



Informationsverbund
ASYL & MIGRATION

Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017

Beratung und Rechtsschutz im Asylverfahren

Beiträge zu den Anforderungen an die rechtliche Beratung
und Vertretung von Schutzsuchenden

- Laura Hilb:
Effektiver Zugang zu Recht im Asylverfahren
- Ruth Weinzierl:
Asylverfahrensberatung in Deutschland
- Jenny Baron und Nina Hager:
Verfahrensgarantien für Asylsuchende mit
besonderen Bedürfnissen
- Ulrich Maidowski und Jens Hanschmidt:
Professionelle Rechtsberatung und
Prozessführung

Träger des Informationsverbunds Asyl und Migration sind:



In Kooperation mit



Impressum:

Beratung und Rechtsschutz im Asylverfahren – Beiträge zu den Anforderungen an die rechtliche
Beratung und Vertretung von Schutzsuchenden,
Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017

Herausgeber: Informationsverbund Asyl und Migration e. V.
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4 | 10405 Berlin
kontakt@asyl.net | www.asyl.net

V. i. S. d. P. und Redaktion: Johanna Mantel, Michael Kalkmann

Die Beiträge geben nicht unbedingt die Auffassung des Herausgebers wieder.

© Informationsverbund Asyl und Migration, Juli 2017. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit
Genehmigung der Autorinnen und Autoren sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration
gestattet.

ISSN des Asylmagazins: 1613-7450

Diese Broschüre wurde gefördert vom
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Beratung und Rechtsschutz im Asylverfahren

Beiträge zu den Anforderungen an die rechtliche
Beratung und Vertretung von Schutzsuchenden

Hinweis

Für die im Internet veröffentlichte Version wurde eine Quellenangabe ergänzt
(S.9), außerdem wurde eine Korrektur im Inhaltsverzeichnis vorgenommen.

Inhalt

Laura Hilb: Effektiver Zugang zu Recht Der Anspruch auf Rechtsberatung während des Asylverfahrens.....	2
Ruth Weinzierl: Asylverfahrensberatung in Deutschland Zur aktuellen Debatte über Stärkung und Standards unabhängiger Bera- tungsangebote	9
Nina Hager und Jenny Baron: Eine Frage von Glück und Zufall Zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren	17
Ulrich Maidowski und Jens Hanschmidt: Flüchtlingsrecht vor Gericht Professionelle Rechtsberatung und Prozessführung	27

Effektiver Zugang zu Recht

Der Anspruch auf Rechtsberatung während des Asylverfahrens

Die Anhörung vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist das Kernstück des Asylverfahrens und das dort Vorgetragene entscheidet meist darüber, ob ein Schutzstatus zugesprochen wird oder nicht. Die Anforderungen in der Anhörung sind enorm, demgegenüber stehen Schutzsuchende, die sich häufig in einem psychischen und physischen Ausnahmezustand befinden und denen weder das Rechtssystem noch die Landessprache bekannt ist. Der folgende Beitrag soll darstellen, aus welchen Normen sich ein Anspruch auf Asylverfahrensberatung während des Asylverfahrens ergibt, damit Schutzsuchende ihre Rechte effektiv wahrnehmen können.

Inhalt

- I. Einleitung und Problemstellung
- II. Die Anhörung im Asylverfahren
- III. Zugang zu Recht
 1. Rechtsstaatsprinzip
 2. EU GR-Charta und EMRK
 3. EU-Asylverfahrensrichtlinie
 4. EU-Aufnahmerichtlinie
 5. Asylgesetz
 6. Völkerrechtliche Vorgaben
 7. UNHCR-Richtlinien
 8. Zwischenfazit: Anspruch auf effektiven Zugang zu Recht auf Schutz
- IV. Projekte zur kostenlosen Rechtsberatung von Asylsuchenden
 1. Schweiz
 2. Vereinigtes Königreich
 3. Deutschland
- V. Fazit

I. Einleitung und Problemstellung

In den letzten Jahren, vor allem seit 2015, hat sich viel getan bei den Asylverfahren in Deutschland. Einerseits beklagen Schutzsuchende seit Langem und auch weiterhin¹ die mehrere Monate und teilweise Jahre andauernden Asylverfahren; andererseits verkürzt sich die Dauer der Asylverfahren von neu ankommenden Schutzsuchenden jedoch auf nur 48 Stunden. Da bleibt wenig Zeit, sich zu orientieren und auf das Asylverfahren und die wichtige Anhörung vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vorzubereiten. Unabhängig von der

Verfahrensdauer stellt sich aber vor allem auch die Frage, welche Garantien Deutschland gewährleisten muss, damit die Asylverfahren auch in der Kürze der Zeit fair und sorgfältig ablaufen. Denn es müssen zwingend rechtsstaatliche Garantien gewahrt werden, die nicht durch eine erhoffte und tatsächlich eintretende Beschleunigung der Verfahren konterkariert werden dürfen.

Eine zügige Durchführung des Asylverfahrens muss prinzipiell in das rechtliche Konzept des internationalen Schutzes hineingelesen werden, weil jeder Tag, den das Verfahren dauert, ein Tag der Nichtgewährung der von Anfang an zustehenden Rechte ist.² Eine Verfahrensverkürzung darf aber nicht auf Kosten anderer Garantien gehen, Möglichkeiten des Einlegens von Rechtsmitteln einschränken oder andere Rechtspositionen beschneiden, geschweige denn sich auf die Qualität des Asylverfahrens auswirken.³ So hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Flughafenverfahren 1996 festgestellt, dass

»[...] diese auf besondere Beschleunigung des Verfahrens zielenden Regelungen es jedenfalls durch ihr Zusammenwirken als möglich erscheinen lassen, dass individuelle verfahrensrechtliche Rechtspositionen in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarem Maße beeinträchtigt werden.«⁴

In dieser Entscheidung wurde zudem festgestellt, dass eine Rechtsberatung und Zugang zu anwaltlicher Ver-

* Laura Hilb ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht bei Prof. Dr. Jürgen Bast und ist dort im Leitungsteam der Refugee Law Clinic tätig.

¹ Siehe Ergänzende Asylstatistik für 1. Quartal 2017, BT-Drs. 18/12623: durchschnittliche Verfahrensdauer (inklusive der Wartezeit bis zur Asylantragstellung): 14 Monate, abrufbar auf bundestag.de unter Dokumente/Drucksachen; PM Ulla Jelpke »Zwielichte Rechentricks der Bundesregierung sollen lange Asylverfahrensdauer schönen« vom 8.6.2017, abrufbar auf ulla-jelpke.de unter Archiv/2017/Juni.

² Stern, Rechtsberatung für Asylsuchende, 2012, S. 290.

³ Amnesty International, AWO, BAfF, 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. 11.

⁴ BVerfG, Urteil vom 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93 – BVerfGE 94, 166 (187).

tretung (vor allem bei einer ablehnenden Entscheidung) gegeben sein muss. Sollte daher nicht auch bei der kurzen Verfahrensdauer, wie sie zur Regel werden soll, mindestens der Zugang zu Beratungsstellen sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gewährleistet sein? Dieser Artikel beleuchtet, aus welchen Regelungen sich dieser Anspruch auf Rechtsberatung für Schutzsuchende während des gesamten Asylverfahrens ergibt.

II. Die Anhörung im Asylverfahren

Kernbestandteil eines jeden Asylverfahrens ist die Anhörung vor dem BAMF, in der hohe Anforderungen an Schutzsuchende gestellt werden. Der Vortrag während der Anhörung ist meist das einzige Beweismittel, bei dem Schutzsuchende widerspruchsfrei, detailliert, lebensnah und vollständig ihre Fluchtgründe darlegen müssen.⁵ Dies ist umso schwieriger, wenn die Rechtskenntnis darüber fehlt, was in der Anhörung gefordert ist.⁶

Der Ausgang des Asylverfahrens hängt aber wesentlich vom Vorbringen der schutzsuchenden Person während der Anhörung ab. Ein nachträglicher Rechtsschutz (beispielsweise im Klageverfahren) würde zu kurz greifen, weil fehlendes Vorbringen nicht ohne Weiteres nachgeholt werden kann.⁷ Schutzsuchende sehen sich dann nämlich häufig dem Vorwurf ausgesetzt, diese Gründe nicht bereits während der Anhörung vorgebracht zu haben und sich diese Gründe nur ausgedacht zu haben, um einen Schutzstatus zu erhalten. Ihnen wird schlicht nicht (mehr) geglaubt.

Schutzsuchende, die Asyl beantragen, stammen jedoch häufig aus nicht-rechtsstaatlich organisierten Staaten und fliehen vor Unterdrückung, Willkür und Rechtlosigkeit. Dadurch haben viele dieser Menschen auch das Vertrauen in staatliche Autoritäten verloren, oder Angst, dass Geheimdienste ihrer Herkunftsländer Kenntnis von ihren Aussagen in der Anhörung erlangen. Diese Ängste können dazu führen, dass sie in der Anhörung nicht vollständig von ihren Fluchtgründen berichten und die ihnen zustehenden Rechte nicht wahrnehmen können. Dies kann durch eine angemessene Rechtsberatung aufgefangen werden. Dazu kommt, dass sich Schutzsuchende in einem physischen und psychischen Ausnahmezustand befinden,⁸ der sie möglicherweise ohne rechtliche Beratung davon abhält, Fluchtgründe zu artikulieren. Zudem sind Schutzsuchende auf eine korrekte Übersetzung in der Anhörung angewiesen, die sie nur schwer in dem Augenblick der Anhörung überprüfen können, wodurch es

zu Fehlern im Anhörungsprotokoll kommen kann. Ein verspätetes Vorbringen bedeutet also nicht zwangsweise, dass etwas hinzu erfunden wurde, wie es von Gerichten häufig angenommen wird. Hier klafft also eine potenzielle Lücke zwischen dem Recht, um Asyl nachzusuchen, und den Hindernissen, die den Zugang zu diesem Recht erschweren. Daher ist es geboten, alle Schutzsuchenden auf die Anhörung derart vorzubereiten, dass sie durchdrungen haben, was von ihnen erwartet wird. Solche Vorbereitungen sind zeitintensiv, aufwändig und erfordern meist mehrere Gespräche. Sie sind aber zwingend notwendig, um Schutzsuchende in die Lage zu versetzen, ihre Rechte selbständig einzufordern.

Im Folgenden wird dargelegt, aus welchen Rechtsprinzipien und Rechtsquellen sich ein Anspruch auf eine Vorbereitung auf die Anhörung und darüber hinaus auf weitere Rechtsberatung während des Asylverfahrens ergibt.

III. Zugang zu Recht

1. Rechtsstaatsprinzip

Dem ganz generellen Anspruch auf Zugang zu Recht wird zunächst im Rechtsstaatsprinzip nach Art. 19 Abs. 4 GG Rechnung getragen; es ist Kernbestandteil des deutschen Verfassungsrechts und Recht aller europäischen Staaten. Das bedeutet, dass jedem der Zugang zu Recht ermöglicht werden muss und nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf.⁹ Der Zugang zu Recht muss aber auch effektiv gewährleistet sein,¹⁰ ansonsten wird er ausgehöhlt und stellt eine leere Floskel dar. Effektiv bedeutet, dass den Grundrechten tatsächliche Wirksamkeit verschafft wird.¹¹ Damit eine Person in den Genuss dieser Wirksamkeit kommen kann, müssen ihr die eigenen Rechte bekannt sein; nur so kann sie diese dann auch wahrnehmen und tatsächlich einfordern. Dies muss umso mehr sichergestellt werden, wenn ihr weder das Rechtssystem noch die Sprache bekannt ist. Der Zugang zu Recht ist ein grundlegender Bestandteil eines jeden Rechtsstaats, der Mitgliedstaaten der EU und des Europarates, der nicht nur EU-Bürgern, sondern auch anderen Personen zuteilwerden muss, die sich auf dem Territorium der europäischen Staaten befinden.

⁵ Marx, Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht, Handbuch, 6. Aufl. 2017, § 9, Rn. 91.

⁶ Memorandum, a. a. O. (Fn. 3), S. 14.

⁷ Sogenannte Präklusion: Verspätetes Vorbringen kann unberücksichtigt bleiben, § 25 Abs. 3 Satz 1 AsylG.

⁸ EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – 30696/09, M. S. S. gegen Belgien und Griechenland – asyl.net, M18077, Rn. 251.

⁹ Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 11. Aufl. 2016, Rn. 16.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 2.3.1993 – 1 BvR 249/92 – BVerfGE 88, 118 (123 ff.); BVerfG, Urteil vom 2.12.1987 – 1 BvR 1291/85 – BVerfGE 77, 275 (284); BVerfG, Urteil vom 16.12.1975 – 2 BvR 854/75 – BVerfGE 41, 23 (26); EGMR, Urteil vom 21.1.2011, a. a. O. (Fn. 8), Rn. 288 ff.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 17.4.1991 – 1 BvR 419/81 und 213/83 – BVerfGE 84, 34 (46).

2. EU GR-Charta und EMRK

Art. 47 Grundrechte-Charta der EU (GR-Charta)¹² enthält das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht. Art. 47 Abs. 2 Satz 2 GR-Charta sieht vor, dass jede Person das Recht hat, sich beraten, verteidigen und vertreten zu lassen. Art. 6 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹³ garantiert jeder Person das Recht auf ein faires Verfahren. Art. 6 EMRK muss bei der Auslegung von Art. 47 GR-Charta wegen Art. 52 Abs. 3 und 7 GR-Charta berücksichtigt werden,¹⁴ daher werden hier beide Normen einheitlich beleuchtet.

Zwar bezieht sich das Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK vor allem auf (straf- und zivilrechtliche) Gerichtsverfahren und findet keine direkte Anwendung in Asylverfahren, allerdings ist dies wenig schlüssig.¹⁵ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und die Europäische Kommission für Menschenrechte¹⁶ sind zwar der Auffassung, dass das Recht auf Asyl oder aufenthaltsrechtliche Regelungen schlicht nicht unter den Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen fallen, von dem Art. 6 EMRK spricht.¹⁷ Allerdings geht mit der Zu- und Aberkennung des Asylstatus eine Vermittlung eines Bündels an Rechten einher, die teilweise in den Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK fallen, wie beispielsweise die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis.¹⁸ Die Verneinung von Verfahrensgarantien bei einer Ausweisung zum Beispiel ist daher wenig nachvollziehbar, weil durch die Ausweisung der Verlust dieser (zivilrechtlichen) Rechte eintritt.¹⁹ Hier lässt sich auch überlegen, ob der Ausgang des Asylverfahrens nicht eine Vorfrage im Strafverfahren darstellt, weil zumindest der Tatbestand der unerlaubten Einreise gemäß § 95

Abs. 1 Nr. 3 AufenthG nachträglich mit Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft entfällt.²⁰

Art. 6 EMRK könnte dabei Vorwirkungen entfalten und somit müssten auch Verfahrensgarantien bereits im Asylverfahren und nicht erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gewährt werden.²¹ Diese Argumentation lässt sich auch auf Art. 47 Abs. 3 GR-Charta übertragen, der das Recht für mittellose Personen enthält, Prozesskostenhilfe bewilligt zu bekommen, soweit diese erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten. Daher müsste diese Vorschrift auch auf das vorgerichtliche Verfahren Anwendung finden.

Untermauern lässt sich das einmal mehr mit der Situation, in der sich Schutzsuchende befinden. Sie verfügen in der Regel über keine finanziellen Mittel, sind der Sprache der Zufluchtsländer nicht mächtig und kennen deren Rechtsordnung nicht.²² Außerdem hat der Streitgegenstand essentielle Bedeutung für ihr künftiges Leben und ist in der europäischen Rechtsordnung als hochrangiges Rechtsgut anerkannt.²³ Die emotionale Einbindung der betroffenen Personen ist sehr hoch und steht einem komplexen Verfahren und Rechtsgebiet gegenüber, das sich in das europa- und menschenrechtliche Mehrebenensystem einfügt.²⁴

Abschließend soll noch auf Art. 13 EMRK hingewiesen werden, der das Recht auf eine wirksame Beschwerde enthält. Der EGMR nimmt dabei die besonderen Umstände im Einzelfall in den Blick und stellt die Frage, ob der Zugang zur Einlegung eines Rechtsbehelfs ohne rechtliche Unterstützung überhaupt möglich wäre. Wird dies verneint, muss zwingend rechtliche Unterstützung gewährt werden.²⁵

3. EU-Asylverfahrensrichtlinie

Die Asylverfahrensrichtlinie der EU (Verfahrens-RL)²⁶ sieht nach Art. 22 einen Anspruch auf Rechtsberatung und -vertretung in allen Phasen des Verfahrens vor, der effektiv die Gelegenheit einräumen muss, auf eigene Kosten eine Anwältin oder einen Anwalt zu konsultieren. Es ist also danach zu fragen, ob die betroffene Person auch tatsächlich einen Rechtsbeistand aufsuchen kann oder ob

¹² Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 14.12.2007, abrufbar auf asyl.net unter Gesetzestexte.

¹³ Europäische Konvention für Menschenrechte vom 4.11.1950, abrufbar auf asyl.net unter Gesetzestexte.

¹⁴ Stern, a. a. O. (Fn. 2), S. 62.

¹⁵ So auch ebd., S. 62 f.

¹⁶ Die Kommission für Menschenrechte war ein Organ des Europarats, die gemeinsam mit dem EGMR und dem Ministerrat der Einhaltung und Durchsetzung der EMRK dienen sollte. Sie wurde 1998 abgeschafft.

¹⁷ EGMR, Urteil vom 5.10.2000 – Maaouia gegen Frankreich, 39652/98 – Rn. 33 ff.; EKMR, Entscheidung vom 2.5.1979 – Uppal und Singh gegen Vereinigtes Königreich, 8244/78 – Decisions and Reports 17, S. 149; EKMR, Entscheidung vom 15.5.1984 – Bozano gegen Frankreich, 9990/82 – Decisions and Reports 39, S. 119; EKMR, Entscheidung vom 5.12.1996 – Urrutikoetxea gegen Frankreich, 31113/96 – Decisions and Reports 87-B, S. 151; EKMR, Entscheidung vom 25.10.1996 – Kareem gegen Schweden, 32025/96 – Decisions and Reports 87-A, S. 173.

¹⁸ EGMR, Urteil vom 27.7.2006 – Jurisic und Collegium Mehrerau gegen Österreich, 62539/00 – Rn. 54 ff.; EGMR, Urteil vom 27.7.2006 – Coorplan-Jenni GmbH und Hascic gegen Österreich, 10523/02 – Rn. 52 f.

¹⁹ Stern, a. a. O. (Fn. 2), S. 63; keine Durchführung der Auslieferung bei flagranter Rechtsverweigerung im Zielstaat, also indirekte Anwendung von Art. 6 EMRK: EGMR, Urteil vom 7.7.1989 – Soering gegen Vereinigtes Königreich, 14038/88 – Rn. 113.

²⁰ Stern, a. a. O. (Fn. 2), S. 63.

²¹ Ebd.

²² Stern, Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren, Studie im Auftrag des UNHCR Österreich, März 2012, S. 21, abrufbar bei www.unhcr.at unter Dokumente/Österreich/Stern Rechtsberatungsstandards Asyl.

²³ Ebd.

²⁴ Ebd.

²⁵ EGMR, Urteil vom 21.1.2011, a. a. O. (Fn. 8); EGMR, Urteil vom 2.2.2012 – I. M. gegen Frankreich, 9152/09.

²⁶ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, veröffentlicht in Abl. EG Nr. L 180 vom 29.6.2013, S. 60–95, abrufbar bei www.asyl.net unter »Gesetzestexte/Asylrecht«.

dies beispielsweise durch die Residenzpflicht, eine abgelegene Unterbringung oder durch schlicht zu wenige auf diesem Gebiet spezialisierte Anwältinnen und Anwälte vor Ort nicht unmöglich wird. Zu beachten ist auch, dass sich Schutzsuchende zunächst überhaupt orientieren müssen, sie über die Möglichkeit informiert werden müssen, sich Rechtsbeistand zu suchen, und ihnen Zeit gegeben werden muss, eine Anwältin oder einen Anwalt und Dolmetschende zu finden.

Art. 12 Abs. 1 Buchst. a Verfahrens-RL sieht vor, dass Schutzsuchende in einer Sprache, die sie verstehen, über den Ablauf des Verfahrens, ihre Rechte und Pflichten und Folgen bei deren Nichtbefolgung informiert werden. Zudem müssen diese Informationen rechtzeitig gegeben werden, sodass die Betroffenen ihre garantierten Rechte in Anspruch nehmen und ihren Verpflichtungen nachkommen können. Wie das BAMF eine solche Unterrichtung vornimmt und warum dies nicht ausreichend ist, wird unter III.8 beleuchtet.²⁷

Aus Art. 46 Verfahrens-RL ergibt sich zudem, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass Schutzsuchende einen wirksamen Rechtsbehelf einlegen können. Wirksam meint hierbei, dass es ihnen zunächst überhaupt möglich sein muss, einen solchen einzulegen. Wie erwähnt müssen sie dazu in einer Sprache informiert werden, die sie verstehen. Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten angemessene Fristen und sonstige Vorschriften erlassen, die es den Antragstellenden nicht unmöglich machen, von ihrem Recht Gebrauch zu machen.²⁸

Auch aus dem Erwägungsgrund 22 der Verfahrens-RL geht hervor, dass neben den Schutzsuchenden auch die Mitgliedstaaten ein Interesse an einer »ordnungsgemäßen Feststellung« des Schutzbedarfs haben:

»Es liegt ferner im Interesse der Mitgliedstaaten wie der Antragsteller, dass das Bedürfnis nach internationalem Schutz bereits in der ersten Instanz ordnungsgemäß festgestellt wird. Hierzu sollten die Antragsteller in der ersten Instanz unter Berücksichtigung der besonderen Umstände ihres Falls unentgeltlich über die Rechtslage und das Verfahren informiert werden. Diese Informationen sollten den Antragstellern unter anderem dazu verhelfen, das Verfahren besser zu verstehen, und sie somit dabei unterstützen, den ihnen obliegenden Pflichten nachzukommen.«²⁹

Dabei sollten die Mitgliedstaaten

»[...] die Möglichkeit haben, die geeignetsten Mittel und Wege zu nutzen, um solche Informationen bereitzustellen, zum Beispiel über Nichtregierungs-

organisationen, Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen.«³⁰

In einem Vorschlag für eine EU-Asylverfahrensverordnung der EU-Kommission ist ein Anspruch auf Rechtsberatung und -vertretung explizit bereits während des Verwaltungsverfahrens vorgesehen.³¹

4. EU-Aufnahmerichtlinie

Der Aufnahmerichtlinie der EU (Aufnahme-RL)³² lässt sich in Art. 5 entnehmen, dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass die Antragstellenden Informationen darüber erhalten, welche Organisationen oder Personengruppen einschlägige Rechtsberatung leisten. Diese Informationen müssen schriftlich und in einer für die Schutzsuchenden verständlichen Sprache erteilt werden. Gegebenenfalls können diese Informationen auch mündlich erteilt werden.

Nach Art. 26 Aufnahme-RL haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Asylsuchende gegen Entscheidungen, die im Rahmen des Asylverfahrens getroffen werden, unter Gewährung unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung Rechtsbehelf einlegen können, soweit beides zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes erforderlich ist. Dies ist die zentrale Frage, wenn es um den Zugang zu Recht geht.

5. Asylgesetz

Diese europarechtlichen Vorgaben wurden in das deutsche Asylgesetz³³ teilweise in Gestalt von § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG übernommen. Das BAMF hat danach die Pflicht, Schutzsuchende über den Ablauf des Asylverfahrens, über ihre Rechte und Pflichten, Fristen und Folgen bei Nichtbeachtung zu unterrichten. Diese Unterrichtung muss rechtzeitig erfolgen, damit Schutzsuchende ihre Rechte effektiv wahrnehmen und ihren Verpflichtungen nachkommen können.³⁴ Diese Informationen müssen außerdem in einer Sprache erbracht werden, die die betreffenden Perso-

³⁰ Ebd.

³¹ EU-Kommission, Art. 14–17 des Vorschlags für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM (2016) 467/F1.

³² Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, veröffentlicht in ABl. EG Nr. L 180 vom 29.6.2013, S. 96–116, abrufbar bei www.asyl.net unter »Gesetzestexte/Sozialrecht«.

³³ Abrufbar auf buzer.de.

³⁴ Hofmann/Fränkell, Ausländerrecht, Kommentar, 2. Aufl. 2016, § 24 AsylG, Rn. 13.

²⁷ Siehe auch Memorandum, a. a. O. (Fn. 3), S. 14 f.

²⁸ Art. 46 Abs. 4 Verfahrens-RL.

²⁹ Erwägungsgrund 22 Verfahrens-RL.

nen verstehen.³⁵ Sie muss zudem verständlich und unter Berücksichtigung der individuellen Umstände erfolgen.³⁶

6. Völkerrechtliche Vorgaben

Auch auf völkerrechtlicher Ebene gibt es direkte Anhaltspunkte dafür, dass Rechtsberatung für Schutzsuchende im Anerkennungsverfahren gewährleistet werden muss. So sehen zwar beispielsweise die Genfer Flüchtlingskonvention, das Übereinkommen gegen Folter, grausame und unmenschliche Behandlung oder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte³⁷ keine Bestimmungen über die Rolle von Rechtsberatung vor. Ein Recht darauf ergibt sich allerdings aus dem Prinzip der effektiven Umsetzung. Dies bedeutet, dass Menschen die Rechte, die ihnen durch von den Staaten eingegangene Verpflichtungen zustehen, auch einfordern können müssen, damit sie Wirksamkeit entfalten.³⁸ Das Recht auf ein faires Verfahren und Zugang zu Gericht stellt einen essenziellen Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips dar, daher sollten Hürden soweit abgebaut werden, dass es Menschen ermöglicht, Verfahren ohne Einschränkungen durch ihre soziale Situation und mit »Waffengleichheit« zu betreiben.³⁹ Auch der UN-Menschenrechtsausschuss hat festgestellt, dass die Verfügbarkeit von rechtlicher Unterstützung häufig darüber entscheidet, ob eine Person überhaupt Zugang zu einem Verfahren hat.⁴⁰

Der EGMR argumentiert ähnlich und stellt fest, dass unabhängig davon, ob im konkreten Verfahren Anwaltszwang besteht, die Frage zu stellen sei, ob eine Partei ihre Rechte effektiv ohne eine Anwältin oder einen Anwalt wahrnehmen könne.⁴¹ Diese Frage sei deshalb zu stellen, da die EMRK Rechte garantiere, die konkret sind und Wirksamkeit entfalten, und nicht bloß theoretisch und illusorisch sind.⁴² Diese Frage ist eben auch im Asylverfahren zu stellen. Dabei geht es nicht nur um den rechtlich-theoretischen, sondern auch faktischen Zugang zu Recht. Wichtig ist dem EGMR, dass grundsätzlich geprüft werden muss, ob das Verfahren ohne kostenlose anwaltliche Unterstützung fair ist und dem Grundsatz der Waffengleichheit Rechnung getragen wird.⁴³ Das bedeutet, dass beide Parteien wirksam am Verfahren teilnehmen können

und dabei in der Lage sind, Gründe und Beweismittel für ihren Standpunkt vorzubringen.⁴⁴ Auch ist vor allem die Bedeutung des Streitgegenstands in die Beurteilung der Fairness miteinzubeziehen.⁴⁵ In Asylverfahren geht es um existenzielle Rechte. Es geht um Verfolgung, die Leib, Leben oder Freiheit von Menschen bedroht. Welcher Gegenstand eines (Verwaltungs-)Verfahrens kann höhere Bedeutung haben?

