

Rechtsanwalt
Dr. Reinhard Marx
- Fachanwalt für Migrationsrecht -

RA Dr. Reinhard Marx – Niddastr. 98 - 102 – 60329 Frankfurt am Main

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)266 C

Niddastr. 98 - 102
1.Stock, linke Seite
60329 Frankfurt am Main
Mo.-Fr.: 9.00 - 12.00 Uhr
Mo.,Di.,Do.: 14.00 - 16.30 Uhr
Telefon: 0049 / 69 / 24 27 17 34
Telefax: 0049 / 69 / 24 27 17 35
E-Mail: sekretariat@ramarx.de
Internet: <http://www.ramarx.de>

--

2. Mai 2019
Bei Antwort und Zahlung bitte angeben

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
am 6. Mai 2019**

I. Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

1. Expertenkommission

Ich begrüße die Idee der Einberufung einer Expertenkommission beim BAMF. Allerdings wird kein Aufgabenprofil für dieses vorgegeben und bleiben die Auswirkungen auf das seit 2000 bestehende Expertenforum beim BAMF, dem ich seit Beginn angehöre, offen. Dessen Aufgabenbereich ist zu eng und war ursprünglich nur auf das Informationszentrum fokussiert, hat aber in der Folgezeit auch andere asylspezifische und -politische Fragen diskutiert. Allerdings trifft es weder Beschlüsse noch Empfehlung noch hat es beratenden Charakter und bleiben die Auswirkungen seines Diskurses völlig offen. Im ursprünglichen Gesetzentwurf von 2001 zum Zuwanderungsgesetz (erste Runde) war die Einrichtung eines dem Vorschlag einer Expertenkommission vergleichbaren Gremiums vorgeschlagen worden. Dies wurde jedoch in der zweiten Runde des Zuwanderungsgesetzes nicht mehr aufgegriffen.

Das BAMF bemüht sich, mit dem Expertenforum und dessen Zusammensetzung um Transparenz nach außen und Pluralität nach innen. Das Forum tagt aber nur jeweils relativ kurz und nur zwei Mal im Jahr, eine längere Zeit lang sogar nur ein Mal im Jahr. Dies reicht nicht, um dem selbst gesetzten Anspruch gerecht werden zu können. Auch die Folgenlosigkeit des Diskurses dieses Gremiums ist kritikwürdig. Deshalb sollte die vorgeschlagene Expertenkommission beratenden Charakter haben und es Empfehlungen für die Gestaltung des Asylverfahrens aussprechen können. Der Aufgabenbereich sollte nicht bloß auf das Informationszentrum beschränkt bleiben, sondern grundsätzlich alle mit flüchtlingsrechtlichen Aufgaben befasste Abteilungen und diesen jeweils nachgeordnete Einheiten umfassen. So wäre es denkbar, dass es verfahrens-, materiellrechtliche und länderspezifische Fragen diskutiert, etwa Kompetenzen des BAMF hinsichtlich von Einreise- und Aufenthaltsverboten, Ermessensregelungen wie § 73 Abs. 2a Satz 5 AsylG; Form der persönlichen Anhörung, Direktanhörung, Ankerzentren, personelle Identität von Ermittlern und Entscheidern, Bescheidkontrolle, Abgrenzung von Flüchtlings- und subsidiärer Schutz, internationaler Schutz für Familienangehörige (26 AsylG), interner Schutz (§ 3e AsylG), Zulässigkeit von Drittstaatsbescheiden ungeachtet des Dublin-Verfahrens, ungeklärte unionsrechtliche Fragen etc. Die vorgeschlagene Expertenkommission sollte zu diesem Zweck kontinuierliche im monatlichen Rhythmus stattfindende Sitzungen am Sitz des BAMF durchführen. Das bereits bestehende Expertenforum könnte bestehen bleiben, müsste aber entsprechend den aufgezeigten Kriterien umgewandelt werden.

2. Ermittlungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

a) Vorbemerkung

Seit der Übernahme der Präsidentschaft des BAMF Mitte 2018 durch Dr. Sommer sind nach seinen Erklärungen eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet worden, die die früheren, insbesondere seit Mitte 2016 mit Beginn der Leitung durch Herrn Frank-Jürgen Weise und im Anschluss daran durch Frau Jutta Cordt bestehenden Missstände beseitigen sollen. Diese hängen ursächlich mit der Einrichtung einer Vielzahl neuer Außenstellen und dem Einsatz ungenügend geschulten Personals und - vor ihrer Zuziehung hinsichtlich ihrer Qualifikation überhaupt nicht überprüften - Sprachmittlern bzw. Dolmetscher zusammen. Allerdings handelt

es sich bei einer nicht geringen Zahl von Mängeln um seit Jahrzehnten bestehende strukturelle Defizite, die durch Wohlfahrtsverbände und Menschenrechtsorganisation gegenüber den jeweils amtierenden Präsidenten bzw. Leitern des Amtes wiederholt vorgebracht wurden und in Bezug auf die jedes Mahl Abhilfe versprochen wurde. Die gerügten Mängel wurden jedoch nicht beseitigt.

Es handelt sich hierbei insbesondere um die Verletzung von *Vorhaltepfllichten* gegenüber Antragstellern, also um Zuwiderhandlungen gegen den *Untersuchungsgrundsatz*, die Behandlung von standardisierten 25 Fragen zu Beginn der persönlichen Anhörung, welche die für die Abschiebung relevanten Daten feststellen. Das BAMF wurde zu dieser Verwaltungspraxis durch Beschlüsse der Innenministerkonferenz aufgefordert. Bevor Antragsteller über ihre Fluchtgründe berichten können, werden sie deshalb zunächst nicht mit entscheidungsrelevanten Ermittlungsfragen konfrontiert, was häufig zu erheblicher Verunsicherung und Irritationen führt. Diese Verfahrensweise ist mit der vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen *Verpflichtung zur loyalen und verständnisvollen Verhandlungsführung* (BVerfGE 94, 166 (204) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678) unvereinbar. Häufig lassen sich abschiebungs- von flüchtlingsrelevanten Fragen nicht präzise voneinander trennen. Letztere werden deshalb häufig lediglich kurz zu Beginn abgefragt, im Rahmen des Fragenkatalogs aber nicht näher aufgeklärt und später auch nicht mehr behandelt. Den Antragstellern wird aber im negativen Statusbescheid vorgehalten, sie hätten unvollständige und nicht erlebnisfundierte Angaben zum Kernvorbringen gemacht, sodass diese unglaubhaft seien.

Ein weiteres strukturelles Verfahrensdefizit betrifft die *fehlende situationsbedingte Belehrung* während der persönlichen Anhörung. Die zu Beginn gegebene standardisierte Belehrung ist allgemein gehalten und ersetzt nicht die für die Beantwortung komplexer oder für die Antragsteller unverständlichen Fragen, zu deren Beantwortung jeweils eine sachspezifische situationsbedingte Belehrung erforderlich ist. Ferner ist die *personelle Trennung von Anhörern und Sachentscheidern* zu nennen, die nicht erst durch die Schnellentscheidungszentren eingeführt wurde, sondern ein traditionelles Defizit darstellt. Es ist zu begrüßen, dass Dr. Sommer dieses bislang überschießende Defizit beheben bzw. begrenzen will. Schließlich ist

die *Bescheidkontrolle* der jeweiligen Referatsleitungen in den Außenstellen zu nennen. Diese ist überwiegend unzulänglich oder wird lediglich formal gehandhabt.

