AsylG) begleiten zu lassen, sind auf diese Weise nur theoretisch gegeben. Faktisch scheitert dies an einer mangelhaften terminlichen Eingrenzung. Für eine Begleitung müssten sich Beistände, Dolmetscherinnen und Anwältinnen einen oder auch mehrere Tage freihalten, was nicht realistisch ist.

2.4 Feststellung besonderer Schutzbedürftigkeit

Das BAMF hat gemäß Art. 24 Abs. 1 und Abs. 3 EU-Verfahrensrichtlinie individuell und innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu prüfen, ob Asylsuchende besondere Verfahrensgarantien benötigen. Wird dies festgestellt, so müssen diese Personen angemessene Unterstützung erhalten, damit sie ihre Rechte während des Asylverfahrens in Anspruch nehmen können. Besonders schutzbedürftig sind Antragstellende, deren Fähigkeit, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen und ihren Pflichten nachzukommen, aufgrund individueller Umstände eingeschränkt ist.³⁰ So bedarf es beispielsweise für traumatisierte Geflüchtete bzw. psychisch erkrankte Personen häufig einer gezielten und von Fachkräften unterstützten Vorbereitung, damit die Betroffenen in der Lage sind, alle für ihr Schutzgesuch relevanten Belange in der Anhörung vorzutragen.³¹ Dies setzt zunächst voraus, dass die Traumatisierung überhaupt erkannt wird.

Im Ankunftszentrum Berlin soll die besondere Schutzbedürftigkeit durch den Sozialdienst des LAF vor allem durch eine »Sichtprüfung« sowie durch Äußerungen der Antragstellenden gegenüber dem Sozialdienst und dem BAMF festgestellt werden. Somit werden jedoch nur diejenigen als besonders schutzbedürftig wahrgenommen, deren Schutzbedürftigkeit offensichtlich und schnell erkennbar ist. Die Feststellung besonderer Schutzbedürftigkeit braucht jedoch in vielen Fällen, insbesondere bei psychischen Erkrankungen, Vertrauen und Zeit.³² Unab-

hängige Beratungsstellen mit entsprechender Expertise³³ könnten durch die Feststellung und Begleitung besonders Schutzbedürftiger die besonderen Verfahrensgarantien absichern. Hierfür müsste jedoch der entsprechende zeitliche Rahmen bestehen.

Wurden noch zu Beginn der Arbeit des Ankunftscenters Personen, die als besonders schutzbedürftig identifiziert wurden, aus den schnellen Verfahren herausgenommen, änderte sich die Praxis im Laufe des Jahres 2017: Inzwischen wird auf die besondere Schutzbedürftigkeit nur noch dadurch reagiert, dass eine Sonderbeauftragte die Anhörung durchführt. Dies wird jedoch nicht dem besonderen Unterstützungs- und Begleitungsbedarf gerecht und verkennt die Vorarbeit, die meist notwendig ist, bevor eine angemessene Anhörung stattfinden kann.

III. Fazit

Die Ankunftscentren wurden errichtet, um die Asylverfahren zu beschleunigen und somit dem politischen und gesellschaftlichen Druck, schnellere Ergebnisse zu präsentieren, gerecht zu werden. Der unmittelbare Zugang von Beratungsstellen zum Ankunftszentrum ist und bleibt dabei verwehrt. Da zwischen Asylgesuch und Anhörung vielfach nur zwei bis drei Werktage liegen und diese mit dem Registrierungsprozess und Wartezeiten ausgefüllt sind, bleibt den Schutzsuchenden auch keine Zeit, Beratungsangebote oder Rechtsanwältinnen in der Stadt aufzusuchen.

Die Menschen müssen während des verkürzten Asylverfahrens unter unerträglichen Bedingungen ohne jegliche Privatsphäre leben. Die Unsicherheiten bezüglich der Verfahrensabläufe und die mangelnde Kommunikation seitens der Behörden führen zu einer erschwerten Beratung. Durch den mangelnden Zugang von Beratungsstellen und Anwältinnen zum Hangar 2 werden die Asylsuchenden in ihren elementaren Rechten beschnitten. Die Beratung nebenan in Hangar 1 durch ein rein ehrenamtliches Angebot der RLC ist nicht ausreichend. Vielmehr wird ein bedarfsdeckendes, staatlich finanziertes aber unabhängiges Beratungsangebot benötigt. Dafür ist ein Zugang für verschiedene behördenunabhängige, spezialisierte und professionelle Beratungsstellen sowie für Anwältinnen unverzichtbar. Aus Sicht der Autorinnen sind die Verfahrensabläufe in den Ankunftscentren mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar.

³⁰ Memorandum, a. a. O. (Fn. 27), S. 28. Besonders schutzbedürftig sind nach der EU-Aufnahmerichtlinie Personen wie Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.

³¹ Vgl. Stellungnahme des Berliner Netzwerks für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge vom 20.6.2017: »Direktverfahren missachtet die Rechte besonders schutzbedürftiger Geflüchteter. Berliner Netzwerk fordert Schließung von Ankunftscentren und lehnt Direktverfahren ab.« Abrufbar bei www.ueberleben.org unter »Presse/Pressemitteilungen«.

³² Nina Hager und Jenny Baron, a. a. O. (Fn. 16), S. 20.

³³ Entsprechende Beratungsstellen sind etwa im »Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge« zu finden.

ANKER-Einrichtung Oberfranken (AEO) – Grundlagen, Kritik und Alternative

Inhalt

- I. ANKER-Einrichtungen in Bayern
- II. Aufbau und Organisation
- III. Verfahrensablauf
- IV. Kritik
 - 1. Verfahrensbeschleunigung
 - 2. Abwehrhaltung
 - 3. Intransparenz
 - 4. Auswirkungen auf Kommunen
- V. Alternative: Dezentrale Unterbringung
- VI. Fazit

Das CSU-geführte Bundesland Bayern nahm in den vergangenen Jahren eine Vorreiterrolle ein, wenn es darum ging, die Asylpolitik mit ihren Verfahren und Gesetzen zu verschärfen. Im Zentrum stehen dabei die Zentralisierung des Asylverfahrens und die rigorose Umsetzung einer auf Abschreckung ausgerichteten Asylpolitik. Das Fundament bilden dabei große Aufnahmeeinrichtungen, die in Bayern seit dem 1. August 2018 als *ANKER-Einrichtungen* geführt werden. Dieser Beitrag erläutert die Grundlagen dieser Einrichtungen und kommentiert sie kritisch. Der Beitrag ermöglicht einen Überblick und weist politische Alternativen auf.