Der EGMR urteilte außerdem, dass bezogen auf die Gewährung von Verfahrenshilfe vor allem auch bei der mündlichen Verhandlung die Komplexität des Verfahrens, die auf dem Spiel stehende Angelegenheit und die emotionale Einbindung der Betroffenen eine Rolle spielt.⁴⁶

Überträgt man diese Kriterien auf das Asylverfahren, in dem die Anhörung das Kernstück des Verfahrens darstellt und an die aufgrund des Beweismittelmangels besonders hohe Anforderungen gestellt werden, zeichnet sich folgendes Bild ab: Der überwiegende Teil der Schutzsuchenden spricht die Sprache des Zufluchtslandes nicht. Die wenigsten kennen die Rechtsgrundlagen, aus denen sich die Schutzgewährung ergibt. Sie können rechtlich nicht einordnen, welche Handlungen als Verfolgung zu werten sind bzw. welche Verfolgungsgründe sie aufweisen und darlegen müssen, um einen Schutzstatus zu erhalten. Zudem befinden sie sich in einer psychischen Ausnahme-situation durch bereits erlittene Verfolgung, Erfahrungen auf der Flucht, den Verlust nahestehender Menschen oder Sorge um solche, die zurückblieben. Der Streitgegenstand betrifft häufig ihr Leben, zumindest aber ihre körperliche Unversehrtheit.

Demnach sind – was Stern zutreffend feststellt – sowohl die rechtlichen, als auch die faktischen Hürden, die Schutzsuchende bei der Geltendmachung ihrer Rechte nehmen müssen, ohne rechtliche Beratung fast unüberwindbar und daher bei der Gewährung von Verfahrenshilfe zu berücksichtigen.⁴⁷

7. UNHCR-Richtlinien

Das Exekutivkomitee des UNHCR beschäftigte sich bereits 1977 mit Verfahrensgarantien während des Asylverfahrens.⁴⁸ In einem Grundsatzdokument hat UNHCR dargelegt, dass eine geeignete Beratung von Schutzsuchenden über die Bedeutung und Eigenschaften des Verfahrens, über Rechte und Pflichten sowie über die Konsequenzen mangelnder Kooperation mit den Behörden hilfreich zur

³⁵ Ebd.; vgl. auch Art. 15 Abs. 3 Buchst. c Verfahrens-RL.

³⁶ Memorandum, a. a. O. (Fn. 3), S. 14.

³⁷ Alle abrufbar auf www.asyl.net unter »Gesetzestexte«.

³⁸ Stern, a. a. O. (Fn. 2), S. 55 f.

³⁹ Ebd., S. 117 f.

⁴⁰ UN Human Rights Committee, General Comment No. 32, CCPR/C/GC/32, Rn. 10.

⁴¹ EGMR, Urteil vom 9.10.1979 – Airey v. Irland, 6289/73 – Rn. 24; EGMR, Urteil vom 1.6.2010 – Gäfgen gegen Deutschland, 22978/05 – Rn. 123; EGMR, Urteil vom 7.4.2015 – Cestaro gegen Italien, 6884/11 – Rn. 207.

⁴² EGMR, Urteil vom 9.10.1979, a. a. O. (Fn. 41).

⁴³ Ebd., Rn. 24 f.; EGMR, Urteil vom 7.5.2002 – McVicar gegen Vereinigtes Königreich, 46311/99 – Rn. 50 ff.; EGMR, Urteil vom 16.7.2002 – P., C. und S. gegen Vereinigtes Königreich, 56547/00 – Rn. 91 ff.

⁴⁴ Stern, a. a. O. (Fn. 2), S. 73; EGMR, Urteil vom 9.10.1979, a. a. O. (Fn. 41), Rn. 24.

⁴⁵ Stern, a. a. O. (Fn. 2), S. 73; EGMR, Urteil vom 7.5.2002, a. a. O. (Fn. 43), Rn. 51; EGMR, Urteil vom 16.7.2002, a. a. O. (Fn. 43).

⁴⁶ Stern, a. a. O. (Fn. 2), S. 73; EGMR, Urteil vom 16.7.2002, a. a. O. (Fn. 43), Rn. 95.

⁴⁷ Stern, a. a. O. (Fn. 2), S. 70.

⁴⁸ UNHCR, EXCOM Conclusion No. 8 (XXVIII). Determination of Refugee Status (1977), abrufbar bei www.unhcr.org unter Excom/Determination Refugee Status.

Förderung der Zusammenarbeit sei.⁴⁹ Zugang zu Rechtsberatung könne vor allem Schutzsuchenden größeres Vertrauen und Verständnis für das Verfahren geben.⁵⁰ Außerdem trage die Beratung zu einem Verfahrensergebnis bei, das Rechtmäßigkeit und Lebenswirklichkeit widerspiegelt. Es wurde festgehalten, dass Schutzsuchende in jedem Stadium ihres Verfahrens Rechts- und Verfahrensberatung erhalten sowie Zugang zu einem rechtlichen Beistand haben sollten.⁵¹ 2005 hat UNHCR noch einmal artikuliert, dass das Recht auf rechtlichen Beistand und rechtliche Vertretung eine Schutzmaßnahme speziell in komplexen Asylverfahren sei.⁵² Der Grund dafür sei, dass Schutzsuchende ohne rechtliche Unterstützung und ohne das Wissen darüber, was relevant ist, in der Anhörung häufig nicht die relevanten Aspekte vortragen würden.⁵³ Dies sei aber essenziell, da nur so sicherstellt werden könne, dass Schutzberechtigte auch identifiziert werden, was auch im Interesse der Staaten läge.⁵⁴

8. Zwischenfazit: Anspruch auf effektiven Zugang zu Recht auf Schutz

Aufgrund der oben beschriebenen Gründe ist es Schutzsuchenden ohne vorherige Rechtsberatung häufig unmöglich, im Asylverfahren ohne rechtliche Unterstützung alle Gründe, wegen derer sie geflohen sind, in der geforderten Art und Weise vorzubringen. Sie können ihre Rechte daher zwar theoretisch, aber nicht effektiv wahrnehmen. Um Schutzsuchenden den effektiven Zugang zu ihren Rechten zu ermöglichen, ist es daher essenziell, sie rechtlich zu beraten. Das ergibt sich sowohl aus dem Rechtsstaatsprinzip, als auch aus europa- und völkerrechtlichen Vorgaben.

Auch wenn das BAMF allen Antragstellenden ein Merkblatt zum Asylverfahren aushändigt, um seiner Pflicht gem. § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG nachzukommen, stellt dieses nur eine allgemeine Information dar und ist kein Ersatz der kompetenten persönlichen Beratung. Dieses Merkblatt ist weder umfassend noch abschließend und konzentriert sich lediglich auf den Ablauf des Verfahrens und weniger auf die Anforderungen in der Anhörung.⁵⁵ Außerdem kann das ausreichende Verständnis nach Le-

sen eines Informationsblattes nicht bei allen Schutzsuchenden vorausgesetzt werden. Das kann verschiedene Gründe haben. Einige der Menschen können schlicht nicht lesen oder das Leseverständnis ist nicht ausreichend ausgeprägt, um komplexe Sachverhalte zu erfassen. Zudem ist es für die Betroffenen kaum möglich, in dem an sie ausgehändigten Stapel von Dokumenten festzustellen, welche einzelnen Blätter für die einzelnen Verfahrensschritte gelten und welche von besonderer Bedeutung sind.

IV. Projekte zur kostenlosen Rechtsberatung von Asylsuchenden

Zusätzlich zu den rechtlichen Vorgaben, die eine Einführung der kostenlosen Rechtsberatung während des Asylverfahrens nötig machen, lässt sich zuletzt auch mit dem praktisch sichtbaren Nutzen argumentieren. Denn dass eine flächendeckende und obligatorische Rechtsberatung möglich und umsetzbar ist, zeigen Projekte in anderen Staaten wie beispielsweise in den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich oder der Schweiz. Die Rechtsberatung im Asylverfahren hat nicht nur Vorteile für Schutzsuchende und sichert die Wahrung ihrer Rechte. Auch das staatliche Interesse daran, dass rechtmäßige Bescheide in einer angemessenen Zeit ergehen und die Waffengleichheit im Verfahren gesichert ist, wird durch flächendeckende Rechtsberatung gewahrt.

Durch die Darstellung der verschiedenen Projekte soll deutlich gemacht werden, welchen sichtbaren Nutzen eine kostenlose Rechtsberatung während des gesamten Asylverfahrens mit sich bringt. Es kann aufgrund des begrenzten Umfangs dieses Artikels nicht umfassend auf die Schwachstellen der einzelnen Projekte eingegangen werden, die verbesserungsbedürftig sind.

1. Schweiz

Die Vorteile flächendeckender Rechtsberatung für Schutzsuchende im Asylverfahren lassen sich anhand der Evaluierung des Verfahrens in der Schweiz darstellen.⁵⁶ Dort wurde die kostenlose Rechtsberatung in einer Einrichtung probeweise 2014 eingeführt und 2016 evaluiert. Die Asylverfahren konnten nach Einführung schneller durchgeführt und abgeschlossen werden.⁵⁷ Laut der evaluierenden Organisationen trägt die Rechtsberatung und Vertretung positiv zu Rechtsstaatlichkeit, Effizienz, Glaubwürdigkeit

⁴⁹ Stern, a. a. O. (Fn. 2), S. 52; UNHCR, Asylum Process (Fair and Efficient Asylum Procedures), 31 May 2001, EC/GC/01/12, Rn. 37.

⁵⁰ UNHCR, Asylum Process, a. a. O. (Fn. 49), Rn. 37.

⁵¹ Ebd., Rn. 50 lit. g.

⁵² UNHCR, Fair and Efficient Asylum Procedures: A Non-Exhaustive Overview of Applicable International Standards (2005), Rn. 5, abrufbar bei www.refworld.org.

⁵³ Ebd.

⁵⁴ Ebd.; siehe auch UNHCR Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM (2009) 554, 21 October 2009), S. 26 f., abrufbar bei www.refworld.org; und UNHCR-Eckpunkte zum Flüchtlingsrecht, S. 4, abrufbar bei www.unhcr.de unter Rechtsinfos/Flüchtlingsrecht/Deutschland.

⁵⁵ Memorandum, a. a. O. (Fn. 3), S. 15.

⁵⁶ Eine kritische Auseinandersetzung zu den beschleunigten Verfahren in der Schweiz: Busch, Beschleunigte Verfahren in großen Zentren, in: Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e. V., Sonderbrief Rassismus und Recht, April 2016, S. 51.

⁵⁷ Details abrufbar bei www.sem.admin.ch unter »News 2016/Beschleunigte Asylverfahren: Ziele im Testbetrieb erreicht«.

und Akzeptanz des Asylverfahrens bei.⁵⁸ Die Klagequote verringerte sich um ein Drittel.

2. Vereinigtes Königreich

Bei einem im Vereinigten Königreich⁵⁹ unter Einbindung von UNHCR durchgeführten Pilotprojekt zur kostenlosen Rechtsvertretung während des Asylverfahrens wurden drei Erfolgsindikatoren für das Projekt ermittelt: Eine schnelle Entscheidungsfindung, günstigere Kosten des Asylverfahrens und schnellere, qualitativ hochwertigere und nachhaltigere Entscheidungen.⁶⁰

3. Deutschland

In Deutschland wurde ab März 2017 das drei Monate dauernde Pilotprojekt »Asylverfahrensberatung« des BAMF in Kooperation mit den Wohlfahrtsverbänden Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz und Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband durchgeführt. Es fand an drei Standorten statt, an denen verkürzte Asylverfahren in Ankunftscentren umgesetzt werden; namentlich sind dies Gießen, Bonn und Lebach. Im Rahmen des Pilotprojektes sollte eine »[e]rgebnisoffene Erprobung einer frühzeitigen unentgeltlichen Verfahrensberatung, kombiniert mit einer selektiven Rechtsberatung und Vertretung« stattfinden.⁶¹ Eine Auswertung soll durch BAMF und UNHCR Deutschland erfolgen. Die Auswertung soll die Auswirkungen der Beratung auf die Rechtsstaatlichkeit und die Fairness beleuchten sowie die Qualität und Effizienz des Asylverfahrens.⁶²

Als Gründe, die für die Durchführung eines solchen Pilotprojektes sprechen, wurde von den Beteiligten zunächst die Asylverfahrensberatung als Kernelement eines rechtsstaatlichen Asylverfahrens genannt. Aber auch die besonderen Herausforderungen, vor denen Schutzsuchende stehen, wird als Grund ausdrücklich erwähnt. Konkret ist damit die »mangelnde Kenntnis der Sprache und

Rechtskultur des Aufnahmelandes« gemeint, aber auch die »von [den Betroffenen] erlebten, oft traumatischen, Erfahrungen.«⁶³ Asylverfahrensberatung trage somit zu einer Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit und Fairness sowie der Qualität und Effizienz des Asylverfahrens bei. Schutzsuchende könnten so außerdem »aktiv am Asylverfahren und den einzelnen Verfahrensschritten mitwirken und ihre diesbezüglichen Chancen und Handlungsmöglichkeiten besser einschätzen.«⁶⁴

V. Fazit

Zusammenfassend ergibt sich also sowohl aus dem deutschen Rechtsstaatsprinzip als auch dem europarechtlich und völkerrechtlich verankerten Recht auf effektiven Zugang zum Recht und aus den vielen Barrieren, mit denen Schutzsuchende im Asylverfahren konfrontiert sind, eine Notwendigkeit für umfassende, kostenfreie Rechtsberatung während des gesamten Verfahrens. Nur so kann ein effektiver Zugang zum Recht für diese besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppe gewährleistet werden. Der theoretische Zugang zu Rechten ist nicht ausreichend. Stattdessen müssen die Mitgliedstaaten der EU garantieren, dass diese Rechte auch effektiv wahrgenommen werden können. Dies wurde, wie bereits beschrieben, auch in höchstinstanzlichen Entscheidungen auf sowohl deutscher als auch europäischer Ebene betont.

Deutschland kommt dieser Pflicht momentan jedoch leider nicht ausreichend nach. Die Informationen, die Schutzsuchende während des Verfahrens vom BAMF erhalten, sind eine minimale Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben und können nicht als Garantien zum Zugang zu den ihnen zustehenden Rechten gewertet werden. Eine unabhängige Rechtsberatung während des gesamten Asylverfahrens ist also notwendig und sollte von Deutschland sichergestellt werden. Wie Pilotprojekte zeigen, ist eine solche Rechtsberatung möglich und auch für den Staat vorteilhaft.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Aspden, Evaluation of the Solihull Pilot of the United Kingdom Border Agency and the Legal Services Commission (2008).

⁶⁰ Siehe zu den Erfolgsindikatoren: UNHCR Comments on EU proposal, a. a. O. (Fn. 54), S. 17 f.

⁶¹ Ursula Gräfin Praszma, Herausforderung an die Qualität des Asylverfahrens. Präsentation für die Tagung »Europäische Flüchtlingspolitik in der Sackgasse?«, Stuttgart-Hohenheim, 27.–29. Januar 2017, abrufbar bei www.akademie-rs.de unter »Programm/Veranstaltungs-Dokumentaion/27.1.2017, Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht«.

⁶² Ebd.

⁶³ Materialien »Pilotprojekt Asylverfahrensberatung« zur Vorbereitung für BAMF, beteiligte Länder und Wohlfahrtsverbände, unveröffentlicht, der Autorin freundlicherweise zur Verfügung gestellt vom BAMF.

⁶⁴ Ebd.

Asylverfahrensberatung in Deutschland

Zur aktuellen Debatte über Stärkung und Standards unabhängiger Beratungsangebote

Der folgende Beitrag beschreibt die aktuelle politische und fachliche Debatte über die nötige Stärkung der unentgeltlichen, unabhängigen Asylverfahrensberatung in Deutschland. Eine solche Beratung wird derzeit von Nichtregierungsorganisationen¹ und Refugee Law Clinics, vor allem aber von Beratungsstellen der Kirchen und Wohlfahrtsverbände angeboten, die den Bedarf an Beratung aber bei weitem nicht decken können. Der Beitrag möchte zudem Rahmenbedingungen und Anforderungen an eine Asylverfahrensberatung aufzeigen, die als Gegengewicht zu Verfahrensbeschleunigung und zunehmenden Qualitätsmängeln im behördlichen Verfahren den Anspruch der Betroffenen auf Zugang zu ihrem Recht stärkt.

Inhalt

- I. Rahmenbedingungen der aktuellen Debatte
 1. Beschneidung der Verfahrensrechte, Mängel im behördlichen Asylverfahren und fehlende Beratungskapazitäten
 2. Unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung als rechtlich notwendiger Ausgleich
 - a. Modelle in den Niederlanden und der Schweiz
 - b. Rechtsberatung und Rechtsvertretung in der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems
 - c. Politischer Vorstoß des BAMF zur Stärkung der unabhängigen Asylverfahrensberatung
- II. Künftige Bundesfinanzierung für die Asylverfahrensberatung?
- III. Asylverfahrensberatung als Rechtsdienstleistung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes
 1. Unentgeltliche Rechtsdienstleistungen durch Nichtjuristinnen und Nichtjuristen
 2. Anleitung durch Volljuristinnen und Volljuristen
 3. Parteilichkeit und Behördenunabhängigkeit der Beratung
 4. Juristische Anleitung der Beraterinnen und Berater in der Praxis der Wohlfahrtsverbände
- IV. Sonstige fachliche Standards der Asylverfahrensberatung
 1. Sozialanwaltschaftliches Beratungsverständnis: unabhängig, objektiv, ergebnisoffen
 2. Zeitlicher Rahmen der Beratung
 3. Gegenstand und Arbeitsweise der Beratung
 4. Verweisberatung und klare Trennung von der Rückkehrinformation und -beratung
- V. Fazit

I. Rahmenbedingungen der aktuellen Debatte

1. Beschneidung der Verfahrensrechte, Mängel im behördlichen Asylverfahren und fehlende Beratungskapazitäten

Die Einführung einer flächendeckenden, kostenlosen und qualifizierten Asylverfahrensberatung ist eine langjährige Forderung von Wohlfahrtsverbänden und UNHCR. Auch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration regt die Einführung einer frühen unentgeltlichen und unabhängigen Asylverfahrensberatung an.² Dass es insbesondere angesichts der Verfahrensbeschleunigung und verstärkter Mitwirkungsverpflichtungen der Asylsuchenden im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren für die Durchsetzung des Rechts auf Schutz ganz entscheidend auf eine gute Rechtsberatung und Rechtsvertretung von Anfang an ankommt, legen Maidowski und Hanschmidt in diesem Heft dar.³ Wichtig ist dabei eine frühzeitige Asylverfahrensberatung, die schon vor der Anhörung einsetzt und die Betroffenen bis hin zur Beratung über mögliche Rechtsbehelfe im gesamten Verfahren begleitet, berät und unterstützt. Rechtsberatung und Rechtsvertretung durch Rechtsanwälte sind für die meisten Asylsuchenden schon aus finanziellen Gründen kaum erreichbar,⁴ hinzu kommen tatsächliche Pro-

* Dr. Ruth Weinzierl ist im Arbeitsfeld Migrationsrecht bei der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband beschäftigt. Die hier geäußerten Ansichten sind die der Verfasserin und werden nicht zwingend von der Diakonie Deutschland geteilt. E-Mail: ruth.weinzierl@diakonie.de. Die Verfasserin dankt den Kolleginnen und Kollegen aus den Landesverbänden und dem Bundesverband der Diakonie für wertvolle Hinweise und Informationen, ohne die dieser Beitrag nicht entstanden wäre.

¹ Zum Beispiel Flüchtlingsräte, Amnesty International und Pro Asyl.

² Siehe zum Beispiel UNHCR, Eckpunkte zum Flüchtlingsschutz 2002, S. 4, Eckpunkte-Papier zum Flüchtlingsschutz 2013, S. 2f., abrufbar bei www.unhcr.de unter Services/Rechtsinformation; 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Dezember 2016), S. 580f., abrufbar bei www.integrationsbeauftragte.de unter Service/Publikationen/»Übersicht – Direkt zum Infomaterialangebot«.

³ Maidowski/Hanschmidt, Flüchtlingsrecht vor Gericht – Professionelle Rechtsberatung und Prozessführung, in dieser Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, S. 27.

⁴ Berichtet wird diesbezüglich, dass über Beratungshilfe- und Prozesskostenhilfeanträge entweder nicht schnell genug oder mit Verweis

bleme der geographischen Erreichbarkeit (insbesondere aus abgelegenen Gemeinschaftsunterkünften heraus), des fehlenden zeitlichen Spielraums in beschleunigten Verfahren und die Überlastung der im Migrationsrecht spezialisierten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte.

Die unentgeltliche Asylverfahrensberatung als individuelle rechtliche Beratung und Unterstützung im Asylverfahren erfährt in der aktuellen politischen Diskussion und in der Fachdebatte zunehmende Aufmerksamkeit. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass sich im Zuge stark gestiegener Flüchtlingszahlen die Defizite im behördlichen Asylverfahren verstärkt haben und öffentlich geworden sind.⁵ Zum anderen hat die stark erhöhte Zahl von Schutz- und Ratsuchenden dazu geführt, dass das schon vorher völlig unzureichende Angebot an unentgeltlicher Asylverfahrensberatung ebenso wie die anwaltlichen Kapazitäten nun gänzlich überlastet sind,⁶ obwohl es in den letzten Jahren zum Beispiel im Bereich der Refugee Law Clinics eine beeindruckende Entwicklung gegeben hat⁷ und sich auch immer mehr Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Bereich des Migrationsrechts spezialisieren.

Schließlich bedroht die politisch forcierte Beschleunigung der Asylverfahren den effektiven Zugang der Schutzsuchenden zu ihrem Recht.⁸ Immer deutlicher wird, dass diese Entwicklung verfassungs- und menschenrechtlich problematisch ist und ohne ein Gegengewicht durch adäquate Asylverfahrensberatung und Rechtsvertretung der Schutzsuchenden zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer und zu weiterer Überlastung der Gerichte führt.

2. Unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung als rechtlich notwendiger Ausgleich?

a. Modelle in den Niederlanden und der Schweiz

Mit dem Ziel eines Ausgleichs für die mit der Verfahrensbeschleunigung verbundenen Einschränkungen der Verfahrensrechte der Asylsuchenden sind in den Niederlanden⁹ und in der Schweiz¹⁰ Modelle entstanden, in denen alle Asylsuchenden ein Recht auf unentgeltliche Rechtsberatung und anwaltliche Rechtsvertretung in allen Stufen des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens haben. In beiden Modellen besteht ein mehrstufiges Verfahren, an dem sowohl zivilgesellschaftliche Beratungseinrichtungen als auch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte beteiligt sind, die jeweils behördenunabhängig und unentgeltlich beraten bzw. vertreten und sich gegenseitig ergänzen.

b. Rechtsberatung und Rechtsvertretung in der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Auch die Verhandlungen über die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) geben Anlass zur Auseinandersetzung mit dem Thema. Die EU-Kommission sieht in ihrem Vorschlag für eine EU-Verfahrensverordnung¹¹ einen grundsätzlichen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Verwaltungsverfahren wie im Rechtsbehelfsverfahren vor. Sie sieht dabei den

»Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung [...] angesichts der knapperen Fristen in allen Verfahrensstufen als erforderlich [...] an, damit die Antragsteller ihre Rechte in vollem Umfang ausüben können. Daher beinhaltet der Vorschlag das Recht der Antragsteller auf Beantragung unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung in allen Verfahrensstufen – bis auf wenige, festgelegte Ausnahmen.«¹²

auf das Fehlen hinreichender Erfolgsaussichten nach § 114 ZPO negativ entschieden wird.

⁵ Siehe Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland – Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien, November 2016, abrufbar bei www.asyl.net unter Arbeitshilfen und zum weiteren Verlauf der Diskussion nach dem Fall Franco A z. B. Zeit online vom 3.6.2017, Viele BAMF-Entscheider offenbar unzureichend qualifiziert. Dazu Mantel, Qualität von Asylverfahren – nicht nur politisches Wunschdenken, sondern rechtsstaatliche Pflicht, in: Caritas-Jahrbuch 2017, im Erscheinen.

⁶ Siehe dazu z. B. die Pressemitteilung der kirchlichen Beratungsstelle für Flüchtlinge fluchtpunkt Hamburg vom 20.6.2017: Anwaltschaft und Beratungsstellen in Hamburg schlagen Alarm: Beratungsnotstand – Faire Asylverfahren sind nicht mehr gewährleistet, www.fluchtpunkt-hh.de.

⁷ Siehe dazu Hilb/vom Felde, Refugee Law Clinics – aktuelle Entwicklungen, NvWZ 2017, S. 598 ff.; Riebau, Rechtsrat von Studierenden – Die Rolle von »Refugee Law Clinics« bei der Beratung von Flüchtlingen, Asylmagazin 6/2015, S. 194 ff.; Kilian, »legal clinics« – ein neuer Player auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt?, AnwBl 2016, S. 483 ff.

⁸ Zum Ganzen Stern, Rechtsberatung für Asylsuchende, Wien 2012; und Hilb, Effektiver Zugang zu Recht – Der Anspruch auf Rechtsberatung während des Asylverfahrens, in dieser Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, S. 2, jeweils mit weiteren Nachweisen.

⁹ Thränhardt, Asylverfahren in den Niederlanden, Gütersloh 2016, www.bertelsmann-stiftung.de, abrufbar unter Publikationen.

¹⁰ Von Wattenwyl, Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrenszentrums Zürich, Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis 2/2016, S. 3 ff.; Bucher/Schönborn, Rechtsschutz im Testbetrieb, ebd., S. 9 ff.; Wetli, Die unentgeltliche Rechtsvertretung im Beschleunigten Asylverfahren, ebd., S. 15 ff.; Caronie, Rechtsgutachten betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung im Asylbereich und der Beschleunigung im Asylverfahren, ebd., S. 28 ff.

¹¹ EU-Kommission, Art. 14–17 des Vorschlags für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM (2016) 467 fin.

¹² Ebd., S. 15 f. Nach Artikel 15 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags umfasst die unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung im Verwaltungsverfahren mindestens Folgendes: a) Bereitstellung von Informationen über das Verfahren vor dem Hintergrund der persönlichen Umstände des Antragstellers; b) Unterstützung bei der Vorbereitung des Antrags und der persönlichen Anhörung und, soweit erforderlich, Teilnahme an der persönlichen Anhörung; Er-

Bereits im EU-Rechtssetzungsverfahren zur derzeit geltenden Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU hatte die EU-Kommission die Aufnahme eines Rechts auf unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung in die Asylverfahrensrichtlinie vorgeschlagen und sich dabei auf die Rechtsprechung des EuGH zu allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, das Recht auf Verteidigung, den Grundsatz der Waffengleichheit und das Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz berufen.¹³ Im Laufe der Verhandlung hat dieser Vorschlag, wohl auch auf Betreiben Deutschlands, erhebliche Beschränkungen erfahren. Nach derzeitigem EU-Recht sind die Mitgliedstaaten zwar zur Erteilung von Rechts- und verfahrenstechnischen Auskünften (Behördeninformation) verpflichtet und müssen in allen Phasen des Verfahrens den effektiven Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung gewährleisten.¹⁴ Es besteht jedoch kein Anspruch auf unentgeltliche, unabhängige und individuelle Rechtsberatung im Verwaltungsverfahren. Das Recht auf unentgeltliche und unabhängige Rechtsberatung und anwaltliche Rechtsvertretung in Rechtsbehelfsverfahren muss dann nicht gewährt werden, wenn ein Gericht konkrete Erfolgsaussichten für nicht gegeben hält.¹⁵ Letzteres entspricht dem deutschen Prozesskostenhilferecht, auf dessen Grundlage Prozesskostenhilfe in der Praxis sehr häufig mit der Begründung abgelehnt wird, es bestünden keine hinreichenden Erfolgsaussichten (§ 114 ZPO).

c. Politischer Vorstoß des BAMF zur Stärkung der unabhängigen Asylverfahrensberatung

Die Innenministerien des Bundes und der Länder sowie auch Teile des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) standen unabhängiger Asylverfahrensberatung in der Vergangenheit häufig kritisch gegenüber. Umso bemerkenswerter ist es, dass das BAMF auch unter der neuen Leitung durch Jutta Cordt unabhängiger Asylverfahrensberatung nunmehr aufgeschlossen gegenüberzustehen scheint. Das BAMF hat von März bis Mai 2017 in Kooperation mit drei Wohlfahrtsverbänden¹⁶ ein Pilotprojekt durchgeführt, in dem die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung der beteiligten Wohl-

fahrtsverbände an das behördliche Asylverfahren in drei Ankunftszentren¹⁷ angebunden wurde. Das Pilotprojekt war mit begrenzten zeitlichen und finanziellen Ressourcen ausgestattet und beschränkte sich auf ein Beratungsangebot in Ankunftszentren, in denen ein Schnellverfahren mit 48-stündiger Dauer angestrebt wird. Es wird derzeit vom Forschungszentrum des BAMF in Kooperation mit UNHCR Deutschland evaluiert. Maßstäbe sind dabei die Verbesserung von Rechtsstaatlichkeit und Fairness des Asylverfahrens, sowie die Verbesserung von Qualität und der Effizienz des Asylverfahrens. Über die Veröffentlichung des Evaluierungsberichts, in dem auch die Stellungnahmen der beteiligten Verbände zu berücksichtigen sind, wird das Bundesministerium des Innern entscheiden.