Meine Beobachtungen beruhen auf meiner anwaltlichen Vertretungspraxis seit 1983 und auf persönlichen Gesprächen mit Bediensteten des Amtes in einer Vielzahl von Außenstellen. Ich vertrete die Mandanten aus unterschiedlichen Herkunftsländern sowohl während der persönlichen Anhörung in den Außenstellen wie auch während der mündlichen Verhandlung vor den Verwaltungsgerichten in der gesamten Bundesrepublik. Meine Beobachtungen beruhen deshalb auf eigenen Erfahrungen, die ich an nahezu allen Außenstellen des Amtes gemacht habe und die mir aus meiner Sicht einen verlässlichen Überblick ermöglichen. Die nachfolgende Stellungnahme umfasst deshalb nicht nur Beobachtungen bis zur Amtsübernahme von Dr. Sommer, sondern auch frühere wie auch aktuelle Erfahrungen. Nach meinem Eindruck hat sich in der gegenwärtigen Verwaltungspraxis noch nicht viel geändert.

b) Direktanhörung und Ankerzentren

Die seit kurzem wieder eingeführte Direktanhörung nach § 25 Abs. 4 AsylG sowie die Anhörung in den Ankerzentren genügen den unionsrechtlichen Anforderungen nicht. Die Praxis der Direktanhörung, also die Anhörung im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der förmlichen Antragstellung nach § 23 Abs. 1 AsylG, wurde 1992 eingeführt, aber seit Ende der 1990er Jahr nur noch selten geübt. Ob sie nunmehr wieder systematisch praktiziert wird, ist für mich nicht feststellbar. Sie kommt aber wieder häufiger vor als früher und hat zur Folge, dass ich die Mandanten während der Anhörung nicht vertreten kann. Da vor der Meldung als Asylsuchender die später zuständige Außenstelle nicht bekannt ist, können Anwälte vor der Anhörung gegenüber dem BAMF nicht schriftlich ihre Vertretung der Mandanten anzeigen und gelangen den Mandanten mitgegebene anwaltliche Schriftsätze häufig nicht zu Akte des BAMF, weil sie vorher bei der zuerst aufgesuchten oder der zuständigen Aufnahmeeinrichtung abgegeben werden und von dort nicht an die zuständige Außenstelle weitergeleitet werden. Wird im unmittelbaren Zusammenhang mit der förmlichen Antragstellung die Anhörung durchgeführt, entspricht es aufgrund dieser Umstände einem systematischen strukturellen Mangel, dass die Antragsteller ohne Anwalt angehört werden. In derartigen Fällen muss ich im Regelfall feststellen, dass die von mir ermittelten Sachverhalte mit den durch das BAMF ermittelten Asylgründen nicht übereinstimmen.

Auch wenn die Anhörung nicht am Tag der Antragstellung, sondern in den darauf folgenden Tagen durchgeführt wird, bedarf es keiner förmlichen Ladung (§ 25 Abs. 4 Satz 2 AsylG). Da die Direktanhörung innerhalb einer Woche nach förmlicher Antragstellung durchgeführt werden muss, können migrationsrechtlich spezialisierte Anwälte zumeist wegen Arbeitsüberlastung selbst dann nicht innerhalb derart kurzer Fristen an der Anhörung teilnehmen, wenn sie vorher benachrichtigt werden. Es ist nahezu unmöglich, innerhalb derart kurzer Fristen Mandantengespräche zu verschieben; ganz abgesehen davon, dass häufig bereits andere Anhörungen – oder Gerichtstermine einer Teilnahme an kurzfristig bestimmten Anhörungsterminen entgegenstehen.

Bei den im Bundesland Bayern und einigen anderen Bundesländern eingerichteten Ankerzentren wird wohl systematisch die Direktanhörung praktiziert. Weder die Ankerzentren noch die Direktanhörung sind mit Unionsrecht und deutschem Verfahrensrecht vereinbar, soweit dadurch der effektive Zugang von Anwälten zur Registrierung des Asylantrags und zur persönlichen Anhörung unmöglich gemacht oder erschwert wird. Nach Art. 23 Abs. 3 UAbs. 1 RL 2013/32/EU haben die Behörden sicherzustellen, dass der Antragsteller durch einen Rechtsanwalt während der persönlichen Anhörung vertreten werden kann. Dieses Recht gewährleistet auch § 14 Abs. 1 BVwVfG. Die Direktanhörung wurde 1992, also vor Etablierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, eingeführt. Sie ist mit den Regeln dieses Systems nicht vereinbar und verletzt deshalb den unionsrechtlichen Rechtsanwendungsvorrang. Der Gesetzgeber hat es bislang aber versäumt, die nationale Gesetzgebung unionsrechtlichen Erfordernissen anzupassen.

Nach dem Koalitionsvertrag sollen Ankerzentren - Zentren für Ankunft, Entscheidung und Rückführung - eingerichtet und dort Asylbewerber von ihrer Ankunft bis zum Abschluss des Asylverfahrens untergebracht werden. In diesen Zentren sollen Außenstellen des Bundesamtes, die Bundesagentur für Arbeit, Jugendämter, Justiz und Ausländerbehörden miteinander zusammenarbeiten. Unklar ist, ob der Hinweis auf die Justiz bedeutet, dass eine oder mehrere Kammern des Verwaltungsgerichtes, in dessen Gerichtsbezirk das jeweilige Ankerzentrum gelegen ist, in diesen Zentren eingerichtet werden sollen. Denn nach geltendem Recht können diese nur ihren Sitz „in räumlicher Nähe“ zu den Aufnahmeeinrichtungen haben

(§ 83 Abs. 2 Satz 2 AsylG), nicht jedoch *in* diesen. Eine derartige Option wird zwar immer wieder ins Gespräch gebracht, wurde aber bislang – wohl wegen des optischen Eindrucks einer zu engen örtlichen Nähe der unabhängigen Justiz zur Verwaltung und darüber hinaus auch noch in einem nach außen abgeschlossenem Flüchtlingslager – nicht ernsthaft erwogen.

Bereits jetzt können in Aufnahmeeinrichtungen 1.000 Asylbewerber (§ 5 Abs. 2 Satz 1 AsylG), aber auch mehr, untergebracht werden. Angesichts der geplanten Dauer von 18 Monaten Wohnverpflichtung und der massenhaften Unterbringung der Asylsuchenden und -antragsteller in den Ankerzentren werden die ohnehin durch die Unterbringung in derartigen Einrichtungen bereits jetzt bestehenden Konflikte unter den Asylbewerbern innerhalb dieser Einrichtungen und gesundheitliche, insbesondere psychische Leiden der Asylsuchenden, die häufig bereits bei der Ankunft aufgrund ihrer Erlebnisse im Herkunftsland oder auf der Flucht traumatisiert sind, weiter verschärft werden. Auch kann es zu Konflikten mit der Wohnbevölkerung kommen, wenn derartige Massenunterbringungen in kleineren Gemeinden eingerichtet werden. Die Zunahme der Konflikte und damit häufig einhergehende Delinquenz wird die Akzeptanz der Bevölkerung für die Aufnahme von Flüchtlingen weiter vermindern und den Zulauf zu rechtsextremen Parteien und Gruppierungen noch weiter erhöhen.

Nach geltendem Recht fehlt es für diese Zentren an einer Rechtsgrundlage. § 47 Abs. 1a AsylG erlaubt ausschließlich für Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten und für diejenigen, deren Antrag nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG (Verfahren nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 - Dublin-Verfahren) als unzulässig abgelehnt worden sind, die Unterbringung über die maximale Dauer von sechs Monaten hinaus (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG) bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung (§§ 34 Abs. 1, 35 AsylG) oder -anordnung (§ 34a Abs. 1 AsylG) in Aufnahmeeinrichtungen. Die Residenzpflicht bleibt bis zum Vollzug räumlich beschränkt (§ 59a Abs. 1 Satz 2 AsylG). Unberührt hiervon bleibt die Bewegungsfreiheit. Diese ist auf den Bezirk der Ausländerbehörde, in deren Bezirk das Zentrum gelegen ist, beschränkt (§ 56 Abs. 1 AsylG). Das Verlassen des zugewiesenen Aufenthaltsbereich kann nicht aus humanitären Gründen oder zur Vermeidung einer unbilligen Härte, wohl aber aus zwingenden Gründen vorübergehend erlaubt werden (§ 57 Abs. 1 AsylG). Aus diesen Regelungen wird deutlich, dass nach geltendem Recht eine unterschiedslose Unterbringung aller Asylantragsteller in derartigen Zentren unzulässig ist.

Unter den Bundesländern ist das Pilotprojekt umstritten. Nach geltendem Recht „können“ die Länder regeln, dass Antragsteller, deren Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, längstens bis zu 24 Monaten in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen (§ 47 Abs. 1b AsylG). Ungeachtet der entgegenstehenden geltenden Rechtslage sind seit dem 1. August 2018 aber bereits sieben Ankerzentren neu eingerichtet bzw. einige von diesen durch begriffliche Umwandlung bereits bestehender Aufnahmeeinrichtungen eingerichtet worden. Die Mehrzahl der Zentren befinden sich in Bayern, und zwar in Bamberg, Schweinfurt, Deggendorf, Donauwörth, Manching, Zirndorf und Regensburg.