I. ANKER-Einrichtungen in Bayern

Nach § 44 des Asylgesetzes (AsylG) sind die Bundesländer verpflichtet, »für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten«. Für diese Einrichtungen werden verschiedene Bezeichnungen synonym verwendet, etwa »Erstaufnahmeeinrichtung«.¹ Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 12. März 2018 wurde der Begriff der »ANKER-Einrichtung« eingeführt. Dieser steht für »Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung bzw. Rückführung«.² Die sieben Aufnahmeeinrichtungen in Bayern hatten in der Vergangenheit diverse unterschied-

liche Namen wie z. B. »Ankunfts- und Rückführungseinrichtung« (ARE) oder »Bayerisches Transitzentrum«.³ Seit dem Sommer 2018 tragen nun alle den Namen »ANKER-Einrichtung« in Verbindung mit dem Namen des jeweiligen Regierungsbezirks.

In Bayern existieren, geregelt durch die Asyldurchführungsverordnung (DVAsyl), sieben Aufnahmeeinrichtungen, in jedem Regierungsbezirk eine. Die beiden Einrichtungen in Bamberg und Manching/Ingolstadt sind zusätzlich »besondere Aufnahmeeinrichtungen« im Sinne des § 5 Abs. 5 AsylG. Betreiber der Aufnahmeeinrichtungen sind die Bezirksregierungen.

Besondere Aufnahmeeinrichtung und Beschleunigte Verfahren

Als besondere Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 5 Abs. 5 AsylG fungieren in Bayern lediglich die ANKER-Einrichtungen in Bamberg und in Manching. Dort sollen beschleunigte Asylverfahren im Sinne des § 30a AsylG durchgeführt werden. Diese betreffen in erster Linie Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten (§ 29a Abs. 1 Nr. 1 AsylG). Jedoch kann dies auch Asylsuchende betreffen, die ihre Identität falsch angegeben haben (§ 29a Abs. 1 Nr. 2 AsylG) oder die relevante Dokumente mutmaßlich zerstört haben (§ 29a Abs. 1 Nr. 3 AsylG). Diese Verfahren sollen innerhalb einer Woche beschieden werden (§ 29a Abs. 2 AsylG).

Die Aufnahmeeinrichtung in Bamberg nahm am 14. September 2015 ihren Betrieb auf. Hierzu wurde, wie für solche Aufnahmeeinrichtungen üblich, ein ehemaliges Kasernengelände genutzt. Die Einrichtung wurde zu diesem Zeitpunkt als besondere Aufnahmeeinrichtung unter dem Namen »Ankunfts- und Rückführungseinrichtung (ARE) II« geführt und beherbergte ausschließlich Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG, insbesondere aus den Balkanstaaten. Am 18. Juli 2017 wurde zusätzlich die Funktion der »normalen« Auf-

* Markus Kraft arbeitete von 2016 bis 2018 für die Caritas und war der erste Asylsozialberater in der Aufnahmeeinrichtung in Bamberg. Er engagierte sich darüber hinaus auch im Ombudsteam der Stadt Bamberg. *Anmerkung:* Alle angegebenen Quellen beziehen sich auf den Stand vom 15.9.2018.

¹ Siehe zu den verschiedenen Bezeichnungen auch die Übersicht in diesem Heft auf S. 335.

² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 14.3.2018, Rn. 4988 ff., abrufbar unter <https://is.gd/koalition2018>.

³ Regierung von Oberfranken 2018. Abrufbar bei www.regierung.oberfranken.bayern.de unter »ANKER-Einrichtung Oberfranken«.

nahmeeinrichtung nach §44 AsylG von Bayreuth nach Bamberg verlegt, womit die bisherige ARE II zur »Aufnahmeeinrichtung Oberfranken (AEO)« wurde. Dadurch wurde die Einrichtung für insgesamt 14 Nationalitäten zuständig, unter anderem für Russland, Eritrea, Syrien und Iran. Seit dem 1. August 2018 führt sie den Titel »ANKER-Einrichtung Oberfranken (AEO)«, wobei auch hier wieder lediglich der Name geändert wurde. Die AEO galt der bayerischen Staatsregierung schon vorher als Modell-Einrichtung für die bundesweit geplanten ANKER-Einrichtungen. Auf Grund der vergleichsweise hohen Zahl von Asylsuchenden aus Nigeria sind seit August alle ANKER-Einrichtungen in Bayern auch für diese Nationalität zuständig.

Die reine Namensänderung der bisherigen Aufnahmeeinrichtungen in ANKER-Einrichtungen macht deutlich, dass es sich in erster Linie um Symbolpolitik für den Bayerischen Wahlkampf 2018 handelt. Der großspurigen Aussage des bayerischen Ministerpräsidenten Markus Söder, dass Bayern »ein Vorbild für ganz Deutschland« sei und zeige, »wie es funktioniert«,⁴ steht die Kritik aus anderen Bundesländern gegenüber, dass es für die ANKER-Einrichtungen kein ausformuliertes Konzept gebe und es sich um »Schaufensterpolitik«⁵ handle.

II. Aufbau und Organisation

Die Idee hinter den ANKER-Einrichtungen ist die zentrale Unterbringung der Asylsuchenden sowie aller beteiligten Behörden auf einem Gelände. Dabei sollen maximal 1500 Asylsuchende in einer Einrichtung untergebracht werden. Die Zahl ist das Ergebnis der dreijährigen Erfahrung in Bamberg. Dabei war ursprünglich eine maximale Belegung von 4500 Menschen vorgesehen, die der Freistaat mit der Stadt Bamberg vertraglich vereinbarte. Zwar überschritt die Belegungszahl niemals die Marke von 1500 Personen, jedoch wurde deutlich, dass eine Unterbringung von 4500 Personen nicht praktikabel wäre. Die Aufnahmeeinrichtung gab daher vier Gebäude an das neue benachbarte Aus- und Fortbildungszentrum der Bundespolizei ab, womit die neue offizielle Maximalbelegung auf 3600 Personen sank. Offiziell blieb diese Vereinbarung bis zur Umwandlung in eine ANKER-Einrichtung im August 2018 bestehen.