II. Künftige Bundesfinanzierung für die Asylverfahrensberatung?

Derzeit gibt es keine Bundesfinanzierung für die Asylverfahrensberatung. Im Zuge der oben beschriebenen Entwicklungen wird diskutiert, ob eine solche geschaffen werden soll. Eine Bundesfinanzierung der Asylverfahrensberatung erscheint angesichts des bestehenden massiven Finanzierungsdefizits wünschenswert, sollte jedoch keinesfalls bestehende Landesstrukturen beeinträchtigen.

Kapazität und Strukturen der bestehenden unabhängigen Asylverfahrensberatung sind deutschlandweit sehr unterschiedlich. In einigen Bundesländern wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg besteht eine Landesfinanzierung für Asylverfahrensberatung in Erstaufnahmeeinrichtungen bzw. durch landesgeförderte Migrationsfachdienste, die häufig zugleich Sozialberatung anbieten. Die zwar bei Weitem nicht flächendeckende, aber vergleichsweise gute und über viele Jahre gewachsene Struktur der landesgeförderten Asylverfahrensberatung wird in diesen Bundesländern von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege auf der Grundlage entsprechender gemeinsamer Konzeptionen getragen. Die Konzepte werden im Austausch mit den jeweiligen Bundesländern erarbeitet und die Arbeit verbandsübergreifend fachlich begleitet und laufend fortentwickelt.¹⁸ Ziel ist dabei auch die Unterstützung der Behörden bei der Identifikation von Personen, die besondere Verfahrensgarantien¹⁹ benötigen.

Einen Sonderfall stellt Bayern dar. Hier gibt es zwar eine stabile Finanzierung der Asylsozialberatung. Dort ankommende Ratsuchende haben natürlich auch rechtli-

läuterung der Gründe für eine Entscheidung zur Ablehnung internationalen Schutzes sowie ihrer Folgen und Unterrichtung darüber, wie eine solche Entscheidung angefochten werden kann.

¹³ Siehe Art. 18 des Vorschlags für eine Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, COM (2009)554 endg. Das begleitende Arbeitsdokument zum Rechtssetzungsvorschlag beruft sich dabei explizit auf die Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache C-63/01 (Evans), Urteil vom 4.12.2003, siehe SEC (2009) 1376, S. 13.

¹⁴ EU-Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU, Art. 19, 21, 22, abrufbar bei www.asyl.net unter Gesetzestexte/Asylrecht.

¹⁵ EU-Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU, Art. 20.

¹⁶ Diakonie Deutschland, Deutscher Caritasverband und Deutsches Rotes Kreuz.

¹⁷ Bonn, Lebach und Gießen.

¹⁸ Siehe dazu die von den Landesligen der Freien Wohlfahrtspflege entwickelten Konzeptionen zur Sozial- und Verfahrensberatung, größtenteils nicht veröffentlicht.

¹⁹ Siehe ausführlich zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren: Baron/Hager, in dieser Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, S. 17.

chen Beratungsbedarf im Hinblick auf das Asylverfahren. Bekannt ist jedoch eine tendenziell ablehnende Haltung der bayerischen Landesregierung gegenüber der Asylverfahrensberatung als unabhängiger Rechtsberatung. Auf der Grundlage der bayerischen Förderrichtlinien ist nicht abschließend geklärt, ob und inwieweit die Beratungsstellen individuelle rechtliche Beratung oder nur Sozialberatung leisten sollen bzw. dürfen.²⁰

Dies zeigte sich zuletzt in einem Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Migration an die Träger der Asylsozialberatung im März 2017, wonach Information darüber, wie sich Betroffene einer bevorstehenden Abschiebung nach Afghanistan entziehen können, dem Förderzweck ebenso widersprechen wie die Information über mögliche Rechtsmittel gegen aktuell drohende Abschiebungen. In dem Schreiben wurden die Träger der Asylsozialberatung darüber informiert, dass im Wiederholungsfall ein Widerruf der Förderbescheide erfolgen könne.²¹ Nach Gesprächen mit der Freien Wohlfahrtspflege soll nun von dem die Asylsozialberatung finanzierenden Sozialministerium mitgeteilt worden sein, dass damit nicht eine professionelle und einzelfallbezogene Beratung mit Hinweisen auf mögliche Rechtsmittel, die sich im Rahmen des Rechtsdienstleistungsgesetzes hält, ausgeschlossen werden sollte. Es sei ein großes Anliegen, die bislang ausgezeichnete Zusammenarbeit zwischen Wohlfahrtsverbänden und dem Sozialministerium weiterhin zu gewährleisten. Trotz dieser Klarstellung befindet sich die Arbeit der Beratungsstellen in Bayern weiterhin in einem politischen Spannungsfeld, was für die Beraterinnen und Berater eine Belastungsprobe darstellt und das Selbstverständnis der Wohlfahrtsverbände berührt.²²

²⁰ Ziff. 1.3. der einschlägigen bayerischen Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von Ausländerinnen und Ausländern, AllMBl. 2016 S. 1495, lautet: »Weiterer Schwerpunkt der Asylsozialberatung ist, die Betroffenen objektiv und realistisch über ihre Situation in Deutschland, d. h. insbesondere über eine bereits bestehende oder in absehbarer Zeit möglicherweise eintretende Ausreisepflicht bzw. über die Anerkennungsquoten im Asylverfahren aufzuklären und auf entsprechende Hilfsangebote im Freistaat Bayern für eine freiwillige Rückkehr oder Weiterwanderung hinzuweisen.«

²¹ Dazu Bayerischer Flüchtlingsrat, Sozialministerium wird nervös und droht den Wohlfahrtsverbänden, den Geldhahn zuzudrehen, Pressemitteilung vom 7.3.2017.

²² Für die Diakonie Deutschland Präsident Ulrich Lillie anlässlich des 17. Berliner Symposiums zum Flüchtlingsschutz am 19./20. Juni 2017: »Soweit manche Landesministerien der Asylverfahrensberatung ablehnend gegenüber stehen oder sogar die Auffassung vertreten, dass die sozialverbandlichen Träger der Asylberatung die Betroffenen nicht über mögliche Rechtsmittel gegen Abschiebungen nach Afghanistan informieren sollen, so zeugt dies meines Erachtens nicht nur von einem zweifelhaften Verständnis des Rechtsstaates, sondern auch von einer gravierenden Fehleinschätzung der Rolle, die Diakonie als Wohlfahrtsverband in unserer Gesellschaft spielt.«, <https://info.diakonie.de/ueber-uns/die-diakonie-stellt-sich-vor/der-bundesverband/der-praesident/> unter Reden. Zum Beratungsverständnis der Diakonie im Hinblick auf die Förderung des Zugangs zu effektivem Rechtsschutz siehe unten IV.1 und Fn. 35.

In anderen Bundesländern gibt es in geringerem Umfang Landesfinanzierung für die Asylverfahrensberatung sowohl in Erstaufnahmeeinrichtungen als auch im Rahmen der allgemeinen Migrations- und Flüchtlingssozialarbeit. Umfang und Strukturen der Asylverfahrensberatung sind dort aber noch in der Entwicklung.

Schließlich gibt es Bundesländer, in denen es vollständig an einer Landesförderung für die Asylverfahrensberatung fehlt. So wird die Asylverfahrensberatung zum Beispiel in Hessen ganz überwiegend von den beiden evangelischen Kirchen finanziert.²³ In Sachsen kämpfen zivilgesellschaftlich finanzierte Angebote der Asylverfahrensberatung vergeblich um Zugang zu Erstaufnahmeeinrichtungen und öffentliche Finanzierung, da Asylverfahrensberatung als politisch unerwünscht gilt und nach der sächsischen Förderrichtlinie Verfahrens- und Rechtsberatung ausdrücklich nicht förderfähig ist.²⁴

III. Asylverfahrensberatung als Rechtsdienstleistung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes

Asylverfahrensberatung ist in aller Regel eine außergerichtliche Rechtsdienstleistung, weil sie über die abstrakte Darstellung der Gesetzeslage hinausgeht und die rechtliche Beratung und Unterstützung in der konkreten, individuellen Situation des Ratsuchenden betrifft. Eine Rechtsdienstleistung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) ist jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert (§ 2 Absatz 1 RDG).

Die Erbringung von Rechtsdienstleistungen ist zum Schutz der Rechtsuchenden und der Rechtsordnung vor unqualifizierten Rechtsdienstleistungen (§ 1 Absatz 1 RDG) normalerweise Volljuristinnen und Volljuristen vorbehalten.²⁵

1. Unentgeltliche Rechtsdienstleistungen durch Nichtjuristinnen und Nichtjuristen

Das RDG erlaubt jedoch unentgeltliche Rechtsdienstleistungen durch Nichtjuristinnen und Nichtjuristen ausnahmsweise, wenn diese durch eine Volljuristin oder

²³ Siehe Diakonie Hessen, Wir brauchen eine flächendeckende unabhängige Asylverfahrensberatung, Pressemitteilung vom 27.10.2016.

²⁴ Siehe: Das Bedürfnis nach einem Feind, taz vom 30.3.2016, www.taz.de/15290468/ und Richtlinie Soziale Betreuung Flüchtlinge vom 8.7.2015 (SächsABl., S. 992), enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 30.11.2015 (SächsABl.SDr. S. S. 419), Ziff. II2a.

²⁵ Siehe zum Ganzen näher Heinhold, Das neue Rechtsdienstleistungsgesetz – Ein Leitfadens für die soziale Rechtsdienstleistung, Frankfurt 2008; Hoffmann, »Raus aus der Grauzone« – Zum neuen Rechtsdienstleistungsgesetz, Asylmagazin 1–2/2008, S. 4 ff.; Münch, Die Beratung von Flüchtlingen als Rechtsdienstleistung, Asylmagazin 4/2015, S. 104 ff.

einen Volljuristen angeleitet werden (§6 Absatz 2 RDG). Das gilt jedoch nur für außergerichtliche Rechtsdienstleistungen. Schriftsätze an das Gericht, das Auftreten vor Gericht und Anrufe beim Gericht sind danach unzulässig, Unterstützung bei der Formulierung von Schriftsätzen, die der Antragsteller selbst unterschreibt, sind dagegen zulässig.²⁶

Der Gesetzesbegründung zum RDG ist zu entnehmen, dass durch diese Regelung »bürgerschaftliches Engagement und karitative Rechtsdienstleistungen« ermöglicht werden sollen, die eine altruistische Zielsetzung verfolgen.²⁷ Für die Zulässigkeit der Asylverfahrensberatung durch Nichtjuristinnen und Nichtjuristen kommt es also nicht nur auf die Unentgeltlichkeit für die Ratsuchenden, sondern auch auf die nichtkommerzielle Ausrichtung des Beratungsträgers an. Ausdrücklich hatte der Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes 2008 die Beratung von Asylsuchenden im Blick. Für diese Personengruppe sei der Zugang zu anderen Beratungsangeboten und finanzieller Beratungshilfe oft faktisch nicht gegeben und eine ausreichende Versorgung durch die Anwaltschaft nicht immer sichergestellt.²⁸

2. Anleitung durch Volljuristinnen und Volljuristen

Die Komplexität und Schwierigkeit der rechtlichen Materie und der Beratungssituation in der Beratung von Geflüchteten wurden in diesem Heft bereits dargestellt.²⁹ Es liegt auf der Hand, dass die Asylverfahrensberatung durch Nichtjuristinnen und Nichtjuristen im Interesse der Ratsuchenden und der Rechtspflege der Sicherung einer guten Qualität bedarf.³⁰

Nach dem RDG erfordert die Anleitung durch Volljuristinnen oder Volljuristen eine an Umfang und Inhalt der zu erbringenden Rechtsdienstleistung ausgerichtete Einweisung und Fortbildung sowie eine Mitwirkung bei der Erbringung der Rechtsdienstleistung, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist (§6 Absatz 2 Satz 2 RDG). Nach der Gesetzesbegründung nicht erforderlich und im Bereich der altruistischen, unentgeltlichen Rechtsberatung nicht realisierbar ist dabei eine ständige Begleitung oder Beaufsichtigung der Beratungstätigkeit durch eine juristisch qualifizierte Person. Erforderlich ist aber, dass die Beratenden in den für ihre Tätigkeit wesentlichen Rechtsfragen aus- und fortgebildet sind, sodass sie die ty-

pischen Fallkonstellationen weitgehend selbständig rechtlich erfassen und bearbeiten können. Darüber hinaus ist erforderlich, dass eine juristisch qualifizierte Person zur Verfügung steht, die Anleitung im Einzelfall geben kann.³¹

Ganz unabhängig von der Ausgestaltung von Förderrichtlinien und dem Beratungsbedarf von Geflüchteten in einer Beratungsstelle darf Asylverfahrensberatung als individuelle Rechtsdienstleistung nicht angeboten werden, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden können.

3. Parteilichkeit und Behördenunabhängigkeit der Beratung

Die Asylverfahrensberatung setzt als Rechtsdienstleistung nach dem RDG ebenso wie die Rechtsberatung durch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zwingend eine behördenunabhängige Stellung voraus. Denn das RDG erlaubt unentgeltliche Rechtsdienstleistungen in §6 Absatz 2 zum Nutzen der Ratsuchenden und nur insoweit, als dadurch deren Interessen nicht verletzt werden. Das Ziel, die Schutzsuchenden durch Asylverfahrensberatung beim Zugang zu ihrem Recht gegenüber der Behörde zu unterstützen, kann nur erreicht werden, wenn die Beraterinnen und Berater über die einer Anwältin oder einem Anwalt vergleichbare Parteilichkeit³² auf Seiten der Ratsuchenden verfügen und behördenunabhängig agieren können. Gerade bei öffentlicher Förderung der Asylverfahrensberatung bedarf es daher eines klaren Beratungsauftrags und der deutlich erkennbaren Trennung der Beratung von behördlichen Angeboten in institutioneller, persönlicher und räumlicher Hinsicht.³³

4. Juristische Anleitung der Beraterinnen und Berater in der Praxis der Wohlfahrtsverbände

Die Asylverfahrensberatung der Wohlfahrtsverbände wird mehrheitlich durch entsprechend geschulte Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter durchgeführt, teilweise arbeiten aber auch Volljuristinnen in der Asylverfahrensberatung. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der verschiedenen Wohlfahrtsverbände und der großen

²⁶ Münch, a. a. O. (Fn. 25), S. 104, 107 mit weiteren Nachweisen.

²⁷ Gesetzesbegründung der Bundesregierung zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts, BT-Drs. 16/3655, S. 39, 58 f.

²⁸ Ebd., S. 39.

²⁹ Maidowski/Hanschmidt, a. a. O. (Fn. 3).

³⁰ Bethke, Guter Rat ist nicht billig. Ein Plädoyer für Qualitätssicherung in der Rechtsberatung für Flüchtlinge, sozialmagazin 3–4/2006, S. 39 ff. Zu exemplarischen Standards für die die Flüchtlings- und Migrationssozialarbeit nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz siehe Handreichung 8.2008 der Diakonie zum Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts – Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG), S. 23 ff., www.ekiba.de.

³¹ BT-Drs. 16/3655, a. a. O. (Fn. 27), S. 58.

³² Siehe dazu §1 Abs. 3 der Berufsordnung für Rechtsanwälte BORA: »Als unabhängiger Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegenheiten hat der Rechtsanwalt seine Mandanten vor Rechtsverlust zu schützen, rechtsgestaltend, konfliktvermeidend und streitschlichtend zu begleiten, vor Fehlentscheidungen durch Gerichte und Behörden zu bewahren und gegen verfassungswidrige Beeinträchtigung und staatliche Machtüberschreitung zu sichern.«

³³ Siehe zur Diskussion über diese Anforderungen im Schweizer Modell: Gutachten im Auftrag der Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS-JDS) betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung im Asylbereich und der Beschleunigung im Asylverfahren, S. 13 ff. www.djs-jds.ch/images/2015-11_DJS_Gutachten_zur_Neustrukturierung_im_Asybereich.pdf.

verbandsinternen Umwälzungen durch die in den letzten Jahren stark angestiegenen Flüchtlingszahlen ist ein umfassender Überblick kaum möglich. Hinzu kommt, dass die Wohlfahrtsverbände jeweils nicht zentralistisch organisiert sind.

Alle Wohlfahrtsverbände bieten regelmäßige Aus- und Fortbildung für ihre Beraterinnen und Berater an. Dabei werden diese auch im kritischen Umgang mit den Grenzen ihrer Kompetenzen geschult, also in der Erkennung der Fälle, die an einen Anwältin oder einen Anwalt verwiesen werden müssen.

Für die juristische Anleitung der nichtjuristischen Beraterinnen und Berater existieren im Wesentlichen zwei Modelle, die bereits in der Gesetzesbegründung zum RDG benannt sind und die von den Wohlfahrtsverbänden zum Teil auch in Kombination praktiziert werden. Das ist zum einen ein Multiplikatorensystem, das auf Volljuristinnen und Volljuristen fußt, die bei den Wohlfahrtsverbänden angestellt oder von diesen beauftragt werden. Ein anderes Modell ist das der »Rechtsberaterkonferenz«,³⁴ einem Kreis von selbständigen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, die vertraglich an drei Wohlfahrtsverbände (Diakonie Deutschland, Deutscher Caritasverband und Deutsches Rotes Kreuz) angebunden sind und die den Beratungsstellen für Fortbildungen und Anleitung im Einzelfall zur Verfügung stehen.

Für die Asylverfahrensberatung ist die Kooperation mit der Anwaltschaft von großer Bedeutung, auch weil Schutzsuchende häufig an Anwältinnen und Anwälte weiter verwiesen werden. Umgekehrt können Beratungsstellen häufig die anwaltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung vorbereiten und ergänzen.

IV. Sonstige fachliche Standards der Asylverfahrensberatung

Die Träger verantworten die Asylverfahrensberatung auf der Grundlage ihres jeweiligen Selbstverständnisses und ihrer internen Regelungen, Vorgaben und Standards. Allgemein gültige fachliche Standards können und sollen daher hier nicht dargestellt werden. Nachfolgend werden jedoch einige Eckpunkte aufgezeigt, hinsichtlich derer von einer breiten Übereinstimmung jedenfalls zwischen den Wohlfahrtsverbänden ausgegangen werden kann. Ein großer Teil dieser Standards ist auch in die Konzeption des BAMF-Pilotprojekts Asylverfahrensberatung (dazu oben I.2.c.) eingeflossen.

1. Sozialanwaltschaftliches Beratungsverständnis: unabhängig, objektiv, ergebnisoffen

Die Wohlfahrtsverbände vertreten ein sozialanwaltschaftliches Beratungsverständnis. Danach ist die Beratung freiwillig, unabhängig, objektiv und ergebnisoffen. Art, Umfang und Zeitpunkt der Beratungsleistung richten sich nach den Bedürfnissen und Wünschen der Ratsuchenden, deren Wohl im Mittelpunkt steht und die in die Lage versetzt werden sollen, informiert und selbstbestimmt Entscheidungen treffen zu können. Dass dies objektiv und auf Grundlage von Recht und Gesetz geschieht, ist selbstverständlich.

Bei einigen Wohlfahrtsverbänden ist die Hilfe, Beratung und Begleitung von Geflüchteten unabhängig vom Aufenthaltsstatus und die Förderung des Zugangs zu effektivem Rechtsschutz expliziter Bestandteil des Leitbildes bzw. interner Qualitätsstandards der Migrations- und Asylverfahrensberatung.³⁵

Die oben³⁶ bereits angesprochene Behördenunabhängigkeit der Beratung ist auch Teil des beraterischen Selbstverständnisses. Um das nötige Vertrauensverhältnis zu den Ratsuchenden aufzubauen, sollte schon der Anschein einer Abhängigkeit von behördlich-hoheitlichem Handeln durch deutliche personelle, institutionelle und räumliche Trennung vermieden werden. Beraterinnen und Berater dürfen deshalb keine behördlichen Aufgaben übernehmen, auch wenn sie aus ihrer beraterischen Position heraus zum Beispiel die behördliche Aufgabe der Identifikation von Personen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, unterstützen können.³⁷ Wichtig ist auch ein klarer Beratungsauftrag.

2. Zeitlicher Rahmen der Beratung

Die Asylverfahrensberatung sollte so früh wie möglich, am besten schon vor der Asylantragstellung, einsetzen, um eine Beratung und Begleitung im gesamten Verfahren, insbesondere vor und in der Anhörung zu ermöglichen. Die Beratung sollte die Information über Rechtsbehelfe gegen einen etwaigen negativen behördlichen Bescheid mit einschließen und erst danach enden.

Die Erfahrungen in allen Arten schneller Asylverfahren belegen, dass nach den Strapazen, Verwirrungen und oft traumatischen Erfahrungen der Flucht eine gewisse Zeit und ein geschützter Raum (also eine als sicher empfundene Umgebung) nötig sind, um die Beratungs- und Verfahrensfähigkeit der Betroffenen und das nötige

³⁴ www.rechtsberaterkonferenz.de und <https://adressen.asyl.net/weitere-adressen-und-links/rechtsberaterkonferenz>.

³⁵ Siehe zum Beispiel Bundesrahmenhandbuch Diakonie-Siegel Migrationsfachdienste – Leitfaden für den Aufbau eines Qualitätsmanagement-Systems für Einrichtungen, Leitbild und K 6.1.

³⁶ Dazu oben III.3.

³⁷ Vgl. Baron/Hager, a. a. O. (Fn. 19).

Vertrauensverhältnis herzustellen.³⁸ Entsprechend sehen auch die oben (I.2.a.) aufgeführten Modelle zur Asylverfahrensberatung in den Niederlanden und der Schweiz jeweils sowohl Ruhephasen als auch Möglichkeiten des Übergangs in ein reguläres, längeres Verfahren vor.

Werden Ruhephasen für die Betroffenen und Zeit für die Beratung nicht in ausreichendem Maße in die Verfahrensabläufe eingebaut, ist qualifizierte Beratung nicht möglich. Ob sie zum Beispiel im Rahmen eines 48-Stunden-Verfahrens möglich ist, erscheint sehr zweifelhaft.

3. Gegenstand und Arbeitsweise der Beratung

Es ist Aufgabe des BAMF als Behörde, den Betroffenen grundlegende Information über das Asylverfahren zu geben (§ 25 VwVfG).³⁹

Die darüber hinaus von einer unabhängigen Asylverfahrensberatung zu leistenden Aufgaben sind so komplex und vielfältig, dass sie hier nur im groben Überblick darstellbar sind. Qualifizierte Asylverfahrensberatung sollte hinreichende Kapazitäten für die nachfolgend aufgeführten Tätigkeit haben, was in der aktuellen Praxis leider nicht immer der Fall ist.

Thematisch umfasst die individuelle Asylverfahrensberatung unter anderem die rechtlichen Folgen der Anerkennung oder Ablehnung des Asylantrags und die Aufklärung und Beratung zum Dublin-Verfahren. Zentraler Gegenstand der Beratung sind zudem die Rechte und Pflichten im Asylverfahren, vom Asylgesuch über die für das Verfahren zentrale Anhörung bis hin zu den Rechtsmitteln, die gegen einen ablehnenden Bescheid eingelegt werden können. All dies setzt neben umfangreichen Rechtskenntnissen auch Länderkenntnisse voraus.

Anspruch einer qualifizierten Asylverfahrensberatung ist es dabei auch, die Ratsuchenden neben der Erläuterung von Rechtslage, Handlungsmöglichkeiten und behördlichen Dokumenten auf der Grundlage der Akteneinsicht bei allen Vorgängen im Verfahren, etwa bei der Beschaffung von Dokumenten und dem Verfassen von Schriftstücken zu unterstützen. Besonders wichtig ist, dass die Ratsuchenden auf die Anhörung vorbereitet, auf Wunsch dorthin begleitet und bei einer eventuell erforderlichen Stellungnahme zum Protokoll unterstützt werden.

Die oben (III.4.) bereits beschriebene notwendige Zusammenarbeit mit Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und gegebenenfalls die Verweisung der Ratsuchenden an Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte ist ebenfalls Bestandteil der Beratungsarbeit; ebenso, soweit herstellbar, der Kontakt mit den Sachbearbeitenden und Entscheiderinnen und Entscheidern des BAMF mit dem Ziel, verfahrens- und entscheidungserhebliche individuelle

Problemlagen zu kommunizieren und deren frühzeitige Berücksichtigung im Verfahren zu erreichen.

4. Verweisberatung und klare Trennung von Rückkehrinformation und -beratung

Für eine qualifizierte Asylverfahrensberatung ist die Eindeutigkeit des Beratungskontextes wichtig, um die realistische Erwartung an die Beratung klar zu definieren und das für die Beratung notwendige Vertrauen der Ratsuchenden aufzubauen. Auch der Verweis an andere Beratungsangebote sowie medizinische und therapeutische Angebote gehört zu den Aufgaben der Asylverfahrensberatung. Besonders wichtig ist eine klare inhaltliche und personelle Trennung der Asylverfahrensberatung von der Rückkehrberatung.

Derzeit werden Rückkehrinformation und -beratung in Deutschland mit umfangreicher staatlicher Finanzierung ausgebaut. Durch die geplante flächendeckende Rückkehrinformation und Rückkehrberatung, die vielfach fehlendem Zugang zu unabhängiger Asylverfahrensberatung gegenüber steht, entsteht ein Ungleichgewicht an Information und Beratung. Schutzsuchende könnten sich dem Druck ausgesetzt sehen, den Asylantrag zurückzunehmen bzw. von der Asylantragstellung abzusehen, obwohl sie schutzbedürftig sind. Dies gilt umso mehr, wenn die Rückkehrinformation bereits vor der Anhörung vom BAMF als der über den Asylantrag entscheidenden Behörde gegeben wird. Die Betroffenen können das nur schwer einordnen und haben u. U. keine Gelegenheit, sich zu sammeln und in der Anhörung gut beraten ihre Fluchtgeschichte vorzutragen.

Daraus erwächst die vielfach erhobene Forderung, dass staatliche Rückkehrberatung und Rückkehrinformation nicht vor der Anhörung im Asylverfahren erfolgen soll.

Eine frühzeitige, ergebnisoffene und unabhängige Asylverfahrensberatung könnte auch über die Folgen eines erfolglosen Asylantrags und gegebenenfalls die offensichtliche Aussichtslosigkeit eines Asylantrags im Einzelfall informieren und auf Wunsch auf eine unabhängige Rückkehrberatung verweisen.

V. Fazit

Unentgeltliche und unabhängige, außergerichtliche Asylverfahrensberatung durch Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen bietet die Möglichkeit, die Rechtsstaatlichkeit und Effektivität des Asylverfahrens und den Zugang der Betroffenen zu ihrem Recht zu stärken. Sie ist geeignet, zur Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens beizutragen, insbesondere dann, wenn gute Kommunikationsstrukturen zwischen Beraterinnen und Beratern einerseits und Sachbearbeitenden und Entscheiderinnen und Entscheidern des BAMF an-

³⁸ Siehe dazu Moll, Das verkürzte Asylverfahren im Ankunftscenter Heidelberg, *Asylmagazin* 12/2016, S. 412, 416. Ähnlich erste Erfahrungen aus dem BAMF-Pilotprojekt Asylverfahrensberatung.