Da die Ankerzentren auf neu einreisende Asylsuchende gemünzt sind und diese ganz überwiegend keinen Kontakt zu hier lebenden Personen und deshalb auch keine Informationen über die Möglichkeiten anwaltlicher Vertretung haben, folgt hieraus die behördliche Verpflichtung, sie bei der Beauftragung eines Verfahrensbevollmächtigten, beispielsweise durch Zurverfügungstellung einer Anwaltsliste zu unterstützen. Vorbild kann hierbei die Praxis des Flughafenverfahrens sein (§ 18a AsylG). Hier hat die Behörde sicherzustellen, dass Antragsteller nach Ablehnung ihres Antrags durch organisatorische Maßnahmen Gelegenheit erhalten, kostenlos asylrechtskundige Beratung in Anspruch zu nehmen, um die Erfolgsaussichten einer etwaigen Beschreitung des Rechtsweges beurteilen zu können (so ausdrücklich BVerfGE 94, 166 (206 f.) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678). Die Beratung und Vertretung muss aber früher einsetzen, nämlich schon vor der förmlichen Antragstellung. Anders als die Flughäfen, in denen diese Verfahren stattfinden und die zumeist in städtischen Siedlungsgebieten gelegen sind, sind die Ankerzentren in aller Regel nicht in Städten eingerichtet worden, sodass sich mangels geeigneter Strukturen ein anwaltlicher Beratungsdienst kaum organisieren lässt. Dieser Mangel wird noch dadurch verschärft, dass wegen der Direktanhörung eine schnelle Vertretung organisiert werden muss. Aus all diesen Erwägungen folgt, dass die Praxis der bisherigen Ankerzentren und die offensichtlich beabsichtigte Gestaltung des Verfahrens in den Ankerzentren, die effektive Vertretung der Asylsuchenden durch Rechtsanwälte und -beistände verhindert oder gar ausschließt, weder mit Unions- noch mit Verfassungsrecht vereinbar ist.

c) Verfahrensberatung

Das BAMF hat in verschiedenen Außenstellen Beratungsdienste eingerichtet. Es ist unklar, welche Funktionen diesen zukommen und ob sie auf die Vertretungspraxis durch Anwälte sowie die Verfahrensberatung durch kirchliche und andere nichtstaatliche Stellen in den Ankerzentren Auswirkungen haben. In der bayerischen Praxis wurde kirchlichen und nichtstaatlichen Beratungsstellen zu Beginn der Zugang zu den Ankerzentren versperrt und damit die Verfahrensberatung durch diese Stellen unmöglich gemacht. Unklar ist, ob dieses Missstand inzwischen behoben worden ist.

Ein Ausschluss oder jedenfalls Zurückdrängen der nichtstaatlichen Verfahrensberatung hat zur Folge, dass die in den Ankerzentren untergebrachten Asylsuchenden nicht über ihre Verfahrensrechte vollständig und umfassend aufgeklärt werden. Die ausschließliche behördliche Beratung ist ungeeignet und widerspricht geltendem Unionsrecht. Art. 8 RL 2013/32/EU enthält nur eine allgemeine behördliche Informationspflicht, aber keine ins Einzelne gehende Beratungspflicht über die Verfahrensrechte und insbesondere über die Möglichkeiten, anwaltliche Hilfe in Anspruch zu nehmen und dabei zu helfen, dass diese effektiv in Anspruch genommen werden kann.

Zwar soll die Behörde den Antragstellern Auskünfte über ihre Verfahrensrechte erteilen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 VwVfG). Eine derartige Verfahrensberatung kann aber eine unabhängige und nichtstaatliche Verfahrensberatung nicht ersetzen. Die Erfahrungen mit der Asylbehörde seit 65 Jahren, zuerst ab 1953 die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, seit 1965 das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und seit 2005 das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge lehren jedoch, dass behördliche Informationspflichten nach Maßgabe standardisierter Texte, abstrakt und generell und nicht auf die offensichtlichen oder sich aufdrängenden konkreten Bedürfnisse der einzelnen Antragsteller abgestellt erteilt werden. Schon gar nicht wird über die Möglichkeit der anwaltlichen Vertretung unterrichtet und Hilfestellung bei der Beauftragung von Rechtsanwälten geleistet.

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 Rechtsdienstleistungsgesetz können auch die Freien Wohlfahrtsverbände Rechtsdienstleistungen, also Tätigkeiten in fremden rechtlichen Angelegenheiten, die eine rechtliche Prüfung im Einzelfall erfordern (§ 2 Abs. 1

Rechtsdienstleistungsgesetz), ausüben. Hierauf können sich die Wohlfahrtsverbände für ihre Verfahrensberatung für Flüchtlinge berufen. Denn zum Beispiel die Asylbeantragung und -begründung, insbesondere die Frage, welche konkreten Maßnahmen im Falle der Antragsablehnung erforderlich sind, setzt eine rechtliche Prüfung voraus. Im zweiten Fall könnte der Prüfung allerdings § 1 Rechtsdienstleistungsgesetz, der die Beratung in gerichtlichen Angelegenheiten ausschließt, entgegenstehen, nicht jedoch in den diesen vorgelagerten Verfahrensphasen. Darüber hinaus ersetzt die Verfahrensberatung nicht die anwaltliche Beratung und Vertretung, bereitet diese aber vor und begleitet sie. Nach alledem folgt aus diesen Regelungen, dass den kirchlichen und anderen nichtstaatlichen Stellen nicht der Zugang zu den Ankerzentren versperrt werden darf, sondern ihnen effektiv die Möglichkeit einzuräumen ist, in diesen Zentren die Verfahrensberatung von Asylsuchenden und Antragstellern auszuüben.

Die Forderung im Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen – BT-Drs. 19/4853, S. 3 – auf *kostenlose Verfahrensberatung* entspricht Art. 19 in Verb. mit Art. 21 RL 2013/32/EU. Danach können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass nichtstaatliche Organisationen unentgeltliche Rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte erteilen. Die Frage der Unentgeltlichkeit bezieht sich dabei auf die ratsuchenden Asylantragsteller. Ob darüber hinaus die Behörden auch die nichtstaatlichen Organisationen für ihre Serviceleistungen finanziell unterstützen müssen, kann der Richtlinie nicht entnommen werden. Ausgeschlossen wird dies aber nicht.

d) Gestaltung der Ermittlungspraxis

Nach Art. 10 Abs. 3 Buchst. c) RL 2013/32/EU haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die eingesetzten Ermittler die anzuwendenden Standards im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts kennen. Wie eingangs ausgeführt, wurde 2016 das überwiegende Personal im Ermittlungs- und Entscheidungsbereich vor dem Einsatz nicht geschult, sondern nur kurz informiert. Eine erforderliche umfassende und sachspezifische *Nachschulung* der Bediensteten hat jedoch bis heute nicht stattgefunden. 2018 wurden zwar zwei zentrale eintägige Veranstaltungen zur Schulung in der Zentrale des Amtes durchgeführt und werden dort auch vereinzelt Länderseminare abgehalten. Derart vereinzelt und nicht systematisch alle neu eingestellten Bediensteten im Ermittlungs- und Entscheidungsbereich erfassende Angebote können den aufgezeigten Mangel jedoch nicht im Ansatz beheben. Folglich bleiben

die Defizite in diesen Bereichen bestehen, was an den aktuellen Anhörungsniederschriften und Sachbescheiden ersichtlich wird.

Die Folge ist, dass die Verwaltungsgerichte die Arbeit des Bundesamtes nachholen müssen, die Anhörungsniederschriften überwiegend gerichtlich nicht verwertbar sind und insbesondere die anwaltliche Vorbereitung einer Klagebegründung zeitlich um das Drei- bis Vierfache an zeitlicher Dauer gegenüber den früheren entsprechenden Beratungen zugenommen hat. Dies ist u.a. darin begründet, dass Erklärungen der Antragsteller häufig nicht chronologisch geordnet ermittelt werden und überwiegend Nachfragen unterbleiben, sodass verstümmelte Sachverhalte schriftlich festgehalten werden.