Die ANKER-Einrichtung Oberfranken wird von der Regierung von Oberfranken betrieben. Diese organisiert die Hausverwaltung mit der Unterbringung der Asylsuchenden, die Registrierung und den Medizinischen

Dienst. Ebenfalls Teil der Regierung von Oberfranken ist die Zentrale Ausländerbehörde (ZAB), die für alle Ausländerangelegenheiten jenseits des Asylantrags zuständig ist. Des Weiteren befindet sich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auf dem Gelände. Dieses ist für die Entgegennahme und Bearbeitung des Asylantrags zuständig, inklusive der Anhörung und der Entscheidung. Zuständig für die Asylbewerberleistungen ist das Sozialamt der Stadt Bamberg, welches ebenfalls auf dem Gelände vertreten ist. Hinzu kommen noch eine Rechtsantragsstelle des zuständigen Verwaltungsgerichts und ein Büro der Agentur für Arbeit.

Neben diesen Behörden arbeiten noch weitere Organisationen auf dem Gelände, wie ein Sicherheitsdienst, das Rote Kreuz, welches eine Kleiderkammer organisiert, oder der Ehrenamtsverein Freund statt Fremd e. V. Die Asylsozialarbeit, welche seit Januar 2018 in Bayern Flüchtlings- und Integrationsarbeit heißt⁶, wird in Bamberg durch die drei Wohlfahrtsverbände Arbeiterwohlfahrt, Caritas und Diakonie in der AEO gewährleistet. Die Zentralisierung der Behörden auf einem Gelände sollte die Asylverfahren beschleunigen. Dieses Ziel wurde durchaus erreicht, denn während Asylsuchende auch vor dem starken Anstieg der Antragszahlen im Jahr 2015 teilweise mehrere Jahre auf den Abschluss ihres Verfahrens warteten, so ist das Asylverfahren durch das BAMF in der AEO 2018 durchschnittlich innerhalb weniger Monate abgeschlossen. Den Zweck der zentralen Unterbringung der Asylsuchenden machte die bayerische Staatsregierung dagegen von Beginn an deutlich: Die Einrichtungen dienen demnach der »Abwehr«⁷ Asylsuchender. Obwohl sich diese Aussage anfangs auf die besonderen Aufnahmeeinrichtungen bezog, lässt sie sich auch auf die ANKER-Einrichtungen übertragen, denn durch die reinen Namensänderungen änderte sich der Charakter der Einrichtungen seit Bestehen nie.

III. Verfahrensablauf

Asylsuchende, die in der AEO in Bamberg ankommen, durchlaufen ein zügiges Behördenverfahren. Dieses beginnt mit der Registrierung durch die Regierung von Oberfranken. Falls keine Ausweisdokumente zur eindeutigen Identifizierung vorliegen, werden digitale Geräte wie Mobiltelefone im Rahmen des sogenannten Integrierten Identitätsmanagements (IDMS) durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAMF ausgelesen, um die Herkunft besser prüfen zu können. Vormalig war dieses Verfahren Teil der Anhörung. Nach einer Wohnzuteilung innerhalb der Einrichtung erfolgt die Erstuntersuchung nach §62

⁴ Glas/Henzler/Köpf/Rost 2018: »Das sind die sieben neuen Ankerzentren in Bayern.« In: Süddeutsche Zeitung. Abrufbar bei www.sz.de, Beitrag vom 1.8.2018, 5:07 Uhr.

⁵ Niedersachsens Innenminister Boris Pistorius. In: Mitteldeutsche Zeitung. Abrufbar bei www.mz-web.de, Beitrag vom 6.8.2018, 17:33 Uhr.

⁶ Die Regelung wird in der Beratungs- und Integrationsrichtlinie (BIR) festgelegt. Abrufbar bei www.gesetze-bayern.de unter »BIR«.

⁷ Bayerischer Innenminister Joachim Herrmann. In: Fränkischer Tag vom 14.8.2015, S. 2.

AslyG durch den Medizinischen Dienst, inklusive der vorgesehenen Impfungen. Die notwendige Röntgenuntersuchung erfolgt dann in den nächsten Tagen.

Der nächste Schritt ist die Asylantragsstellung beim BAMF. Neu seit der Einführung der ANKER-Einrichtungen an dieser Stelle ist eine Asylverfahrensberatung durch das BAMF. Diese setzt vor der Asylantragsstellung an und soll die Asylsuchenden zum Verlauf des Asylverfahrens beraten. Die Beratung kann auch im weiteren Verlauf des Verfahrens bis zur Erläuterung des Bescheids in Anspruch genommen werden. Durchgeführt wird sie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAMF, die jedoch unabhängig von den Anhörern und Entscheiderinnen arbeiten. Dabei finden vorerst Gruppenberatungen statt, es können jedoch auch Einzelberatungstermine vereinbart werden. Die Asylverfahrensberatung des BAMF ist nicht geeignet, die neutrale Asylsozialarbeit zu ersetzen, schon deshalb, weil deren zweiter Schwerpunkt neben der Asylberatung die soziale Beratung ist.⁸ Jedoch wird durch die BAMF-Beratung in der Praxis zum Teil eine Beratungslücke geschlossen. Da die Asylsozialberatung der Wohlfahrtsverbände nicht die Zuzugsinformationen Asylsuchender in die ANKER-Einrichtung erhält, ist sie darauf angewiesen, dass die Klienten von sich aus zu der Beratung kommen. Trotz Öffentlichkeitsarbeit erfahren die Asylsuchenden erst verspätet von dem Beratungsangebot und nehmen dies oftmals erst wahr, wenn das Asylverfahren schon fortgeschritten ist. Die Asylverfahrensberatung des BAMF dagegen erreicht die Asylsuchenden noch vor der Antragsstellung und somit auch vor der bedeutenden Anhörung und kann somit darauf vorbereiten.