³⁹ Vgl. auch Memorandum, a. a. O. (Fn. 5), S. 14 f.

dererseits bestehen. Zudem können Fehlentscheidungen der Verwaltung und dadurch gerichtliche Rechtsmittel reduziert werden. Unabhängige Asylverfahrensberatung ergänzt dabei als unentgeltliche Rechtsdienstleistung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz Angebote der anwaltlichen Rechtsberatung und Rechtsvertretung. Die fachlichen Anforderungen an die Asylverfahrensberatung sind hoch und komplex, sie muss daher von einer guten Qualitätssicherung begleitet werden.

Derzeit erreicht unentgeltliche unabhängige Asylverfahrensberatung in Deutschland nur einen sehr kleinen Teil der Schutzsuchenden. Es wäre wünschenswert, wenn eine öffentliche Finanzierung für flächendeckende, unentgeltliche und unabhängige Asylverfahrensberatung geschaffen würde, wie dies auch im Vorschlag für die

EU-Verfahrensverordnung vorgesehen ist. Dafür könnte jedenfalls teilweise auf Modelle und Standards zurückgegriffen werden, die in einigen Bundesländern, anderen EU-Staaten und Pilotprojekten bereits entwickelt wurden. Die Finanzierung müsste nicht nur hinreichende Beratungskapazitäten und Sprachmittlung umfassen, sondern auch die gesetzlich erforderliche Anleitung und Unterstützung durch Volljuristinnen und Volljuristen.

Ein rechtsstaatliches Asylverfahren und Asylverfahrensberatung brauchen Raum und Zeit, ohne die Verfahrensgarantien nicht gewährleistet werden können. Qualifizierte Asylverfahrensberatung ist nicht möglich, wenn dies in den Verfahrensabläufen nicht berücksichtigt wird. Der Beschleunigung im rechtsstaatlichen Asylverfahren sind daher Grenzen gesetzt.

Eine Frage von Glück und Zufall

Zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren

Schutzsuchende haben Anspruch auf ein Asylverfahren, welches ihnen ermöglicht, ihre Fluchtgründe vollumfänglich darzulegen. Nicht jede Person verfügt jedoch über dieselben Möglichkeiten, von diesem Recht Gebrauch zu machen und ihre Gründe für den Asylantrag in der Anhörung zusammenhängend darzustellen. Um diese Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen zu unterstützen, sind für sie besondere Verfahrensgarantien durch die EU-Verfahrensrichtlinie vorgesehen. Essentiell ist dabei, dass sie durch eine Prüfung auch erkannt werden. Bisher wird eine solche Prüfung nicht systematisch durchgeführt, was vor allem bei verkürzten Asylverfahren in Ankunftscentren verheerende Auswirkungen haben kann. In diesem Beitrag werden die besonderen Verfahrensgarantien beleuchtet, die insbesondere für Menschen mit psychischen Erkrankungen vorgesehen sind. Zudem werden einige Modellprojekte zur Beurteilung besonderer Bedürfnisse bei der Aufnahme vorgestellt, die auf Landesebene entwickelt wurden.

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Das Asylverfahren in Ankunftscentren
- III. Rechte und Vorgaben aus der Verfahrensrichtlinie
- IV. Prüfungsverfahren in der Praxis
 - 1. Schwieriges Erkennen von Personen mit psychischen Störungen
 - 2. Keine ausreichende Gewährleistung der Verfahrensgarantien
- V. Modellprojekte zur Beurteilung besonderer Bedürfnisse auf Landesebene
 - 1. Berliner Netzwerk für besonders Schutzbedürftige
 - 2. Kooperation für Flüchtlinge in Brandenburg
 - 3. Das Friedländer Modell in Niedersachsen
 - 4. Feststellung der besonderen Schutzbedürftigkeit in Rheinland-Pfalz
 - 5. Gutachterstellen zur Erkennung von psychischen Störungen in Bayern
- VI. Entwicklungen auf der EU-Ebene
- VII. Fazit

I. Einleitung

Psychisch kranke oder traumatisierte Personen haben einen Anspruch darauf, dass sie im Asylverfahren angemessene Unterstützung erhalten. Die entsprechenden Garantien, die sich vor allem aus europäischem Recht ableiten lassen, werden im Folgenden detailliert dargestellt. Selbstverständliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Garantien ist allerdings, dass die Betroffenen zunächst einmal als Personen mit besonderen Bedürfnissen identifiziert werden. Die Einschätzungen, ob dies zur Zeit in Deutschland gewährleistet wird, gehen weit auseinander: Während Nichtregierungsorganisationen anmahnen, dass es in der Praxis nach wie vor häufig von Zufall, Glück und Beharrlichkeit abhängig sei, ob eine psychisch kranke oder traumatisierte Person auch als solche erkannt und

entsprechend versorgt werden kann,¹ vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Diagnostik psychischer Belastungen u. U. bereits »in einem sehr frühen Stadium nach Ankunft im Rahmen der Erstuntersuchung« erfolgen könne.² Die Therapie »erfolge dann bei speziellen Ärzten oder in speziellen Behandlungszentren«.³ Auch könnten die Erstaufnahmeeinrichtungen entsprechende Daten an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) übermitteln, welches diese Hinweise dann wiederum bei der Anhörung im Asylverfahren berücksichtige. Lügen bei Asylsuchenden Hinweise z. B. auf eine Traumatisierung vor, dann würden spezielle Sonderbeauftragte als Anhörerinnen oder Anhörer eingeschaltet, die besonders qualifiziert für den sensiblen Umgang mit traumatisierten Menschen seien.⁴ Die Sonderbeauftragten fungierten dann ggf. auch als Kontaktpersonen z. B. zu den Psychosozialen Zentren.⁵

Was wie ein gut funktionierendes System klingt, besteht so entgegen der Annahme der Bundesregierung nicht. Tatsächlich gestaltet sich die Inanspruchnahme besonderer Verfahrensgarantien in der Praxis extrem schwierig,

* Nina Hager ist Volljuristin und arbeitet als Rechtsreferentin bei der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAFF) in Berlin. Jenny Baron ist Diplom-Psychologin und arbeitet als Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der BAFF.

¹ Baron/Flory, Versorgungsbericht zur psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern in Deutschland, 3. Aufl. 2016.

² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage »Verbesserung der gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung von Geflüchteten zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie«, BT-Drs. 18/9009, 4.7.2016, S. 4.

³ Ebd.

⁴ Ebd., S. 14.

⁵ Ebd.

wenn besondere Bedürfnisse nicht augenscheinlich in Erscheinung treten.

So sind Menschen, die aufgrund des Erlebten eine Traumafolgestörung entwickelt haben, in vielen Fällen nicht ad hoc und ohne psychosoziale Unterstützung in der Lage, in einem konsistenten Narrativ über diejenigen Aspekte des eigenen Schicksals zu sprechen, die für das Asylverfahren relevant sind. Die Betroffenen können aus Angst, Scham oder aufgrund störungsspezifischer Vermeidungsprozesse häufig nur karge Aussagen machen, die möglicherweise das Wichtigste aussparen oder als verworren, unzusammenhängend, widersprüchlich oder zeitlich verzerrt erscheinen. Sie brauchen häufig mehr Zeit und Unterstützung, um sich so vorbereiten zu können, dass sie ihre Geschichte und die erlittene Verfolgung im Asylverfahren vorbringen können.

Diese Problematik wurde auf der EU-Ebene erkannt und aus diesem Grund wurden in die Verfahrensrichtlinie⁶ Regelungen für Personen eingeführt, die besondere Verfahrensgarantien benötigen.⁷

Diese Bestimmungen drohen aber ins Leere zu laufen, wenn es kein geordnetes Verfahren zur Identifizierung von Personen mit Anspruch auf besondere Verfahrensgarantien gibt und wenn die Asylsuchenden die Zeit, die sie zur Vorbereitung auf die Anhörung benötigen, schlicht nicht haben. In besonderer Weise gilt diese Befürchtung für die Ankunftszentren: Seit Dezember 2015 (angefangen mit einem Modellprojekt in Heidelberg⁸) hat das Bundesamt sogenannte Ankunftszentren gegründet, in denen durch die Abarbeitung von Asylanträgen anhand von »Fall-Clustern« die Verfahrensdauer für Personen aus bestimmten Herkunftsländern auf wenige Tage oder Wochen verkürzt werden soll.⁹

Dieser Beitrag verfolgt das Ziel darzustellen, welche konkreten Rechte die Verfahrensrichtlinie insbesondere für Personen vorsieht, die eine psychische Erkrankung aufweisen, und welche Bedeutung diese im Rahmen der innerhalb von wenigen Tagen durchgeführten Asylverfahren in neu entstandenen Ankunftszentren haben. Es wird kurz auf die Umsetzung der Verfahrensrichtlinie eingegangen, und schließlich werden einige Modellprojekte übersichtsartig vorgestellt.

II. Das Asylverfahren in Ankunftszentren

Bei Ankunftszentren handelt es sich um »normale« Außenstellen im Sinne von § 5 AsylG,¹⁰ in denen Asylverfahren besonders schnell bearbeitet werden sollen, nicht aber um sog. besondere Aufnahmeeinrichtungen im Sinne von § 5 Abs. 5 AsylG, in denen Verfahren beschleunigt nach § 30a AsylG bearbeitet werden können. Derzeit bestehen 25 Ankunftszentren in Deutschland,¹¹ weitere scheinen derzeit nicht in Planung zu sein.¹² Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge BAMF sollen in Ankunftszentren viele bis dato auf mehrere Stationen verteilte Schritte im Asylverfahren gebündelt werden und nach Möglichkeit soll das gesamte Asylverfahren unter dem Dach des Ankunfts zentrums stattfinden.¹³ Hierzu werden die Antragstellenden je nach Herkunftsland in sogenannte Fallprofile oder Cluster eingeteilt.

Im Ankunftszentrum selber sollen Antragstellende mit einer »hohen Schutzquote« (A-Cluster) und Antragstellende mit einer »geringen Schutzquote« (B-Cluster) innerhalb von 48 Stunden ihren Bescheid erhalten.¹⁴ Nicht abschließend definiert ist, welche Herkunftsländer als Länder mit einer »geringen Schutzquote« gelten. Ursprünglich ging das BAMF davon aus, dass es sich dabei typischerweise um die sog. sicheren Herkunftsländer¹⁵ handeln sollte.¹⁶ Da die Zahl der Asylsuchenden aus den sicheren Herkunftsstaaten im Laufe des Jahres 2016 aber stark zurückging, wurde das »Cluster B« deutlich erweitert: Hierunter fallen seit dem Sommer 2016 alle Herkunftsländer »mit geringer Schutzquote (bis 20%)«.¹⁷ Darüber hinaus hat die Bundesregierung mitgeteilt, dass »die Schwerpunktsetzung bei der Verfahrensbearbeitung [...] nun den einzelnen Standorten des Bundesamtes [unterliegt], um den unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort effektiv Rechnung tragen zu können.«¹⁸

Das Konzept des BAMF zum Aufbau eines Ankunfts zentrums sieht vor, dass Antragstellende, bei denen eine intensivere Prüfung zur Feststellung der »Schutzbedürftigkeit« erforderlich ist, in Cluster C behandelt werden. Das C-Cluster wird noch einmal unterteilt in einfachere Fälle, die ebenfalls im Ankunftszentrum bearbeitet

⁶ Richtlinie 2013/32/EU vom 26.6.2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung) – Verfahrensrichtlinie, abrufbar auf asyl.net unter Gesetzestexte / Asylrecht.

⁷ Diese Bestimmungen sowie die entsprechenden Regelungen aus der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU wurden bereits mehrfach besprochen, z. B. Anna-Lena Schuster, Ein besonderes Bedürfnis, *Asylmagazin* 7–8/2014, S. 235 ff.; Pelzer/Pichl, Geltung der EU-Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinie, *Asylmagazin* 10/2015, S. 331 ff.; Hager, Zur Neufassung der Aufnahmerichtlinie, Beilage zum *Asylmagazin* 7–8/2013, S. 13 ff.

⁸ Moll, Das verkürzte Asylverfahren im Ankunftszentrum Heidelberg, *Asylmagazin* 12/2016, S. 412–420.

⁹ Siehe www.bamf.de unter »Asyl und Flüchtlingsschutz/Ankunftszentren«.

¹⁰ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage »Integriertes Flüchtlingsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge«, BT-Drs. 18/9269, 25.7.2016, S. 2.

¹¹ Eine Liste der Standorte findet sich bei www.bamf.de unter »Das BAMF/Aufbau/Standorte/Ankunftszentren«.

¹² Bundesregierung, Integriertes Flüchtlingsmanagement, a. a. O. (Fn. 10), S. 4.

¹³ Siehe www.bamf.de, Ankunftszentren, a. a. O. (Fn. 9).

¹⁴ Arbeitsstab Integriertes Flüchtlingsmanagement beim BAMF, Leitfaden zum Aufbau eines Ankunfts zentrums, S. 5 (Stand: 15.6.2016).

¹⁵ § 29 a Abs. 2 i. V. m. Anlage II AsylG.

¹⁶ Arbeitsstab beim BAMF, Leitfaden, a. a. O. (Fn. 14), S. 15.

¹⁷ Siehe die Beschreibung des Clusterverfahrens bei www.bamf.de unter »Asyl und Flüchtlingsschutz/Ankunftszentren«; vgl. auch Moll, a. a. O. (Fn. 8), S. 414.

¹⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage »Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das zweite Quartal 2016«, BT-Drs. 18/9415, 17.8.2016, S. 23.

werden und innerhalb von 48 Stunden ihren Bescheid erhalten (C 1-Cluster) und komplexeren Fällen, die – wenn möglich – nach einer ersten Anhörung an die zuständigen BAMF-Außenstellen verwiesen werden (C 2-Cluster).¹⁹

Diese Besonderheiten der »Cluster-Bildung« machen eine zuverlässige Aussage darüber, welche Gruppen das verkürzte Verfahren durchlaufen und welche nicht, schwierig bis unmöglich. Für die Erkennung besonderer Bedarfe von Asylsuchenden ist diese Situation besonders problematisch.

Zu denken geben auch die Ausführungen des BAMF zum Thema »Schutzbedürftigkeit« in dem genannten Leitfaden zum Aufbau eines Ankunftsentrums. Dieser stellt immerhin nach Auskunft der Bundesregierung nicht weniger dar als die Grundlage für den Ablauf der Prozesse beim BAMF.²⁰ In dem Leitfaden heißt es, nach der EU-Richtlinie 2003/9/EG²¹ – also nach der alten Fassung der Aufnahmeleitlinie – gelten solche Personen als besonders schutzbedürftig,²² »deren Anhörung nach Umsetzung in deutschem Gesetz durch einen Sonderbeauftragten durchgeführt werden muss«.²³

Dabei bleibt unklar, welche Umsetzung ins deutsche Recht hier gemeint sein könnte. Vor allem aber beruft sich das BAMF hier auf eine Richtlinie, die seit dem Juli 2013 nicht mehr in Kraft ist und die für die Durchführung des Asylverfahrens²⁴ oder die inhaltliche Prüfung des Asylantrages²⁵ überhaupt nicht einschlägig ist. Unterstellt man, das BAMF hätte sich hier richtigerweise auf die aktuelle Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU berufen wollen, hat dies zur Konsequenz, dass Personen, die nach dieser Richtlinie besondere Verfahrensgarantien benötigen, im Rahmen des C-Clusters zu bearbeiten sind. Das heißt, dass auch nach Einschätzung des BAMF »eine intensivere Prüfung zur Feststellung von Flüchtlingsstatus, Asylberechtigung oder Schutzbedürftigkeit nötig ist«.²⁶

III. Rechte und Vorgaben aus der Verfahrensrichtlinie

In jedem Fall greift die Annahme des BAMF, wonach aus der »Schutzbedürftigkeit« nur folge, dass die Anhörung durch besonders geschulte Sonderbeauftragte zu erfolgen habe, deutlich zu kurz.

Die Richtlinie sieht nämlich darüber hinaus explizit vor, dass Antragstellende, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, eine angemessene Unterstützung erhalten, um die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie das Verfahren effektiv in Anspruch nehmen und die zur Begründung ihres Antrags auf internationalen Schutz erforderlichen Angaben machen können.²⁷

Welche Garantien im Einzelfall erforderlich sind, ist individuell zu prüfen.²⁸ Exemplarisch wird in der Richtlinie genannt, dass ausreichend Zeit eine Verfahrensgarantie sein kann.²⁹ Ferner wird ausdrücklich genannt, dass beschleunigte Verfahren³⁰ nicht durchzuführen sind, wenn die angemessene Unterstützung im Rahmen des beschleunigten Verfahrens nicht geleistet werden kann.³¹ Zwar handelt es sich bei den Asylverfahren im Cluster A oder B nicht um ein beschleunigtes Verfahren im Sinne der Verfahrensrichtlinie.³² Unabhängig von der rechtlichen Konstruktion ist der Hintergrund des Art. 24 Abs. 3 UA 2 Verfahrensrichtlinie jedoch, dass eine angemessene Unterstützung im Rahmen eines schnell durchgeführten Verfahrens in der Regel nicht erfolgen kann.

Entscheidend für die Gewährung der in der Verfahrensrichtlinie vorgesehenen Rechte ist die Prüfung, ob überhaupt besondere Verfahrensgarantien benötigt werden. Nach der Verfahrensrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Stellung eines Antrages auf internationalen Schutz zu prüfen, ob ein Antragsteller oder eine Antragstellerin besondere Verfahrensgarantien benötigt.³³ Diese Prüfung kann in die Beurteilung von besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme gemäß Art. 22 Aufnahmeleitlinie³⁴ einbezogen werden und muss nicht in Form eines gesonderten Verwaltungsverfahrens vorgenommen werden.³⁵ Aus der verpflichtenden Vorgabe der Richtlinie, dass eine Prüfung zu erfolgen hat, ergibt sich, dass ein systematisches Vorgehen zu erfolgen hat und sich eine rein anlassbezogene

¹⁹ Arbeitsstab beim BAMF, Leitfaden, a. a. O. (Fn. 14), S. 5.

²⁰ Bundesregierung, Integriertes Flüchtlingsmanagement, a. a. O. (Fn. 10), S. 2.

²¹ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.1.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (alte Fassung) – Aufnahmeleitlinie, abrufbar auf asyl.net unter Gesetzestexte / Sozialrecht.

²² Aufgezählt werden unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.

²³ Arbeitsstab beim BAMF, Leitfaden, a. a. O. (Fn. 14), S. 16.

²⁴ Hier ist die EU-Verfahrensrichtlinie einschlägig, a. a. O. (Fn. 6).

²⁵ Hier ist die EU-Qualifikationsrichtlinie einschlägig: Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), abrufbar auf asyl.net unter Gesetzestexte / Asylrecht.

²⁶ Arbeitsstab beim BAMF, Leitfaden, a. a. O. (Fn. 14), S. 14.

²⁷ Erwägungsgrund 29 Verfahrensrichtlinie, a. a. O. (Fn. 6).

²⁸ Art. 24 Verfahrensrichtlinie, ebd.

²⁹ Erwägungsgrund 29 Verfahrensrichtlinie, ebd.

³⁰ Art. 31 Abs. 8 Verfahrensrichtlinie, ebd.

³¹ Art. 24 Abs. 3 UA 2 Verfahrensrichtlinie, ebd.

³² Diese Bestimmung wurde in § 30a AsylG umgesetzt.

³³ Art. 24 Abs. 1 Verfahrensrichtlinie, a. a. O. (Fn. 6).

³⁴ Richtlinie 2013/33/EU vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) – Aufnahmeleitlinie, abrufbar auf asyl.net unter Gesetzestexte / Sozialrecht.

³⁵ Art. 24 Abs. 2 Verfahrensrichtlinie, a. a. O. (Fn. 6).

Prüfung verbietet.³⁶ In einem zweiten Schritt sind die Mitgliedstaaten verpflichtet zu ermitteln, welche angemessene Unterstützung erforderlich ist, um den besonderen Verfahrensgarantien Rechnung zu tragen.³⁷

IV. Prüfungsverfahren in der Praxis

Während bestimmte Personen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, verhältnismäßig leicht zu identifizieren sind – wie beispielsweise Alleinerziehende oder ältere Menschen – und während andere sich mit höherer Wahrscheinlichkeit von selbst melden werden, wenn sie Hilfe benötigen (Schwangere, Menschen mit schweren körperlichen Erkrankungen), sind bei Personen mit psychischen Erkrankungen, Opfern von Menschenhandel, Überlebenden von Folter, Vergewaltigung und/oder anderer schwerer Gewalt Hinweise auf ihre besondere Schutzbedürftigkeit für Außenstehende häufig nicht »sichtbar«. Bei diesen Personengruppen gestaltet sich die Prüfung schwierig, insbesondere dann, wenn sie aufgrund des Erlebten eine Traumafolgestörung entwickeln. Asylsuchende, denen schwere Gewalt widerfahren ist, vermeiden es häufig, über ihre traumatischen Erlebnisse zu sprechen, weil sie sich schämen und sie große Angst vor der Erinnerung an die Leidenserfahrungen haben. Auch geht mit dem Wiedererinnern in der Regel eine Zunahme ihrer psychischen Beschwerden einher. Ohne entsprechendes Fachwissen bleiben psychische Störungen daher oft unerkannt und beeinträchtigen die Asylsuchenden bei der Durchführung ihres Asylverfahrens.

1. Schwieriges Erkennen von Personen mit psychischen Störungen

Symptome von Traumafolgestörungen – wie zum Beispiel einer Posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS)³⁸ – sind häufig unspezifisch³⁹ und bedürfen der Diagnostik durch psychologisch geschultes Fachpersonal. Von besonderer Bedeutung ist hier, dass traumatische Erfahrungen wie Folter, sexuelle, körperliche oder seelische Gewalt unter anderem eine (auch neurophysiologische⁴⁰) Veränderung von Informationsverarbeitungs- und Gedächtnisprozessen nach sich ziehen. Traumatische Situationen haben für Betroffene in der Regel einen so existentiellen

Bedrohungscharakter, dass sie durch das hohe Erregungsniveau nicht wie andere Erfahrungen ganzheitlich, d. h. als Kombination von Sinneseindrücken und autobiographischen, verbalisierbaren Informationen abgespeichert werden. Die Hirnregionen, die für die analytische und sprachliche Wahrnehmung zuständig sind, sind bei traumatischen Erlebnissen in der Regel blockiert. Hingegen ist die Region, die für die gefühlsverbundene Wahrnehmung zuständig ist, stark aktiviert. Traumatische Erfahrungen werden auf diese Weise fragmentiert, in getrennten Erinnerungstücken abgespeichert.⁴¹

Wird eine Person später mit Informationen konfrontiert, die an das Ereignis erinnern, dann wird oft vor allem das körperliche und gefühlsmäßige Erleben aktiviert und es besteht die Gefahr, dass die Person von traumatischen Erinnerungsfragmenten und ihrer Angst »überflutet« wird. In diesem Fall wird die Situation intensiv wiedererlebt, als würde sie im Hier und Jetzt noch einmal stattfinden. Eine Einordnung der Situation in einen raum-zeitlichen Kontext und die Erinnerung in Form einer Chronologie der Fakten aus der Vergangenheit sind in diesen Situationen für die Betroffenen oft unmöglich.⁴² Zugleich setzen häufig automatisiert Vermeidungsprozesse ein, die das belastende Wiedererleben verhindern.⁴³

Dadurch können Asylsuchende jedoch auch im Asylverfahren die Verfolgung, die sie erlitten haben, nicht so vollständig, zusammenhängend, widerspruchsfrei und chronologisch korrekt vorbringen, wie das von ihnen erwartet wird.⁴⁴

Für eine Identifizierung der Betroffenen gilt deshalb, dass Hinweise auf Traumatisierungen sich häufig gerade nicht explizit aus Berichten der Betroffenen über ihre Erfahrungen ergeben, sondern auch aus Verhaltensbeobachtungen und Gesprächen durch geschultes Personal erschlossen werden müssen. Ein aktives Explorieren verbunden mit expliziten Nachfragen nach Gewalterlebnissen kann für die Betroffenen jedoch sehr belastend sein und vor allem bei nicht dafür qualifizierte Akteurinnen oder Akteuren beide Seiten überfordern. Verfahren zur Feststellung besonderer Schutzbedürftigkeit aufgrund von Gewalterfahrungen bedürfen demnach Zeit, einer geschützten, vertrauensvollen Atmosphäre und geschulter Fachkräfte. Sie müssen explizit dem Gebot der Freiwilligkeit folgen.⁴⁵

³⁶ Vgl. zur Aufnahmerichtlinie: Hager, a. a. O. (Fn. 7), S. 19.

³⁷ Art. 24 Abs. 3 UA 1 Verfahrensrichtlinie, a. a. O. (Fn. 6).

³⁸ Die PTBS wird häufig als die Traumafolgestörung dargestellt. Es gibt jedoch eine Reihe weiterer Erkrankungen, die als Folge extremer Belastungen auftreten können: z. B. Depressionen, Angst- sowie psychosomatische oder auch substanzbezogene Störungen.

³⁹ Sie äußern sich zunächst häufig z. B. durch unspezifische Schmerzzustände, Unruhe oder Schwierigkeiten mit dem Schlaf.

⁴⁰ Vgl. Ehler/Wagner/Heinrichs/Heim, Psychobiologische Aspekte der Posttraumatischen Belastungsstörung, in: *Der Nervenarzt* 70, 1999, S. 773–779.

⁴¹ Vgl. Brewin/Dalgleish/Joseph, A dual-representation theory of post-traumatic stress disorder, in: *Psychological Review* 106, 1996, S. 670–686.

⁴² Vgl. Herman, *Trauma and Recovery*, New York 1992.

⁴³ Vgl. Ehlers/Clark, A cognitive model of posttraumatic stress disorder, in: *Behavior Research and Therapy* 38(4), 2000, S. 319–345.

⁴⁴ Vgl. BAfF, *Begutachtung traumatisierter Flüchtlinge. Eine kritische Reflexion der Praxis*, Karlsruhe 2014.

⁴⁵ Vgl. BAfF, *Frühfeststellung und Versorgung traumatisierter Flüchtlinge. Konzepte und Modelle zur Umsetzung der EU-Richtlinien für besonders schutzbedürftige Asylsuchende*, 2015, verfügbar bei www.baff-zentren.org unter »Publikationen/Hintergrundmaterial«.

2. Keine ausreichende Gewährleistung der Verfahrensgarantien

Aus der Praxis ist bislang nicht ersichtlich, dass die zuständigen Behörden in der Lage sind, die notwendigen Schritte zur Feststellung von Traumatisierungen oder psychischen Erkrankungen systematisch vorzunehmen.⁴⁶

Grundsätzlich ist wie oben erwähnt die Verknüpfung des Prüfungsverfahrens nach der Verfahrensrichtlinie mit der Beurteilung »besonderer Bedürfnisse« aus der Aufnahme richtlinie ausdrücklich vorgesehen.⁴⁷ In den Staaten, in denen eine Behörde für Aufnahme und Verfahren zuständig ist, wäre eine Trennung der beiden Prüfverfahren auch wenig sinnvoll.

Anders stellt sich die Situation allerdings dar, wenn – wie in Deutschland – verschiedene Behörden einerseits für die Aufnahme und andererseits für das Verfahren zuständig sind. An dieser Trennung der Zuständigkeiten ändert auch die Bündelung verschiedener Verfahrensschritte in den Ankunftscentren nichts. Grundsätzlich stellt sich auch hier das strukturelle Problem, dass das für das Verfahren zuständige BAMF überhaupt nicht in wichtige Prozesse bei der Aufnahme eingebunden ist, bei denen Hinweise auf psychische Erkrankungen oder Traumatisierungen aufgenommen werden könnten (ärztliche Untersuchung, Kontakte mit Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern in den Aufnahmeeinrichtungen etc.).