Ich muss häufig feststellen, dass Abhörer unvorbereitet die Anhörung durchführen. Anwaltliche Schriftsätze werden vor der Anhörung zumeist nicht gelesen. Teilweise werden Dokumentenakten nicht beigezogen. Überwiegend werden die Anhörer für alle Herkunftsländer eingesetzt, sodass sich allein schon deshalb kein für die sachgerechte Durchführung der Anhörung unabdingbar notwendiges länderspezifisches Wissen bei den Anhörern herausbilden kann. Wiederholt haben sich Anhörer bei mir entschuldigt, weil sie überraschend ohne genügende Vorbereitung eingesetzt worden waren. Von den Antragstellern übergebene Originaldokumente verschwinden. Ich übermittle deshalb keine Originaldokumente mehr an das BAMF.

e) Einsatz von Sprachmittlern und Dolmetschern (§ 17 AsylG)

Die bis 2016 eingesetzten, überwiegend erfahrenen *Dolmetscher* wurden nahezu vollständig ausgetauscht durch Sprachmittler, die teilweise die deutsche Sprache nicht beherrschen und, weil sie in jungen Jahren eingereist sind, die politischen Verhältnisse in ihren Herkunftsländern nicht kennen und deshalb die Erklärungen der Antragsteller nicht verstehen und dementsprechend auch nicht sachgerecht übersetzen können. Eine vorgängige Qualifikationsprüfung der eingesetzten Dolmetscher findet nicht statt. Es kommt auch immer wieder vor, dass Dolmetscher zugezogen werden, die die Sprache der Antragsteller nicht beherrschen. So wurde zB im Fall einer afghanischen Familie ein arabisch sprechender Dolmetscher eingesetzt und die Rüge der Antragsteller nicht beachtet. Häufig kommt es auch vor, dass Pashtoo sprechende Dolmetscher, die Dari nur unzulänglich beherrschen, in Fällen

von Dari sprechenden Antragstellern eingesetzt werden und umgekehrt oder dass Farsi sprechende Dolmetscher bei Afghanen zugezogen werden und umgekehrt. Auch wird häufig nicht auf die unterschiedlichen kurdischen Dialekte Sorani und Kurmanci bei der Zuziehung von Dolmetschern geachtet.

f) Besonders schutzwürdige Antragsteller

Obwohl das Bundesamt nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Aufnahmerichtlinie 2003/9/EG und der Änderungsrichtlinie 2013/33/EU zu einer umfassenden *Bedarfsprüfung* insbesondere in medizinischer Hinsicht verpflichtet ist, werden ankommende Antragsteller nicht systematisch daraufhin überprüft, ob sie wegen erlittener *sexueller Gewalt* oder *Folterungen* im Herkunftsland oder auf der Flucht besonders schutzwürdig sind, obwohl derartige Erlebnisse bei vielen Herkunftsländern naheliegen. Die Aufnahmerichtlinie richtet sich zwar an die Landesbehörden. Doch verpflichtet die Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU auch das BAMF dazu, eine medizinische Untersuchung zu veranlassen, wenn Anzeichen auf eine in der Vergangenheit erlittene Verfolgung bestehen. Aus dieser unionsrechtlichen Rechtslage folgt die Verpflichtung des BAMF, mit den Aufnahmeeinrichtungen oder den für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zuständigen Ausländerbehörden eng zusammenzuarbeiten. Eine derart sachspezifisch ausgerichtete Zusammenarbeit findet jedoch bis heute nicht statt. Eine gerichtliche Durchsetzung der Durchführung dieser Bedarfsprüfung ist aus prozessualen Gründen kaum möglich, sodass dieser Missstand durch rechtsförmigen Verfahren nicht beseitigt werden kann.

Die Aufnahmerichtlinie verpflichtet den Gesetzgeber, nicht nur das AsylbLG zu ändern, sondern zugunsten *besonders schutzbedürftiger Personen* (Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU) eine *Bedarfsprüfung* (Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU) vorzunehmen. Asylsuchende haben generell Anspruch zumindest auf die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten. Die Interessen besonders schutzbedürftiger Personen sind bei der Wohnungssuche zu berücksichtigen (EuGH, InfAuslR 2014, 190, 191 Rn 46 = EZAR NF 87 Nr. 18 – *Saciri und Dordevic*) Sofern sie besondere Bedürfnisse haben, ist die »erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung« zu gewährleisten (Art. 19 Abs. 2 RL 2013/33/EU). Weder das Richtlinienumsetzungsgesetz 2007 noch das Richtlinienumsetzungsgesetz 2013

noch das AsylBLG haben diese seit 2003 bestehenden unionsrechtlichen Vorgaben umgesetzt. Die Kommentarliteratur schweigt zu dieser Frage. Es ist deshalb entsprechend dem Anwendungsvorrang unmittelbar auf die entsprechenden Rechtspositionen der Richtlinie zurückzugreifen.

Nach Art. 5 Abs. 1 RL 2013/33/EU sind Antragsteller nach Meldung innerhalb einer Frist von höchstens 15 Tagen über ihre *Rechte auf medizinische Versorgung* (Art. 19 Abs. 1 RL 2013/33/EU) zu informieren. Zunächst sind die Adressaten der Informationspflichten zu identifizieren. Dies setzt voraus, dass innerhalb der Frist von 15 Tagen die *Bedarfsprüfung* nach Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU) durchzuführen ist. Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU verpflichtet die zuständigen Behörden, festzustellen, ob ein Antragsteller besondere Bedürfnisse hat und welcher Art diese sind. Diese Beurteilung ist innerhalb einer angemessenen Frist nach der Antragstellung durchzuführen. Ferner haben diese Personen auch dann einen Betreuungsanspruch, wenn die besonderen Bedürfnisse erst in einer späteren Phase zutage treten. Es sind damit zunächst die Bedürftigen zu identifizieren und anschließend der Umfang und die Art des jeweiligen Bedarfs zu ermitteln (*Saborowski*, Asylmagazin 2015, 242, 243). Da die Umsetzungsfrist für die Richtlinie 2013/33/EU am 20. Juli 2015 abgelaufen ist, haben Asylbewerber einen unmittelbaren Anspruch auf Zugang zu einer ihrer besonderen Bedürftigkeit entsprechenden Behandlung (*Pelzer/Pichl*, Asylmagazin 2015, 331, 335). Dieser darf *nicht auf die »unerlässliche Versorgung«* (§ 6 Abs. 1 AsylbLG) reduziert werden, sondern umfasst die *»erforderliche«* medizinische oder sonstige Hilfe (Art. 19 Abs. 2 RL 2013/33/EU).

Besonders kritikwürdig ist die Praxis des BAMF, den Antragstellern ungeachtet der behördlichen Unterlassung der Bedarfsprüfung die *Mitwirkungs- und Beweisführungslast* für den Nachweis psychischer Schädigungen und darauf beruhender *Erinnerungs- und Darlegungsstörungen* aufzuerlegen. Diese haben angesichts des begrenzten Angebots an entsprechenden Behandlungszentren und deren Wartezeiten kaum eine realistische Chance, die geforderten Nachweise beizubringen. Fachärzte verfügen häufig nicht über die erforderlichen flüchtlingsspezifischen Erfahrungen zur Erstellung einer Anamnese und Diagnose oder sehen sich mangels ausreichender Finanzierung nicht in der Lage, die vom Gesetzgeber geforderten Kriterien für eine ärztliche Bescheinigung (§ 60a Abs. 2c Satz 2

AufenthG), die von der Rechtsprechung auch für die Prüfung des zielstaatsbezogenen krankheitsbedingten Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG) angewandt werden, umfassend darzulegen. Die Verwaltungsgerichte verlängern diese Missstände in das gerichtliche Verfahren hinein, weil sie zumeist die beschriebene fehlerhafte Praxis des BAMF nicht rügen und ebenfalls überzogene und von den Klägern bzw. Antragstellern kaum zu erfüllende Nachweislasten fordern. Es liegt auf der Hand, dass angesichts dieser Umstände krankheitsbedingte Einwände häufig erst unmittelbar vor der Abschiebung zutage treten, den Antragstellern dann aber Fristversäumnisse vorgehalten oder besonders hohe Nachweispflichten auferlegt werden. Es bleibt den Betroffenen in diesen Fällen nur die verfahrensrechtliche Möglichkeit, einen Wiedereinsetzungsantrag nach § 51 Abs. 5 BVwVfG zu stellen, weil angesichts des prozesshaften Charakters psychischer Erkrankungen sowie der erheblichen Schwierigkeiten, geeignete Fachärzte zu finden, die Dreimonatsfrist des § 51 Abs. 3 BVwVfG überschritten ist, wenn die Erkrankung durch ärztliche Nachweise geltend gemacht werden kann. Ein Folgeantrag wird in diesem Fall aber als unzulässig zurückgewiesen (§ 29 Abs. 1 Nr. 5 AsylG). So bleiben vermutlich viele Antragsteller, die bei unionsrechtlich geforderter Behandlung als Flüchtlinge anerkannt worden wären, schutzlos oder werden bestenfalls auf den vollstreckungsrechtlichen Duldungsstatus wegen inlandsbezogener Vollstreckungshemmnisse beschränkt.