Nach der Asylantragsstellung und der wenige Tage später stattfindenden Anhörung beim BAMF verbleibt eine Wartezeit für die Asylsuchenden, in der die Behörde das Asylgesuch prüft. Bis hierhin sind nur wenige Tage vergangen. Der Entscheidungsprozess kann dagegen je nach Einzelfall wenige Wochen bis zu mehrere Monate dauern. Nach positivem Ausgang des Asylverfahrens werden die Menschen in dezentrale Gemeinschaftsunterkünfte umverteilt oder können schon direkt eigene Mietwohnungen beziehen. Bei Ablehnung des Asylantrags kann beim zuständigen Verwaltungsgericht Klage gegen den Bescheid des BAMF eingelegt werden. Hierzu steht eine Rechtsantragsstelle in der Einrichtung zu Verfügung. Im Jahr 2017 klagten rund 81 % aller Betroffenen gegen einen negativen Beschluss des Bundesamts. Gegen einen positiven Bescheid dagegen klagten rund 18 %, um einen besseren Schutzstatus zu erhalten.⁹

⁸ Ausführlich hierzu Kraft/Poßeckert 2018: Asylsozialarbeit in einer Aufnahmeeinrichtung: Grundlagen, Herausforderungen und Praxisbeispiele. In: Braches-Chyrek et al.: Bildungs- und Teilhabechancen geflüchteter Menschen. Kritische Diskussion in der Sozialen Arbeit. Barbara Budrich, S. 149–163.

⁹ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 19/1371 vom 33.2.2018. Abrufbar bei www.bundestag.de unter »Dokumente/Drucksachen«.

IV. Kritik

Bei der Analyse der ANKER-Einrichtungen ist zwischen der Zentralisierung der Behörden und der zentralen Unterbringung der Asylsuchenden zu differenzieren. Nach den dreijährigen Erfahrungen in Bamberg lassen sich kein notwendiger Zusammenhang zwischen diesen beiden Organisationsformen und keine nennenswert positiven Effekte für den Verfahrensprozess erkennen. Dagegen bleibt die bayerische Staatsregierung den Nachweis schuldig, dass die zentrale Unterbringung Asylsuchender gegenüber einer dezentralen Unterbringung das Asylverfahren beschleunigt oder gar verbessert. Dennoch wird dies stets als stärkstes Argument für die ANKER-Einrichtungen vorgebracht.

IV.1. Verfahrensbeschleunigung

Die bayerische Staatsregierung forciert die Entwicklung von ANKER-Einrichtungen stets mit den Argumenten, dass dadurch die Asylverfahren koordiniert und beschleunigt werden könnten. Nachdem die Politik in Deutschland jahrelang die Fluchtentwicklung weltweit und an den EU-Außengrenzen ignorierte, war man im Jahr 2015 unvorbereitet auf die hohe Zahl an Asylsuchenden. Die improvisierte Unterbringung in angemieteten Unterkünften, Sporthallen oder Zelt- und Containerlagern sollte schnellstmöglich wieder abgeschafft werden. Ziel war es, der Bevölkerung zu vermitteln, dass man die Lage unter Kontrolle habe. Dabei halfen große leer stehende Kasernenanlagen, in denen die Asylsuchenden in hoher Zahl untergebracht werden konnten. Ein weiterer Schritt war die schnelle Bearbeitung von Altfällen. Menschen, die jahrelang auf eine Antwort in ihrem Asylverfahren warteten und dementsprechend schon lange in der deutschen Gesellschaft integriert waren, wurden nun verpflichtet, in die Aufnahmeeinrichtungen zu ziehen, wo ihre Verfahren dann zügig bearbeitet wurden. Kinder, die länger in Deutschland gelebt hatten als in ihren Herkunftsstaaten, wurden mit ihren Familien zuerst aus ihrem sozialen Umfeld gerissen und dann abgeschoben.

Durch die hohe Zahl von Asylsuchenden wurde es darüber hinaus notwendig, den Prozess der Asylverfahren deutlich zu beschleunigen. Zustände, dass Verfahren mehrere Jahre dauerten, konnten nicht weiter hingenommen werden, insbesondere, weil auch innenpolitisch und gesellschaftlich zunehmend Druck ausgeübt wurde, die Asylummigration wieder zu reduzieren. Die Verfahrensbeschleunigung durch eine zentrale Koordinierung der Behörden stößt jedoch an ihre Grenzen. Zwar wurden die Behörden personell stark aufgestockt, dennoch benötigt die individuelle Prüfung jedes Asylantrags Zeit, vor allem in komplizierten Fallkonstellationen.

Dagegen existiert weiterhin ein schwerwiegender Schwachpunkt bei der zentralen Behördenstrukturie-

rung in ANKER-Einrichtungen, der den Verfahrensprozess ausbremst. Gleichwohl sich alle beteiligten Behörden räumlich angenähert haben, so sind sie in ihrer Zusammenarbeit doch weiterhin durch verschiedene Verwaltungsebenen in ihrer Arbeit getrennt. So nutzen beispielsweise das BAMF als Bundesbehörde, die ZAB als Bezirksbehörde und das Sozialamt als kommunale Behörde verschiedene und inkompatible Verwaltungssysteme. Die Behörden sind jedoch in ihrer Arbeit von der Arbeit der anderen Behörden abhängig, weswegen Dokumente, Informationen und Entscheidungen trotz der räumlichen Nähe auf herkömmlichen Wege ausgetauscht werden. Noch deutlicher wird die schlecht funktionierende Behördenzusammenarbeit bei bezirks- oder länderübergreifenden Fällen, beispielsweise bei Umverteilungen. Monatliche Verzögerungen von unstrittigen Familienzusammenführungen sind in der Praxis keine Seltenheit und können oftmals erst mit anwaltlichem Druck durchgesetzt werden. Solange dies nicht geändert wird, kann die Zentralisierung der Behörden lediglich einen Teil ihrer potentiellen Prozessverbesserung bewirken.

Die Zahl Asylsuchender konnte in den letzten Jahren zwar europaweit deutlich reduziert werden, dass Asylsuchende hier ankommen, wird sich aber nicht vollständig verhindern lassen. Vor diesem Hintergrund rückt die Verfahrensbeschleunigung zunehmend in den Fokus, um das erklärte Ziel zu erreichen, die Zahl der in Deutschland lebenden Asylsuchenden zu reduzieren. Hierfür wurden in den letzten Jahren nicht nur eine Reihe von Gesetzesänderungen und Behördenumstrukturierungen vorgenommen, sondern es wurde erkennbar auch die Quantität gegenüber der Qualität in der praktischen Arbeit priorisiert.

Der Qualitätsverlust macht sich am stärksten in der Arbeit des BAMF deutlich. Insbesondere in den Bescheiden der beschleunigten Verfahren (§ 30a AsylG) zeigt sich, dass die Qualität der Einzelfallprüfung nachgelassen hat.