Dieses Problem wird durch die in § 8 Abs. 1b AsylG vorgesehene Übermittlung von Informationen von den Aufnahmebehörden an das BAMF nicht ansatzweise behoben, zumal die Vorschrift lediglich die Erlaubnis, nicht jedoch die Pflicht der Übermittlung enthält.⁴⁸ Daneben wird die Norm auch inhaltlich den Anforderungen aus der Richtlinie nicht gerecht:

So fällt schon bei oberflächlicher Betrachtung auf, dass durch die Norm nicht alle Personengruppen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, erfasst sind.⁴⁹ Vor allem aber sollen laut dem Wortlaut des § 8 Abs. 1b AsylG nur Informationen übermittelt werden können, die »zur ordnungsgemäßen Durchführung der Anhörung« erforderlich sind – diese Formulierung entspricht in keiner Weise dem Begriff der »besonderen Verfahrensgarantien« der Richtlinie. Wie oben beschrieben gibt diese nicht weniger vor als die Gewährleistung aller in der Richtlinie

genannten Verfahrensrechte durch »angemessene Unterstützung« der Betroffenen. Ausdrücklich normiert wird in der Richtlinie zudem ein Verbot beschleunigter Verfahren, welches bei sinnvoller Auslegung auch auf die verkürzten Verfahren in den Ankunftscentren Anwendung finden muss.⁵⁰ Auf diesen Punkt geht § 8 Abs. 1b AsylG nicht ein.

Um den Anforderungen der Richtlinie zu entsprechen, müssten also zumindest Übermittlungspflichten zwischen Landes- und Bundesbehörden eindeutig geregelt werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist das BAMF verpflichtet, selbst zu prüfen, ob besondere Verfahrensgarantien erforderlich sind. Ein Konzept, wie die Prüfung erfolgen soll, existiert allerdings bislang nicht. Weiterhin muss gesetzlich klargestellt werden, dass Personen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, Anspruch auf angemessene Unterstützung während des gesamten Asylverfahrens haben.

V. Modellprojekte zur Beurteilung besonderer Bedürfnisse auf Landesebene

Nach längerer bestehender Unsicherheit darüber, ob die Aufnahme richtlinie⁵¹ durch den Bund oder die Länder umzusetzen ist, dürfte nunmehr geklärt sein, dass sie durch die Bundesländer selbstständig umzusetzen ist.⁵² Art. 22 Aufnahme richtlinie sieht vor, dass bei der Aufnahme von Asylsuchenden zu beurteilen ist, ob sie besondere Bedürfnisse haben. Auf Ebene der Bundesländer gestaltet sich die Entwicklung von Konzepten für diese Beurteilung uneinheitlich.

Aufgrund der oben genannten Schwierigkeiten bezüglich der Beurteilung insbesondere von Personen, die psychisch erkrankt sind und/oder Opfer von Folter und Gewalt wurden, sind in verschiedenen Regionen in Deutschland Modelle entwickelt worden, um die Beurteilung fachgerecht durchzuführen.⁵³ Es sei darauf hingewiesen, dass die im Folgenden angeführten einzelnen Modelle lediglich beispielhaft, in Kürze und ohne die erforderliche Tiefe beschrieben werden können.

⁴⁶ Vgl. Moll, a. a. O. (Fn. 8), S. 419; Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge/Zentrum Überleben, Stellungnahme vom 20.6.2017: Direktverfahren missachten die Rechte besonders schutzbedürftiger Geflüchteter.

⁴⁷ Art. 24 Abs. 2 Verfahrensrichtlinie, a. a. O. (Fn. 6).

⁴⁸ Aus Sicht der Bundesregierung wurde durch die Einfügung des § 8 Abs. 1b AsylG den Anforderungen des Art. 24 Verfahrensrichtlinie ausreichend Rechnung getragen: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Integrationsgesetzes, BT-Drs. 18/8829, 20.6.2016, S. 21 und BT-Drs. 18/9269, S. 5, Frage 5.

⁴⁹ So werden entgegen der ausdrücklichen Vorgaben der Richtlinie z. B. Personen, die Opfer von Menschenhandel oder Personen, die eine Form von schwerer Gewalt erlitten haben, nicht erfasst, solange diese keine »Sinnesbeeinträchtigung« aufweisen.

⁵⁰ Siehe oben, Abschnitt III.

⁵¹ So z. B. Abgeordnetenhaus Berlin, Schriftliche Anfrage, Wie bemüht ist der Senat um die Umsetzung der Richtlinie 2013/33/EU und 2013/32/EU?, Drucksache 17/18249, S. 1, § 2.

⁵² Bundesregierung, Integriertes Flüchtlingsmanagement, a. a. O. (Fn. 10), S. 5.

⁵³ Die BAfF hat eine Zusammenschau verschiedener etablierter Modelle veröffentlicht und Vor- und Nachteile der jeweiligen Ansätze und Instrumente analysiert. Bewertet wurden hier u. a. das Friedländer Modell, Aktivitäten zur Feststellung in Rheinland-Pfalz, Gutachterstellen in Bayern, das Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge sowie einige Screening-Fragebögen. Der Reader wird im Moment aktualisiert (BAfF, Frühfeststellung, a. a. O. [Fn. 45]).

1. Berliner Netzwerk für besonders Schutzbedürftige

Im Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (BNS) haben sich verschiedene Organisationen⁵⁴ mit dem Ziel zusammengeschlossen, besonders schutzbedürftigen Asylsuchenden möglichst frühzeitig Zugang zu spezialisierten Fachberatungsstellen anzubieten und im Rahmen dessen den individuellen Bedarf dieser Personen festzustellen.⁵⁵ Dafür wurde bereits 2008 ein mehrstufiges Verfahren zur Ermittlung, Feststellung und Versorgung von Personen entwickelt, die im Sinne der Aufnahmerichtlinie besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme haben.⁵⁶ Zur Zeit entwickelt das Land Berlin gemeinsam mit dem BNS einen Leitfaden, der Mitarbeitende von Behörden und perspektivisch auch anderen Einrichtungen bei der Gesprächsführung mit besonders Schutzbedürftigen unterstützen und insbesondere Indikatoren für die verschiedenen Formen von Schutzbedürftigkeit beinhalten soll.⁵⁷

Nach Informationen des Berliner Netzwerks führen die verkürzten Bearbeitungszeiten in den Ankunftscentren vermehrt dazu, dass auch Personen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, entgegen der Vorgaben der Verfahrensrichtlinie das verkürzte Verfahren durchlaufen. Wenn die Betroffenen überhaupt Hinweise auf die ihnen zustehenden besonderen Verfahrensgarantien bekämen, so erhielten sie diese von externen Akteurinnen und Akteuren, da das BAMF in Berlin kein Konzept zur Prüfung der entsprechenden Voraussetzungen habe.⁵⁸

2. Kooperation für Flüchtlinge in Brandenburg

In Anlehnung an das Modell des Berliner Netzwerks hat sich 2011 in Brandenburg die Kooperation für Flüchtlinge in Brandenburg (KFB) mit dem Ziel gegründet, ein Verfahren zur Ermittlung und Unterstützung besonders schutzbedürftiger Personen zu entwickeln und zu etablieren.⁵⁹

Die Vorgaben aus der Aufnahmerichtlinie wurden in Brandenburg im Landesaufnahmegesetz⁶⁰ eingearbeitet. Darin ist vorgesehen, dass Personen, bei denen Anhaltspunkte für das Vorliegen besonderer Bedürfnisse bei der Aufnahme vorliegen, im Rahmen der Migrationssozialarbeit⁶¹ an einen entsprechenden Fachberatungsdienst weitergeleitet werden.⁶² Seit 2017 bietet die KFB ein Qualifizierungsprogramm für die Fachberatungsdienste an, die seit der Novellierung des brandenburgischen Landesaufnahmegesetzes für die Identifizierung und Unterstützung besonders schutzbedürftiger Asylsuchenden zuständig sind. Die hierbei in der Praxis in Erscheinung tretenden Probleme werden derzeit durch die KFB evaluiert.

In Brandenburg besteht in Bezug auf die erforderliche Prüfung der notwendigen Verfahrensgarantien aber ein grundsätzliches Problem: Die landesrechtlich geregelte Unterstützung durch die Migrationssozialarbeit erstreckt sich nicht auf die Erstaufnahmeeinrichtung Eisenhüttenstadt, auf deren Gelände seit dem Sommer 2016 sowohl eine BAMF-Außenstelle als auch ein Ankunftscenter angesiedelt sind. Vielmehr setzt die Unterstützung erst dann ein, wenn die Asylsuchenden in die Kommunen verteilt wurden.⁶³ Für die Erstaufnahme ist die Zentrale Ausländerbehörde zuständig,⁶⁴ die dem Ministerium des Innern und für Kommunales untersteht. Eine Zuständigkeit der Kommunen ist somit nicht gegeben und die vorgesehene Migrationssozialarbeit erfolgt in diesem Rahmen nicht. Über ein zusätzlich bestehendes Modell zur Prüfung während der Erstaufnahme durch die Zentrale Ausländerbehörde ist nichts bekannt.⁶⁵

3. Das Friedländer Modell in Niedersachsen

Im niedersächsischen Friedland gibt es bereits seit mehreren Jahren Bemühungen, Hinweise auf Traumatisierungen bei Asylsuchenden durch den Sozialdienst der Erstaufnahmeeinrichtung feststellen zu lassen.⁶⁶ Mitar-

⁵⁴ AWO KV Berlin-Mitte e.V.; Beratungs- und Betreuungszentrum für junge Flüchtlinge und Migranten (KommMit-BBZ); Zentrum ÜBERLEBEN gGmbH; Kontakt- und Beratungsstelle für Flüchtlinge und Migrant_innen e.V.; Berliner Zentrum für selbstbestimmtes Leben behinderter Menschen e.V.; XENION – Psychosoziale Hilfen für politische Verfolgte e.V.; Schwulenberatung Berlin gGmbH.

⁵⁵ Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Wie bemüht ist der Senat, a. a. O. (Fn. 51), S. 1 f.

⁵⁶ Projektbeschreibung bei www.migrationsdienste.org unter »Projekte/Schutzbedürftige Flüchtlinge (BNS III)«.

⁵⁷ Abgeordnetenhaus Berlin, Wie bemüht ist der Senat, a. a. O. (Fn. 51), S. 1 f.

⁵⁸ Vgl. Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge/Zentrum Überleben, Stellungnahme: Direktverfahren missachten die Rechte besonders schutzbedürftiger Geflüchteter, 20.6.2017.

⁵⁹ Siehe <http://kooperation-für-flüchtlinge-in-brandenburg.de>.

⁶⁰ Gesetz über die Aufnahme von Flüchtlingen, spätausgesiedelten und weiteren aus dem Ausland zugewanderten Personen im Land Brandenburg sowie zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (LAufnG) vom 15.3.2016.

⁶¹ § 12 Abs. 1, Abs. 3 LAufnG Bbg i. V. m. § 13 Verordnung über die Durchführung des Landesaufnahmegesetzes (LAufnGDV) i. V. m. Anlage 4 – Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der sozialen Unterstützung durch Migrationssozialarbeit.

⁶² 2.1.6. der Anlage 4 – Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der sozialen Unterstützung durch Migrationssozialarbeit.

⁶³ § 13 LAufnGDV Bbg.

⁶⁴ § 5 LAufnG Bbg.

⁶⁵ Auch die Antwort der Landesregierung Brandenburg auf die Kleine Anfrage Nr. 2005, »Ankunftscentren« und beschleunigte Asylverfahren im Land Brandenburg, 29.8.2016, Drucksache 6/4964m, gibt hierzu keine Hinweise.

⁶⁶ Vgl. Landesaufnahmebehörde Niedersachsen, »Früherkennung von traumatisierten Flüchtlingen in den niedersächsischen Erstaufnahmeeinrichtungen«, S. 17 f., abrufbar bei www.nftn.de/fachinfo/fortbildungen/dokumentation-der-ntfn-fortbildungen/ unter »Früh-

beitende des Sozialdienstes wurden vom Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen e. V. (NTFN) dafür geschult, persönliche Gespräche mit Asylsuchenden zu führen, in denen Hinweise auf eine besondere Schutzbedürftigkeit, gesundheitliche Probleme, Posttraumatische Belastungsstörungen etc. aufgenommen werden können. Zur Unterstützung dieser Gespräche kann der Screening-Fragebogen »PROTECT«⁶⁷ genutzt werden. Asylsuchende, die im Kontakt mit dem Sozialdienst z. B. über Angstzustände, Schlafstörungen oder gereiztes Verhalten berichten oder Verhaltensmerkmale wie aggressives oder selbstverletzendes Verhalten an den Tag legen, werden an eine Psychiatrische Institutsambulanz (PIA) weitergeleitet. Hier werden drei diagnostische Gespräche geführt und ein Befundbericht erstellt. Der Bericht enthält Empfehlungen u. a. zur Behandlung, zur Unterkunft, und zum Ort der Umverteilung. Er soll an das NTFN weitergeleitet werden und bildet dort die Grundlage für einen Antrag auf Psychotherapie.

Das Friedländer Modell profitiert von der guten Erreichbarkeit über den Sozialdienst, der den niedrigschwelligsten Kontakt zu Asylsuchenden hat und auch Verhaltensbeobachtungen aus dem Alltag in die Aufnahme von Hinweisen einfließen lassen kann. Auch die direkte Vermittlung zu weiterführender Diagnostik und anschließend ggf. die Einleitung von Anträgen für die notwendigen Hilfen sind ein Schlüsselement dafür, dass der Schutzbedürftigkeit der identifizierten Personen tatsächlich Rechnung getragen werden kann.

Eine ausführliche Evaluation zu den Aufnahmebedingungen in Friedland, Braunschweig, Bramsche und Bad Fallingbostal wird derzeit durch das NTFN durchgeführt.

Mit der Einführung von Ankunftscentren wurde das bisher in Niedersachsen etablierte System der Erstorientierung, Beratung und Hinweisaufnahme jedoch weitgehend außer Kraft gesetzt: So gibt es Berichten des Projektnetzwerks AMBA (»Aufnahmemanagement und Beratung für Asylsuchende in Niedersachsen«)⁶⁸ zufolge im 2016 eingerichteten Ankunftscentrum Bad Fallingbostal bis heute weder einen Sozialdienst noch eine unabhängige Asylverfahrensberatung.⁶⁹ Die Mindeststandards der Erstaufnah-

me können nicht eingehalten werden und die Berücksichtigung der Probleme schutzbedürftiger Personen erfolgt nicht in geregelter Form.⁷⁰

4. Feststellung der besonderen Schutzbedürftigkeit in Rheinland-Pfalz

Auch in Rheinland-Pfalz wurden Mitarbeitende u. a. der Aufnahmeeinrichtungen dafür geschult, die Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden in den Erstgesprächen sowie im täglichen Kontakt zu erfragen. Darüber hinaus soll auch in der freiwilligen medizinischen Erstuntersuchung (MEDEUS), im Austausch mit Beratungsstellen sowie mit der einrichtungsinternen Schule und Spielstube explizit auf psychosoziale Belastungen geachtet werden. Hinweise werden im Rahmen von Beobachtungen, (Beratungs-) Gesprächen und z. T. mithilfe von Screening-Fragebögen aufgenommen.⁷¹ Im Mai 2017 hat die Landesregierung ein Schutzkonzept verabschiedet, in dem Instrumentarien der Erkennung von Schutzbedürftigkeit genannt sind.⁷² Laut dem Konzept wird angestrebt, im Rahmen der freiwilligen medizinischen Erstuntersuchung ein Fragebogen-Screening zur Erkennung von Traumatisierungen einzuführen und in einem Pilotprojekt in der EAE Trier zu testen.

Bei Hinweisen auf psychische Erkrankungen oder Traumatisierung soll eine Vermittlung an Fachärztinnen und Fachärzte, Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten sowie Fachkliniken und die Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge (PSZ) erfolgen. Die Art der Schutzbedürftigkeit soll für Unterbringung und Verteilung berücksichtigt werden.⁷³

erkennung in den Aufnahmeeinrichtungen«. Erläuterung und Bewertung in: BAfF, Frühfeststellung, a. a. O. (Fn. 45), S. 5 f.

⁶⁷ Hierzu ausführlich Friele/Saborowski, Zur frühzeitigen Erkennung besonders schutzbedürftiger Asylsuchender, *Asylmagazin* 4/2015, S. 110 ff.

⁶⁸ Das Projektnetzwerk AMBA wird getragen von: Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V., Caritasverband für die Diözese Osnabrück e. V., Caritasstelle im GDL Friedland/DiCV Hildesheim, Innere Mission/Evangelisches Hilfswerk im Grenzdurchgangslager Friedland e. V., Caritasverband Braunschweig e. V., Caritasverband für den Landkreis Peine e. V., kargah e. V. Hannover – Verein für Interkulturelle Kommunikation, Migrations- und Flüchtlingsarbeit, IBIS – Interkulturelle Arbeitsstelle Oldenburg e. V., Verein Niedersächsischer Bildungsinitiativen e. V. (VNB).

⁶⁹ Flüchtlingsrat Niedersachsen, Elemente der EU-Gesetzgebung zur Notwendigkeit einer unabhängigen Asylverfahrensberatung in Ankunftscentren, Meldung vom 16.5.2017, verfügbar bei www.nds-fluerat.org unter »Aktuelles«.

⁷⁰ Caritas Friedland, Rundbrief Juni 2017, Die Erstaufnahme von Asylsuchenden, verfügbar bei <http://caritasfriedland.de> unter »Rundbriefe.«

⁷¹ Antwort des Leiters der Erstaufnahmeeinrichtung Trier auf die Umfrage der BAfF »Zur Identifizierung und Versorgung psychisch erkrankter und/oder traumatisierter Asylsuchender gemäß der Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie«, Juni 2017.

⁷² Gewaltschutzkonzept, Konzept zum Gewaltschutz und zur Identifikation von schutzbedürftigen Personen in den Einrichtungen der Erstaufnahme in Rheinland-Pfalz: https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/mfjkjf/Integration/Aktuelles__Zahlen_und_Fakten/Gewaltschutzkonzept.pdf.

⁷³ Um die Strukturen des Gesundheitsregelsystems für die Behandlung von Asylsuchenden zu öffnen, wurde eine »Koordinierungsstelle für die Interkulturelle Öffnung des Gesundheitssystems in Rheinland-Pfalz« geschaffen, die an eines der Psychosozialen Zentren angegliedert ist. Sie wird vom Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen finanziert und bietet Schulungen und Vermittlungskarteien über Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten sowie geschulte Sprach- und Kulturmittlerinnen und -mittlern. Website der Koordinierungsstelle: www.interkulturell-gesundheit-rlp.de/.

Grundsätzlich wird laut dem Gewaltschutzkonzept des Landes das Vorliegen einer Schutzbedürftigkeit inzwischen in dem landeseigenen Asylverwaltungsprogramm Asylwin erfasst, so dass alle Stellen innerhalb der Einrichtungen informiert seien.⁷⁴ Da die rheinland-pfälzischen Kommunen aber eine Selbstverwaltungsgarantie hätten, könne das Land lediglich empfehlen, die bereits begonnenen Schutzmaßnahmen zu übernehmen.⁷⁵ Erkenntnisse zur Schutzbedürftigkeit, die im Rahmen der Anhörung gewonnen wurden, würden derzeit häufig nicht weitergeleitet, was im Zusammenhang mit der Einstellung vieler neuer Mitarbeitender in den BAMF-Außenstellen stehe.⁷⁶

Die Verbesserung der Kommunikation zwischen Aufnahmeeinrichtung, Gesundheitswesen und staatlichen Stellen ist ein zentrales Merkmal des rheinland-pfälzischen Modells. Nach der Erfahrung der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge⁷⁷ fehlt es jedoch an einem Verfahren, das so strukturiert ist, dass garantiert alle potenziell schutzbedürftigen Asylsuchenden gesehen werden. Das derzeitige Modell greift, wenn Betroffene sich selbst aktiv Hilfe z. B. bei MEDEUS suchen oder Sozialarbeitende einen Bedarf erkennen und die notwendigen Hilfen vermitteln. Traumatisierte Asylsuchende, die starkes Vermeidungsverhalten, große Angst oder sozialen Rückzug zeigen, werden so jedoch nicht erfasst. Darüber hinaus fehle neben der Erfassung der besonderen Schutzbedürftigkeit eine Struktur, um die Behandlungsnotwendigkeiten, die sich bereits in der EAE ergeben, umzusetzen.

5. Gutachterstellen zur Erkennung von psychischen Störungen in Bayern

In Bayern wurden zwischen 2010 und 2012 im Auftrag des Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS) zwei unabhängige Diagnosestellen zur Erkennung psychischer Störungen bei Asylsuchenden eingerichtet: in der Erstaufnahmeeinrichtung in München⁷⁸ sowie in der Zentralen Aufnahmeeinrichtung in Zirndorf.⁷⁹

Der Zugang zu potenziell psychisch belasteten Personen erfolgte in München über Flyer, persönliche Ansprachen des Sozialdienstes sowie Veranstaltungen, mit denen die Bewohnerinnen und Bewohner der EAE darüber informiert werden sollten, dass sie auf freiwilliger Basis eine umfassende klinisch-psychologische Diagnostik bei den Psychologinnen und Psychologen der Diagnosestelle wahrnehmen können. Asylsuchenden, die an diesem ausführlichen diagnostischen Gespräch teilnahmen, wurde ein Befundbericht zugestellt, in dem Angaben zu ihrem psychischen Gesundheitszustand sowie entsprechende Handlungsempfehlungen aufgeführt waren.⁸⁰

Die meisten Befragten in München profitierten sehr von der Untersuchung und erlebten sie größtenteils als hilfreich. Sehr stark belastete Befragte allerdings hätten die Befragung eher unter- bzw. abbrechen müssen, weil der 2–3 stündige Termin sie zu stark destabilisierte. Insgesamt erhielten im Verlauf des Projektes 33 % der Asylsuchenden die Diagnose einer PTBS (zuzüglich 20 % Verdacht auf PTBS); bei 14 % wurden depressive Erkrankungen diagnostiziert.⁸¹ Etwa ein Drittel der Befragten äußerte im Anschluss den Wunsch nach weiterer psychosozialer Unterstützung. Wie viele Personen jedoch letztlich eine Behandlung begonnen hatten, konnte nicht geklärt werden, da eine direkte Weitervermittlung aufgrund fehlender Behandlungsplätze nicht organisiert werden konnte. Auch auf das Asylverfahren oder die Umverteilung hatten die im Befundbericht dokumentierten Empfehlungen häufig keinen unmittelbaren Einfluss, v. a. weil im Rahmen eines einzelnen Termins die Kriterien einer verfahrensrelevanten gutachterlichen Stellungnahme nicht erfüllt werden konnten.⁸²

Auch die Zirndorfer Diagnosestelle stieß beim Versuch, behandlungsbedürftige Asylsuchende in die Versorgung zu vermitteln, auf »große bürokratische, gesetzliche und sprachliche Hürden, die angesichts der aktuellen gesetzlichen Lage unüberwindbar erscheinen«.⁸³ Eine frühzeitige Erkennung und Versorgung psychisch belasteter Asylsuchender sei nur möglich – so das Fazit der Diagnostiker –, wenn die Finanzierung von Dolmetscherkosten geregelt, die Regelungen des AsylbLG revidiert und die Krankenversicherungen beteiligt würden.

⁷⁴ Gewaltschutzkonzept, a. a. O. (Fn. 72), siehe auch Informationen bei [https://mffjv.rlp.de/unter »Themen/Integration/Humanitäre Zuwanderung und Flüchtlinge/Erstaufnahme für Asylbegehrende«](https://mffjv.rlp.de/unter%20Themen/Integration/Humanitäre%20Zuwanderung%20und%20Fl%C3%BChtlinge/Erstaufnahme%20f%C3%BCr%20Asylbegehrende).

⁷⁵ Antwort des Leiters der Erstaufnahmeeinrichtung Trier auf die Umfrage der BAfF, a. a. O. (Fn. 71).

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Antwort des Ökumenische Beratungsstelle für Flüchtlinge – PSZ-Trier auf die Umfrage der BAfF, a. a. O. (Fn. 71).

⁷⁸ Die »Gutachterstelle zur Erkennung psychischer Störungen bei Asylbewerbern« in der EAE München wurde vom Lehrstuhl für Klinische Psychologie und Psychotherapie der Ludwig-Maximilians-Universität München (Leitung: Prof. Dr. Willi Butollo) eingerichtet.

⁷⁹ Die Gutachterstelle in Zirndorf wurde durch die Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie des Klinikums Nürnberg (Leitung: Prof. Dr. Günter Niklewski) eingerichtet.

⁸⁰ Die Erfahrungen mit der Gutachterstelle sind ausführlich im umfangreichen Abschlussbericht zu diesem Pilotprojekt nachzulesen: Butollo/Maragkos, Gutachterstelle zur Erkennung psychischer Störungen bei Asylbewerbern, Abschlussbericht. Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl Klinische Psychologie & Psychotherapie 2012 (abrufbar bei www.pgasy.de, Startseite unter »Gutachterstelle zur Erkennung psychischer Störungen bei Asylbewerbern«).

⁸¹ In Zirndorf erhielten 64 % der untersuchten Asylsuchenden eine oder mehrere psychiatrische Diagnosen. Ein Viertel der Menschen, die die Diagnosestelle selbstständig aufsuchten, berichtete über Suizidgedanken. Vgl. Richter/Lehfeld/Niklewski, Warten auf Asyl: Psychiatrische Diagnosen in der zentralen Aufnahmeeinrichtung in Bayern, in: *Das Gesundheitswesen* 77(11), 2015, S. 834–838.

⁸² Butollo/Maragkos, a. a. O. (Fn. 80).

⁸³ Richter/Lehfeld/Niklewski, a. a. O. (Fn. 81), S. 837.

In ihren Abschlussberichten empfehlen die Projektleitenden ein Routine-Screening bei allen Neuzugängen⁸⁴ sowie eine langfristige Implementierung der Aktivitäten in den Erstaufnahmeeinrichtungen – allerdings in Form einer psychologischen Beratungsstelle, die neben Diagnostik auch Krisenintervention und aktive Hilfe bei der Weitervermittlung anbieten kann.⁸⁵ Dennoch wurden beide Gutachterstellen nach den hier beschriebenen Pilotprojekten wieder geschlossen. Über eine Weiterführung der Aktivitäten zur Erkennung von psychischen Störungen in diesem Kontext sind derzeit keine Informationen verfügbar.