3. Bescheiderstellung

Der Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen wirft hinsichtlich der Bescheiderstellung zentrale Fragen auf, welche auf die seit langem bestehenden Missstände in der Verwaltungspraxis des BAMF zielen. Die bereits kritisierte *Trennung zwischen Ermittler und Entscheider* bezeichnet eine traditionelle Verfahrensgestaltung des BAMF, die auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit kritisiert wird. Regelmäßig wird die Entscheidung durch eine andere Außenstelle als diejenige, die die persönliche Anhörung durchgeführt hat, getroffen. Nicht selten kommt es vor, dass sogar innerhalb der selben Außenstelle andere Bedienstete entscheiden als jene, die die Anhörung durchgeführt haben. So wurde erst jüngst in der Außenstelle in Gießen der Asylantrag einer iranischen Mandantin, die nach ihren glaubhaften Angaben durch Angehörige des Sicherheitsdienstes vergewaltigt und die auf meinen Antrag hin durch eine weibliche Bedienstete angehört worden war, durch einen anderen, vermutlich männlichen Bediensteten derselben Außenstelle entschieden. Der Fall war derart sensibel,

dass die Antragstellerin während der Anhörung aufgrund meiner Anwesenheit nicht in der Lage war, Erklärungen abzugeben und hierzu erst fähig war, nachdem ich das Dienstzimmer der Ermittlerin verlassen hatte. Der Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, es drohten keine staatlichen Verfolgungen, und es sei auch nicht mit einer Wiederholung der Vergewaltigung zu rechnen (Bescheid vom 5. März 2019 - 7649305). Letzterer Einwand wurde der Mandantin in der Anhörung nicht vorgehalten. Denn – wie erwähnt – wurde diese durch eine andere Bedienstete durchgeführt. Die Begründung besteht aus sechs Zeilen. Insgesamt umfasst die Becheidbegründung neun Seiten. Der Rest besteht aus hintereinander geschachtelten Testbausteinelementen.

Vorrang hat die Effizienz der Verwaltungsorganisation und nicht die Wahrung von Verfahrensgerechtigkeit sowie Herstellung von Rechtssicherheit. Ich selbst habe 2012 dem damaligen Präsidenten des BAMF nach einer Auswertung meiner Fallakten ein Kanzleistatistik vorgelegt, nach der in über 70% der Verfahren keine personelle Identität zwischen Ermittler und Entscheider und das Problem der mangelnden Identität sogar an den selben Außenstellen bestand. Das Problem wurde durch die Einrichtung von Schnellentscheidungszentren, die nunmehr aber wohl wieder leicht reduziert werden, weiterhin verschärft. In der Zentrale des BAMF scheint zwar der Eindruck vorzuherrschen, dass diese Praxis weitgehend abgebaut worden sei. Dies trifft aufgrund meiner anwaltlichen Erfahrungen jedoch nicht zu. Vielmehr ist die Tendenz unverändert, scheint sogar weiterhin zuzunehmen.

Die aufgezeigte Praxis verhindert eine effiziente Bescheidkontrolle durch die jeweiligen Referatsleitungen der Außenstellen. Ohnehin werden negative Bescheidentwürfe nicht wirksam kontrolliert. Denn in nahezu allen Verfahren werden Bescheide zugestellt, die deshalb fehlerhaft sind, weil Einwände gegen die Glaubhaftigkeit der Sachangaben der Antragsteller geltend gemacht werden, deren tatsächlichen Grundlagen während der Anhörungen dem zwingenden Untersuchungsgrundsatz (§ 24 AsylG, § 24 BVwVfG) zuwider nicht Gegenstand der Ermittlungen gewesen sind (s. oben). Eine an den Grundsätzen der Verfahrensfairness und der Richtigkeit des Verwaltungshandelns (Art. 20 Abs. 4 GG) ausgerichtete Verwaltungspraxis darf derartige Bescheidentwürfe nicht zur Zustellung freigeben, sondern muss den Entscheider zur Nachbesserung oder – wenn er die

Ablehnungsgründe beibehalten will – zur erneuten Durchführung der persönlichen Anhörung anweisen. Dies wird aber nahezu ausnahmslos nicht praktiziert. Dieser Missstand hat nach meinen jahrzehntelangen Erfahrungen systematischen Charakter.

Wird meiner Kanzlei ein ablehnender Statusbescheid zugestellt, vergleiche ich als erstes die wenigen Ablehnungsgründe mit der Anhörungsniederschrift und muss feststellen, dass in allen Fällen über die Hälfte der Ablehnungsgründe nicht Gegenstand der Anhörung gewesen waren. Es fällt mir aufgrund dessen leicht, die Richtigkeits- und Plausibilitätsgewissheit der Behördenentscheidung im gerichtlichen Verfahren zu erschüttern. Bei einer Entscheidung durch eine andere Außenstelle verschärft sich das Problem dadurch, dass eine Kontrolle durch die Referatsleitung überhaupt nicht durchgeführt werden kann. Eine Rückgabe an den Entscheider zur Nachbesserung findet daher nicht statt. Nach meinen jahrelangen Erfahrungen handelt es sich bei den Bescheidbegründungen, die durch andere Bedienstete als die Bediensteten, die die Anhörungen durchgeführt haben, um pseudorationale Begründungen. Es drängt sich zumeist der Eindruck auf, dass verkrampt nach Gründen gesucht wird, um eine ablehnende Entscheidung zu rechtfertigen. Die Verletzung der Vorhaltepflicht und darauf aufbauend die verfahrensfehlerhafte Urteilsbegründung ist auch ein Problem, das in der gerichtlichen Praxis zu beobachten ist und häufig dazu führt, dass Berufungszulassungsanträge wegen Verletzung des Gehörsrecht (§ 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG in verb. mit § 138 Nr. 3 VwGO) zugelassen werden müssen.

Ein weiteres Problem der Entscheidungspraxis betrifft die *Verwendung von Textbausteinen* und die *fehlende Auseinandersetzung mit den individuellen Sachvorbringen*. Dies verletzt Art. 103 Abs. 1 GG und Art. 11 Abs. 2 RL 2013/32/EU. Seit Einrichtung der neuen Außenstellen Mitte 2016 hat sich die Tendenz verstärkt, negative Statusbescheide überhaupt nicht mehr anhand der individuellen Sachangaben zu begründen. Die Bescheide sind zwar lang, in der Regel mehr als neun Seiten. Das individuelle Sachvorbringen wird aber überhaupt nicht gewürdigt, obwohl eine ausführliche persönliche Anhörung durchgeführt wurde. Soweit bekannt, unternehmen die Referatsleitungen der Außenstellen kaum etwas gegen diese verfassungsrechtlich bedenkliche und unionsrechtswidrige Verwaltungspraxis. Eine Klagebegründung ist daher nicht möglich. Vielmehr sind die Anwälte gezwungen, antizipatorisch die ihnen als möglich erscheinende gerichtliche Ermittlungspraxis

vorwegzunehmen und darauf ausgerichtet, die Klage nach Rücksprache mit ihren Mandanten zu begründen.

4. Weitere Empfehlungen im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – BT-Drs. 19/4853

Die Empfehlungen zur Qualitätssicherung und zum Qualitätsmanagement sind zu begrüßen. Die Prozessreferate nehmen überwiegend ihre Aufgabe nicht wahr. Schriftliche Äußerungen sind zumeist standardisiert und teilweise falsch. So wird häufig beantragt, den Eilrechtsschutzantrag zurückzuweisen, obwohl ein solcher gar nicht gestellt wurde und dies auch nicht erforderlich war, weil die Klage Suspensiveffekt hat (§ 75 Abs. 1 AsylG). Seit Beginn meiner anwaltlichen Arbeit 1983 kann ich die Verhandlungen, an denen ein Prozessbevollmächtigter des BAMF an der Verhandlung teilgenommen hat, nahezu an zwei Händen abzählen. Sofern sie erscheinen, beschränken sie sich überwiegend auf eine stille Teilnahme sowie die Antragstellung. Auch Verwaltungsrichter bestätigen die dadurch bewirkte prozessuale Situation, dass die Richter über die Jahre unbemerkt in die prozessuale Situation der Verwaltung hineingeraten sind, das heißt, im Verlauf der mündlichen Verhandlung stehen sich nicht Kläger und Beklagter gegenüber, sondern Kläger und Verwaltungsgericht. Das Verfahren hat seinen kontradiktorischen Charakter verloren, wenn es diesen denn je gehabt haben sollte. Die Amtsleitung behauptet zwar, inzwischen würden Prozessvertreter des Amtes in über dreißig Prozent der Verfahren an den Verhandlungen teilnehmen. Ich selbst habe aber in den letzten zwei Jahren bei der Vielzahl von Verwaltungsstreitverfahren, in denen ich auftrete, lediglich zwei Mal feststellen können, dass das BAMF vertreten war.

Es bedarf einer umfassenden Prüfung, ob und in welchem Umfang sowie durch welche Maßnahmen im Einzelnen die Referatsleitungen der Außenstellen durch die Zentrale wirksam kontrolliert werden. Es drängt sich nach meinen Erfahrungen der Eindruck auf, dass es keine durchgehenden effektiven Kontrollen gibt. Dies gilt auch für den internen Kontrollprozess innerhalb der einzelnen Außenstellen. Zwar soll hier das „Vier-Augen-Prinzip“ vorherrschen. Dies ist aber wenig effektiv. Andernfalls ist nicht zu erklären, dass derart viele fehlerhafte Bescheide wie oben beschrieben zur Zustellung gegeben werden.

4. Kommunikation zwischen den Behörden und telefonische Erreichbarkeit der Außenstellen sowie Einsatz von Sicherheitspersonal

Seit 2016 besteht zwischen den Aufnahmeeinrichtungen, bei denen sich Antragsteller und Anwälte zwecks Teilnahme an der persönlichen Anhörung melden müssen, und den Außenstellen keine telefonische Kommunikation. Anwälte werden daher nicht darüber informiert, wann die Anhörung beginnt und warten häufig über Stunden, obwohl sie 30 Minuten oder länger vor dem bestimmten Termin erschienen waren. Es ist kein Service eingerichtet worden, der sicherstellt, dass bei anwaltlich vertretenen Antragstellern eine unverzügliche Anhörung durchgeführt wird, wenn sie pünktlich erscheinen. Dies führt zu unzumutbaren Wartezeiten und einschneidenden Beeinträchtigungen des anwaltlichen Betriebs.

Darüber hinaus sind die neuen Außenstellen nicht unmittelbar telefonisch erreichbar. Vielmehr werden Telefonanrufe wie Faxschreiben stets über die Zentrale vermittelt. In einem Fall konnte ich deshalb die Außenstelle nicht rechtzeitig erreichen, um mitzuteilen, dass mein Zug ersatzlos ausgefallen war. Über die Zentrale konnte ich die Außenstelle erst um 9.00 Uhr erreichen. Die Anhörung hatte aber bereits um 8.00 Uhr begonnen. Faxschreiben, die unmittelbar vor der Anhörung an die Außenstellen gerichtet werden und wichtige Informationen enthalten, erreichen diese nicht rechtzeitig, weil die Vermittlung über die Zentrale erhebliche Zeitverzögerungen bewirkt. Bis 2016 waren die Außenstellen unmittelbar von außen erreichbar. Beschwerden bei der Präsidentschaft des BAMF wegen der Unmöglichkeit, unmittelbar mit den Außenstellen telefonisch Kontakt aufzunehmen, blieben erfolglos.

Ein besonders gravierender Missstand stellt der über die Belange der Sicherheitsinteressen weit hinausgehende überschießende Einsatz von Sicherheitspersonal dar. Dies führt häufig zu Konflikten. Ein Mal wurde ich in Bonn von dem Leiter des Sicherheitspersonals tätlich angegriffen, weil ich mich geweigert hatte, im überfüllten, nicht gelüfteten stickigen Wartesaal Platz zu nehmen und mich statt dessen in das weiträumige Foyer gesetzt hatte, wo ich niemanden gestört hatte. Ich wurde des Foyers verwiesen und dabei tätlich angegriffen und sollte draußen vor dem Gebäude im strömenden Regen warten. Eine Beschwerde hatte zur Entlassung des Abteilungsleiters geführt. Vorher war ich beim Einlass gezwungen worden, im strömenden Regen meine Akte vorzulegen, und es wurde wiederholt im strömenden Regen

mein Ausweis kontrolliert. In der Außenstelle in Gießen mussten die Anwälte zu Beginn farbige Warnwesten anziehen. Als ich mich geweigert hatte, wurde mir der Einlass und die Kontaktaufnahme mit den im Gebäude wartenden Mandanten verwehrt. Als ich nach wiederholten Insistieren mit den Mandanten vor dem Eingangsbereich sprechen konnte, standen sechs bis sieben Sicherheitskräfte bedrohlich um uns herum, sodass ein Gespräch mit den Mandanten zunächst nicht möglich war. Erst als ich auf das Recht der Mandanten hingewiesen hatte, dass diese ohne Anwesenheit von Dritten mit ihrem Rechtsanwalt sprechen können, zogen sich die Sicherheitskräfte zurück. Nachdem ich darauf bestanden hatte, dass ein Bediensteter der Außenstelle zugezogen wird, damit ich zwecks Verhinderung der Verfahrenseinstellung (§ 33 Abs. 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AsylG) zu Protokoll geben konnte, dass die Mandanten nicht an der persönlichen Anhörung teilnehmen werden, weil mir der Zugang verwehrt worden war, erschien der Referatsleiter persönlich und konnte mit dem Abteilungsleiter der Aufnahmeeinrichtung erreichen, dass in meinem Fall eine Ausnahme gemacht wurde. Auf meine anschließende Beschwerde beim Regierungspräsidenten und beim Präsidium des BAMF hin, wurde die Praxis, von Anwälten das Tragen einer Weste zu fordern, abgestellt. Auf jeder Etage im Gebäude der Außenstelle in Gießen wird Sicherheitspersonal eingesetzt und dürfen die Antragsteller nicht ohne Begleitung durch diese die Toilette aufsuchen. Wenn bereits Anwälte derart rüde und unhöflich vom Sicherheitspersonal behandelt werden, spricht Vieles dafür, dass mit Asylsuchende noch weitaus schlechter umgegangen wird.

Ein besonders eklatanter Fall von menschenunwürdiger Behandlung ereignete sich in der Aufnahmeeinrichtung in Gießen. Ein afghanisches Ehepaar mit Kindern war zur Anhörung geladen worden und musste die Nacht über in der Aufnahmeeinrichtung verbringen. Die Ehefrau war schwanger, und des nachts setzten die Geburtswehen ein. Es wurden während der gesamten Nacht keine Vorkehrungen für einen Transport in die Klinik getroffen. Erst am nächsten Morgen erfolgte dieser Transport. Jedoch durften Ehemann und Kinder die Ehefrau bzw. Mutter nicht in die Klinik begleiten. Sie mussten vielmehr zwecks Durchführung der persönlichen Anhörung an diesem Tag in der Außenstelle verbleiben. Diese wurde schließlich um 17.00 Uhr an diesem Tag durchgeführt. Die Mutter musste währenddessen das Kind ohne verwandtschaftlichen Beistand gebären. Wenn auch die Verantwortung für die menschenunwürdige Behandlung der Ehefrau überwiegend der Landesbehörde zuzuweisen

ist, zeigt dieser Fall illustrativ die Folgen der mangelhaften Kooperation zwischen Aufnahmeeinrichtung und Außenstelle. Auch der Außenstelle musste bekannt geworden sein, dass die Ehefrau nicht zur Anhörung wird erscheinen konnte. Es hätten deshalb kooperativ Maßnahmen getroffen werden müssen, um die Anwesenheit der Familienmitglieder auf der Entbindungsstation zu gewährleisten.

II. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AsylG zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeiten der Zulassung von Rechtsmitteln vom 10. Oktober 2018 (BT-Drs. 19/1319)

1. Vorbemerkung

Nachfolgend wird zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen vom 10. Oktober 2018 Stellung genommen und dabei auch auf die vorgeschlagene Regelung des Referentenentwurfs des BMI vom 2. April 2019 eingegangen, soweit in diesem eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der Revisionsinstanz vorgeschlagen wird, weil hier ein sachlicher Zusammenhang mit der erwünschten Regelung des § 78 Abs. 8 Satz 1 und Satz 2 AsylG-E besteht.

Der Gesetzentwurf ist grundsätzlich zu begrüßen. Er springt jedoch zu kurz. Die einschneidenden Verkürzungen des Asylprozessrechts wurde von Anfang mit dem im Asylverfahren geltenden *Beschleunigungsgebot* begründet. Doch überzeugt dieses Argument nicht mehr, wenn nach der Asylantragstellung (§ 23 Abs. 1 AsylG) Monate, teilweise sogar über ein Jahr vergeht, bis die persönliche Anhörung durchgeführt und weitere Monate bis die Sachentscheidung getroffen wird, wenn die Asylbehörde die Ersuchensfrist bis zum letzten Tag ungeachtet des vom Gerichtshof der Europäischen Union hervorgehobenen Beschleunigungsgrundsatz ausschöpft, wenn im Falle der Klageerhebung die Aktenübersendung vom BAMF an die Verwaltungsgerichte unverhältnismäßig lange Zeit in Anspruch nimmt und die Verwaltungsgerichte mit Asylsachen überlastet sind. Aus all diesen Gründen, aber auch aus Gründen des wirksamen Rechtsschutzes sollte die Sonderstellung des Asylprozesses insgesamt abgeschafft und ein prozessualer Gleichlauf von Asylprozess und allgemeiner Verwaltungsprozess eingeführt werden.

2. Rechtlicher Gleichlauf von Asylprozess und allgemeinem Verwaltungsprozessrecht

a) Vorbemerkung

Das Asylprozessrecht hat seit 1982 eine vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht signifikant abweichende Entwicklung eingeschlagen und dabei auch teilweise *Vorbildfunktion* für die Gestaltung des Verwaltungsprozessrechts übernommen. So war dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht eine *Berufungszulassung* (§ 124 ff. VwGO) nicht bekannt und hat es diese einschneidenden Regelungen vom Asylprozessrecht übernommen. Ebenso kannte das Verwaltungsprozessrecht nicht die *Betreibenssaufforderung*, die im Asylprozess von Anfang an (§ 33 AsylVfG 1982, § 81 AsylG) eingeführt worden war und später in § 92 Abs. 2 VwGO nachgebildet wurde, freilich mit dem bedeutsamen Unterschied, dass anstelle der einmonatigen Frist für die Erfüllung der Darlegungspflichtigen eine zweimonatige Frist eingeführt wurde. Ganz zu Beginn galt im Asylprozess insoweit eine Dreimonatsfrist. Der Gesetzentwurf will diese prozessualen Besonderheiten nicht abschaffen.

b) Einführung einer Beschwerde gegen erstinstanzliche Eilrechtsschutzbeschlüsse

Ein *Beschwerdeausschluss* wie im Asylprozess (§ 80 AsylG) ist dem Verwaltungsprozessrecht fremd. Allerdings galt im Verwaltungsprozessrecht für eine kurze Dauer ein Beschwerde Zulassungsverfahren. Der Gesetzentwurf will zwar den Beschwerdeausschluss abschaffen, an seine Stelle aber einen prozessualen Mechanismus setzen, der genau diesen als ungeeignet abgeschafften Regelungen nachgebildet ist. Eine nachvollziehbarer Begründung für eine derartige Abweichung vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht wird nicht gegeben. Ein prozessualer Gleichlauf von Asyl- und Verwaltungsprozessen im Beschwerdeverfahren erscheint am besten geeignet, fehlerhafte erstinstanzliche Entscheidungen zu korrigieren. Hinzu kommt, dass in Eilrechtsschutzverfahren der obligatorische Einzelrichter entscheidet und bereits als Richter auf Probe nach Ablauf von sechs Monaten eingesetzt wird. Gerade das Eilrechtsschutzverfahren birgt das immanente Risiko, dass irreparable, für den Asylsuchenden schwerwiegende Folgen eintreten können. Daher sollte – wie früher – im Eilrechtsschutzverfahren die Kammerentscheidung wieder eingeführt werden.

c) Berufungszulassung

Der Gesetzentwurf schlägt diesen Gleichlauf beim Berufungszulassungsrecht vor und will die früher bestehende Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht wieder einführen (§ 78 Abs. 2 und AsylG-E). Unangetastet bleibt der eng gefasste Kanon der Zulassungsgründe in § 78 Abs. 3 AsylG). Insbesondere der Umstand, dass im Asylprozessrecht keine *ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils* (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) gerügt werden können, hat zur Folge, dass die fehlerhafte erstinstanzliche Rechtsanwendung und Beweiswürdigung im Zulassungsverfahren nicht angegriffen werden kann, sodass selbst Entscheidungen, die gegen das Willkürverbot verstoßen, nicht erfolgreich angefochten werden können. Vielmehr ist die Berufungszulassung ausschließlich auf *Verfahrensfehler* nach § 138 VwGO, also nicht auf alle, beschränkt und scheitert der Antrag häufig deshalb, weil die schmale Gratwanderung zwischen Verfahrens- und Rechtsanwendungsfehlern misslungen ist. Die Beschränkung auf absolute Revisionsgründe nach § 138 VwGO hat zur Folge, dass etwa die fehlerhafte Aufklärung nicht unter Bezugnahme auf § 86 Abs. 1 VwGO, sondern nur dann angegriffen werden kann, wenn ein in der ersten Instanz gestellter Beweisantrag (§ 86 Abs. 2 VwGO) prozessordnungswidrig zurückgewiesen wurde. Wie eine Mantra zieht sich der Einwand, dass im Asylprozess die Aufklärungsrüge nicht zulässig ist, durch die Rechtsprechung der Berufungsgerichte. Es ist auch sachlich nicht gerechtfertigt, im Asylprozess für die Begründung auf Zulassung der Berufung eine Monatsfrist vorzusehen, wie es der Gesetzentwurf vorschlägt, während nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO hierfür zwei Monate eingeräumt werden.

c) Rechtsbehelfsfristen

Eine auf eine Woche *fristgebundene Antragsfrist* wie im asylrechtlichen Eilrechtsschutzverfahren (§ 34a Abs. 2 Satz 1, § 36 Abs. 3 Satz 1 und 10, § 71 Abs. 4 AsylG) kennt das Verwaltungsprozessrecht nicht. Vielmehr kann jederzeit Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO beantragt werden. Eine lediglich auf *drei Tage* befristete Antragsfrist wie im Flughafenverfahren (§ 18a Abs. 4 Satz 1 AsylG) ist dem Verwaltungsprozessrecht völlig fremd. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit eine – freilich die Grenzen verfassungskonformer Auslegung überschreitende (so *Lübbe-Wolff*, DVBl 1996, 825 (840) – geringfügige Modifizierung des Gesetzes vorgenommen. Aus Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 103 Abs. 1 GG folge, dass das Verwaltungsgericht dem Antragsteller, wenn er dies verlange, für die Begründung seines innerhalb von drei Tagen zu stellenden Antrags eine *Nachfrist* von vier

Tagen zu gewähren, d.h. für die Begründung des Eilrechtsschutzantrags eine Frist von einer Woche ab Zustellung der behördlichen Entscheidung für den Zeitraum, der ihm für eine wirksame Wahrnehmung seiner Rechte verfügbar sein muss (BVerfGE 94, 166 (207)= EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996 (678)). Von Anfang an wurde im Asylprozess abweichend von der Monatsklagefrist (§ 74 VwGO) eine zweiwöchige Klagefrist (§ 74 Abs. 1 Halbs. 1 AsylG) eingeführt, die beim Eilrechtsschutz sogar auf eine Woche verkürzt wird (§ 74 Abs. 1 Halbs. 2 AsylG). Während im Verwaltungsprozessrecht, das vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Regel-Ausnahme-Verhältnis für die *aufschiebende Wirkung der Klage* nach § 80 Abs. 1 VwGO maßgebend ist (BVerfGE 35, 382 (402); 38, 52 (57); 69, 220 /227)), ist im Asylprozessrecht dieses Verhältnis umgekehrt worden (vgl. § 75 AsylG). Auch diese Besonderheiten bleiben vom Gesetzentwurf unberührt. Die Verfahrensrichtlinie bestimmt, dass „*angemessene Fristen* und sonstige Vorschriften“ festgelegt werden, „damit der Antragsteller sein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf wahrnehmen kann. Die Fristen dürfen die Wahrnehmung dieses Rechts weder unmöglich machen noch übermäßig erschweren“ (Art. 46 Abs. 4 RL 2013/32/EU). Diesen Anforderungen werden die kurzen Fristen im deutschen Asylprozessrecht nicht gerecht.

d) Qualifizierte Klageabweisung (§ 78 Abs. 1 AsylG)

Eine qualifizierte Klageabweisung mit der Folge, dass eine offensichtlich unzulässige oder Affensicht unbegründete Klage unmittelbar in Rechtskraft erwächst (§ 78 Abs. 1 AsylG), kennt die VwGO nicht. Obwohl der Gesetzentwurf eine grundlegende Reform des § 78 AsylG anstrebt, bleibt Abs. 1 dieser Vorschrift unberührt.

3. Erweiterung des Aufgabenbereichs des Bundesverwaltungsgerichts

Der Gesetzentwurf schlägt vor, dass die Revision zugelassen werden kann, wenn es in der Rechtssache auf „*fallübergreifende allgemeine Tatsachenfeststellungen*“ ankommt.“ Dem BAMF wie dem Kläger wird insoweit die prozessual uneingeschränkte Einlegung der Revision ermöglicht (§ 78 Abs. 8 Satz 1 und 2 AsylG-E). Es bedarf also keiner Nichtzulassungsbeschwerde, wenn das Berufungsgericht die Revision zugelassen hat. Auch nach dem Referentenentwurf sollen gegen ein Berufungsurteil für die Beteiligten die Möglichkeit bestehen, bei einer „*allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage*,“ in deren Beurteilung das Berufungsgericht von der

Beurteilung durch ein anderes Berufungsgericht oder durch das Bundesverwaltungsgericht abweicht, Revision einzulegen, wenn das Berufungsgericht diese zugelassen hat (§ 78 Abs. 8 AsylG-E).

Diese Erweiterung der Zuständigkeiten des BVerwG geht offensichtlich auf einen Vorschlag aus der Mitte des Asylsenates des Bundesverwaltungsgerichtes zurück (*Berlit/Dörig*, NVwZ 2017, 1481), der in diesem und auch in der Rechtsprechung stark umstritten ist. Eine Realisierung dieses Vorschlags würde die traditionelle Aufteilung des deutschen Verwaltungsprozessrechts zwischen Tatsacheninstanzen und der Revisionsinstanz weiter aufweichen. Das Bundesverwaltungsgericht ist bereits die erste und letzte Instanz für vom BMI angeordnete Vereinsverbote (Art. 9 Abs. 3 GG) und die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG (§ 50 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 VwGO).

Die Aufgabenverteilung zwischen Tatsachen- und Revisionsinstanz hat sich bewährt, weil der Diskurs über ungeklärte Rechtsfragen zwischen den Tatsacheninstanzen eine Grundvoraussetzung für klärende Entscheidungen der Revisionsinstanz ist, die sich nach vorangegangener ausführlicher Diskussion unter den Tatsachengerichten ein umfassendes Bild über die in Rede stehenden Probleme einer umstrittenen Rechtsfrage machen und über diese sodann eine abschließende rechtsvereinheitlichende Entscheidung treffen kann. Der Hinweis auf die Leitentscheidungen zur tatsächlichen Verfolgungslage durch das oberste Berufungsgericht in Asylsachen im Vereinigten Königreich (*Berlit/ Dörig*, NVwZ 2017, 1481 (1482)) zeigt, dass hier ein dem deutschen Prozessrecht systemfremdes Element eingeführt werden soll. Im Vereinigten Königreich binden derartige Entscheidungen die nachgeordneten Instanzen, haben also geichsam – wie ein Gesetz – abstrakt-generellen Charakter.

Die Augabenerweiterung des Bundesverwaltungsgerichts verstärkt eine ohnehin schon bestehende Tendenz in der asylrechtlichen Rechtsprechung, allgemeine Tatsachenfeststellungen bezogen auf bestimmte Herkunftsländer als richtungsgebend vorzugeben mit der Folge, dass dem individuellen Vortrag zunehmend weniger Gewicht beigemessen wird. Auch in der Verwaltung besteht – wie aufgezeigt – mit der Verwendung von Textbausteinen diese Tendenz. Angesichts des sich häufig schnell ändernden Verfolgungsgeschehens insbesondere in Herkunftsländern, in denen bewaffnete Konflikte

vorherrschend, ist die Aussagekraft solcherart allgemeiner Tatsachenfeststellungen begrenzt. Da stets nur anhand der *aktuellen* tatsächlichen Situation entschieden werden darf, laufen allgemeine Tatsachenfeststellungen diesem Erfordernis zuwider.

Der zentrale Einwand besteht darin, dass im Rahmen der Tatsachenermittlung und der Beweiswürdigung die Gewichte zwischen den allgemeinen Verhältnissen und den individuellen fallspezifischen Besonderheiten zuungunsten der Asylsuchenden verschoben werden: Bringen diese individuelle Erlebnisse vor, die von den allgemeinen Tatsachenfeststellungen nicht getragen werden oder diesen sogar widersprechen, werden die Tatsachengerichte einen derartigen Vortrag als nicht glaubhaft erachten und auf die Aufklärung des individuellen Sachvorbringens gerichtete Beweisanträge mit der Begründung ablehnen, dass die Beweistatsachen bereits erwiesen seien. Die Tatsachengerichte werden geneigt sein, ihre Sachkunde mit Hinweis auf die tatsächlichen Leitentscheidungen der Revisionsinstanz zu belegen, sodass prozessuale Verteidigungsmöglichkeiten der Asylsuchenden leer laufen werden.

Verschärfend kommt hinzu, dass beide Vorschläge unbestimmte, schwammige Begrifflichkeiten verwenden: „Fallübergreifende allgemeine Tatsachenfeststellungen“ oder „allgemeine asyl- oder abschiebungsrelevante Lagen“ kann alles und nichts heißen. Diese Begrifflichkeiten können sich etwa auf die Beurteilung der allgemeinen Verhältnisse in einer internen Zone in einem Herkunftsland (§ 3e Abs. 2 AsylG) beziehen und dazu führen, dass die vorrangigen persönlichen, familiären, sozialen Umstände, Geschlecht und Alter nur nachrangig oder nur noch formal behandelt werden. Sie können sich auch auf die Einschätzung bestimmter oppositioneller Gruppierungen in einem Herkunftsland beziehen, sodass der hiervon abweichende individuelle Sachvortrag hinsichtlich Aktivitäten in derartigen Gruppierungen als unglaubhaft bewertet wird. Gerade diese und auch weitere Beispiele zeigen, dass ein hohes Risiko besteht, dass die Einzelfallumstände nicht mehr konkret aufgeklärt und die durch das Revisionsgericht festgestellten allgemeinen Verhältnisse im Herkunftsland hierfür als Rechtfertigung dienen werden könnten.

Darüber hinaus zeigt der Vergleich mit der Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG und dem Vereinsverbot nach Art. 9 Abs. 3 GG, dass ein dem Revisionsrecht völlig neues Element

in das deutsche Prozessrecht eingeführt werden würde. In beiden Fällen stellt das Verwaltungsgericht die im *konkreten* Einzelfall und den nur für diesen maßgebenden Sachverhalt fest und hat seine Entscheidung nur die Verfahrensbeteiligten bindende Wirkung. Denn das Bundesverwaltungsgericht ist die *einzig*e Tatsacheninstanz. Den Vorschlägen im Gesetz- und Referentenentwurf liegt aber zugrunde, dass die Tatsacheninstanzen im konkreten Einzelfall die für diesen maßgebenden Tatsachen feststellen und sich zur Arbeitserleichterung vom Revisionsgericht festgestellter fallübergreifende Tatsachenfeststellungen bedienen werden. Drei Instanzen würden Tatsachen feststellen. Ein derartiges Verfahren kennt das deutsche Prozessrecht nicht. Die Tatsacheninstanzen klären den Sachverhalt und das Bundesverwaltungsgericht klärt die rechtlichen Zweifelsfragen. Auf der Grundlage von *Rechtsnormen*, deren Inhalt und Umfang durch das Revisionsgericht geklärt werden und die gleichsam allgemeine Wirkung haben, stellen die Instanzgerichte sodann die Tatsachen fest. Es gibt aus guten Gründen keinen Mechanismus im deutschen Prozessrecht, demzufolge ein oberstes Gericht für die Rechtsanwendung allgemeine tatsächliche Tatsachen feststellt und für die Gerichtspraxis mit gleichsam bindender Wirkung festlegt. Denn stets hat die Entscheidung auch des Revisionsgerichts im konkreten Verfahren nur eine die Verfahrensbeteiligten bindende Wirkung (§ 121 Nr. 1 VwGO). Revisionsgericht festgestellte Tatsachen können deshalb keine abstrakt-generelle Bindungswirkung entfalten.

Schließlich wird die Einführung dieses Vorschlags *nicht* zur *Verfahrensbeschleunigung* führen, vielmehr die Verfahren verlängern: Es wird Streit über die Frage geben, ob eine Tatsache fallübergreifenden oder nur auf den konkreten Einzelfall bezogenen Charakter hat, ob bestimmte sachspezifische Bereiche überhaupt der Anwendung fallübergreifender Tatsachenfeststellungen zugänglich sind. Jeder Anwalt, der im Interesse seiner Mandanten handelt, wird versuchen, derartige Fragen zu identifizieren, sodass die Tatsacheninstanzen erst diese Fragen behandeln müssen, über die auch im Instanzenzug gestritten werden kann, bevor sie die Revision zulassen. Schließlich werden die Instanzgerichte konkrete anhängige Verfahren aussetzen, wenn eine bestimmte Tatsachenfrage, die im Verfahren entscheidungserheblich ist, beim Bundesverwaltungsgericht anhängig ist. Dadurch wird es zu einer signifikanten Erhöhung der Verfahrensdauern kommen.

Dr. Marx
Rechtsanwalt