Vergleicht man verschiedene Bescheide, wird deutlich, dass oftmals nur die Personendaten und die Angaben aus der Anhörung in einer Vorlage geändert werden.

Auch die Aufhebungsquote von Bescheiden durch Verwaltungsgerichte zeigt, dass der politische Druck sich negativ auswirkt. Im Jahr 2017 beispielsweise wurden 22% Klagen gegen Bescheide des BAMF zugunsten der Asylsuchenden entschieden. In der Entwicklung seit 2015 stieg diese Zahl deutlich an, was einen stetigen Qualitätsverlust der Arbeit des BAMF verdeutlicht. Dieser lässt sich nicht zuletzt darauf zurückführen, dass das BAMF seine Ansprüche der Qualifizierung der Entscheiderinnen und Entscheider reduzierte, um schnell neues Personal einstellen zu können.

Hinzu kommt, dass diese Zahl wohl noch deutlich höher ausfallen würde, stünde den Betroffenen eine ausreichende und adäquate Rechtsberatung zu Verfügung. Die anwaltliche Infrastruktur in den betroffenen Städten ist für eine solche hohe Anzahl an Klienten jedoch bei Weitem nicht ausreichend.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die ANKER-Einrichtungen und insbesondere die zentrale Unterbringung der Asylsuchenden keine Verfahrensverbesserung bewirkt. Nötig wären hierfür stattdessen der Personalausbau bei den Behörden, die Qualitätssicherung, eine adäquate Rechtsberatung und die bessere Behördenzusammenarbeit.¹⁰

IV.2. Abwehrhaltung

Die Abwehrhaltung wird in den ANKER-Einrichtungen in verschiedenen Punkten der Lebensumstände deutlich, indem die Asylsuchenden nicht schützend aufgenommen werden, sondern ihr Leben erschwert wird, was offenbar der Abschreckung dienen soll. Dabei wird erneut deutlich, dass kein Grundsatzkonzept für diese Einrichtungen mit einheitlichen Standards vorliegt.¹¹ Zwar existieren »Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften«¹², die gemeinsam vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) herausgegeben wurden. Diese sind jedoch für die Bezirksregierungen als Betreiber der ANKER-Einrichtungen nicht bindend, was beispielsweise die Regierung von Oberfranken bei Kritik an der Art der Unterbringung stets betont. Das Asylgesetz regelt lediglich, dass die Bundesländer Aufnahmeeinrichtungen betreiben müssen.¹³ Wie dies jedoch geschieht, ist nicht geregelt. Dies gilt in Bayern sogar auf Länderebene, weswegen es zwischen den verschiedenen ANKER-Einrichtungen große Unterschiede gibt.¹⁴

Ein wesentlicher Kritikpunkt ist die Art der Unterbringung der Asylsuchenden.¹⁵ In der AEO in Bamberg gibt es 16 Wohngebäude mit ca. 282 Wohnungen. Die Wohnungen haben eine Größe von 85–115 m² und sind mit einem Bad, sowie je nach Größe teilweise auch mit einer weiteren Toilette ausgestattet. Hinzu kommt eine Küche, die jedoch nicht als solche genutzt werden kann, da es den Asylsuchenden nicht gestattet ist, sich selbst zu verpflegen. Daher sind dort keine Geräte vorhanden, sondern lediglich die alten Schränke der US-amerikanischen Kaserne. Den Asylsuchenden steht ein Frühstück, ein Mittag- und

¹⁰ Vgl. Hess/Pott/Schammann/Scherr/Schiffauer 2018. Welche Auswirkungen haben »Anker-Zentren«? Eine Kurzstudie für den Medien dienst Integration, S. 3. Abrufbar bei www.rat-fuer-migration.de unter »Publikationen«.

¹¹ Vgl. ebd., S. 5 f.

¹² BMFSFJ/UNICEF 2017: Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften. Abrufbar unter <https://is.gd/mindest>.

¹³ § 44 AsylG.

¹⁴ Das Aufnahmegesetz (AufnG) beinhaltet keinerlei Vorgaben für Aufnahmeeinrichtungen. Abrufbar bei www.gesetze-bayern.de unter »AufnG«.

¹⁵ Vgl. Hess u. a., a. a. O. (Fn. 10), S. 5.

ein Abendessen in einer zentralen Kantine zu Verfügung. Die Wohnungen sind je nach Größe in vier oder fünf Zimmern aufgeteilt. Entgegen den Vorgaben der oben genannten Mindeststandards sind die Räume nicht abschließbar, was die Privatsphäre und Sicherheit der Asylsuchenden stark einschränkt.¹⁶ Es existieren auch keine Schließfächer, weswegen die Betroffenen ihren Besitz nicht sicher verwahren können. Begründung dafür, dass Räume nicht abschließbar sind, ist laut der Regierung von Oberfranken der Brandschutz. Hierbei handelt es sich aber offenbar um ein vorgeschobenes Argument, insbesondere da beispielsweise in der ANKER-Einrichtung Oberpfalz in Regensburg die Räume abschließbar sind. Des Weiteren werden in der AEO in Bamberg alleinreisende Männer gemeinsam mit Familien untergebracht. Auch dies entspricht nicht den genannten Mindeststandards.¹⁷ Laut Regierung von Oberfranken hat die gemischte Unterbringung jedoch eine befriedigende Wirkung, insbesondere auf junge Männer. Diese Begründung muss als zynisch bewertet werden, denn selbst wenn es eine solche Wirkung geben sollte, gehen die Zustände zulasten des Wohls und der Sicherheit der Familien. Neben diesen Beispielen kommt die ANKER-Einrichtung auch in vielen weiteren Punkten den Anforderungen der Mindeststandards für Flüchtlingsunterkünfte nicht nach, sei es in baulichen, Schutz- oder Bildungsmaßnahmen.

Im Mai und Juni 2018 wurde die Belegungsdichte in der AEO untersucht. Ergebnis dabei war, dass ca. 40 % der Wohnungen leer standen und nicht genutzt wurden. In den belegten Wohnungen lag der Median bei 8–9 Personen. Die Maximalbelegung lag in einer Wohnung bei 16 Personen. Diese Zahlen zeigen, dass trotz der Möglichkeit, die Belegungsdichte in der Einrichtung zu verringern, die Regierung dies gezielt nicht tut. Es werden damit künstlich die Kapazitäten ausgereizt, was ein stärkeres Konfliktpotential und eine höhere psychische Belastung der Bewohner mit sich bringt. Auch hier gibt es keine festgesetzten Regelungen, wie hoch die Belegungsdichte in Aufnahmeeinrichtungen sein darf.

Ein weiterer zermürendender Aspekt ist die Aufenthaltsdauer in einer ANKER-Einrichtung. Dabei sind es keine Einzelfälle, wenn Menschen deutlich länger als drei Monate in den Einrichtungen leben. Die Gesetzeslage lässt dies auch insoweit zu, als für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten grundsätzlich die Verpflichtung gilt, während des Verfahrens in der Aufnahmeeinrichtung zu leben. Darüber hinaus sind sie bei Ablehnung ihres Asylantrags als »offensichtlich unbegründet« oder als »unzulässig« (im Dublinverfahren) verpflichtet, dort zu wohnen.¹⁸ Lassen die Behörden nach negativem Dublin-Bescheid die Überstellungsfrist verstreichen und geht die Zuständigkeit des Verfahrens an Deutschland über,

haben diese Personen schon mindestens sieben Monate und mehr in der ANKER-Einrichtung gelebt.

In allen anderen Fällen gilt, dass die Asylsuchenden nach sechs Monaten die ANKER-Einrichtung verlassen dürfen, wobei der im Juli 2017 hinzugefügte Abs. 1b im §47 AsylG den Ländern sogar ermöglicht, die Frist auf bis zu 24 Monate zu verlängern. Bayern nutzt diese Möglichkeit und hat die 24-Monate-Regelung im AufnG verankert.¹⁹ Sollte jedoch die Regierung einer Umverteilung zustimmen, geschieht dies nur auf Antrag der Asylsuchenden. Eine automatische Umverteilung nach sechs Monaten findet in der Regel nicht statt. Diese langen Zeiträume von bis zu zwei Jahren in einer Unterkunft dieser Dimension und unter diesen Lebensumständen sind nicht nur hinderlich für die Integration, sondern werden gezielt genutzt, um die Menschen »abzuwehren«.

Ein weiterer Aspekt ist die mangelnde Beschäftigung im alltäglichen Leben in einer ANKER-Einrichtung. Nicht nur, dass es den Asylsuchenden während der Dauer der Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung verwehrt bleibt, eine Arbeit aufzunehmen oder eine Ausbildung zu beginnen, es fehlt auch an grundlegenden Beschäftigungsmöglichkeiten. Im Frühjahr 2018 beschäftigte die Regierung bei einer Belegung mit 1400 Asylsuchenden ca. 40 Personen in Hilfsmaßnahmen in der Kantine oder bei der Pflege des Geländes. Darüber hinaus existieren keine Angebote. Diese Untätigkeit geht wiederum einher mit höherer Kriminalität, mehr Konflikten und einer starken psychischen Belastung. Sie ist Teil einer allgemeinen Isolation und der Verhinderung von Integration in die Gesellschaft.²⁰

IV.3. Intransparenz

Neben den funktionalen Problemen der ANKER-Einrichtungen ist die hohe Intransparenz der Vorgänge innerhalb der Einrichtungen ein zentrales Problem. In Bamberg wurde ein Ombudsteam mit Vertretern der Stadtratsfraktionen und der Zivilgesellschaft eingesetzt, das die Vorgänge in der AEO prüfen und vermitteln soll. Da dieses Gremium jedoch keine Handlungsbefugnisse innehat, fungiert es nur sehr eingeschränkt als Kontrollinstanz. Jahrelange Forderungen werden seitens der Regierung von Oberfranken stets abgewiesen. Eine offizielle staatliche Kontrollinstanz sind innerbehördliche Strukturen. Beispielhaft dient die Regierung von Oberfranken als Kontrollbehörde für das Sozialamt der Stadt Bamberg. Dass diese Kontrollstrukturen innerhalb der beteiligten Behörden nicht neutral funktionieren, zeigt sich immer wieder.

Ein Beispiel, das 2018 öffentlich wurde, war die Kürzung von Asylbewerberleistungen durch das Sozialamt

¹⁶ Mindeststandards, a. a. O. (Fn. 12), S. 25.

¹⁷ Mindeststandards, a. a. O. (Fn. 12), S. 37.

¹⁸ §47, Abs. 1a AsylG.

¹⁹ Art. 2, Abs. 2, Satz 1 AufnG.

²⁰ Vgl. Hess u. a., a. a. O. (Fn. 10), S. 5.

der Stadt Bamberg. Dabei wurden Asylsuchenden die finanziellen Leistungen gestrichen, wenn ihre Asylanträge im Dublinverfahren als »unzulässig« abgelehnt worden waren. Die Kürzungen der Asylbewerberleistungen sind in diesen Konstellationen schon im Grundsatz sehr umstritten, da die Betroffenen nicht selbst ausreisen können, sondern von den deutschen Behörden an die Behörden des zuständigen europäischen Staates überstellt werden. Unabhängig von dieser Grundsatzdiskussion beging das Sozialamt der Stadt Bamberg gravierende Formfehler. So hörte die Behörde die Betroffenen vor der Entscheidung beispielsweise nicht an. Außerdem wurde auch kein Bescheid für die Leistungskürzungen ausgestellt. Nach der aufkommenden Kritik durch die Wohlfahrtsverbände, das Ombudsteam, den Verein Freund statt Fremd e.V. und den Bayerischen Flüchtlingsrat bestritten sowohl die Stadt Bamberg als auch die Regierung von Oberfranken als Kontrollbehörde, überhaupt in diesen Fällen die Sozialleistungen zu kürzen und beteuerten, dass es sich um Einzelfälle handelte.²¹ Erst durch Urteil des 18. Senats des Landessozialgerichts in Schweinfurt wurde das Vorgehen geändert.²²

Ein weiteres Beispiel für das intransparente Vorgehen innerhalb der AEO ist, dass die Regierung von Oberfranken zwar Umverteilungsanträge annimmt, diese jedoch nicht schriftlich per Bescheid und Rechtsbehelfsbelehrung beantwortet. In diesen Fällen sind die Betroffenen auf rechtliche Vertretung angewiesen, die sie jedoch zu meist nicht finanzieren können, und die nur schwer zu erreichen ist.

Intransparenz besteht darüber hinaus auch gegenüber der Bevölkerung. In der Stadt Bamberg gab es bis heute, mit Ausnahme von geschlossenen Informationsveranstaltungen für die direkte Nachbarschaft, kein Informations- oder Diskussionsforum von offizieller Seite. Fazit dieser fehlenden Informationspolitik sind Gerüchte und Falschinformationen über die wirkliche Situation in der ANKER-Einrichtung. Hinzu kommt, dass der Presse der Zugang zu der Einrichtung verwehrt wird. Lediglich zu zentral organisierten Pressesammelterminen können Journalisten sich anmelden.

Neben der unbewiesenen Argumentation, die zentrale Unterbringung der Menschen würde die Asylverfahren beschleunigen, ist auch das Argument fragwürdig, die ANKER-Einrichtungen seien kostengünstiger für den Staat als die dezentrale Unterbringung. Auch hier bleibt das Modell ohne zukunftsfähiges Konzept und intransparent. Deutlich macht dies unter anderem ein Vergleich zweier ANKER-Einrichtungen: So kostete der Betrieb der AEO in Bamberg im Jahr 2017 den Freistaat 2,1 Millionen Euro. Hinzu kommen noch 2,6 Millionen Euro für Perso-

nalkosten und 6 Millionen Euro für Verpflegungskosten. Die ANKER-Einrichtung Niederbayern in Deggendorf dagegen brachte es auf 14 Millionen Euro Betriebskosten, 2,5 Millionen Euro Personal- und 2,9 Millionen Euro Verpflegungskosten.²³ Bedenkt man, dass in Bamberg ungefähr dreimal so viele Asylsuchende untergebracht waren, verstärkt sich der Unterschied noch einmal gravierend. Erklären lassen sich die Zahlen dadurch, dass der Bund das große Gelände der AEO in Bamberg mietfrei zu Verfügung stellt. Dies ist ungewöhnlich und andernorts, wie beispielsweise in Deggendorf, nicht der Fall. Mehrkosten bei Großunterkünften fallen außerdem für Sicherheitspersonal oder für die Verpflegung an.

Weitere Beispiele für die Kostenbeschönigung sind die Einsparungen, die man bei den Asylbewerberleistungen vornimmt. So wird beispielsweise Kleidung als Sachleistung an die Asylsuchenden ausgegeben, wie es auch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) im § 3 vorsieht. Dabei handelt es sich jedoch in Bamberg um Kleiderspenden, die durch das Rote Kreuz organisiert werden. Legt man hier den in der Abteilung 3 des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG) für Kleidung und Schuhe vorgesehenen Posten in Höhe von ca. 35€ zugrunde²⁴, ergeben sich alleine hierdurch jährliche Einsparungen in der AEO in Bamberg von mehr als einer halben Million Euro auf Kosten der Asylsuchenden. Die Kleiderspenden decken nicht den Bedarf an notwendiger Kleidung, beispielsweise für überwiegend großgewachsene schlanke Menschen aus Südafrika. Durch solche Rechnungen werden ANKER-Einrichtungen gegenüber dezentralen Unterkünften, die unter anderem im AsylbLG mehr Geld statt Sachleistungen vorsehen, schön gerechnet.

IV.4. Auswirkungen auf Kommunen

Die ANKER-Einrichtungen wirken sich in erster Linie auf die betroffenen Asylsuchenden aus, aber auch die betroffenen Städte spüren nachteilige Effekte.²⁵ Seit der vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Freistaat Bayern und der Stadt Bamberg im Jahr 2015 versucht die Stadt, die Schließung bzw. zumindest die Verkleinerung der ANKER-Einrichtung zu erreichen. Dabei herrscht parteiübergreifend Konsens darüber, auch bei der Christlich-Sozialen Union (CSU). Insgesamt besteht kaum eine gesellschaftliche Akzeptanz für die ANKER-Einrichtung. Zwar mit unterschiedlichen Argumentationen, dennoch im Ergebnis einig, werden die Großunterkünfte gesellschaftlich abgelehnt. In Bamberg, wie aber auch in anderen betroffenen Städten, wird die Diskussion zusätzlich zu der inhaltlichen Debatte durch die prekäre Situation des

²¹ Hägele 2017: Schwere Vorwürfe gegen die Stadt. In: Fränkischer Tag vom 12.10.2017, S. 9.

²² LSG Bayern, Beschluss vom 19.3.2018 – L 18 AY 7/18 B ER – asyl.net: M26314.

²³ Bayerischer Landtag 2018: Drucksache 17/20725, S. 8. Abrufbar bei [www.bayern.landtag.de/unter »Dokumente/Drucksachen«](http://www.bayern.landtag.de/unter/Dokumente/Drucksachen).

²⁴ § 5, Abs. 1 und § 6, Abs. 1 RBEG.

²⁵ Vgl. Hess u. a., a. a. O. (Fn. 10), S. 8 ff.

Wohnungsmarkts angefacht. Eine Großunterkunft wie die AEO verschärft diese Situation zusätzlich und es stößt auf Unverständnis, wenn ca. 40 % der Wohnungen nicht genutzt werden. Dieser gesellschaftliche Druck wird an die Lokalpolitik abgegeben. Doch anstatt die betroffenen Städte zu entlasten, werden zunehmend dezentrale Gemeinschaftsunterkünfte geschlossen und die Asylsuchenden werden so lange wie möglich in den ANKER-Einrichtungen untergebracht.

V. Alternative: Dezentrale Unterbringung

Die Alternative zu ANKER-Einrichtungen scheint sehr simpel, denn sie existiert als paralleles System schon: Nach Anerkennung des Asylgesuchs, nach langer Wartezeit während des Asylverfahrens oder aus anderen Umverteilungsgründen werden die Menschen in dezentrale Gemeinschaftsunterkünfte umverteilt. Dies geschieht nun zunehmend auch aufgrund von Überbelegung in den ANKER-Einrichtungen, da diese in der Maximalbelegung stetig begrenzt wurden. In Bamberg werden Asylsuchende mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit schon während des noch laufenden Asylverfahrens umverteilt, da die Unterbringungsgrenze von 1500 Personen der Einrichtung erreicht wird. Dieses Vorgehen steht im Kontrast zu den gesetzlichen Möglichkeiten und der Praxis, Asylsuchende bis zu 24 Monate in der ANKER-Einrichtung unterzubringen.