VI. Entwicklungen auf der EU-Ebene

Derzeit werden auf EU-Ebene umfassende Änderungsvorschläge für das sog. Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) erarbeitet. Nach dem derzeitigen Verhandlungsstand zur Neufassung der Aufnahmerrichtlinie sind die Mitgliedstaaten gehalten – erforderlichenfalls mit Unterstützung eines qualifizierten Dolmetschers oder einer qualifizierten Dolmetscherin – systematisch und individuell zu beurteilen, ob ein Antragsteller oder eine Antragstellerin spezifische Bedürfnisse bei der Aufnahme hat. Die Mitgliedstaaten ermitteln ferner, welcher Art diese Bedürfnisse sind, welche Maßnahmen in Bezug auf die Bedürfnisse zu ergreifen sind und welche Behörden für eine angemessene Reaktion zuständig sind.⁸⁶ Die Mitgliedstaaten stellen ferner sicher, dass Antragstellende selbst angeben können, dass sie spezifische Bedürfnisse haben, und dass diese Angaben beurteilt werden.⁸⁷

Die Änderungsvorschläge sehen zudem vor, dass die Verfahrensrichtlinie zu einer Verfahrensverordnung wird, die somit unmittelbar wirkt und es keines Umsetzungsaktes bedarf.⁸⁸ Der Entwurf sieht vor, dass die zuständige Behörde auch im Rahmen des Asylverfahrens systematisch erfassen muss, ob ein Antragsteller oder eine Antragstellerin besondere Verfahrensgarantien benötigt.⁸⁹

VII. Fazit

Der Umgang mit der Erkennung von Personen, die physische oder psychische Gewalt erlebt haben und in diesem Zusammenhang zum Beispiel eine Traumatisierung erlitten haben, ist seit jeher umstritten. Es haben sich auf Landesebene viele engagierte und kreative Initiativen gegründet, um diese Frage fachgerecht zu erörtern. Die oben beschriebenen Herausforderungen bei der Prüfung einer besonderen Schutzbedürftigkeit aufgrund psychischer Krankheit und/oder einer Traumatisierung dürfen nicht dazu führen, dass keine fachlichen Modelle auch auf Bundesebene entwickelt und in der Praxis angewendet werden. Besondere Relevanz hat dies im Zusammenhang mit Personen, deren Asylverfahren in einem Ankunftszentrum besonders schnell durchgeführt werden. In diesen Fällen können die Asylsuchenden nicht auf Strukturen zurückgreifen, die außerhalb des Ankunftszentrums bestehen und die bei der Prüfung der besonderen Verfahrensgarantien behilflich sein könnten. Dies kann zur Folge haben, dass Asylanträge von Personen abgelehnt werden, ohne dass sie die vorgeschriebene angemessene Unterstützung erhielten und die Gelegenheit hatten, ihre Asylgründe umfassend darzulegen.

Dabei liegen in der Verfahrensrichtlinie klare gesetzliche Regelungen vor. Nach aktuellem Stand ist zu erwarten, dass diese auch nach der ausstehenden Reform des GEAS bestehen bleiben. Der Entwurf einer Asylverfahrensverordnung sieht sogar erweiternd vor, dass das Verfahren zur Prüfung notwendiger besonderer Verfahrensgarantien systematisch zu erfolgen hat.

Für bereits seit längerem etablierte Modelle und Verfahren zur Überprüfung der besonderen Schutzbedürftigkeit zeigt sich in der Zusammenschau, dass auch diejenigen, die inzwischen als »Good Practice« gelten, häufig an Grenzen stoßen: So fehlt es oft noch an Strukturen, die es ermöglichen, auch Hinweise auf unspezifische Symptome zu erkennen bzw. vermeintlich unauffällige aber dennoch besonders schutzbedürftige Asylsuchende systematisch als solche zu identifizieren. Auch in eher niedrigschwelligen Modellen erfolgt eine strukturierte Hinweisaufnahme abhängig von der Auslastung und Qualifikation des Personals häufig erst, wenn ein offensichtlicher Verdacht auf eine Traumatisierung besteht. In der Regel profitieren nicht alle Asylsuchenden von einem Gespräch, in dem systematisch über mögliche Symptome, Belastungen und besondere Hilfebedarfe gesprochen werden kann. Insgesamt zeigt sich, dass ein Mangel an zeitlichen Ressourcen (insbesondere in den Ankunftszentren), eine unzureichende personelle Ausstattung der Einrichtungen sowie Mängel in der Qualifikation der beteiligten Akteurinnen und Akteure eine Erkennung von besonderen Bedürfnissen erschweren.

Ein Kernproblem zeigt sich zudem bei der Frage, inwieweit nach einer Prüfung bzw. Beurteilung der besonderen Verfahrensgarantien bzw. der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme auch tatsächlich eine angemessene Reakti-

⁸⁴ Ebd.

⁸⁵ Butollo/Maragkos, a. a. O. (Fn. 80).

⁸⁶ Europäisches Parlament (EP), Plenarsitzungsprotokoll, ***I Bericht, A 8-0186/2017, Änderungsantrag 111, S. 61.

⁸⁷ EP, Plenarsitzungsprotokoll, a. a. O. (Fn. 86), S. 62.

⁸⁸ Siehe www.eu-info.de/europa/eu-richtlinien-verordnungen.

⁸⁹ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, 13.7.2016, COM (2016) 467 final, 2016/0224 (COD), S. 50; European Parliament, ***I Draft Report, 2016/0224 (COD), 12-05-2017, S. 50.

on erfolgt. Zum Teil steht dem eine unzureichende Kommunikation zwischen Sozialdienst, Diagnostikerinnen und Diagnostikern sowie staatlichen/kommunalen Stellen entgegen. Vor allem aber kann häufig trotz festgestelltem Bedarf kein Leistungsanspruch geltend gemacht werden, bürokratische Hürden sind nicht überwindbar und/oder es sind keine Behandlungsplätze verfügbar. Auffällig ist zudem, dass viele der Modelle als Pilotprojekte mit unsicherer zeitlicher Perspektive finanziert wurden und häufig unklar bleibt, ob auch in Zukunft Ressourcen mobilisiert werden, die eine nachhaltige Implementierung ermöglichen.

Notwendig ist ein bundesweites, richtlinienkonformes und auch aus fachlicher Sicht bedarfsgerechtes Konzept zur Identifizierung und Versorgung besonders schutzbedürftiger Asylsuchender sowie zur angemessenen Unterstützung der Betroffenen im Asylverfahren. Dafür sollten alle Beteiligten auf den verschiedenen Ebenen des Prozesses – der Hinweisaufnahme, der unabhängigen Beratung und Information der fachspezifischen Identifizierung und Bedarfsermittlung sowie der Leistungsgewährung – aus den Erfahrungen, den Chancen und den Schwierigkeiten der hier beschriebenen Projekte lernen. Nicht nur müssen die vorhandenen Ressourcen und Akteurinnen und Akteure berücksichtigt werden, sondern mit Sicherheit müssen auch neue Ressourcen erschlossen werden.

Flüchtlingsrecht vor Gericht

Professionelle Rechtsberatung und Prozessführung

Die Beratung von Geflüchteten findet in einem rechtlich und tatsächlich schwierigen Umfeld statt, und sie muss schon sehr früh einsetzen – lange bevor ein Verfahren bei einem Gericht anhängig gemacht wird. Sie wird nicht nur von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten geleistet, sondern auch von hauptamtlichen Mitarbeitenden in Beratungsstellen und ehrenamtlich Tätigen, die nicht unbedingt eine juristische Ausbildung haben. Der folgende Beitrag möchte die Anforderungen deutlich machen, denen diese Beratung genügen muss, unabhängig davon, von wem sie geleistet wird.

Inhalt

1. Einleitung
2. Besonderheiten der Rechtsberatung und Prozessvertretung im Flüchtlingsrecht
 - 2.1 Systemimmanente Faktoren
 - 2.2 Bekannte Herausforderungen und aktuelle Entwicklungen
3. Anforderungen an professionelle Rechtsberatung und Prozessvertretung
 - 3.1 Die Grundregel: Von hinten her denken!
 - 3.2 Die Grundlage: Fakten ermitteln!
 - 3.3 Der Grundsatz der Subsidiarität
 - 3.4 Substantiierungslasten
4. Fazit

1. Einleitung

Jeder,¹ der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in der Praxis beobachtet, macht über kurz oder lang dieselbe Erfahrung: Ob ein Prozess gewonnen oder verloren wird, hängt nicht immer nur davon ab, ob den Betroffenen der von ihnen geltend gemachte Anspruch wirklich zusteht oder nicht. Sicher: Auf die Gerichte in Deutschland ist in den allermeisten Fällen Verlass, und die Anzahl fehlerhafter Entscheidungen ist sehr gering, berücksichtigt man, dass an jedem Arbeitstag in Deutschland über 14.200 neue Gerichtsverfahren eingeleitet werden.² Aber das ist

im Kontext des Flüchtlingsrechts weniger beruhigend als man zunächst denkt: Eine Gerichtsentscheidung, durch die eine verspätet erhobene Klage als unzulässig verworfen wird, obwohl dem Kläger der geltend gemachte Anspruch materiell, der Sache nach, zusteht, ist selbstverständlich eine richtige Entscheidung, mit der das Gericht seine Aufgabe fehlerfrei erfüllt. Doch zeigt dieses einfache Beispiel, wie wichtig eine professionelle rechtliche Betreuung von Geflüchteten für die effektive Durchsetzung ihrer Rechtspositionen ist.

2. Besonderheiten der Rechtsberatung und Prozessvertretung im Flüchtlingsrecht

Das Beispiel der versäumten Klagefrist lenkt den Blick auf diejenigen, die den Rechtssuchenden gegenüber der Verwaltung und vor Gericht beistehen, auf Anwältinnen und Anwälte also, aber auch auf alle diejenigen, die in anderen Rollen bezahlte oder kostenlose Beratungsleistungen anbieten wie Rechtsbeistände, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen sowie Studierende der Refugee Law Clinics³ in Zusammenarbeit mit ihren Mentoren. Auch von ihnen hängt es häufig ab, ob sich berechnete Ansprüche vor Gericht wirklich durchsetzen,

* Dr. Ulrich Maidowski ist Richter des Bundesverfassungsgerichts. Jens Hanschmidt ist Rechtsreferendar; er hat seine Wahlstation im Dezernat Maidowski am BVerfG absolviert. Dem Beitrag liegen Vorträge an den Refugee Law Clinics in Gießen und Trier aus den Jahren 2016 und 2017 zu Grunde. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.

¹ Überall dort, wo das Bemühen um gendergerechte Sprache unvollkommen bleibt und nur die männliche Form verwendet wird, ist diese geschlechtsneutral zu verstehen.

² Die Zahl ist natürlich ungenau. Sie beruht auf einer Statistik des Bundesamtes für Justiz für 2015, Stand 20.2.2017, und erfasst erstinstanzliche Verfahren ohne Bußgeldsachen und staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren sowie Patentsachen und Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Die enorme Steigerung flüchtlingsrechtlicher Verfahren seit 2016 ist hier nicht erfasst, doch muss man bedenken, dass erstinstanzliche Verfahren vor Verwaltungsgerichten im Jahr

2015 mit etwa 145.000 nur einen Anteil von etwa 4 % an der Gesamtzahl der neuen Verfahren (3,9 Millionen) aufwiesen. Vgl. www.bundesjustizamt.de unter »Geschäftsbelastungen«.

³ Law Clinics (auch: Legal Clinics) sind Einrichtungen an den Juristischen Fakultäten vieler Universitäten, in denen Studierende nach einer besonders praxisorientierten Ausbildung und unter der Anleitung von Mentoren aus der Professorenschaft oder der Anwaltschaft kostenlose Rechtsberatung anbieten. Eine Vertretung vor Gericht ist ihnen allerdings untersagt (vgl. § 6 Rechtsdienstleistungsgesetz). Law Clinics gibt es in unterschiedlichen Fachgebieten, etwa im Verbraucherrecht, inzwischen aber vor allem für das Flüchtlingsrecht. Vgl. zum Phänomen Hannemann/Dietlein, Studentische Rechtsberatung und Clinical Legal Education in Deutschland, 2016; Hilb/vom Felde, Refugee Law Clinics – Aktuelle Entwicklungen, NVwZ 2017, 598.

und es gibt eine eindeutige Tendenz: Je komplexer das Justizsystem und je schwieriger die für den Fall einschlägigen prozessualen und materiellen Rechtsnormen sind, desto wichtiger wird die Qualität der Prozessvertretung. Natürlich kommt der Fall der versäumten Klagefrist, so trivial er auch scheint, immer noch und immer wieder vor.⁴ Die größeren – und weiter wachsenden – Probleme aber liegen, wie zu zeigen sein wird, an anderen Stellen und sind keineswegs trivial.

Mehrere Faktoren sind dafür verantwortlich, dass es im Flüchtlings- und Aufenthaltsrecht besonders schwierig ist, eine gute Prozessvertretung sicherzustellen, und dass sich schon kleinere Fehler, Wissenslücken oder Unzulänglichkeiten besonders negativ und endgültig auswirken können. Einige dieser Faktoren bestehen schon sehr lange und sind systemimmanent (sogleich 2.1), andere hingegen sind das Ergebnis politischer Entscheidungen und aktueller Entwicklungen (unten 2.2). Sie alle verstärken sich gegenseitig und führen in ihrer Summe dazu, dass die Prozessvertretung im Flüchtlingsrecht inzwischen zu einer hohen Kunst geworden ist.

2.1 Systemimmanente Faktoren

Entscheidungen im Flüchtlingsrecht stehen am Ende eines Kommunikationsprozesses über kulturelle Grenzen hinweg – zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Behörden oder Beratungsstellen auf der einen und Geflüchteten auf der anderen Seite, zwischen Anwaltschaft und Mandanten, zwischen Gericht und Kläger und manchmal sogar zwischen Dolmetschern und denjenigen, deren verbale Äußerungen ins Deutsche übertragen werden müssen. Ohne ein Mindestmaß an interkultureller Kompetenz ist eine Verständigung über Fragen von existenzieller Bedeutung und über Erfahrungen, die nicht selten traumatisierend gewesen sind, kaum möglich.⁵ Kriterien, die mit einiger beruflicher Erfahrung die Bewertung eines Sachvortrags als glaubhaft nachvollziehbar und zuverlässig machen, versagen häufig, wenn die Kommunikation über kulturelle Grenzen hinweg reichen muss. Sätze wie »Wer Dich nicht anschaut, verbirgt etwas« vermitteln hier die erhoffte Sicherheit nicht mehr, wenn der direkte Blickkontakt in einem anderen kulturellen Zusammenhang als unhöflich empfunden wird. Sprachprobleme haben umso mehr Gewicht, je differenziertere Aussagen erwartet werden: Dass derselbe Sachvortrag, von zwei verschiedenen Dolmetschern übertragen, zwei durchaus unterschiedliche »Geschichten« ergeben kann, erstaunt einen Praktiker nicht. Diese beiden Aspekte des

Kommunikationsprozesses spielen in der Rechtsberatung und Prozessvertretung eine wesentliche Rolle.

Ebenso wenig neu, aber von großer Tragweite sind die Probleme der Wahrheitssuche in flüchtlingsrechtlichen Verfahren: Menschen aus Staaten mit – jedenfalls »von

Exkurs

Das Dilemma der Sachaufklärung

Die Amtsaufklärungspflicht bringt für Gerichte und Behörden ein grundlegendes Dilemma mit sich: Je mehr und differenzierter man den Sachverhalt aufklärt und betrachtet, desto schwieriger – und nicht: einfacher – wird häufig die rechtliche Bewertung und Subsumtion des konkreten Einzelfalles. Hierzu ein Beispiel:

Die Rechtmäßigkeit von Abschiebungen wird häufig damit begründet, dass eine Einbindung der Betroffenen in soziale Netzwerke und in einen Familienverband im Zielstaat gewährleistet sei oder dass potenzielle Opfer von lokaler Verfolgung in der Anonymität der Großstädte als »Fluchtalernative« Zuflucht finden könnten. Beides ist intuitiv plausibel. Werden aber die dem zu Grunde liegenden faktischen Annahmen substantiiert erschüttert – wird beispielsweise durch Feldforschung deutlich, dass es eine »Anonymität großer Städte« in einem Zielland im Regelfall nicht gibt⁶ –, so stellt dies die zur Aufklärung der allgemeinen politischen Verhältnisse im Herkunftsland verpflichteten Behörden (§ 24 Abs. 1 Satz 1 AsylG) und Gerichte⁷ vor das Problem, dass zwei der wichtigsten Begründungselemente für Abschiebungsentscheidungen zweifelhaft werden und deshalb durch neuerliche gründliche Sachaufklärung überprüft werden müssen.

außen« – kaum durchschaubaren und wenig bekannten politischen und gesellschaftlichen Strukturen sollen einen »lebensnahen und widerspruchsfreien Vortrag«

⁴ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.4.2017 – A 9 S 333/17 – juris, asyl.net: M24962, Asylmagazin 5/2017, S. 197 f.

⁵ Überblick anhand konkreter Gesprächssituationen etwa bei Rienzer, Interkulturelle Kommunikation im Asylverfahren, 2011, Kap. 4 bis 7 (vor dem Hintergrund des österreichischen Justizsystems) sowie Berninger, Interkulturelle Kommunikation vor Gericht, 2011.

⁶ Vgl. für Afghanistan etwa Stahlmann, Überleben in Afghanistan? Zur humanitären Lage von Rückkehrenden und ihren Chancen auf familiäre Unterstützung, Asylmagazin 3/2017, S. 73; dieselbe, Bedrohungen im sozialen Alltag Afghanistans. Der fehlende Schutz bei Verfolgung und Gewalt durch private Akteure, Asylmagazin 3/2017, S. 82.

⁷ Vgl. BVerfGE 76, 143 <163 f.> (Beschluss vom 1.7.1987 – 2 BvR 478 u. a./86 –); BVerwGE 85, 92 (Urteil vom 20.3.1990 – 9 C 91/89 –).

präsentieren,⁸ nachdem sie, meist illegal eingereist, von Schleppern – oder anderen – den dringenden Rat erhalten haben, ihre Identität nicht zu offenbaren und lieber eine angeblich Erfolg versprechende Geschichte zu erzählen als die wahren Gründe für ihre Flucht zu schildern. Jede Veränderung der bei der Erstanthörung vorgetragenen Fluchtgeschichte kann zahllose Gründe haben – etwa wenn eine Traumatisierung eine Rolle spielt oder sich die Erkenntnis einstellt, dass ein eingeübtes Grundmisstrauen gegenüber den Behörden im Heimatland nicht auf den deutschen Staat übertragen werden muss – und trotzdem eine Einstufung des wechselnden Vortrages als unglaubhaft⁹ nach sich ziehen. Hinzu kommt eine in der Rechtsprechung nach wie vor durchaus verbreitete Scheu vor aufwändigen Beweiserhebungen, die, so nachvollziehbar dies angesichts der überwältigenden Fülle anhängiger Verfahren auch sein mag, in vielen Fällen einen Verstoß gegen die Sachaufklärungspflicht des Gerichts gemäß § 86 VwGO darstellt.¹⁰ Die Bedeutung einer professionellen Rechtsberatung und Prozessvertretung für die Einbeziehung neuer Erkenntnismittel in das Verfahren und für die Entscheidung, eine »in ständiger Rechtsprechung« praktizierte Tatsachenwürdigung in Frage zu stellen und ggf. neu in die Tatsachenermittlung einzutreten, kann deshalb kaum überschätzt werden – dasselbe gilt leider auch für die Folgen von Versäumnissen in diesem Bereich (dazu unten 3.1 und 3.3).

2.2 Bekannte Herausforderungen und aktuelle Entwicklungen

Schon vor dem Spätsommer 2015 war das Asylverfahrens- und -prozessrecht nicht einfach zu bewältigen. Kurze Fristen sowie ein gestraffter und auch hinsichtlich der Zulassungsgründe reduzierter Instanzenzug haben seit ihrer Einführung den Alltag der Rechtsberatung stark geprägt. Schon eine reguläre Klagefrist von nur zwei Wochen (§ 74 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 AsylG) statt der im Verwaltungsprozess sonst üblichen Monatsfrist (§ 74 Abs. 1 Satz 1 VwGO) lässt nicht viel Zeit für die Ausarbeitung des vom Gericht erwarteten sachgerechten Vortrags. Dies gilt erst

recht in Bezug auf die einwöchige Frist für Eilverfahren und mit diesen verbundene Klagen (§ 74 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 AsylG), die im Flughafenverfahren sogar auf drei Tage reduziert ist (§ 18a Abs. 4 Satz 1 AsylG). Noch stärker wirkt sich die Reduzierung der Berufungszulassungsgründe durch § 78 Abs. 3 AsylG aus. Anders als in sonstigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren kann eine Berufung im Asylprozess nicht aufgrund ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils oder wegen besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten zugelassen werden (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO). Diese Einschränkung wird durch die restriktive Anwendung der verbleibenden Zulassungsgründe¹¹ durch Gerichte zusätzlich verstärkt.

Zieht man noch in Betracht, dass die Abweisung einer Klage als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet den weiteren Instanzenzug ganz ausschließt (§ 78 Abs. 1 AsylG) und in der Praxis eine fast vollständige Abkehr vom verwaltungsprozessualen Kammerprinzip¹² zu beobachten ist, so wird zweierlei deutlich: Das geltende Prozessrecht ermöglicht eine erstinstanzliche Rechtsprechung, die eine enorme Spannweite an Rechtsmeinungen und Tatsachenwertungen aufweist. Es reduziert zugleich die Möglichkeiten, diese durchaus unbefriedigende Folge durch eine gewisse Harmonisierung im Instanzenzug zumindest teilweise auszugleichen.¹³ Dies hat zu der verbreiteten Einschätzung geführt, die Asylgesetzgebung der letzten 35 Jahre stelle auch für das gerichtliche Asylverfahren eine Geschichte einer Beschleunigungsgesetzgebung dar, bei der auf quantitative Probleme oftmals mit qualitativen Einschränkungen reagiert worden sei.¹⁴ Immerhin ist zu vermerken, dass erst jüngst die Sprungrevision gegen Urteile des Verwaltungsgerichts (VG) durch Streichung des § 78 Abs. 2 Satz 2 AsylG wieder ermöglicht worden ist.¹⁵ Hinzu kommt, dass sich in den vergangenen 15 Jahren sowohl das materielle als auch das Verfahrensrecht durch eine ebenso hochkomplexe wie verbindliche unionsrechtliche Grundlage mit zahllosen bis heute un-

⁸ Im Asylverfahren obliegt es dem Antragsteller, die Tatsachen stimmig vorzutragen, die seine Flucht vor politischer Verfolgung begründen (§§ 15 und 25 AsylG), zu den Anforderungen im Einzelnen: BVerwG, Beschluss vom 19.3.1991 – 9 B 56/91 – juris; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 22.7.1996 – 2 BvR 1416/94 – juris; Marx, *Ausländer- und Asylrecht*, Formularbuch, Teil 3 Asylrecht § 9 Antrag auf Asyl (§ 13 AsylG), 3. Aufl. 2016, Rn. 29; ders., *Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht*, Handbuch, 6. Aufl. 2017, § 9 Asylverfahren, Rn. 91.

⁹ Vorbringen vor Gericht, welches gegenüber der Anhörung beim BAMF »gesteigert« erscheint, wird häufig als widersprüchlich bewertet. Vgl. Marx, Handbuch, a. a. O. (Fn. 8), § 9 Asylverfahren, Rn. 92; Köhler, *Asylverfahren in der anwaltlichen und gerichtlichen Praxis*, 1998, S. 31 und 33.

¹⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 8.5.2017 – 2 BvR 157/17 –; BVerfGK 20, 146 <153 f.> und juris, asyl.net: M25069.

¹¹ Heusch/Haderlein/Schönenbroicher, *Das neue Asylrecht*, 2016, S. 164, weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Oberverwaltungsgerichte mit Asylrecht wenig befasst werden: Beim OVG NRW gingen 936 Asylverfahren im Jahr 2015 und 617 im Jahr 2014 ein, bei den Verwaltungsgerichten in NRW insgesamt 15.535.

¹² Bundesweit werden durchschnittlich 82,9 Prozent der Hauptsacheverfahren nach § 76 AsylG auf den Einzelrichter übertragen. Quelle: Bergmann/Dienelt, *Ausländerrecht*, Kommentar, 11. Aufl. 2016, AsylG § 76 Rn. 2 m. w. N.

¹³ Das Phänomen der Maßstabsarmut beschreiben Neidhardt/Ehrbeck, *Das BVerfG als Beschwerdeinstanz in Dublin Eilsachen?*, NVwZ 2015, 761 ff.; vgl. auch Berlit, *Rechtsschutz und Beschleunigungsmöglichkeiten im (gerichtlichen) Asylverfahren*, in: Henneke (Hrsg.), *Flüchtlingsunterbringung und -integration als kommunale Herausforderung*, 2016, S. 81; ders., *Reformbedarfe im Asylprozessrecht – für eine Reintegration des Sonderasylprozessrechts in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht*, DVBl 2015, 657.

¹⁴ Vgl. Berlit, *Rechtsschutz*, a. a. O. (Fn. 13), S. 67 und 71.

¹⁵ Art. 2 Nr. 7 des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, Beschluss des BT: 18.5.2017 (18/11546), Zustimmung des Bundesrates: 2.6.2017 (BR-Drs. 390/17).

geklärten Rechtsfragen zu einer intellektuellen Herausforderung ersten Ranges entwickelt haben.

Diese Ausgangslage hat sich seit dem Beginn der sogenannten Flüchtlingskrise durch zumindest vier Faktoren nochmals verändert:

An erster Stelle fällt eine wahre Flut von Gesetzgebungstätigkeit ins Auge, die kurz nach dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen einsetzte. Beginnend mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, dem sogenannten Asylpaket I,¹⁶ hat der Gesetzgeber eine Phase häufiger und teilweise tiefgreifender Änderungen des Migrationsrechts eingeläutet, in die bisher jedenfalls sieben Reformgesetze fallen: Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz),¹⁷ Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (»Asylpaket II«),¹⁸ Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern (»Kölnengesetz«),¹⁹ Integrationsgesetz,²⁰ Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration,²¹ Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht^{22,23} Weitere Rechtsänderungen – etwa die im »Asylpaket III« geplante Ausdehnung des Kreises sicherer Herkunftsstaaten auf Tunesien, Algerien und Marokko – sind (noch) nicht umgesetzt worden.

Dabei ist es nicht nur die reine Fülle von Neuregelungen, die eine Beratung und Prozessvertretung wegen der stets

neu erforderlich werdenden Einarbeitung in veränderte rechtliche Rahmenbedingungen anspruchsvoll macht, sondern auch der Inhalt der neuen Vorschriften. Sie verändern nicht nur Details, sondern Strukturen (etwa: Neuregelung unzulässiger Anträge, § 29 AsylG, Einführung beschleunigter Verfahren, § 30a AsylG, Wohnsitzregelung, § 12a AufenthG, Recht der Aufenthaltstitel, §§ 16 ff., 26 AufenthG, Verschärfung der Ausweisungsvorschriften, § 54 AufenthG, gesundheitliche Abschiebungshindernisse und ihr Nachweis, § 60 Abs. 7 und 8 sowie § 60a Abs. 2a bis d AufenthG). Durch diese Änderungen wird es erforderlich, zur Vorbereitung des gerichtlichen Rechtsschutzbegehrens noch detailgenauer zu ermitteln und vorzutragen, beispielsweise im Zusammenhang mit psychischen Erkrankungen. Darüber hinaus mag sich vermehrt die Frage stellen, ob zum Verständnis der jeweils zugrunde liegenden unionsrechtlichen Vorschriften eine Vorabentscheidung durch den EuGH im Verfahren vor den deutschen Gerichten angeregt oder erzwungen werden sollte. Ohnehin hat die jüngere Entwicklung gezeigt, dass zahlreiche grundlegende Rechtsfragen im Flüchtlingsrecht nach wie vor ungeklärt sind – beispielsweise die Frage, welche nationalen, völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Normen für die Einreise von Geflüchteten relevant und wie diese zu verstehen sind.

Der zweite Faktor ist ein rein quantitativer: Seit Anfang 2016 steigt die Anzahl der bei den Gerichten anhängigen Verfahren im Migrations- und Flüchtlingsrecht unentwegt. Wurden beispielsweise am VG Berlin im Jahr 2015 noch etwa 2.300 neue asylrechtliche Verfahren registriert, waren es 2016 schon über 10.500, und allein in den ersten beiden Monaten des Jahres 2017 stieg die Anzahl auf etwa 5.000.²⁴ Trotz einer in vielen Bundesländern spürbar verbesserten personellen Ausstattung der Gerichte und obwohl der Umgang mit anhaltend hohen Fallzahlen auf diesem Gebiet seit 25 Jahren zum richterlichen Alltag gehört, ist dies eine beunruhigende Entwicklung. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass für die hohen Zahlen vielfach »Standardkonstellationen« verantwortlich sind, etwa Klagen auf Gewährung des vollen Flüchtlingsstatus anstelle lediglich subsidiären Schutzes für syrische Flüchtlinge (wegen der vorübergehenden Aussetzung des Familiennachzugs bei subsidiärem Schutz, vgl. § 104 Abs. 13 AufenthG).²⁵ Denn auch in solchen Verfahren muss individuell, vollständig und detailliert vorgetragen werden und die zu beantwortenden Fragen – etwa: Syrien-Rückkehrer als soziale Gruppe (§ 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG)? Problemkreis Wehrpflicht und Wehrdienstentziehung durch Ausreise/Flucht in Syrien? Möglichkeit einer Rückkehr

¹⁶ Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015, BGBl. I, 1722; dazu Thym, Schnellere und strengere Asylverfahren. Die Zukunft des Asylrechts nach dem Beschleunigungsgesetz, NVwZ 2015, 1625.

¹⁷ Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu Aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) vom 2.2.2016, BGBl. I, 130; dazu Eichenhofer, Das Datenaustauschverbesserungsgesetz, NVwZ 2016, 431.

¹⁸ Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.3.2016, BGBl. I, 390; dazu Kluth, Das Asylpaket II – eine Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen politischen Versprechen und rechtlich-administrativer Wirklichkeit, ZAR 2016, 121.

¹⁹ Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11.3.2016, BGBl. I, 394; dazu Kluth, Asylpaket II, a. a. O. (Fn. 18).

²⁰ Integrationsgesetz vom 31.7.2016, BGBl. I, 1939; dazu etwa Harbou, Unterstützen und Strafen: Das Integrationsgesetz, NJW 2016, 2700; Lehrian/Mantel, Neuerungen durch das Integrationsgesetz, Asylmagazin 9/2016, 290.

²¹ Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration vom 12.5.2017, BGBl. I, 1106.

²² Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, a. a. O. (Fn. 15).

²³ Vgl. noch Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 28.10.2015, BGBl. I, 1802. Dazu etwa Neundorf, Rechtliche Rahmenbedingungen der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer unbegleiteter Kinder und Jugendlicher, ZAR 7/2016, 201; sowie den in den Vermittlungsausschuss überwiesenen Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des AsylbLG mit reduzierten Bedarfssätzen für Menschen in Sammelunterkünften. Die Entwürfe der EU-Kommission zur Neuordnung des europäischen Asylsystems sind hier noch nicht einmal erfasst.

²⁴ Bericht des VG Berlin zur Geschäftslage im Jahr 2016, S. 2, zu finden unter www.berlin.de; Bericht der Berliner Zeitung vom 27.3.2017, »Anstieg von Asylverfahren am Verwaltungsgericht Berlin«, zu finden unter www.berliner-zeitung.de.

²⁵ VG Berlin zur Geschäftslage im Jahr 2016, a. a. O. (Fn. 24).

nach Afghanistan? – sind komplex und in der Rechtsprechung extrem umstritten.²⁶

Sind diese Zahlen schon für die Gerichtsbarkeit dramatisch, so gilt dies erst recht für die Anwaltschaft. Eine andauernde, teilweise extreme Überlastung der im Flüchtlingsrecht erfahrenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte mit der Folge, dass vielfach neue Mandate nicht mehr übernommen werden können, führt zu einem auch Experten überfordernden Zeitdruck. Dass sich dies auch auf die Rechtssuchenden und in verstärktem Maße auf die Prozessvertretung durch im Flüchtlingsrecht weniger Erfahrene auswirkt, versteht sich von selbst. In engem Zusammenhang mit diesem Aspekt steht die Beobachtung, dass die geschilderten Entwicklungen nicht ohne Wechselwirkungen zu der Qualität der Verwaltungsverfahren im Flüchtlingsrecht bleiben können. Das BAMF hat die Folgen der innerbehördlichen Umwälzungen der letzten Jahre bisher noch nicht vollständig verarbeitet; eine intensive Diskussion über Qualitätsstandards und ihre Einhaltung ist im Gange.²⁷

Ein dritter spezifisch flüchtlingsrechtlicher Faktor bleibt in der öffentlichen Debatte vielfach im Hintergrund, spielt aber in der Praxis eine wichtige Rolle: Die Anzahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge, die einen Asylantrag gestellt haben, ist in den Jahren seit 2014 überproportional stark gestiegen: Waren es 2014 noch etwa 4.400 (davon etwa 1.000 unter 16 Jahre alt), ist diese Zahl 2016 auf fast 36.000 gestiegen.²⁸ Zwar dürfte die Entwicklung seitdem wieder eher rückläufig sein, dennoch ändert dies nur wenig daran, dass der spezifische Beratungs- und Betreuungsbedarf gerade bei dieser Gruppe besonders hoch und sehr komplex ist.

Schließlich mag, als vierter Faktor, auf Veränderungen in der Abschiebepaxis hingewiesen werden. Viel stärker als früher ist in den Blick getreten, dass eine hohe Anzahl von Geflüchteten auch nach negativem Abschluss der von ihnen geführten Verfahren nicht in ihre Herkunftsstaaten abgeschoben worden sind.²⁹ Der Gesetzgeber hat mehrfach reagiert und den rechtlichen Rahmen

verändert.³⁰ Auch diese Entwicklung prägt die Wirklichkeit der flüchtlingsrechtlichen Beratungspraxis stark. Denn auch hier gilt wieder, dass vieles weniger einfach ist als es auf den ersten Blick scheinen mag, dass aber jedenfalls der Zeitdruck, unter dem Prozessvertretung und Gerichte arbeiten, ganz erheblich ist. Als Beispiel können die seit Dezember 2016 ohne vorherige Ankündigungen (vgl. § 59 Abs. 1 Satz 8 AufenthG) durchgeführten Sammelabschiebungen nach Afghanistan dienen.

Exkurs

Unzuverlässigkeit des Begriffs Bleiberecht

Die gerade im Zusammenhang mit Afghanistan viel verwendete Unterscheidung von Flüchtlingen mit oder ohne »Bleibeperspektive« ist eher eine politische Kategorisierung, die hier nicht kommentiert werden soll. Die Unterscheidung von Flüchtlingen mit oder ohne »Bleiberecht« ist hingegen eine »harte« rechtliche Einteilung mit Konsequenzen. Doch auch sie unterliegt dem Wandel der Zeit und ist deshalb in der Praxis oft weniger verlässlich als behauptet:

Wer aus einem Staat mit allmählich zurückgehendem Verfolgungsgeschehen nach Deutschland gekommen ist, hat schlechte Chancen auf Gewährung internationalen Schutzes, so dass ein Schutzbegehren in der Regel abgelehnt und die Abschiebung angedroht wird. Wenn Betroffene aber erst fünf Jahre nach einer solchen Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidung abgeschoben werden sollen und die Situation im Herkunftsstaat sich in der Zwischenzeit erheblich verschlechtert hat, so stellt sich selbstverständlich die Frage, ob ein internationaler Schutzanspruch mithilfe eines Folgeantrages realisiert werden muss und ob nunmehr Abschiebungshindernisse (§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG) vorliegen.³¹

Obwohl ein derartiger Fall also zunächst scheinbar der Kategorie des fehlenden »Bleiberechts« zuzuordnen war, bedarf es, um eine zutreffende Entscheidung herbeizuführen, dennoch intensiver Aktivitäten von Seiten der Prozessvertretung und des Gerichts. »Selbstläufer« sind diese Fälle im Gegensatz zu einem in der öffentlichen Diskussion geläufigen Bild jedenfalls nicht.

²⁶ Vgl. statt vieler OVG NRW, Urteil vom 4.5.2017 – 14 A 2023/16.A – juris, asyl.net: M25072, Asylmagazin 7–8/2017, mit Anm.; Bayerischer VGH, Urteil vom 14.2.2017 – 21 B 16.31001 – juris.

²⁷ Vgl. Amnesty International u. a. (Hrsg.), »Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland«, 30.11.2016, Beilage zum Asylmagazin 12/2016, abrufbar bei www.asyl.net unter »Arbeitshilfen«; vgl. zu aktuellen Entwicklungen: Mantel, Qualität von Asylverfahren – nicht nur politisches Wunschenken, sondern rechtsstaatliche Pflicht, demnächst in: Caritas-Jahrbuch 2017.

²⁸ Zahlen des BAMF und von DeStatis, Stand 30. April 2017, zu finden unter www.bamf.de, »Zugangszahlen zu unbegleiteten Minderjährigen«. Aus den Erhebungen geht ferner hervor, dass nur die Hälfte der in Obhut genommenen unbegleitet eingereisten Minderjährigen überhaupt einen Asylantrag gestellt haben.

²⁹ Hinsichtlich der in der Diskussion genannten Zahlen ist allerdings Skepsis angebracht, vgl. www.sueddeutsche.de, »Zahl der Ausreisepflichtigen weit geringer als angenommen«, Meldung vom 11.5.2017.

³⁰ Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern, a. a. O. (Fn. 19); Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, a. a. O. (Fn. 15).

³¹ Habbe, Sammelabschiebungen nach Afghanistan: Hinweise für die Beratungspraxis, Asylmagazin 3/2017, S. 92.

3. Anforderungen an professionelle Rechtsberatung und Prozessvertretung

So sehr auch in der politischen Diskussion um flüchtlingsrechtliche Fragen gruppenbezogen gedacht und argumentiert wird (»junge afghanische Männer«, »die zurückkehrenden syrischen Bürgerkriegsflüchtlinge« usw.), so klar ist auch, dass im Verfahren vor Behörden und Gericht der Einzelfall zählt und (nur) über Einzelfälle entschieden wird. Dass die Gründe für die Gewährung internationalen Schutzes häufig an Merkmale anknüpfen, die auf viele Menschen aus einem Herkunftsstaat gleichermaßen zutreffen – etwa weil sie alle einer bestimmten sozialen Gruppe angehören – ändert daran nichts, denn jedenfalls muss das Vorhandensein der Merkmale oder die Zugehörigkeit zu der Gruppe in jedem Einzelfall erst einmal festgestellt werden. Eine Hauptaufgabe guter Rechtsberatung und Prozessvertretung ist es deshalb, jeden Einzelfall in allen seinen Details deutlich hervortreten zu lassen, um dem BAMF und den Gerichten alle relevante Fakten vorlegen zu können. Erst auf dieser Grundlage geht es dann auch darum, die entscheidungserheblichen rechtlichen Regeln zu benennen, auszulegen und anzuwenden.

Aus der Praxis der Flüchtlingsberatung folgt die Erkenntnis, dass Beratungsfehler gerade in diesem Tatsachenbereich oftmals nur schwer oder gar nicht korrigiert werden können: Wird das Verfolgungsschicksal nicht zutreffend und umfassend ermittelt, wirken spätere Ergänzungen »nachgeschoben« oder »gesteigert« und werden häufig als unglaubhaft eingestuft. Wird dem Gericht nicht von vornherein alles Erforderliche vorgelegt, so wirft dies in jeder späteren Prozessphase die Frage auf, warum es zu solchen Versäumnissen gekommen ist und ob diese noch korrigiert werden können. Nicht nur in Einzelfällen, sondern systembedingt und im Einklang mit geltendem Prozessrecht enden zahlreiche flüchtlingsrechtliche Verfahren wegen der allgemein hohen Zulässigkeitsvoraussetzungen negativ, obwohl dies nicht so sein müsste. Die Erfolgsquote von Verfassungsbeschwerden mag im Flüchtlingsrecht geringfügig höher sein als in anderen Rechtsgebieten, doch ändert dies nichts daran, dass sie dennoch nicht sehr hoch ist, und dass nicht selten Fehler der Rechtsberatung und Prozessführung vorausgegangen sind.

Dies soll in den folgenden Abschnitten beleuchtet werden. Vor dem Hintergrund einer allgemeinen Handlungsmaxime (3.1) sollen die wichtigsten Anforderungen an professionelles Arbeiten im Flüchtlingsrecht vor (3.2) und nach (3.3, 3.4) Einleitung des gerichtlichen Verfahrens erörtert werden.

3.1 Die Grundregel: Von hinten her denken!

Ein durch vielfältige Rechtsmittel gegliedertes Justizsystem weckt die Erwartung, dass Versäumnisse und Fehler, die sich in einer Instanz ereignen, in der nächsten Instanz ausgeglichen werden können. Dies ist eine beruhigende, aber überwiegend überholte Vorstellung. Sie könnte angesichts der dauerhaften Überlastung der Anwaltschaft im Flüchtlingsrecht dazu verführen, in der Eingangsstanz zunächst einmal nur so viel vorzutragen wie nötig ist, um den Eintritt der Bestandskraft negativer Bescheide zu verhindern und die Amtsaufklärungspflicht des Gerichts auszulösen, verbunden mit der Idee, im Verlauf der Instanz oder im Rechtsmittelverfahren soweit und sobald nötig »nachzulegen«. Sie würde auch die Einbindung ehrenamtlicher Beratungstätigkeiten – etwa: Aufnahme der Fluchtgeschichte durch Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter einer Flüchtlingshilfeeinrichtung oder durch Referendarinnen oder Referendare in der Anwaltskanzlei – erleichtern, da möglicherweise verbleibende Defizite nachträglich durch zusätzlichen Sachvortrag im Verfahren ausgeglichen werden könnten.

Eine solche anwaltliche Strategie (»Handle <nur> so, dass Du das Verfahren in der derzeit anhängigen Instanz gewinnen kannst!«³²), wie sie früher durchaus zu beobachten war, ist nach geltendem Verfahrensrecht in flüchtlingsrechtlichen Fällen nicht mehr zu empfehlen. Dafür gibt es zwei wesentliche Gründe:

Erstens hat der Gesetzgeber im Laufe der Zeit die Mitwirkungspflichten der Asylsuchenden im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren stärker betont und ihre Missachtung auch sanktioniert,³³ in jüngerer Zeit beispielsweise durch das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016. Im Mittelpunkt der Mitwirkungspflichten stehen §§ 15 und 25 Abs. 1 AsylG, wonach die Asylgründe vollständig, umfassend, detailliert und möglichst zeitnah vorzutragen sind. Die persönliche Anhörung beim BAMF gibt dazu die Gelegenheit. Weitere, etwa im Laufe des gerichtlichen Verfahrens mitgeteilte Tatsachen werden deshalb regelmäßig als »gesteigertes Vorbringen« eingestuft und führen zu einer Bewertung

³² Das Phänomen der »strategischen Prozessführung« soll dabei beiseitegelassen werden: Darunter ist das Bestreben zu verstehen, für allgemein relevante Probleme so schnell wie möglich höchstrichterliche Aussagen zu erstreiten, also den Prozess bewusst in die höchste fachgerichtliche Instanz zu führen. Im Verbraucher-, aber auch im Flüchtlingsrecht ist dieses Phänomen nicht unbekannt, vgl. Lange, Auf der Suche nach dem idealen Beschwerdeführer, ZRP 2017, 18 m. w. N.

³³ Etwa: § 20 Abs. 1, § 22 Abs. 3, § 23 Abs. 2 AsylG (Meldung bei der zuständigen Aufnahmeeinrichtung), § 25 Abs. 3 AsylG (verspäteter Vortrag), § 25 Abs. 4 Satz 5 und Abs. 5 AsylG (Nichterscheinen zur Anhörung), § 30a Abs. 1 Nr. 2, 3, 5, 6 AsylG (beschleunigtes Verfahren u. a. bei Identitätstäuschung), § 33 AsylG (Einstellung des Verfahrens u. a. bei Untertauchen), § 36 Abs. 4 AsylG (Beschränkung des Gerichts auf vorgetragene Tatsachen), § 74 Abs. 2 und § 79 Abs. 1 AsylG (verspätetes Vorbringen im Gerichtsverfahren), § 84 AsylG (Strafbarkeit der Unterstützung von Asylsuchenden bei unrichtigen oder unvollständigen Angaben).

des gesamten Vortrags als unglaublich.³⁴ Nach § 25 Abs. 3 und § 74 Abs. 2 Satz 2 AsylG kann verspätetes Vorbringen bei den behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen unter bestimmten Voraussetzungen unberücksichtigt bleiben. Schon dies allein führt zu der Notwendigkeit, so früh und so vollständig wie möglich alle Tatsachen vorzutragen, die für die Zuerkennung eines Schutzstatus von Bedeutung sein können.³⁵

Zweitens ist der Rechtsmittelzug im Flüchtlingsrecht eingeschränkt: Unanfechtbar, also durch höhere Fachgerichte nicht mehr überprüfbar, sind vor allem erstinstanzliche Urteile, durch die Klagen nach dem Asylgesetz als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgewiesen werden, sowie sämtliche Beschlüsse insbesondere in Eilverfahren (§ 78 Abs. 1, § 80 AsylG). Mit anderen Worten: Ein Berufungsverfahren ist nur³⁶ möglich gegen Urteile, mit denen eine Klage als »einfach« unzulässig oder unbegründet abgewiesen worden ist, und dies auch nur dann, wenn das Oberverwaltungsgericht (OVG)³⁷ die Berufung auf Antrag zulässt (Zulassungsgründe: § 78 Abs. 3 AsylG). Gegen das in diesem Verfahren dann ergehende Urteil kann schließlich das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) als Revisionsgericht angerufen werden; auch hier bedarf es einer Zulassung der Revision durch das OVG oder durch das BVerwG. In denselben Fällen kann neuerdings das VG selbst eine Sprungrevision anregen und mit Zustimmung der Verfahrensbeteiligten zulassen;³⁸ auf diese Weise soll das BVerwG (wieder) besser mit relevanten Verfahren versorgt werden.

Dennoch bleibt es aber dabei, dass die Überprüfung von Entscheidungen der Verwaltungsgerichte durch eine höhere fachgerichtliche Instanz vor allem dort ausscheidet, wo es besonders eilig ist, etwa in den praktisch wichtigen Fällen einer flüchtlingsrechtlichen Abschiebung.³⁹ Die Folge: Gerade im Flüchtlingsrecht, in dem sowohl die Ermittlung und Bewertung der entscheidungserheblichen Tatsachen als auch die Auslegung der relevanten Rechtsnormen sehr schwierig ist, fehlt es in weiten Bereichen an der für ein Justizsystem wichtigen Harmonisierungsleistung einer zweiten Instanz.⁴⁰

³⁴ Vgl. Heinhold, *Recht für Flüchtlinge*, 7. Aufl. 2015, S. 129.

³⁵ § 74 Abs. 2 Satz 1 AsylG ermöglicht dies trotz der nur zweiwöchigen Klagefrist innerhalb eines Monats nach Zustellung der angegriffenen Entscheidung.

³⁶ Über § 78 Abs. 1 Satz. 2 AsylG hinaus sind Fälle der unterschiedlichen Tenorierung einzelner Anträge umstritten, vgl. Müller in Hofmann, *Ausländerrecht*, 2. Aufl. 2016, AsylVfG § 78 Rn. 5 m. w. N.

³⁷ In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen: Verwaltungsgerichtshof.

³⁸ Änderung durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, a. a. O. (Fn. 15).

³⁹ Eine Abschiebung, deren Grundlage aufenthaltsrechtliche Bestimmungen sind (etwa eine Ausweisung), fällt nicht hierunter.

⁴⁰ Das Argument, eine Beschwerdeinstanz führe zur Verlängerung der Verfahrensdauer und sei deshalb nicht akzeptabel, ist nach aller praktischen Erfahrung verfehlt: Auch wenn das Verfahren, in dem die Beschwerdeinstanz tätig wird, natürlich länger dauert als ohne eine solche Instanz, so ergäben sich geradezu zwingend Laufzeitverkürzungen in zahlreichen anderen Verfahren, in denen die erst-

Uneinheitliche Rechtsprechung in »Dublin-Verfahren«

Die »Dublin-Verfahren« sind hierfür ein Beispiel: In diesen Verfahren geht es im Kern darum, welcher europäische Staat für die inhaltliche Entscheidung über ein Schutzbegehren zuständig ist und welche Konsequenzen für einen gegebenen Fall daraus zu ziehen sind. Für den typischen Grundfall des Dublin-Systems – ist die Entscheidung, jemanden in den zuständigen Dublin-Staat zu überstellen, rechtmäßig? – müssen die Regelungen der Dublin-III-Verordnung ausgelegt werden, und es müssen Feststellungen zu den tatsächlichen Zuständen in den Aufnahmestaaten getroffen werden. Beispielsweise: Wann ist ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt (Art. 3 Abs. 1 Dublin-III-VO [EU] Nr. 604/2013 [EU])? Wann beginnt die Überstellungsfrist (Art. 29 Abs. 1)? Wann beginnt die Überstellungsfrist (Art. 29 Abs. 1) zu laufen? Gibt es systemische Mängel im Asylsystem Bulgariens? Muss bei dieser Frage zwischen Personen mit Schutzstatus und solchen, über deren Schutzbegehren noch nicht entschieden ist, unterschieden werden?

Da in der Praxis die allermeisten Dublin-Verfahren in einem Eilverfahren entschieden werden, ohne dass ein Hauptsacheverfahren folgt, sind fast alle Judikate zu Dublin-Fragen unanfechtbare erstinstanzliche Beschlüsse. Faktisch hat sich damit eine Landschaft unterschiedlichster Rechtspositionen entwickelt, die für Schutzsuchende und die Prozessvertretung vollkommen unübersichtlich geworden ist. Eine vereinheitlichende obergerichtliche Rechtsprechung fehlt weitgehend, oder sie kommt – in den Hauptsacheverfahren – um Jahre zu spät.⁴¹

Gegen unanfechtbare Entscheidungen kann nur noch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit der Urteilsverfassungsbeschwerde angerufen werden⁴²; dasselbe gilt natürlich dort, wo ein Instanzenzug gegeben ist, für die jeweils letztinstanzliche Entscheidung. Angesichts des eingeschränkten Instanzenzuges wäre es ein Fehler, die gerichtliche Eingangsinstanz als »Durchlauferhitzer« misszuverstehen – abgesehen davon, dass darin eine gewisse Überheblichkeit zum Ausdruck käme. Und zweitens wäre es ganz sicher falsch, nicht mit der Möglichkeit von Fehlern bei der Bearbeitung des Falles durch das Gericht zu rechnen. Das Ziel muss es daher sein, die Möglichkeit einer Überprüfung der fachgerichtlichen Entscheidungen durch das BVerfG (oder, wo statthaft, durch übergeordnete Fachgerichte) jedenfalls offenzuhalten.

instanzlichen Gerichte dann auf Erkenntnisse und Festlegungen aus den Beschwerdeentscheidungen zurückgreifen könnten. Vgl. dazu Berlit, *Reformbedarfe*, a. a. O. (Fn. 13), 657; Rennert, *Wo steht die Verwaltungsgerichtsbarkeit?*, VBIBW 2015, 45 <47>.

⁴¹ Vgl. Neidhardt/Ehrbeck, a. a. O. (Fn. 13); Berlit, a. a. O. (Fn. 13).

⁴² Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) kann schließlich noch dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg vorgelegt werden; für die Klärung unionsrechtlicher Fragen im Verlauf des Verfahrens ist der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg zuständig. BVerfG, EGMR und EuGH sind keine »Fachgerichte« in dem hier verwendeten Sprachgebrauch.

Aber: Das BVerfG darf den Fall nicht umfassend prüfen, sondern nur am Maßstab des Verfassungsrechts; es muss die Wertungsspielräume respektieren, die das Rechtssystem den Fachgerichten bei der Auslegung des einfachen Rechts sowie bei der Sachaufklärung und Würdigung des festgestellten Sachverhalts einräumt.⁴³ Deshalb darf es eine mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Gerichtsentscheidung nicht allein deshalb aufheben, weil es ein anderes Ergebnis für »richtiger« oder »verfassungsnäher« hält, sondern nur dann, wenn das Fachgericht die ihm vom Grundgesetz gezogenen äußersten Grenzen überschritten und die Verfassung damit verletzt hat. Hinzu kommt, dass das BVerfG an einer inhaltlichen Prüfung gehindert ist, wenn die im fachgerichtlichen Verfahren Unterlegenen nicht alle ihnen zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ausgeschöpft haben (Grundsatz der Subsidiarität, Einzelheiten bei 3.3).

Vor diesem Hintergrund darf sich die Prozessvertretung nicht darauf beschränken, nur das vorzutragen, was zum Prozess Erfolg in der jeweiligen Instanz erforderlich ist. Vielmehr muss die Maxime anwaltlichen Handelns lauten, stets so vorzutragen, dass weder der Weg in eine obere Instanz oder zum BVerfG verbaut noch ein Prozess Erfolg dort gefährdet wird. Es muss also alles vermieden werden, was die Zulässigkeit oder die Begründetheit einer Berufung oder Revision – falls statthaft – oder einer möglicherweise erforderlich werdenden Verfassungsbeschwerde gefährden könnte.

Spätere Instanzen mitdenken

In der Rechtsberatung und Prozessführung muss man also, mit anderen Worten, »von hinten her denken«: Auch die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde müssen (spätestens) vom ersten Schriftsatz an auf der »Roadmap« des Verfahrens verzeichnet sein; die Prozessführung muss so gestaltet werden, dass die Zulässigkeitsanforderungen nicht gefährdet werden. Insbesondere betrifft dies das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung und der materiellen Subsidiarität sowie das Erfordernis einer substantiierten Begründung (§§ 90 Abs. 2 Satz 1 und 92 BVerfGG⁴⁴).

Dazu ein typisches und häufiges Beispiel: In der mündlichen Verhandlung geht es um die Lage im Zielland der Abschiebung oder um Angaben zur Vorverfolgung. Einige offensichtlich relevante Tatsachen sind streitig, so dass das Gericht sie zu klären hat (§ 86 VwGO). In der Klage- oder Antragschrift sind entsprechende Beweisanträge

angekündigt. Das Gericht regt die Fassung als bedingte Beweisanträge oder Beweisanregungen an, über die in der mündlichen Verhandlung nicht entschieden werden muss.

Die Fassung als bedingter Beweisantrag kommt durchaus in Betracht: Falls das Gericht im Zuge der Beratung feststellt, dass die behauptete Tatsache entscheidungserheblich und klärungsbedürftig ist, muss es den angebotenen Beweis erheben. Falls das Gericht aber die Entscheidungserheblichkeit oder Klärungsbedürftigkeit zu Unrecht verneint und ohne Beweiserhebung durchentscheidet, kann dieser Verfahrensfehler bei der Zulassung der Berufung oder im Verfahren der Verfassungsbeschwerde möglicherweise nicht mehr gerügt werden. Denn die Prozessvertretung hat nicht alles getan, was sie hätte tun können, um diesen Fehler zu vermeiden: Sie hätte auf der Protokollierung eines förmlichen Beweisantrages bestehen können und damit eine Ablehnung in der mündlichen Verhandlung (mit der Möglichkeit der sofortigen Reaktion und ggf. Abhilfe) erreichen können.⁴⁵

3.2 Die Grundlage: Fakten ermitteln!

Auch der Satz »iura novit curia« (das Gericht kennt die maßgeblichen Rechtssätze, oder, in den Worten eines britischen Kollegen: »You give me the facts – I know the law«) ist weniger beruhigend als er zunächst klingt. Denn bei einer Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Berufung oder Revision müssen die Beschwerdeführer, die das Vorliegen einer Grundsatzfrage oder einer Divergenz darlegen wollen, tief in Rechtsausführungen einsteigen. Und bei einer Verfassungsbeschwerde müssen sie sich mit den Ausführungen der angegriffenen Entscheidungen zur Rechtslage besonders aus verfassungsrechtlicher Sicht auseinandersetzen. Aber richtig ist daran jedenfalls die Erkenntnis, dass die Tatsachen eines Falles zunächst einmal von den Prozessparteien vorgetragen werden müssen, um den Gegenstand des Verfahrens zu präzisieren und Verspätungsfolgen zu vermeiden. Dies ist im Flüchtlingsrecht allerdings stets ein mehrstufiger Prozess: Denn auf der Grundlage des Sachvortrags der Parteien rückt die gerichtliche Pflicht zur Amtsaufklärung in den Blick, zu deren Erfüllung auch das Gericht selbst umfangreiche Tatsachenfeststellungen betreiben muss.

⁴³ BVerfGE 76, 143 <162> (Beschluss vom 1.7.1987 – 2 BvR 478 u. a./86 –); 83, 216 <234> (Beschluss vom 23.1.1991 – 2 BvR 902/85 u. a. –); Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015, § 33 Rn. 8.