Diese alternative dezentrale Unterbringung existiert jedoch nicht nur im Jahr 2018 parallel zu den zentralen ANKER-Einrichtungen, sondern hat sich in der Historie der Asilmigration in Deutschland über Jahre bewährt. Massenunterkünfte wurden dagegen nach den Erfahrungen in den 1990er Jahren zum Anfang des neuen Jahrtausends zunehmend abgeschafft.²⁶ Die dezentrale Unterbringung wurde dabei weiterentwickelt und in den 2000er Jahren zum Beispiel im Leverkusener Modell ausgearbeitet. Dabei handelt es sich um eines der wenigen wissenschaftlich ausgearbeiteten Konzepte der Unterbringung Asylsuchender. Die Entwicklung der ANKER-Einrichtungen ist also ein erkennbarer Rückschritt gegenüber den Erkenntnissen, die vor Jahrzehnten an vielen Orten bereits zu einem Umdenken geführt hatten.²⁷

Leverkusener Modell

Das Leverkusener Modell wurde Anfang der 2000er Jahre im Auftrag der Stadt Leverkusen entwickelt. Es sieht statt einer Unterbringung in Großunterkünften die dezentrale Verteilung Asylsuchender vor. Dabei wird weniger auf spezielle Unterbringungsformen gesetzt, als vielmehr auf die selbstständige Wohnungsmietung. Die Asylsuchenden sollen somit direkt in die Gesellschaft integriert werden und soweit wie möglich ein normales Leben führen können. Diese Art der Unterbringung ist gegenüber einer zentralen Unterbringung sowohl für die betroffenen Asylsuchenden als auch für die Stadtgesellschaft von Vorteil. Auch aus finanzpolitischer Sicht zeigte sich das Modell erfolgreich und ersparte der Stadt Leverkusen Millionenkosten.²⁸

Betrachtet man die aktuellen Zahlen Asylsuchender, wurden im Zeitraum Januar bis August 2018 15.380 Asylersuchenträge in Bayern gestellt.²⁹ Bei einer einfachen dezentralen Verteilung in Relation zu der Einwohnerzahl hätten die bayerischen Gemeinden damit 12 Asylsuchende pro 10.000 Einwohner aufnehmen müssen. Für Bamberg wären das damit statt ca. 1.400 Personen nur rund 90 gewesen. Dies hieße einerseits eine deutliche Entlastung der aktuellen ANKER-Einrichtungsstandorte und andererseits eine vertretbare Mehrbelastung aller anderen Kommunen. In Summe sind auch die Kosten der dezentralen Unterbringung billiger, wobei die Kosten der ANKER-Einrichtungen zur Entlastung der Kommunen genutzt werden können.³⁰

Das Modell der dezentralen Unterbringung würde jedoch nicht bedeuten, dass Aufnahmeeinrichtungen vollständig abgeschafft werden sollen. Die Behördenzentralisierung ist wie oben beschrieben eine positive Entwicklung der letzten Jahre. Hinzu kommt die notwendige Organisation der Erstaufnahme und der Registrierung ankommender Asylsuchender. Hierzu bieten sich zentrale Einrichtungen an. Dabei könnten die Asylsuchenden wie oben im Verfahren beschrieben ca. eine Woche in der Aufnahmeeinrichtung alle wichtigen ersten Schritte im Asylverfahren durchlaufen und dann dezentral umverteilt werden. Aufgrund dieser kurzen Verweildauer lässt

²⁶ Vgl. Schiffauer 2018. Das kann die Politik nicht wollen. Abrufbar bei www.tageschau.de vom 8.6.2018. Vgl. Hess u. a., a. a. O. (Fn. 10), S.9.

²⁷ Ebd.

²⁸ Popp/Röbel 2013. Wohnung statt Container. In: Spiegel Online. Abrufbar bei www.spiegel.de vom 26.8.2013.

²⁹ BAMF 2018. Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe August 2018, S. 7. Abrufbar bei www.bamf.de unter »Infothek/Statistiken/Asylzahlen«.

³⁰ Vgl. Hess u. a., a. a. O. (Fn. 10), S. 7. Vgl. Wendel 2014. Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, S. 28–30. Abrufbar bei www.proasyl.de unter »Material/Broschüre«.

sich die Größe der Aufnahmeeinrichtungen stark reduzieren, sodass eine Kapazität wie beispielsweise in der ANKER-Einrichtung der Oberpfalz in Regensburg von ca. 500 Asylsuchenden denkbar ist.

V. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die ANKER-Einrichtungen nicht auf einem ausgearbeiteten Konzept beruhen, sondern eine Interimsregelung, bedingt durch eine Ausnahmesituation darstellen. Ihr Zweck besteht dabei nicht in der Organisationsverbesserung der Asylpolitik, sondern in der politisch gewollten Abwehr Asylsuchender. Sie dienen damit nicht als zukunftsorientiertes Modell. Um politische Ziele durchzusetzen, werden in mehrfacher Hinsicht sowohl die Bedürfnisse der betroffenen Asylsuchenden als auch die der betroffenen Kommunen übergangen. Die erwünschten Effekte durch die zentrale Unterbringung in Großunterkünften, wie die Verfahrensbeschleunigung oder Kosteneinsparung, bleiben aus. Dem gegenüber steht die alternative dezentrale Unterbringung, die sich in der Vergangenheit bewährt hat und positiv evaluiert wurde. Es fehlt nur am politischen Willen, weswegen zu hoffen bleibt, dass die anderen Bundesländer nicht dem Beispiel Bayerns folgen werden. Die Folgen dieser Politik sind heute schon spürbar, sowohl im Frust der Asylsuchenden, die monatelang den Zuständen in den ANKER-Einrichtungen ausgesetzt sind, als auch in der Gesellschaft, die miterlebt, dass die ANKER-Einrichtungen kein asylpolitisches Problem lösen. Diese Effekte werden zunehmen, wenn die Einrichtungen weiter bestehen oder sogar ausgebaut werden.

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 neunmal 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
E-Mail: bestellservice@ariadne.de
Internet: <https://www.ariadne.de/engagiert/zeitschrift-asylmagazin/>

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.

familie.asyl.net Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und schutzberechtigten Personen.

adressen.asyl.net Bundesweite Datenbank mit Beratungsangeboten.

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.

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).