⁴⁴ Eingehend hierzu Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 3. Aufl. 2013, Kapitel 6 sowie Kapitel 7 III und IV; Zuck, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 4. Aufl. 2013, 2. Kapitel (5. Aufl. für September 2017 angekündigt).

⁴⁵ Ob diese Rechtsansicht zutrifft oder ob auch ein bloßer Hilfsbeweisantrag genügen kann, das Verfahren »offen« zu halten, ist umstritten (Hilfsbeweisantrag reicht: BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 4.12.2012 – 2 BvR 2954/09 – juris, asyl.net: M20265, Asylmagazin 1–2/2013, S. 35 ff., Rn. 22; Hilfsbeweisantrag reicht nicht: BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 5.2.2002 – 2 BvR 1399/01 – juris, Rn. 3). In einer solchen Situation wäre es ein Fehler, sich auf die günstige Rechtsansicht zu verlassen, zumal die Abgrenzung zwischen Hilfsbeweisanträgen und Beweisanregungen (diese genügen wohl nicht: BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 2.11.2001 – 2 BvR 1098/00 – juris Rn. 13) nicht einfach ist.

Hinweis

Der Inhalt des Erstgesprächs (zu 3.2)

Folgende Gesichtspunkte sollten im Rahmen des Erstgesprächs daher immer zur Sprache kommen:

- *Name und Vorname*: Die richtige Schreibweise ist wichtig, da spätere Änderungen die Vorlage von Originaldokumenten erfordern oder den Vorwurf der Identitätstäuschung begründen können.
- *Geburtsdatum*: Der Status als unbegleiteter und minderjähriger Flüchtling bringt Vergünstigungen und Besonderheiten mit sich.⁴⁶ In Afghanistan oder Äthiopien werden andere Kalender verwendet.
- *Volks- und Religionszugehörigkeit* sind häufig Anknüpfungspunkte für die religiöse oder ethnische Verfolgung von Minderheiten.
- *Familienangehörige im Heimatland* dienen häufig als Anknüpfungspunkt für eine innerstaatliche Fluchtalternative. Ob sie zur Aufnahme des Geflüchteten in der Lage sind oder ob auch in ihrem Landesteil eine Verfolgungsgefahr besteht, muss also ggf. aufgeklärt werden.
- *Familienangehörige in Deutschland oder in Drittstaaten*: Sowohl für Dublin-Verfahren als auch für den Sachvortrag im Rahmen des Asylverfahrens können Informationen darüber, wo sich Verwandte aufhalten, von hoher Bedeutung sein.
- *Lebensweg und Lebensverhältnisse im Heimatland* (Schulbildung, finanzielle Situation der Familie, Krankheiten, sozialer Status) werden häufig nicht erfragt, sind jedoch für mögliche Abschiebeverbote relevant.
- *Fluchtweg*: Einreise über einen Dublin-Staat?⁴⁷ Häufig wurden bereits Fingerabdrücke in anderen Dublin-Mitgliedstaaten abgegeben und dabei die richtige Identität oder das wahre Alter verschwiegen. Minderjährige geben häufig vor, älter zu sein, um nicht von den Erwachsenen getrennt und in Jugendhilfeeinrichtungen untergebracht zu werden. Aber auch die umgekehrte Situation gibt es; in beiden Fällen ist Falschvortrag stets auch ein Problem der Identitätstäuschung.
- *Fluchtgründe*: Besonders wichtig ist es, die fluchtauslösende Situation detailliert zu schildern, damit bei späteren Anhörungen nicht (scheinbare) Widersprüche auftreten oder relevante Tatsachen erstmals zur Sprache kommen und den Vorwurf gesteigerten Vorbringens nach sich ziehen.
- *Krankheiten*, einschließlich Hinweise auf psychische Erkrankungen: Ursachen für psychische Störungen sind häufig die fluchtauslösende Situation selbst oder Erlebnisse auf der Flucht. Anzeichen können Schlafstörungen, Angstzustände oder sogenannte Flashbacks sein. Neben der jedenfalls erforderlichen Aufklärung über fachärztliche Behandlungsmöglichkeiten ist ein Abschiebeverbot nach § 60 Abs. 7 AufenthG in Betracht zu ziehen. Die Anforderungen an die Aufklärung sind sehr hoch, weil häufiger Teil einer Traumatisierung eine Phase der »Versteinierung« ist, in der Betroffene über ihre Erlebnisse nicht sprechen können, selbst wenn sie ihnen bewusst wären und sie dies wollten.
- *Informationen*: Geflüchtete sollten über den Ablauf des Asylverfahrens und die Bedeutung der Anhörung beim BAMF aufgeklärt werden.⁴⁸ Dadurch werden sie in die Lage versetzt, für den Schutzanspruch relevante Tatsachen selbst zu erkennen und mitzuteilen.

⁴⁶ Huber, Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Migrationsrecht, NVwZ 2016, 1216.

⁴⁷ Vgl. Marx, Formularbuch, a. a. O. (Fn. 8), Teil 3 (Asylrecht) § 9 Antrag auf Asyl (§ 13 AsylG), Rn. 79.

⁴⁸ Auf asyl.net finden sich unter »Arbeitshilfen« Hinweise in mehrsprachiger Fassung, die über das Asylverfahren und die bevorstehende Anhörung informieren. Für weitere Beratungsinformationen vgl. Heinhold, Recht für Flüchtlinge. Ein Leitfaden durch das Asyl- und Ausländerrecht, 7. Aufl. 2015, S. 108; Marx, Handbuch, a. a. O. (Fn. 8), § 9 Asylverfahren, Rn. 1.

All dies ändert aber nichts daran, dass der dem Gericht zur Entscheidung unterbreitete Sachverhalt im Kern erst einmal vorzutragen ist und zwar so früh im Verfahren und so vollständig wie möglich, um die Gründe für die Zuerkennung internationalen Schutzes genau benennen und den späteren Vorwurf gesteigerten Vorbringens vermeiden zu können. Dem Erstgespräch zwischen Flüchtlingen und den mit ihrer Beratung und Vertretung betrauten Personen zur Aufarbeitung der Fluchtgründe und des Fluchtweges kommt eine sehr hohe Bedeutung zu. Allerdings fehlen einheitliche Standards für dieses Gespräch; in der Praxis gibt es erhebliche Unterschiede. Es wird häufig durch Beratungsstellen, Refugee Law Clinics oder in Aufnahmeeinrichtungen – und nicht immer durch juristisch versierte Praktiker – geführt; häufig wird in dieser Phase des Verfahrens kein anwaltlicher Beistand hinzugezogen. Die festgestellten Tatsachen finden Eingang in den gerichtlichen Schriftsatz und werden von den Geflüchteten in ihrer gerichtlichen Anhörung erneut vorgetragen. Erst nach Erhalt des klageabweisenden Urteils kommen in vielen Fällen dann bisher unerwähnte (also nicht im Rechtsinne »neue«) Tatsachen zur Sprache, die die Mandanten zunächst für irrelevant hielten oder an die sie sich erst nach Ende der mündlichen Verhandlung erinnern konnten.

Auch hier gilt also die Aufforderung, das Verfahren vom Ende her zu denken. Denn wenn dem VG ein Teil der Fluchtgeschichte vorenthalten worden ist, entbehrt der Vorwurf unzureichender Sachaufklärung oder einer Verletzung des rechtlichen Gehörs der Grundlage; zugleich steigen die Anforderungen an die Substantiierung jeder Erklärung dafür, warum »gesteigert« vorgetragen wird (etwa: Folgen einer Traumatisierung).

3.3 Der Grundsatz der Subsidiarität

Die Wahrung der Grundrechte ist in erster Linie Aufgabe der Fachgerichte. Erst wenn der Versuch, einen Anspruch dort geltend zu machen, endgültig und letztinstanzlich gescheitert ist, kann das BVerfG angerufen werden. Das von § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG als Zulässigkeitschranke aufgestellte Gebot der Rechtswegerschöpfung⁴⁹ umfasst zwei Aspekte: Alle in einem konkreten Einzelfall zur Verfügung stehenden gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten müssen genutzt worden sein. Erforderlich ist darüber hinaus, dass diese Rechtsschutzmöglichkeiten nicht nur formal durchlaufen, sondern inhaltlich vollständig und ernsthaft ausgeschöpft werden.⁵⁰ Dies ist der Grundsatz der (formellen und materiellen) Subsidiarität. Er verlangt, dass innerhalb des Instanzenzuges alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten tatsächlich ergriffen werden müssen, die eine Chance bieten, die geltend ge-

machte Grundrechtsverletzung in dem unmittelbar mit ihr zusammenhängenden sach nächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen.⁵¹ Denn niemand soll einem Fachgericht vor dem BVerfG einen Verfassungsverstoß vorwerfen, wenn er es zuvor selbst versäumt hat, den später gerügten Verfassungsverstoß durch die zumutbare Ausschöpfung der vom einschlägigen Prozessrecht eröffneten Möglichkeiten zu verhindern oder seine Folgen zu beseitigen. Allerdings erfordert die sachgerechte Wahrnehmung aller zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten in der Praxis nicht selten mehr an Konfliktbereitschaft und Hartnäckigkeit als manche Prozessbevollmächtigten – aus welchen Gründen auch immer – einzusetzen bereit sind.

Der Grundsatz der Subsidiarität verlangt den vollständigen und richtigen Vortrag aller entscheidungserheblichen Tatsachen im fachgerichtlichen Verfahren, ein grundsätzlich neuer Tatsachenvortrag ist im Rahmen der Verfassungsbeschwerde ausgeschlossen.⁵² Ausführungen zur einfachrechtlichen Rechtslage oder eine verfassungsrechtliche Argumentation sind jedoch grundsätzlich nicht geboten, da die rechtliche Würdigung eine originäre Aufgabe der Fachgerichte darstellt.⁵³ Ausnahmen bestehen allerdings dort, wo das einfache Verfahrensrecht rechtliche Darlegungen vorschreibt, wie zum Beispiel bei der Einlegung einer Revision oder einer Beschwerde gegen die Nichtzulassung eines Rechtsmittels.⁵⁴ Die Verletzung von Verfahrensrechten muss immer mit verfassungsrechtlichen Ausführungen angegriffen werden.⁵⁵ Die Begründung einer Anhörungs rüge sollte deshalb auf Grundlage der Rechtsprechung zu Art. 103 Abs. 1 GG erfolgen.⁵⁶ Auch für Verfahren, deren Ausgang von der Verfassungswidrigkeit oder verfassungskonformen Auslegung einer Norm abhängt, wird entsprechender Vortrag erwartet.⁵⁷ Darüber hinaus müssen der Verhinderung der Grundrechtsverletzung dienliche Anträge im fachgerichtlichen Verfahren ordnungsgemäß gestellt werden, wenn diese eine sinnvolle Reaktion auf Fehler des Gerichts oder besondere Verfahrenssituationen darstellen. Hierzu gehö-

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 107, 395 <414> (Beschluss vom 30.4.2003 – 1 PBvU 1/02 –); Lenz/Hansel, a. a. O. (Fn. 43), § 90 Rn. 346.

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 84, 203 <208> (Beschluss vom 11.6.1991 – 1 BvR 772/90 –).

⁵¹ Vgl. BVerfGE 112, 50 <60> (Beschluss vom 9.11.2004 – 1 BvR 684/98 –).

⁵² Burkiczak/Dollinger/Schorkopf/Henke, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 90 Rn. 179 m. w. N.

⁵³ BVerfGE 112, 50 <60>, a. a. O. (Fn. 51); BVerfGE 129, 78 <92 f.> (Beschluss vom 19.7.2011 – 1 BvR 1916/09 –); Lenz/Hansel, a. a. O. (Fn. 43), § 90, Rn. 495; Lübke-Wolff, Substantiierung und Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde, EuGRZ 2004, 669 <674>.

⁵⁴ BVerfGE 112, 50 <60>, a. a. O. (Fn. 51); Lenz/Hansel, a. a. O. (Fn. 43), § 90 Rn. 495.

⁵⁵ BVerfGE 129, 78 <93>, a. a. O. (Fn. 53); Lenz/Hansel, a. a. O. (Fn. 43), § 90 Rn. 496 ff.

⁵⁶ Ein durch Nichtvorlage an den EuGH nach Art. 267 Abs. 3 AEUV entstandener Entzug des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 GG kann jedoch gerügt werden, ohne dass die Vorlage im fachgerichtlichen Verfahren beantragt worden war, vgl. BVerfGE 129, 78 <93 f.>, a. a. O. (Fn. 53).

⁵⁷ Lenz/Hansel, a. a. O. (Fn. 43), § 90 Rn. 500; Dombert, Verfassungsbeschwerde, Der Grundsatz der materiellen Subsidiarität, Juris Anwaltspraxis 2014, S. 1014.

ren etwa Beweis-, Vertagungs- oder Protokollierungsanträge.⁵⁸ Auch Rechtsbehelfe, die nicht zum Rechtsweg im engeren Sinne zählen, aber der behaupteten Grundrechtsverletzung schon im fachgerichtlichen Verfahren abhelfen können, sind in ordnungsgemäßer Weise einzulegen.⁵⁹ Hierzu zählt beispielsweise die Anhörungsrüge nach § 152a VwGO⁶⁰ oder der Antrag auf Abänderung einer gerichtlichen Eilentscheidung nach § 80 Abs. 7 VwGO.⁶¹ Der Grundsatz der Subsidiarität gilt im Übrigen nicht nur im Hinblick auf eine spätere Verfassungsbeschwerde, sondern auch im Rahmen eines der Verfassungsbeschwerde vorgelagerten Verfahrens auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.⁶² Wie schwierig die in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Probleme mitunter sein können, zeigt das Beispiel auf dieser Seite.

Der Grundsatz der Subsidiarität kann also dazu führen, dass fehlerhafte Entscheidungen der Fachgerichte durch die Verfassungsbeschwerde nicht korrigiert werden, sondern bestehen bleiben. In der Praxis ist dies kein Einzelfall, sondern eine allzu häufige Erscheinung. Die von Betroffenen hiergegen geäußerte Kritik mag gerade angesichts der Folgen im Flüchtlingsrecht verständlich sein, doch ist sie letztlich Ausdruck einer sinnvollen Beschränkung der dem BVerfG zugewiesenen Rolle – zumal es die Verfahrensbeteiligten in den meisten Fällen selbst in der Hand haben, ein Scheitern aus Gründen der Subsidiarität zu vermeiden.

3.4 Substantiierungslasten

Sorgfältig und vollständig ermittelte Tatsachen und ein waches Bewusstsein dafür, alle zur Verfügung stehenden prozessualen Mittel auch tatsächlich einzusetzen, bilden die Grundlage einer effektiven Prozessvertretung im Flüchtlingsrecht. Eine weitere Hürde, an der die Zulassung von Rechtsmitteln ebenso häufig scheitert wie auch Verfassungsbeschwerden, ist das Verfehlen von Substantiierungslasten. Darunter sind Anforderungen an die Genauigkeit, Vollständigkeit und inhaltliche Reichweite des

Beispiel Eilrechtsschutz (zu 3.3)

In der Situation einer drohenden Abschiebung nach erfolglosem Eilrechtsschutz vor dem VG können je nachdem, aus welchem Grund die Abschiebung oder die angegriffene Entscheidung darüber sich als Verfassungsverstoß darstellen könnten, unterschiedliche Vorgehensweisen sinnvoll sein: Ein Antrag auf Abänderung der Eilentscheidung nach § 80 Abs. 7 VwGO bei veränderten Umständen, eine Anhörungsrüge, wenn die Verletzung rechtlichen Gehörs gerügt werden soll oder die unmittelbar erhobene Verfassungsbeschwerde, wenn nicht ein Gehörsverstoß, sondern etwa die Verletzung des Gebots effektiven Rechtsschutzes in Betracht kommt und die Anhörungsrüge offensichtlich aussichtslos wäre.

In solchen Fällen kann es Überschneidungen zwischen den zur Auswahl stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten geben oder die Auswahl der »richtigen« Rechtsschutzmöglichkeit kann von Wertungen abhängen: Wenn etwa die Veränderung relevanter Umstände geltend gemacht wird und das Fachgericht diesen Vortrag übergangen hat, dürfte entgegen dem Anschein keine Anhörungsrüge- und nachfolgende Gehörsrüge zu erheben sein, sondern eher ein Antrag nach § 80 Abs. 7 VwGO. Eine falsche Auswahl könnte den Vorwurf einer Verletzung des Gebots der materiellen Subsidiarität nach sich ziehen.

(durchweg schriftlichen) Vortrags vor Gericht zu verstehen. Sie spielen in der Praxis eine große Rolle, sind zugleich aber schwer zu bewältigen. Denn ihre gesetzlichen Grundlagen sind eher vage, deren Auslegung und Anwendung durch die Gerichte indes von durchaus beachtlicher Strenge.

Für den Antrag auf Zulassung der Berufung fordert § 124a Abs. 4 Sätze 3 und 4 VwGO lapidar, dass das angefochtene Urteil zu »bezeichnen« ist und dass die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, »dargelegt« werden müssen. Für die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision gilt nach § 133 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 3 VwGO dasselbe: Die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache muss »dargelegt«, die Entscheidung, von der abgewichen wird, oder der Verfahrensmangel »bezeichnet« werden.

Diese eher einfachen Formulierungen sind durch die Rechtsprechung für die einzelnen Zulassungsgründe stark ausdifferenziert und zu sehr strengen Zugangsschranken für Rechtsmittelverfahren ausgestaltet worden.⁶³ Es ist hier

⁵⁸ Vgl. Burkiczak et al., a. a. O. (Fn. 52), § 90 Rn. 176 m. w. N. Vgl. auch Lübke-Wolff, a. a. O. (Fn. 53); Dombert, a. a. O. (Fn. 57), S. 1011.

⁵⁹ Aufzählung aller Rechtsbehelfe in: Lenz/Hansel, a. a. O. (Fn. 43), § 90 Rn. 356 ff.

⁶⁰ Dies bedeutet auch, dass eine Gehörsverletzung selbst dann mit der Anhörungsrüge angegriffen werden muss, wenn mit der Verfassungsbeschwerde zwar kein Verstoß gegen Art. 103 I GG gerügt werden soll, bei Erfolg der Gehörsverletzungsrüge in den vor den Fachgerichten gegebenenfalls erneut durchzuführenden Verfahrensschritten aber auch die gerügten Grundrechtsverletzungen beseitigt werden könnten (vgl. BVerfGE 134, 106 <113>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 25.8.2015 – 1 BvR 1528/14 – juris).

⁶¹ Lenz/Hansel, a. a. O. (Fn. 43), § 90 Rn. 464 m. w. N.

⁶² BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 24.5.2017 – 2 BvQ 27/17 – Rn. 2 zu einer fachgerichtlichen Entscheidung analog § 98 Abs. 2 Satz 2 StPO gegen die vorläufige Sicherstellung von Daten zur Durchsicht nach § 110 StPO.

⁶³ Vgl. Schoch/Schneider/Bier/Rudisile, Verwaltungsgerichtsordnung, 32. Aufl. 2016, VwGO § 124a Rn. 88 ff.

nicht der Ort, sich mit den Einzelheiten oder den Folgen für das Funktionieren der oberen Instanzen im System der Verwaltungsgerichtsbarkeit kritisch auseinanderzusetzen. Es bedarf jedenfalls eines erheblichen Aufwands, das Vorliegen einer grundsätzlichen Bedeutung, einer entscheidungserheblichen Divergenz oder eines Verfahrensfehlers mit der erforderlichen Genauigkeit deutlich zu machen, um die Chance eines Erfolgs im Berufungs- oder Revisionsverfahren zu wahren.

Für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde bestimmt § 23 BVerfGG allgemein, dass Anträge an das BVerfG schriftlich gestellt und begründet werden müssen. Bezogen auf die Verfassungsbeschwerde präzisiert § 92 BVerfGG, dass das verletzte Recht und die Verletzungshandlung »bezeichnet« werden müssen. Aus § 93 BVerfGG schließlich ergibt sich nur, dass die Verfassungsbeschwerde binnen Monatsfrist »zu begründen« ist. Diese Begründung erfordert, dass die Möglichkeit einer Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten hinreichend deutlich aufgezeigt werden muss. Soweit das BVerfG für bestimmte Fragen bereits verfassungsrechtliche Maßstäbe entwickelt hat, muss anhand dieser Maßstäbe aufgezeigt werden, inwieweit Grundrechte durch die angegriffene Maßnahme verletzt werden.⁶⁴ Bei Urteilsverfassungsbeschwerden ist zudem in der Regel eine ins Einzelne gehende argumentative Auseinandersetzung mit den Gründen der angefochtenen Entscheidung erforderlich.⁶⁵ Es bedarf demnach einer umfassenden einfachrechtlichen und verfassungsrechtlichen Aufarbeitung der Rechtslage.

Daraus folgt nun nicht, dass die Begründung der Verfassungsbeschwerde stets besonders lang oder detailliert sein müsste. Substantiierung bedeutet im Kern »nur«, dass dem Gericht alles – aber auch nicht mehr – vorgelegt werden muss, was es für eine Entscheidung über den Fall braucht, und dies innerhalb der Frist zur Begründung der Verfassungsbeschwerde. Das wird verständlich, wenn man sich zweierlei vor Augen führt: Zum einen liegen die Akten des fachgerichtlichen Verfahrens dem BVerfG im Regelfall nicht vor; sie werden erst dann angefordert, wenn die Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung im Raum steht. Das Anhörungsprotokoll, die Niederschrift der mündlichen Verhandlung vor dem VG, die angegriffene Entscheidung, aber auch die eigenen Schriftsätze zur Begründung einer Klage oder eines Eilantrages sind dem Gericht also nicht bekannt, wenn sie nicht mit der Verfassungsbeschwerde vorgelegt oder relevante Ausschnitte aus ihnen wiedergegeben werden. Zum anderen ist es, wie das Gericht in ständiger Rechtsprechung entscheidet, nicht Aufgabe des BVerfG, sich aus einem »unsortiert« vorgelegten Aktenkonvolut das he-

rauszusuchen, was für den Fall relevant ist.⁶⁶ Gerade diese Arbeit des Ordnen und Zusammenfassens ist Aufgabe der Prozessvertreter und Beschwerdeführer. Mit anderen Worten: Wird zu knapp vorgetragen und zu wenig vorgelegt, besteht die Gefahr, dass die Darlegungslast durch »Unterschreiten« verfehlt wird. Wird hingegen zu viel und ungeordnet vorgelegt, fehlt es am »roten Faden«, und die Aufgabe der Substantiierung ist ebenfalls nicht erfüllt.

Typische Substantiierungsmängel bei der Verfassungsbeschwerde im Flüchtlingsrecht:

- Es fehlen relevante Unterlagen.
- Relevante Unterlagen werden nicht innerhalb der Monatsfrist vorgelegt.
- In einem Fall, in dem es um einen Folgeantrag geht, werden Bescheid, Schriftsätze und Entscheidungen aus dem Erstverfahren nicht vorgelegt, so dass die Beurteilung, ob die Voraussetzungen des § 71 Abs. 1 AsylG vorliegen, nicht möglich ist.
- Entscheidungsgründe der angegriffenen Entscheidung werden nicht argumentativ abgearbeitet.
- Nicht jede selbstständig tragende Erwägung wird angegriffen (Mehrfachbegründungen erfordern besondere Sorgfalt).
- Die Argumentation bleibt einfachrechtlich und beschränkt sich auf eine Urteilskritik an der fachgerichtlichen Entscheidung.
- Falsches Grundrecht gerügt (etwa: Unterscheidung Gehörsrüge – Rüge der Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz).
- Die Grundrechtsverletzung wird nur behauptet oder abstrakt, auf dem Niveau von Obersätzen, begründet, aber nicht durch konkrete Subsumtion plausibel dargelegt.

Leider sind die Reichweite und konkrete Bedeutung des Substantiierungsgebotes sehr stark von dem jeweiligen Einzelfall abhängig. Wie weit dies gehen kann, wird besonders dann sichtbar, wenn es um die Frage geht, ob die angegriffene Entscheidung die tatsächliche Lage in einem Staat richtig erfasst hat oder nicht (und dadurch das Recht auf rechtliches Gehör, auf effektiven Rechtsschutz oder Grundrechtspositionen aus Art. 2 Abs. 2 GG verletzt hat).⁶⁷ Nicht weniger aufwändig ist die substantiierte

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 99, 84 <87>; BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Ersten Senats vom 17.2.2017 – 1 BvR 781/15 – Rn. 20; Kleine-Cosack, a. a. O. (Fn. 44), Rn. 712; BeckOK BVerfGG/Scheffczyk BVerfGG § 92 Rn. 62–68.

⁶⁵ Vgl. BVerfGK 20, 327 m. w. N.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 115, 166 <180> m. w. N.

⁶⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 1.6.2017 – 2 BvR 1226/17 – juris.

Darlegung der Verfassungswidrigkeit einer Norm im Wege der Verfassungsbeschwerde.⁶⁸ Die hier bestehenden konkreten Darlegungslasten sind innerhalb der Begründungsfrist des § 93 BVerfGG kaum zu bewältigen, erst recht nicht, wenn – zur Verhinderung einer anstehenden Abschiebung – ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG begründet werden soll. Auch wenn nach der Rechtsprechung in außergewöhnlichen Eilfällen die Anforderungen an die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde abgesenkt werden können,⁶⁹ bleibt in derartigen Fällen wohl nur der Ausweg einer rechtzeitigen und vorsorglichen Vorbereitung, ggf. im Verbund mit anderen Prozessvertreterinnen und Prozessvertretern. Derartige Kooperationen empfehlen sich und sind wohl auch praktikabel, da es um Fallkonstellationen geht – Verfolgungslage in einem Staat, Normverfassungsbeschwerde –, die nicht überraschend auftreten.

4. Fazit

Die hier vorgestellten Anforderungen an eine professionelle Rechtsberatung und Prozessvertretung könnten erschrecken. Dies ist natürlich nicht der Sinn dieses Beitrags und wäre auch nicht angemessen. Viel hilfreicher ist die positive Erkenntnis, dass durch die Vermeidung einiger grundlegender Missverständnisse bzw. die Berücksichtigung weniger praktischer Vorschläge eine professionelle Beratung und Prozessvertretung im Flüchtlingsrecht trotz der Komplexität dieses Rechtsgebiets erreichbar ist.

⁶⁸ Vgl. Lange, Darlegungs- und Substantiierungspflichten im Verfassungsbeschwerdeverfahren, Diss. 2012, S. 46 ff.

⁶⁹ Vgl. Lenz/Hansel, a. a. O. (Fn. 43), § 23 Rn. 44 ff.; BVerfG, Beschluss vom 1.6.2017, a. a. O. (Fn. 67), Rn. 4.

Unsere Angebote

www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und Sammlung von »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Ausgewählte Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Newsletter

www.fluechtlingshelfer.info

Die Internetseite mit Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen und Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen

familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten

adressen.asyl.net

Bundesweite Datenbank mit Beratungsangeboten zu Flucht und Migration (dt./engl.)

www.ecoi.net

Datenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten

Asylmagazin – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht

- Beiträge aus der Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen
- Rechtsprechung
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise
- Bestellung unter www.ariadne.de/engagiert/zeitschrift-asylmagazin/

Aktuelle Broschüren und Informationen

- Basisinformationen für die Beratungspraxis (Reihe, seit 2015)
- Leitfaden zum Flüchtlingsrecht (2. Aufl. 2016)
- Informationen zur Anhörung im Asylverfahren (mehrsprachig, 4. Aufl. 2016)
- Recht auf Bildung für Flüchtlinge (2. Aufl. 2016)

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).

www.asyl.net ● www.fluechtlingshelfer.info

Informationsverbund Asyl und Migration e.V.

Haus der Demokratie und Menschenrechte

Greifswalder Straße 4

10405 Berlin

kontakt@asyl.net

gefördert durch:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend