

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)266 F

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt am Main, 02.05.2019

Stellungnahme von PRO ASYL

zum Antrag

**für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge
(BT-Drs. 19/4853)**

sowie zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur
Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit
der Zulassung von Rechtsmitteln
(BT-Drs. 19/1319)**

Zur Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 06.05.2019

PRO ASYL bedankt sich für die Einladung zur Sachverständigenanhörung zu den Anträgen der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BT-Drs. 19/4853) sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln (BT-Drs. 19/1319). Die Anhörung von Verbänden und Organisationen ist ein wichtiges Element im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere damit deren Wirkung praxisbasiert reflektiert wird.

Zusammenfassung

Je stärker existenzielle Rechte betroffen sind, desto sorgfältiger sollte eine Behörde einen Fall prüfen können und desto umfangreicher sollten Verfahrensrechte vor Gericht sein – so würde man vermuten, wenn es um die Ausgestaltung von Verfahrensbedingungen geht. Doch: Gerade im Asylrecht, wo es um die **Erkennung von Schutzbedarf vor Verfolgung, Gewalt, Willkür und Rechtlosigkeit** geht, werden Prüfungsverfahren durch **Beschleunigungsanforderungen und Rechtseinschränkungen** erschwert. Die BAMF-Verfahren sollen immer schneller und in schwer zugänglichen AnKER-Einrichtungen oder ähnlichen Aufnahmeeinrichtungen unter Ausschluss einer echten, unabhängigen Asylverfahrensberatung stattfinden, Sonderprozessrecht führt zu weiteren Hürden vor Gericht für effektiven Zugang zu Recht.

Dass aber gerade im Flüchtlingsrecht genau hingeschaut werden muss, liegt nach den Erkenntnissen letzten Jahren auf der Hand: Politisch stand stets der Abbau der hohen Zahl an Anträge im Eiltempo im Vordergrund, die Qualität der Verfahren und Entscheidungen hat erheblich darunter leiden müssen. Fehler waren vorprogrammiert – und sind schließlich auch eingetreten. Allein die Gerichtsstatistik 2018 bestätigt: **Rund jede Dritte Entscheidung des BAMF wurde 2018 bei inhaltlicher Prüfung vom Gericht korrigiert** (31, 4 %), bei afghanischen Geflüchteten als eine der größten Gruppe vor Gericht beträgt sie sogar knapp 58 %. Insgesamt bedeutet das, dass fast 30.000 BAMF-Bescheide von den Gerichten in einem Jahr als fehlerhaft bewertet wurden!

Ebenfalls Konsequenz aus der qualitativ unzureichenden Entscheidungsmasse: **Die Verfahren vor dem Bundesamt haben sich aufgrund der qualitativen Mängel auf die Verwaltungsgerichte verlagert.** Derzeit ist eine enorme Zahl an asylrechtlichen Rechtsmitteln vor den Verwaltungsgerichten anhängig, über 310.000 Klagen laut Ergänzender Asylstatistik am Ende des Jahres 2018. Die Überlastung der RichterInnen ist bei einer solchen Aktenlage ohne personelle Aufstockung nachvollziehbar – gleiches gilt verstärkt für RechtsanwältInnen, die im Gegensatz zum BAMF und zu Gerichten staatlicherseits nicht personell aufgestockt werden können.

Um eine Entlastung der Verwaltungsgerichte zu schaffen, stehen nun verschiedene Alternativen im Raum. Der Vorschlag, dass das Bundesverwaltungsgericht entgegen der Systematik des deutschen Prozessrechts zu einer Instanz für abstrakte Tatsachenfragen – d.h. losgelöst des Einzelfalls – wird, kann jedoch nicht zu einer Verfahrensbeschleunigung führen. Schon das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach betont, dass im Rahmen des Asylrechts „**tagesaktuell**“ über Tatsachen und die Situation in Herkunftsländern zu entscheiden ist. Darüber hinaus bleibt die Pflicht zur Prüfung von Besonderheiten im **individuellen Einzelfall** der RichterInnen ebenso unangetas-

tet. Genau das macht die **Besonderheit des Flüchtlingsschutzes** aus – unabhängig davon, ob es sich um afghanische, syrische oder andere Staatsangehörige handelt.

Stattdessen ist das sehr verkürzte Asylprozessrecht wieder dem **allgemeinen Verwaltungsprozessrecht anzugleichen**, denn durch dieses Sonderrecht ist gerade keine Beschleunigung oder Vereinfachung eingetreten. Derzeit dauern die Asylverfahren vor dem Gericht im Durchschnitt über ein Jahr an, Entscheidungen der Verwaltungsgerichte können zur weiteren Klärung kaum in die Berufung gehen – nicht einmal dann, wenn ernstliche Zweifel an der Entscheidung bestehen. Vergleicht man das mit anderen Bereichen, die unter das reguläre Verwaltungsprozessrecht fallen, wird der absurde Widerspruch erkennbar: Bei Klagen betreffend Schankerlaubnissen, Baugenehmigungen, Fahrerlaubnissen, Jagdscheinen und vieles weiteres ist die Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit durch entsprechende Berufung möglich – nicht aber bei Klagen gegen die Entscheidung über einen Schutzstatus eines **einzelnen Menschen, der um sein Leben, seine Gesundheit und seine Freiheit kämpft**.

Letztlich aber ist die effektivste Maßnahme dort zu finden, wo auch die Ursache herrührt: Das **BAMF steht weiterhin in der Verantwortung**, es muss eine Überprüfung und gegebenenfalls Aufhebung der negativen Bescheide schon vor Durchführung aufwendiger Gerichtsverfahren durchführen. Spätestens aber, wenn eine Klage erhoben wird, muss das Bundesamt dies zum sofortigen Anlass einer internen Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur nehmen. So wird die unnötige Beanspruchung der RichterInnen vermieden und schafft eine enorme Erleichterung gerade bei Verfahren, in denen kaum eine vollständige Sachverhaltsermittlung stattgefunden hat. Die **Politik** könnte ebenfalls abhelfen, indem sie eine **Altfallregelung** für Eingereiste aus den Jahren 2015 – 2017 schafft, insbesondere für Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten.

Auch in der Zukunft wird die **Qualität der Verfahren beim Bundesamt ausschlaggebender Faktor für die Verfahrenseingänge** bei den Verwaltungsgerichten sein. Umso wichtiger sind angemessene Rahmenbedingungen für das Asylverfahren sowie sorgfältige, individuelle Prüfungen und Entscheidungen. Unerlässlich aus dem Blickwinkel der Rechtsstaatlichkeit und Fairness, sowie Qualität und Effizienz der Verfahren ist dabei eine **flächendeckende, unabhängige Asylverfahrensberatung** – wobei auf der Hand liegt, dass das BAMF eine solche nicht gewährleisten kann, wenn es selbst Beteiligte am Verfahren ist.

Schon frühzeitig hat ein breites Bündnis von Wohlfahrtsverbänden, Vereinigungen von AnwältInnen und RichterInnen und Menschenrechtsorganisationen auf erhebliche Probleme hingewiesen und 2016 in einem „**Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland**“ Standards zur Gewährleistung asylrechtlicher Verfahrensgarantien aufgestellt, die noch heute Gültigkeit besitzen. Diese Verfahrensgarantien sind einzuhalten.

Vor diesem Hintergrund ist der Antrag der GRÜNEN-Fraktion für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim BAMF zu begrüßen (BT-Drs. 19/4853). Der Gesetzentwurf zum Asylprozessrecht hingegen greift zu kurz und müsste daher dringend nachgebessert werden (BT-Drs. 19/1319).

Inhalt

A. Zum Qualitätsmanagement beim BAMF (BT-Drs. 19/4853)

- I. Frühzeitige Warnhinweise aus der Zivilgesellschaft
- II. Schnelligkeit vor Qualität, politischer Entscheidungsdruck
- III. Dringender Handlungsbedarf
 1. Unabhängige Asylverfahrensberatung
 - a) Notwendigkeit einer unabhängigen Asylverfahrensberatung
 - b) BAMF-Pilotprojekt 2017: Unabhängige Beratung führt zu mehr Qualität und Effizienz
 - c) Anspruch auf effektiven Zugang zu Recht
 2. Keine überstürzte staatliche Rückkehrberatung
 3. Angemessene zeitliche Verfahrensabläufe
 4. Frühzeitige Erkennung besonderer Bedarfe

Exkurs: Spezielle Rechtsberatung für vulnerable Gruppen
 5. Reisewegbefragung am Ende der Anhörung
 6. Qualifizierte DolmetscherInnen
 7. Erhebung erforderliche Beweise
 - a) Berücksichtigung von Herkunftslandinformationen
 - b) Berücksichtigung von Attesten und finanzielle Unterstützung
 8. Konkrete Prüfung des Einzelfalls
 - a) Pauschale Ablehnungen
 - b) Vorschnelle o.u.-Ablehnungen
 9. Keine Trennung von AnhörerIn und EntscheiderIn
 10. Qualitätssicherung durch systematischen Vergleich von Bescheid und Anhörungsprotokoll
 11. Prozessreferate im Rahmen der Qualitätssicherung
 12. Kommunikation während Gerichtsverfahren

Exkurs: Vorschlag aus dem Bundesinnenministerium
 13. Regelmäßige Überprüfung negativer Asylbescheide

B. Zum Asylprozessrecht (BT-Drs. 19/1319)

1. Berufung

- a) Berufungszulassungsgründe
- b) Begründung des Zulassungsantrags
- c) Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht
- d) Rechtsmittelausschluss nach „offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet“

2. Beschwerdemöglichkeit im Eilverfahren

3. Zum BVerwG als Tatsacheninstanz

- a) Erhoffte Wirkung nicht zu erwarten – Pauschalisierung zu befürchten
- b) Fachlicher Austausch auf mehreren Ebenen notwendig
- c) Sonderprozessrecht wird zum Spezial-Sonderprozessrecht

Exkurs: Vorschlag aus dem Bundesinnenministerium

4. Alternativen zur Entlastung der Verwaltungsgerichte

- a) Bereits anhängige Verfahren
- b) Künftige Verfahren
- c) Altfallregelung

Exkurs: Weitere Verschärfungen aus dem Bundesinnenministerium

C. Anhang

Zentrale Forderungen für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland

A. Zum Qualitätsmanagement beim BAMF (BT-Drs. 19/4853)

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entscheidet im Asylverfahren über existenzielle Rechte. Es geht um den Schutz vor Verfolgung, vor Folter, vor Gefahren für das eigene Leben und Gewalt, vor Unterdrückung und Rechtlosigkeit, es geht um Entscheidungen, die für die Schutzsuchenden lebensentscheidend sind. Ein faires und sorgfältiges Asylverfahren ist dabei unerlässliche Voraussetzung, um der Situation jedes/jeder einzelnen Betroffenen gerecht zu werden. Dementsprechend müssen auch die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger die äußeren Umstände so gestalten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes ihre Verantwortung angemessen wahrnehmen können.

I. Frühzeitige Warnhinweise aus der Zivilgesellschaft

Die Qualität der Verfahren und der Entscheidungen des Bundesamtes steht seit einigen Jahren in erheblicher Kritik – nicht erst durch Ereignisse wie „Franco A.“ oder den fragwürdigen Vorwürfen gegenüber der Bremer Außenstelle.¹ Bereits im Jahr **2005** veröffentlichte ein breites Bündnis von Wohlfahrtsverbänden, Vereinigungen von AnwältInnen und RichterInnen und Menschenrechtsorganisationen das erste **„Memorandum zur derzeitigen Situation des deutschen Asylverfahrens“**.² Schon zu diesem Zeitpunkt stand die Behandlung von Asylanträgen, insbesondere die Qualität von Anhörungen und Entscheidungen, im Fokus. Das Bündnis wirkt seither gemeinsam im Rahmen der **Memorandumsgruppe** als Stimme der Zivilgesellschaft im Bereich des Flüchtlingsschutzes und setzt Impulse in der politischen Debatte, um eine verantwortungsvolle Aufnahme von Flüchtlingen zu bewirken.

2016 veröffentlichte dieses Bündnis erneut ein **„Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland“**, welches Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien aufstellt – herausgegeben von Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V., Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e. V., Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht im Deutschen Anwaltverein, Deutscher Caritasverband e. V., Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Neue Richtervereinigung e. V., Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, PRO ASYL – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e. V. und Die Rechtsberaterkonferenz. Grundlage für diese Studie war eine **Auswertung von Anhörungsprotokollen und Bescheiden des BAMF, dazugehörige Gerichtsentscheidungen sowie Anhörungs- und Verfahrensvermerke und Anmerkungen von AnwältInnen und BeraterInnen von 2014-2016**.

Die Ergebnisse³ waren alarmierend:

- **Beginn des Verfahrens:** Fehlende Informationsvermittlung, mangelnder effektiver Zugang zu rechtlicher Beratung und Vertretung.

¹ Vgl. Überblick ab 2012 in „Chronologie zum »BAMF-Skandal«“, Nachricht von Ulla Jelpke, 24. September 2018, abrufbar unter <https://www.linksfraktion.de/themen/nachrichten/detail/chronologie-zum-bamf-skandal/>.

² November 2016, abrufbar unter

http://archiv.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/01_05_0524_B_Memorandum.pdf.

³ Ebd., S. 4 ff.

- **Anhörung:** Mangelhafte Sachaufklärung durch unzureichende Gesprächsführung und fehlende Nachfragen und Vorhalte bei Unklarheiten; teilweise falsche oder verkürzte Übersetzungen der SprachmittlerInnen.
- **Bescheide:** Mangelhafte Sachaufklärung durch unzureichende Berücksichtigung aktueller Menschenrechtssituationen in den Herkunftsländern; unzureichende Entscheidungsbegründungen; pauschale Begründungen durch Textbausteine; mangelnde Beweismittelerhebungen; Trennung von AnhörerIn und EntscheiderIn ohne Möglichkeit der Berücksichtigung von Glaubwürdigkeitsfragen.
- **Verfahrensdauer:** Einerseits überlange Verfahrensdauern je nach Herkunftsland; andererseits extreme Beschleunigung.
- **Flughafenverfahren:** Besonders häufig fehlende objektive und sorgfältige Prüfung; fehlende Berücksichtigung bzw. Erkennung besonderer Bedürfnisse von Asylsuchenden.
- **Überlastung des BAMF:** Einsatz neuer und wenig geschulter MitarbeiterInnen (Einarbeitungszeiten von drei Wochen); oftmals fehlende Nachfragen in Anhörungen mangels länderspezifischer oder asyl- und flüchtlingsrechtlicher Kenntnisse nach Kurzschulung; fehlende Aktenvorlage bei Anhörungen (d.h. ErmittlerInnen kennen weder die Asylbegründung noch vorgelegte Beweismittel).

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse formulierte das Bündnis **Forderungen und Handlungsempfehlungen für ein faires und sorgfältiges Asylverfahren in Deutschland**, die nach wie vor aktuell sind und in großen Teilen dem Antrag der GRÜNEN entsprechen.⁴

Auch im regelmäßigen Austausch mit der Spitze des Bundesamtes, in Gesprächen mit VertreterInnen des Bundesinnenministeriums sowie mit dem Innenausschuss des Bundestages haben ExpertInnen, PraktikerInnen, Organisationen und Bündnisse, denen PRO ASYL angehört, wie das FORUM MENSCHENRECHTE⁵ immer wieder konkret auf die Entwicklungen der Asylverfahren und der mangelhaften Qualität hingewiesen.

II. Schnelligkeit vor Qualität, politischer Entscheidungsdruck

Hinweise, Anlässe und Forderungen zu einem besseren Qualitätsmanagement hat es demnach bereits früh gegeben – und sie bestehen noch heute:

- Zwar ist begrüßenswert, dass das Bundesamt im September 2017 **Qualitätssicherungsmaßnahmen** eingeleitet hat – doch ist ihre Reichweite nicht ausreichend. Insbesondere das sog. „**4-Augen-Prinzip**“ zur Kontrolle jedes Einzelfalles erfolgt nur unzureichend und führt nicht zum gewünschten qualitativen Ergebnis. Tatsächlich wird allein ein Bescheid vor Versendung kontrolliert, ohne gleichzeitig das Anhörungsprotokoll heranzuziehen. Ein

⁴ Ebd., Liste S. 6 f., nähere Erläuterungen S. 33 ff.

⁵ Das FORUM MENSCHENRECHTE ist ein Netzwerk von über 50 deutschen Nichtregierungsorganisationen, die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen – weltweit, in einzelnen Weltregionen, Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland, siehe <https://www.forum-menschenrechte.de/>.

Bescheid allein unter Einbeziehung von Textbausteinen und oftmals stark verkürzter Sachverhaltsdarstellung sagt aber wenig aus über die Qualität und Übereinstimmung mit dem eigentlichen Sachvortrag. Nur **durch Vergleich des Bescheides und des Anhörungsprotokolls** (und ggf. weiterer Dokumente wie bspw. Atteste) könnte ein „4-Augen-Prinzip“ zu einer tatsächlichen Kontrolle des Einzelfalls führen.

- Die aufgezeigten Probleme verstärken sich durch den anhaltenden **Trend von „Schnelligkeit vor Qualität“** und durch die Bedingungen in AnKER-Zentren und wirkungsgleicher Einrichtungen. Dabei geht es um Schutzsuchende, die kurz nach ihrer Ankunft physische und psychische Auswirkungen einer Verfolgung und Flucht in der Regel noch nicht überwunden haben und einen entsprechenden Rahmen brauchen, in dem sie erst einmal ankommen dürfen. Schon das Bundesverfassungsgericht stellte in einer Grundsatzentscheidung aus 1996 fest, dass bei AsylbewerberInnen, die alsbald nach ihrer Ankunft angehört werden, ihre noch unmittelbaren Erfahrungen die Fähigkeit zu einer überzeugenden Schilderung des Fluchtgrundes beeinträchtigen können.⁶ Einrichtungen, in denen Betroffene zunächst von der Außenwelt abgeschnitten sind und in denen der tatsächliche Zugang von BeraterInnen und RechtsanwältInnen erschwert wird, gefährden ein faires, qualitatives und effizientes Verfahren. Diese Entwicklung erfordert umso mehr eine **unabhängige Asylverfahrensberatung**.
- Es drängt sich der Eindruck auf, dass **politische Vorgaben** die Verfahren und Entscheidungspraxis negativ beeinflussen. Fraglich sind insbesondere die Änderungen der Entscheidungspraxis zu den Hauptherkunftsländern, ohne dass sich die Lage in den Hauptherkunftsländern stark geändert hat. So fällt insbesondere bei **syrischen und eritreischen AntragstellerInnen** auf, dass genau dann eine Änderung von der Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention hin zum subsidiären Schutz eingetreten ist, als der Familiennachzug für subsidiär Geschützte ausgesetzt wurde.⁷ Aktuell sind sogar erste Abschiebungsverbote für SyrerInnen erteilt worden, obwohl keine entsprechende Neubewertung durch das Auswärtige Amt oder internationale Quellen stattgefunden hat.⁸ **Afghanistan** hingegen hat in den letzten Jahren eine rasante Senkung der Gesamtschutzquote erfahren, obwohl sich die Sicherheitslage gerade in den letzten Jahren nicht verbessert hatte – es ist nach wie vor nach Syrien das zweitgefährlichste Land weltweit, die Opferzahlen im Kriegs- und Krisengebiet sind nach wie vor auf Höchststand.⁹ Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, warum in **AnKER-Zentren, zum Beispiel bezüglich Irak in Regensburg und bezüglich Afghanistan in Zirndorf**, eine weitaus seltener Schutz erteilt wird, als in anderen Einrichtungen und Bundesländern.¹⁰ Gleiches gilt für den zu beobach-

⁶ BVerfG, Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93.

⁷ Bis Anfang 2016 erhielten fast 100 % der Betroffenen SyrerInnen Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, mit Eintreten der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte, fiel diese Zahl drastisch, vgl. dazu auch PRO ASYL, Stellungnahme Familiennachzugsneuregelungsgesetz vom 07.06.2018, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2018-06-07-PRO-ASYL-Stellungnahme-zum-GE-Familiennachzugsneuregelungsgesetz.pdf>.

⁸ Zwischenzeitlich hat das BAMF einen Entscheidungsstopp eingeführt, eine Bewertung seitens des Bundesinnenministeriums steht noch aus, SPIEGEL, Bamf stellt Asylentscheide für Syrer zurück, 27.4.2019, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-bamf-stellt-offenbar-asyl-entscheide-fuer-syrer-zurueck-a-1264737.html>

⁹ Während 2015 rund 78 % der inhaltlich geprüften Asylanträge von AfghanInnen positiv beschieden wurden (sogenannte bereinigte Schutzquote), sank diese Quote auf rund 52 % im Jahr 2018, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701.

¹⁰ Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701, S. 17 f.

tenden Trend der **Ablehnungen an Flughäfen**: Während 2015 nicht einmal 12 % der Anträge als „offensichtlich unzulässig“ abgelehnt und damit eine Einreise nach Deutschland verweigert wurden, beträgt diese Quote 2017 knapp 45 % – eine Steigerung in vier Jahren um fast das Vierfache.

PRO ASYL erkennt das Engagement vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesamtes an. Sie befinden sich in einer besonders verantwortungsvollen Situation in einer Zeit, in welchem das Thema hochpolitisch diskutiert wird. Nicht zuletzt der Personalrat hat bereits 2015 in einem offenen Brief davor gewarnt, dass die bis dato umgesetzten Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung und zur Erhöhung der Anzahl der Entscheidungen systematische Mängel aufweisen, welche nach Auffassung zahlreicher EntscheiderInnen und des Personalrats mit einem rechtsstaatlichen Verfahren nicht vereinbar seien.¹¹ Auch wenn die Antragszahlen deutlich zurückgegangen sind, hält der politische Druck auch heute noch an. Dies zeigt sich insbesondere am Umgang mit den Durchführungen von Widerrufsverfahren: Anstatt sich nun vor allem auf die qualitative Umsetzung der Verfahren zu konzentrieren, hat das BAMF 2018 rund 192.700 **Widerrufsverfahren** eingeleitet und will diese in diesem Umfang in den kommenden Jahren fortsetzen, obwohl bei den abgeschlossenen Widerrufsverfahren lediglich 1,2 % der Fälle zu einer Aufhebung der Entscheidung führten.¹² Vor diesem Hintergrund müssen das Bundesinnenministerium und das BAMF umso mehr einen Rahmen schaffen, der den MitarbeiterInnen einen verantwortungsvollen Umgang mit den zu bearbeitenden Einzelschicksalen ermöglicht.

III. Dringender Handlungsbedarf

Nach wie vor müssen die im „Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland“ aufgestellten Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien gefordert werden (siehe Anhang). Ergänzend sind entsprechend der Gliederung des Antrags der GRÜNEN-Fraktion insbesondere folgende Punkte hervorzuheben:

1. Unabhängige Asylverfahrensberatung

Dem Antrag, vor der Anhörung Asylsuchenden der Zugang zu unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung zu ermöglichen, die begleitend während des gesamten Asylverfahrens zur Verfügung stehen sollte, ist vollumfänglich zuzustimmen (Antrag, S. 2).

Wenn Geflüchtete Zugang zu unabhängiger, unentgeltlicher Asylverfahrensberatung haben, wirkt sich das **positiv auf Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens aus**. Dies hat das BAMF-Pilotprojekt im Frühjahr 2017 ergeben, bei welchem Wohlfahrtsverbände eine unabhängige Beratung gewährleisteten.¹³ Eine solche Beratung hilft demnach nicht nur dem Verständnis der Betroffenen, sondern stellt eine Erleichterung für alle Beteiligten ein-

¹¹ Offener Brief des Gesamtpersonalrats und des Örtlichen Personalrats an den Leiter des BAMF vom 11.11.2015, abrufbar unter https://www.tagesschau.de/inland/brandbrief-bamf-105~_origin-f6ce9f91-72e7-44f4-8685-ac9f20fbdf5e.pdf.

¹² „Aufwand und Ergebnis sowie Einhaltung von Mitwirkungspflichten in Widerrufsund Rücknahmeverfahren“, BT-Drs. 19/9206.

¹³ Siehe A. III. 1. b).

schließlich der MitarbeiterInnen des Bundesamtes dar. Ebenso führt eine qualitative und effiziente Beratung zur **Entlastung der Verwaltungsgerichte**.¹⁴

Eine Beratung durch das BAMF kann die Anforderungen an eine unabhängige Beratung nicht erfüllen. Eine unabhängige Beratung umfasst eine individuelle, vertrauliche Beratung sowohl zum Dublin- als auch zum Asylverfahren. Die Betroffenen werden zu **Ziel und Zweck, Ablauf** einschl. Zuständigkeiten, **Rechte und Pflichten, Handlungsmöglichkeiten** sowie **Rechtsfolgen** des Asylverfahrens und **Mitwirkungspflichten** aufgeklärt, beraten und unterstützt. Besonders hervorzuheben ist – wie auch im Pilotprojekt vorgesehen – die **Vorbereitung der Asylsuchenden auf die Anhörung und deren Begleitung**, um so die Effizienz und den Beschleunigungseffekt der Asylverfahrensberatung zu gewährleisten. BeraterInnen können zudem **zu konkreten RechtsanwältInnen** vermitteln – bei der derzeitigen Überlastung der RechtsvertreterInnen und der unterschiedlichen Spezialisierungen ist dies essentiell, um einen Termin bei einem geeigneten Rechtsbeistand zu erhalten. Letztlich kann eine Asylverfahrensberatung auch dazu führen, im Falle fehlender Erfolgsaussichten alternative Handlungsoptionen aufzuzeigen.

a) Notwendigkeit einer unabhängigen Asylverfahrensberatung

Die Anhörung vor dem BAMF ist das Herzstück des Asylverfahrens und das dort Vorgetragene entscheidet darüber, ob ein Schutzstatus zugesprochen wird oder nicht. Die Anforderungen in der Anhörung sind enorm. Aufgrund besonderer Präklusionsvorschriften ist es kaum mehr möglich, noch nachträglich vorzutragen oder Missverständnisse auszuräumen. Gleichzeitig soll derzeit die Anhörung so schnell wie möglich erfolgen – nach Vorstellungen der Bundesregierung bestenfalls in AnKER-(Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungs)-Zentren oder ähnlichen („wirkungsgleichen“) Einrichtungen, in denen Menschen bis zu 24 Monate isoliert werden.¹⁵ Damit geht auch ein erschwerter Kontakt zur Bevölkerung, ehrenamtlichen HelferInnen und BeraterInnen einher. Der rechtzeitige Zugang zu AnwältInnen in solchen isolierten Großunterkünften ist für Betroffene ebenfalls kaum möglich.¹⁶ Dazu kommen extrem kurze Fristen im Asylverfahren, die die Anrufung von Gerichten unter rechtsanwaltlicher Vertretung stark erschweren.¹⁷

Diesen Anforderungen und Entwicklungen gegenüber stehen Schutzsuchende, die sich oftmals in einem psychischen und physischen Ausnahmezustand befinden.¹⁸ Sie sind kurz nach der Ankunft häufig noch gar nicht in der Lage, das Erlebte gleich wiederzugeben und sich fremden Menschen anzuvertrauen – neben den Geschehnissen im Herkunftsland, die sie zur Flucht gezwungen ha-

¹⁴ Von einem Klagerückgang bei kostenloser Rechtsberatung und –vertretung geht auch die Europäische Kommission aus, vgl. 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, S. 14 („possibly less appeals“).

¹⁵ Zwar spricht der Koalitionsvertrag der Großen Koalition 2018 zunächst von 18 Monaten, doch ist landesweit eine 24monatige Unterbringung ermöglicht durch § 47 Abs. 1b AsylG.

¹⁶ Siehe auch Abschnitt B. III. 3.

¹⁷ Zur Kritik der AnKER-Zentren und ähnlich wirkender Einrichtungen siehe PRO ASYL, Hintergrund zu #NichtMeineLager, abrufbar unter <https://www.nichtmeinelaager.de/>; siehe ebenso ECRE, The AnKER centres. Implications for asylum procedures, reception and return, April 2019, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/anker_centres_report.pdf.

¹⁸ So auch EGMR, Urteil vom 21.02.2011 – 30696/09, Rn. 251: “The Court attaches considerable importance to the applicant's status as an asylum seeker and, as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection.” Vgl. zur Situation der Antragstellenden nach Ankunft ebenso Berlit, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, Asylmagazin 2019, 84 (86); Hilb, Effektiver Zugang zu Recht. Der Anspruch auf Rechtsberatung während des Asylverfahrens, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 2.

ben, müssen sie ebenso meist einschneidende Fluchterlebnisse verarbeiten.¹⁹ Ihr Vertrauen in MitarbeiterInnen des Staates ist oftmals aufgrund negativer Erfahrungen im Herkunftsland erheblich eingeschränkt. Sie sind regelmäßig mit der Situation überfordert und wissen (noch) nicht, welche Bedeutung die Anhörung hat. Fehlende Kenntnisse des Rechtssystems kommen als große Hürden hinzu. Diese Hürden können sich nach Maßgabe der Unterbringungssituation deutlich erhöhen.²⁰ Dabei haben sie einen besonders hohen Beratungsbedarf.²¹

Aufgrund dieses Ungleichgewichts zwischen der Bedeutung der Anhörung, der Schnelligkeit der Verfahren und der fehlenden Kenntnis und psychischer Stabilität vieler Betroffenen ist eine unabhängige Asylverfahrensberatung zu Beginn des Verfahrens für qualitative Asylverfahren unerlässlich.²²

Umso begrüßenswerter ist deshalb die klare Vereinbarung der Großen Koalition aus dem Koalitionsvertrag: **»Eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung ist zu gewährleisten.«**²³ Diese Vereinbarung muss schnellstmöglich wie verabredet umgesetzt werden. PRO ASYL begrüßt insbesondere die Klarstellung, dass eine **»unabhängige«** Verfahrensberatung zu gewährleisten ist. Dies muss im Sinne einer institutionellen Unabhängigkeit verstanden werden, was eine staatliche Beratung ausschließt. Schließlich kann eine staatliche Behörde, die über den Asylantrag zu entscheiden hat und damit als eine Art Partei des Verfahrens auftritt, nicht gleichzeitig unabhängig über eben dieses Verfahren beraten oder beim Zugang zu Gericht unterstützen. Ebenso ist durch die gewählte Formulierung des Koalitionsvertrages klargestellt, dass die Verfahrensberatung **flächendeckend** gewährleistet sein muss – das heißt nicht nur in AnKER-Zentren, sondern überall.

Informationen durch das BAMF können eine solche unabhängige Beratung nicht ersetzen. Seit August 2018 informiert im Rahmen der AnKER-Zentren das BAMF die Asylsuchenden über das Asylverfahren. Dies geschieht zunächst durch ein allgemeines Gruppengespräch, in welchem Informationen über die Rechte und Pflichten des Asylverfahrens vermittelt werden – losgelöst vom Einzelfall. Eine solche abstrakte Informationsvermittlung kann zwar als eine Art „Erstinformation“ hilfreich sein, ersetzt aber keineswegs eine tatsächliche, individuelle Beratung. Nur in einem zweiten Schritt wird lediglich auf Wunsch ein „persönliches Gespräch“ angeboten, wobei nicht garantiert, dass das zweite Gespräch noch vor einer Anhörung erfolgt.²⁴ Dieses Gespräch wird entweder von BAMF-MitarbeiterInnen selbst geführt (wie beispielsweise in Bamberg) oder soll in „Kooperation“ mit Wohlfahrtsverbänden erfolgen. Eine tatsächliche Rechtsberatung wird hier

¹⁹ Siehe auch BVerfG, Urteil vom 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93, S. 28.

²⁰ So auch Berlitz, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, Asylmagazin 2019, 84 ff (86).

²¹ Vgl. nur Bericht von Rechtsanwalt Heinhold, Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht 2019, Forum AnKER-Zentren: „In Zusammenarbeit mit der Erzdiözese München und Freising halten sie [Münchner RechtsanwältInnen] kostenlose Sprechstunden in einem Raum in der Stadt Ingolstadt ab, um dem eklatanten Beratungsdefizit der Menschen im AnKER wenigstens ein wenig Abhilfe zu leisten. Sie berichten, dass es erschreckend sei, wie uninformatiert die Ratsuchenden sind. Obwohl die meisten bereits angehört sind, wenn sie in die Sprechstunde kommen, wissen sie oft nicht, was Inhalt und Voraussetzung des asylrechtlichen Schutzes ist, was wichtig und überflüssig ist und was unbedingt hätte vorgetragen werden müssen. Man lässt sie, so eine Rechtsanwältin, ins Messer laufen. Die RechtsanwältInnen berichten auch über vielfältige Klagen über die Lebensbedingungen in Manching die man eigentlich aufgreifen müsste und vor Gericht bringen müsste, doch fehle hierfür Zeit und die Finanzierung.“

²² Ebenso: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), »Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens«, 14.11.2017, www.bagfw.de.

²³ Koalitionsvertrag, Zeile 4918 f.

²⁴ Vgl. „Konzept der Bundesregierung für sogenannte AnKER-Zentren“, BT-Drs. 19/4284 S. 7.

aber ohnehin nicht unter diesen beiden Angeboten verstanden (so ausdrücklich das Bundesinnenministerium),²⁵ obwohl das von den Verbänden und Wohlfahrtsorganisationen im Rahmen einer Verfahrensberatung machen, wie es gesetzlich im Rechtsdienstleistungsgesetz vorgesehen ist.²⁶ Schon allein das zeigt, dass die BAMF-„Beratung“ keinen Ersatz für eine echte Beratung darstellen kann.

Dabei lassen sich bei einer BAMF-„Beratung“ aus rechtsstaatlicher Sicht vor allem drei Hauptprobleme identifizieren:

- **Keine Unabhängigkeit vom Arbeitgeber:** Schon formal besteht keine Unabhängigkeit der BAMF-MitarbeiterInnen. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass im Falle eines fehlerhaften Ablehnungsbescheids Angestellte dazu raten, den eigenen Arbeitgeber zu verklagen.
- **Unzureichender Beratungsumfang:** BAMF-BeraterInnen können dem Umfang einer echten Beratung nicht gerecht werden. Schon beim „persönlichen Gespräch“ wird nicht garantiert, dass dies vor der Anhörung stattfindet. Die MitarbeiterInnen werden Betroffene kaum zu einer Anhörung oder anderen Terminen begleiten, noch dazu im Bedarfsfall in einer Anhörung kritische Nachfragen stellen, die von ArbeitskollegInnen durchgeführt wird. Noch deutlicher wird der begrenzte Umfang bei der Vermittlung zu RechtsanwältInnen: BeraterInnen sind dafür da, im Einzelfall an konkrete RechtsanwältInnen zu vermitteln. Das macht aber eine staatliche Behörde gerade nicht – schon allein aufgrund ihrer Neutralität und wegen des Wettbewerbs zwischen AnwältInnen. Dabei kann der Kontakt zu RechtsanwältInnen entscheidend dafür sein, ob eine Klage eingereicht bzw. gewonnen wird – und entsprechend auch, ob die Person den ihr zustehenden Schutz bekommt. Zudem würde keine Vermittlung zu einem Rechtsbeistand im Vorhinein einer Entscheidung erfolgen, denn das könnte ja einem Eingeständnis gleichkommen, dass der Fall problematisch werden könnte. Genau auf diesen frühen Zugang haben die Schutzsuchenden aber einen Rechtsanspruch.
- **Fehlendes Vertrauensverhältnis:** Gerade für die neu angekommenen Schutzsuchenden ist es essentiell, dass sie Informationen und Beratung nicht nur von einer Behörde erhalten, sondern durch eine unabhängige Stelle, die eine vertrauensvolle Atmosphäre schaffen kann. Entscheidend ist, wie die Unabhängigkeit aus Sicht der Empfänger zu beurteilen ist. Da Schutzsuchende in der Regel fliehen, weil sie entweder staatlicherseits verfolgt wurden oder aber mit den staatlichen Behörden schlechte Erfahrungen machen mussten, da diese sie nicht schützen konnten, übertragen sich diese Vorbehalte zunächst nach Ankunft auch auf deutsche Behörden. Dabei ist es für die Schutzsuchenden irrelevant, ob ein/e BAMF-BeraterIn gleichzeitig keine EntscheiderIn ist, da das Behördenmerkmal nach wie vor gegeben ist.

²⁵ Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2018 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer, BT-Drs. 19/7552, S. 29.

²⁶ Siehe § 6 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 RDG.

PRAXISBEISPIEL

Die Befürchtungen von PRO ASYL über die Auswirkungen der Rahmenbedingungen durch die AnKER-Zentren sowie das unzureichende Konzept einer Informationsvermittlung durch das BAMF bestätigten sich bei einem Besuch im Bamberger AnKER-Zentrum im Dezember 2018: Nur durch einen glücklichen Zufall kam das PRO ASYL-Team mit einem Betroffenen in Kontakt, der eine offensichtliche rechtswidrige Dublin-Entscheidung im AnKER-Zentrum erhalten hat, was selbst durch ein gerichtliches Verfahren nicht aufgehoben wurde.

Der Schutzsuchende aus Eritrea war im Sommer 2018 mit einem Direktflug aus Eritrea nach Deutschland geflogen. Da die deutsche Botschaft in Eritrea derzeit nicht für Visa-Verfahren zur Verfügung steht, hatte er ein Visum im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland in der italienischen Botschaft ausgestellt bekommen. Der Zweck dieses Visums lag in seiner schwierigen gesundheitlichen Situation begründet. Sein Asylantrag wurde als unzulässig abgewiesen, da Italien zuständig sei – eine offenkundige Fehlentscheidung des Bundesamtes. Eine möglicherweise stattgefundene Qualitätskontrolle hat hier also auch nicht gewirkt. **Ohne Rechtsbeistand** hat er, wie es das Konzept des AnKER-Zentrums durch die Zusammenlegung der Behörden gerade vorsieht, eigenständig seine Klage bei der Außenstelle des Verwaltungsgerichts Bayreuth erhoben. Diese wurde bereits vier Tage später abgelehnt – auch diese Entscheidung des Verwaltungsgerichts eine glatte Fehlentscheidung. Das Gericht scheint hier ebenfalls nicht das erteilte Visum in Augenschein genommen und rechtlich bewertet zu haben. Erst durch die Intervention von PRO ASYL wurde geklärt, dass sich aus den Unterlagen eindeutig ergibt, dass Deutschland für die Prüfung dieses Asylantrags zuständig und damit die Unzulässigkeitsentscheidung eindeutig rechtswidrig ist.

b) BAMF-Pilotprojekt 2017: Unabhängige Beratung führt zu mehr Qualität und Effizienz

Vom 01. März bis 31. Mai 2017 führte das BAMF ein Pilotprojekt zur Asylverfahrensberatung an drei Standorten durch, an denen schnelle Asylverfahren umgesetzt wurden (Bonn, Lebach, Gießen). PRO ASYL hatte sich bei verschiedenen BAMF-PräsidentInnen für eine bessere Qualitätssicherung eingesetzt und war dankbar, dass die Anregung zu einem solchen Pilotprojekt von BAMF-Präsident Weise aufgegriffen wurde.

Ziel des Projekts war die Erprobung eines Modells zur Verbesserung des Zugangs von Asylsuchenden zu einer unabhängigen, unentgeltlichen und individuellen Asylverfahrensberatung. Die Asylverfahrensberatung soll Asylsuchende darin unterstützen, frühzeitig qualifizierte Information und Beratung über den Inhalt und Ablauf des Asylverfahrens und ihre diesbezüglichen Rechte und Pflichten zu erhalten. Die Umsetzung des Projektes erfolgte durch drei große Wohlfahrtsverbände: Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz und Diakonie Deutschland Evangelischer Bundesverband.

In der Vereinbarung über die Erbringung von Beratungsleistungen im Rahmen des Pilotprojektes²⁷ wurde auch der Leistungsumfang der Beratung definiert. Neben der

²⁷ „Vereinbarung über die Erbringung von Beratungsleistungen im Rahmen des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung““ zwischen BRD und Wohlfahrtsverband, siehe Anhang zum Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“, Entwurf vom 25.09.2017, abrufbar unter https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf.

Unterstützung zum Dublin- und Asylverfahren (Abläufe, Inhalte und Zuständigkeiten; Rechte und Pflichten; Chancen, Handlungsmöglichkeiten und Rechtsfolgen) sowie Alternativen zum Asylverfahren ist insbesondere auch die Vorbereitung, Begleitung und Teilnahme an Verfahrensterminen (insbesondere Antragstellung und Anhörung) hervorzuheben.

Das Pilotprojekt wurde durch das Forschungszentrum des BAMF und UNHCR Deutschland evaluiert, um die Auswirkungen der Beratung auf die **Rechtsstaatlichkeit und Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens** zu untersuchen. Betrachtet wurde auch die Effektivität des Beratungsmodells. Eine Veröffentlichung des Evaluationsberichts ist bis heute seitens des Bundesinnenministeriums nicht erfolgt.²⁸ Allerdings ist online eine Version vom 25.09.2017 auffindbar.²⁹

Danach sind die Ergebnisse bezüglich der Auswirkung der Beratung im Rahmen dieses Pilotprojekts höchst positiv:³⁰

- Es besteht grundsätzlich ein **hoher Informations- und Beratungsmangel vonseiten der Asylsuchenden**, allgemeine Informationen des BAMF reichen nicht aus.
- Die Asylsuchende können die einzelnen Schritte des Behördenverfahrens und deren Bedeutung besser kennen, **ihre Rechte besser verstehen und ihren Pflichten besser nachkommen**. Die Beratung hilft, einen effektiven Zugang zu Verfahrensgarantien und zum Rechtsschutz zu gewährleisten.
- Die Beratung hat das Potenzial, bei der **frühzeitigen Identifizierung von besonderen Bedarfen** zu unterstützen.
- **Eine unabhängige Beratung zur Bedeutung und zum Ablauf der Anhörung** ist für Asylsuchende von großer Wichtigkeit. Sie kann zu einem effektiveren Sachvortrag und folglich zu einer besseren Aufklärung des Sachverhalts in der Anhörung beitragen. Die Asylverfahrensberatung unterstützt zudem die **Erfüllung von weiteren durch das BAMF auferlegten Mitwirkungspflichten**. Dies fördert die Qualität der im Asylverfahren getroffenen Entscheidungen.
- Durch die **Kooperation zwischen Beratungsstellen und Ankunftszentren** sind frühzeitige Hinweise auf verfahrensrelevante Informationen zu Einzelfällen möglich, insbesondere kann das in komplexen Fällen und bei vulnerablen Personen zur Effizienz des Verfahrens führen. Durch die Beratung sind **keine zeitlichen Verzögerungen** des Verfahrens zu verzeichnen.
- Es gelang jedoch nicht, alle Asylsuchenden möglichst frühzeitig zu erreichen. Nur ein Viertel aller Beratenen wurde vor Antragstellung und insgesamt rund 40 % zur Anhörung beraten. Ein möglicher beitragender Faktor ist die Schnelligkeit und Taktung des Asylverfahrens.

²⁸ Arnsperger, Innenministerium prüft bessere Asyl-Verfahren - doch hält Ergebnisse seit 2017 geheim, 04.04.2019, https://www.focus.de/politik/deutschland/studie-kostete-135-000-euro-innenministerium-prueft-bessere-asyl-verfahren-doch-haelt-ergebnisse-seit-2017-geheim_id_10548842.html.

²⁹ Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“, Entwurf vom 25.09.2017, abrufbar unter https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf. Zur Auswertung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), siehe »Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens«, 14.11.2017, abrufbar unter https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2017/2017-11-14_Unabhaengige_Asylverfahrensberatung.pdf.

³⁰ Ebd., S. 7.

- Eine zukünftige Umsetzung des Beratungsmodells sollte darauf ausgerichtet sein, dass möglichst alle neuankommenden Asylsuchenden **frühzeitigen Zugang zur Information/Beratung im Asylverfahren** erhalten.

Es ist nicht ersichtlich, warum angesichts dieser beeindruckenden positiven Ergebnisse die im Koalitionsvertrag vorgesehene flächendeckende unabhängige Beratung nicht umgesetzt wird, noch dazu nachdem der Beratungsbedarf explizit festgestellt wurde. Das BAMF kann diese erforderliche Beratung nicht ersetzen.³¹

Die beteiligten Wohlfahrtsverbände setzen sich für eine **Bundesfinanzierung** ein, auf deren Grundlage ein flächendeckender Zugang zu unabhängiger, unentgeltlicher Asylverfahrensberatung gewährleistet werden kann. Eine solche Finanzierung müsste – wie auch das Pilotprojekt Asylverfahrensberatung – insbesondere Personalkosten, Fortbildungen, Sprachmittlung und Sachkosten umfassen.³²

c) Anspruch auf effektiven Zugang zu Recht

Derzeit besteht theoretisch die Möglichkeit, als Schutzsuchender seine Rechte vor dem Bundesamt wahrzunehmen und einen Rechtsbeistand zu erhalten. Faktisch allerdings bestehen erhebliche Hürden,³³ die sich durch eine Unterbringung in abgelegenen Aufnahmeeinrichtungen, dem fehlenden Außenkontakt und oftmals fehlender finanzieller Möglichkeiten noch vergrößern. Eine rein theoretische Möglichkeit der Wahrnehmung von Rechten genügt allerdings nicht. **Aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip besteht ein Anspruch auf effektiven Zugang zu Recht.** Eine »effektive« Rechtsgewährung bedeutet, dass den Grundrechten tatsächliche Wirksamkeit verschafft werden muss – dies bedeutet, dass der betroffenen Person ihre eigenen Rechte bekannt sein müssen, um diese dann wahrzunehmen und überhaupt einzufordern.³⁴

Auch nach Art. 22 der EU-Asylverfahrensrichtlinie³⁵ besteht ein Anspruch auf Rechtsberatung und –vertretung **in allen Phasen des Verfahrens**, der **effektiv** die Gelegenheit einräumen muss, RechtsanwältInnen zu konsultieren. Auch hier ist also erforderlich, dass der/die Betroffene überhaupt faktisch (»effektiv«) die Gelegenheit erhält, einen Rechtsbeistand aufzusuchen. Durch die besondere Situation, in der sich Schutzsuchende befinden, die Verständnis- und Sprachbarrieren und die akute Überlastung auch der RechtsanwältInnen ist hier mehr denn je erforderlich, dass die BeraterInnen nicht nur auf das allgemeine Recht verweisen, eine Rechtsvertretung in der Theorie aufsuchen zu können, sondern konkret auch eine Vermittlung an den Rechtsbeistand unterstützen.³⁶ Art. 12 der EU-Asylverfahrensrichtlinie enthält darüber hinaus »Garantien für Antragsteller«. Nach Art. 12 Abs. 1 c) darf ihnen nicht »die Möglichkeit verwehrt werden, mit dem UNHCR oder einer anderen Organisation, die für Antragsteller nach Maßgabe des Rechts

³¹ Siehe A. III. 1. a).

³² Stellungnahme und Hinweise des Deutschen Rotes Kreuzes, der Diakonie Deutschland und des Deutschen Caritasverbandes zum Entwurf des Evaluationsberichts zum Pilotprojekt „Asylverfahrensberatung“ vom 10.08.2017, siehe Anhang zum Evaluationsbericht, abrufbar unter https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf.

³³ Siehe A. III. 1. a).

³⁴ Zur Herleitung auf nationaler, europäischer und völkerrechtlicher Ebene siehe auch Hilb, Effektiver Zugang zu Recht. Der Anspruch auf Rechtsberatung während des Asylverfahrens, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 2 (3).

³⁵ RL 2013/32/EU.

³⁶ In anderen Staaten ist die unabhängige Rechtsberatung bereits Standard, zum Beispiel in den Niederlanden durch von der Regierung bezahlte AnwältInnen oder in der Schweiz, vgl. Markard, Migrationsverwaltungsrecht zwischen Beschleunigung und Effizienz, Die Verwaltung 2018 (i.E.).

des betreffenden Mitgliedstaates Rechtsberatung oder sonstige Beratungsleistungen erbringt, Verbindung auf zu nehmen«. Da hier auf die Möglichkeit abgestellt wird, ist eine faktische Verhinderung durch äußere Umstände ebenso nicht erlaubt.

Zusätzlich gewährt Art. 18 der EU-Aufnahmerichtlinie³⁷ das Recht auf Rechtsberatung. Art. 18 Abs. 2 b) konkretisiert, dass die AntragstellerInnen die Möglichkeit haben müssen, mit »(...) Rechtsbeistand oder Beratern, Personen, die den UNHCR vertreten, und anderen einschlägig tätigen nationalen und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen in Verbindung zu treten«. Korrespondierend dazu ergibt sich ein Anspruch für diese Personengruppen auf Zugang zu den Aufnahmeeinrichtungen aus Art. 18 Abs. 2 c).

Diese Klarstellung ist mehr als bloße Theorie. Schon die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) kritisiert die derzeitige bayrische Praxis, dass kirchlichen und nichtstaatlichen Beratungsstellen der Zugang zu den AnKER-Zentren versperrt und damit die Verfahrensberatung durch diese Stellen unmöglich gemacht wird. Auch die erhebliche Erschwerung und Behinderung der effektiven anwaltlichen Vertretung durch die Gestaltung von Schnellverfahren und AnKER-Einrichtungen ist weder mit dem Unions- noch mit dem Verfassungsrecht vereinbar.³⁸ Aber auch in anderen Einrichtungen wie in Gießen oder Bonn gibt es aus der Anwaltschaft Beschwerden über unzumutbare und auch nicht nachvollziehbare Hindernisse, die ihnen bei der Wahrnehmung der Rechte ihrer MandantInnen im Rahmen der persönlichen Anhörung bezogen auf den Zugang zu den jeweiligen Außenstellen des BAMF bereitet werden.

PRAXISBEISPIEL

Neben den faktischen Gegebenheiten durch die Gestaltung von Schnellverfahren und AnKER-Einrichtungen wird nicht nur der Zugang zu Beratung für die Betroffenen erschwert, sondern bereits heute auch rechtlich der Zugang für BeraterInnen, wie das **Zugangsverbot in Oberbayern gegenüber dem Beratungsangebot des „Infobusses“** zeigt:

Der Münchner Flüchtlingsrat hatte in Zusammenarbeit mit Amnesty International und finanzieller Unterstützung der UNO Flüchtlingshilfe, PRO ASYL und anderen seit ca. 16 Jahren in den Erstaufnahmeeinrichtungen in München Beratungen durchgeführt. Mit einem umgebauten Campingmobil („Infobus“) konnten die ehrenamtlich Tätigen auf das jeweilige Gelände fahren und dort im Bus die Beratung durchführen. Die Beratung konnte zudem teilweise selbst in Gemeinschaftsräumen oder in einzelnen Zimmern durchgeführt werden.

Im November 2017 jedoch wurde den MitarbeiterInnen des Infobusses der Zutritt in die staatlichen Einrichtungen und die Beratung in den Häusern verboten. Offiziell wird dieses Verbot (nach 16 Jahren) mit Sicherheitsgründen, Brandschutz und dem Schutz der Flüchtlinge begründet. Hiergegen ist bereits Klage beim VG München anhängig, über die jedoch nach wie vor noch nicht entschieden wurde (M 30 K 18.876).

Auch RechtsanwältInnen erhalten nur mit Mühe Zutritt und nur dann, wenn sie bereits

³⁷ RL 2013/32/EU.

³⁸ BRAK, Stellungnahme Nr. 33, Sicherstellung der Inanspruchnahme unabhängiger rechtlicher Beratung und Vertretung in AnKER-Zentren, Oktober 2018, abrufbar unter <https://www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2018/oktober/stellungnahme-der-brak-2018-33.pdf>.

mandatiert sind. Hat sich die Rechtsvertretung nicht drei Werktage zuvor schriftlich angemeldet, wird man in der Regel zurückgewiesen (siehe Hausordnung 3.5, 2. Absatz). Ein noch nicht mandatiertes Rechtsbeistand, der von einem Dritten beauftragt wurde, erhält keinen Zutritt – selbst bei Gefängnissen ist das anders. Die Einschränkung bei Aufnahmeeinrichtungen ist vor dem Hintergrund der Schnellverfahren und anschließend den extrem kurzen Fristen im Rechtsmittelverfahren unerträglich und verhindert den Zugang zu effektivem Rechtsschutz.

2. Keine überstürzte staatliche Rückkehrberatung

Dringend aufgenommen werden sollte im Antrag, dass das BAMF die Durchführung der Rückkehrberatung zum frühzeitigen Zeitpunkt unterlässt.

Rechtsstaatlich äußerst bedenklich ist die bisherige Praxis, eine staatliche Rückkehrberatung – teilweise noch vor dem Asylverfahren bzw. der Anhörung und damit noch vor jeglicher Einschätzung einer »Bleibeperspektive« – durchzuführen. Die Förderleistungen werden sogar umso höher, je früher der Antrag gar nicht erst gestellt bzw. zurückgezogen wird (Bundesprogramm StarthilfePlus). Es erscheint besonders aus den Augen der Betroffenen zweifelhaft, dass eine staatliche Rückkehrberatung ergebnisoffen berät. **Wenn das BAMF als die Stelle, die über den eigenen Asylantrag entscheiden soll, schon von Anfang an zur Rückkehr berät, wird vielmehr der Eindruck vermittelt, man sei ohnehin unerwünscht, habe sowieso keine Chancen und solle möglichst schnell das Land verlassen.** AsylbewerberInnen werden so zur Rücknahme ihres Antrages oder zum Verzicht auf eine Klage bewegt – trotz hoher Entscheidungs- und Gerichtsquoten. Die Widersprüchlichkeit dieser frühzeitigen Beratung staatlicherseits wird besonders deutlich, wenn man sieht, dass selbst SyrerInnen zur Rückkehr beraten werden sollen.

Auch vor dem Hintergrund eines rechtsstaatlichen Aspekts der Fairness von Verfahren wirkt sich diese Rückkehrberatung negativ aus. Schon das **Bundesverfassungsgericht** hat in seiner Grundsatzentscheidung 1996 gefordert: »Ferner ist – soweit möglich – **alles zu vermeiden, was zu Irritationen und in deren Gefolge zu nicht hinreichend zuverlässigem Vorbringen in der Anhörung beim Bundesamt führen kann.**«³⁹ Genau solche Irritationen bestehen aber, wenn die gleiche Stelle, die über den Antrag entscheidet, schon vor Anhörung zur Rückkehr berät.

3. Angemessene zeitliche Verfahrensabläufe

Dem Antrag, auf einen angemessenen Zeitraum zwischen der Registrierung als Asylsuchende und der Stellung des Asylantrags zu achten, um die Wahrnehmung von Beratungsmöglichkeiten zu gewährleisten, ist zuzustimmen (Antrag, S. 2).

Aufgrund der physischen und psychischen Ausnahmesituation, in derer sich Schutzsuchende gerade auch zu Beginn ihres Verfahrens unmittelbar nach der belastenden Flucht befinden,⁴⁰ ist ein angemessener Zeitraum zwischen der Registrierung und der Stellung des Asylantrages erforder-

³⁹ BVerfG, Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93, Rn. 124.

⁴⁰ Siehe A. III. 1. a).

lich (**»Ruhephase«**). Vor der Anhörung muss zudem garantiert die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer **unabhängigen Asylverfahrensberatung** bestehen.

Interessanterweise zeigt der Evaluationsbericht des BAMF-Pilotprojektes zur Asylverfahrensberatung nur in einem einzigen Bereich ein negatives Ergebnis: Es sei in der Pilotphase nicht gelungen, die Betroffenen regelmäßig »frühzeitig« – möglichst vor der Antragstellung – zu beraten.⁴¹ Lediglich ein Viertel aller Beratenen wurde vor der Antragstellung erreicht. 41 % aller Teilnehmenden wurden in Hinblick auf die Anhörung beraten. Dies lasse sich durch die schnellen Verfahren und eng getakteten Abläufe in den Ankunftscentren erklären, in denen Asylsuchende sich innerhalb von wenigen Tagen mit einer Vielzahl von Informationen und Terminen auseinandersetzen müssen. Zudem gäben die Ergebnisse **Hinweise darauf, dass Asylsuchende am ersten oder zweiten Tag nach der Ankunft häufig nicht in der Lage seien, umfassende Beratungsinhalte aufzunehmen**. Zunächst stünden für sie die Bewältigung von Alltagsproblemen, Fragen zur gesundheitlichen Versorgung oder eine Trennung von Familienangehörigen im Vordergrund. Auch der Aufbau eines **Vertrauensverhältnisses** innerhalb kurzer Zeit stelle aus Sicht der BeraterInnen eine Herausforderung dar.⁴² Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass auf eine **zeitliche Entzerrung des Gesamtprozesses und der einzelnen Prozessschritte in den Ankunftscentren zu achten** sei.⁴³

Auch nach Art. 23 Abs. 3 AsylverfahrensRL muss den Antragstellenden gestattet werden, sich bei einer persönlichen Anhörung von einem Rechtsbeistand bzw. Rechtsberater begleiten zu lassen.⁴⁴ Diese Möglichkeit wird verwehrt, wenn es vor einer solchen Anhörung gar nicht zum Kontaktaufbau zu einem Rechtsbeistand oder –beratung kommen kann.⁴⁵ Auch hier ist es letztlich die unabhängige Asylverfahrensberatung, die zur Gewährleistung dieses Rechts beiträgt. Darüber hinaus sollte den Asylsuchenden **vor Erlass eines ablehnenden Bescheides eine erneute Möglichkeit zur Stellungnahme** eingeräumt werden.⁴⁶

4. Frühzeitige Erkennung besonderer Bedarfe

Dem Antrag, eine frühzeitige Erkennung und erforderliche Unterstützung von Personen mit besonderem Schutzbedarf sicherzustellen, ist zuzustimmen.

Nach wie vor besteht deutschlandweit keine einheitliche, systematische frühzeitige Erkennung vulnerabler Personen.⁴⁷ Dabei fordert Art. 22 EU-Aufnahmerichtlinie ausdrücklich, dass Personen

⁴¹ Dass auch vor der Antragstellung beraten werden kann, hat ebenfalls Konsequenzen: So haben sich in diesem Pilotprojekt nach Beratung fünf Betroffene gegen eine Asylantragstellung entschieden, siehe Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“, Entwurf vom 25.09.2017, abrufbar unter https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf, S. 5.

⁴² Ebd., S. 39

⁴³ Ebd., S. 40.

⁴⁴ Vgl. Marx, Zur Reform der asylprozessualen Rechtsmittel, Verfassungsblog 2018, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/zur-reform-der-asylprozessualen-rechtsmittel/>, siehe bereits A. III. 1. c).

⁴⁵ Zu faktischen Hürden beim Zugang zu Gericht, insb. nach Maßgabe der Unterbringungssituation, vgl. Berlit, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, Asylmagazin 2019, 84 (86).

⁴⁶ So auch beispielsweise das niederländische Modell, vgl. Markard, Migrationsverwaltungsrecht zwischen Beschleunigung und Effizienz, Die Verwaltung 2018 (i.E.).

⁴⁷ So auch Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge (Baff), Versorgungsbericht zur psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern in Deutschland, 2018, abrufbar unter http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2018/08/Versorgungsbericht_4.Auflage.pdf.

mit besonderen Bedürfnissen bereits bei der Aufnahme zu erkennen sind. Aus dieser verpflichtenden Vorgabe zur Prüfung der Bedürfnisse ergibt sich, dass ein **systematisches Vorgehen** zu erfolgen hat und nicht allein anlassbezogen eine Prüfung durchgeführt wird. Der Unterschied zeigt sich beispielsweise bei einer Schwangerschaft, die augenscheinlich ab einem gewissen Zeitpunkt schnell erkannt werden könnte, nicht aber bei zunächst nicht sofort auffallenden psychischen Störungen.⁴⁸ Die Art der Bedürfnisse muss innerhalb einer angemessenen Frist nach Eingang des Asylantrags festgestellt werden. Die Mitgliedstaaten und damit auch Deutschland müssen während der »gesamten Dauer« des Asylverfahrens der besonderen Situation Rechnung tragen (Art. 22 Abs. 1 UA 3 Aufnahme richtlinie).⁴⁹ Dies hat auch Auswirkungen auf die Verfahrensgarantien nach der EU-Asylverfahrensrichtlinie. Insbesondere dürfen **keine beschleunigte Verfahren** durchgeführt werden, wenn der zeitliche Rahmen eine angemessene Unterstützung nicht ermöglicht (Art. 24 Abs. 3 i.V.m. Art. 31 Abs. 8 Asylverfahrensrichtlinie).

Diese Anforderungen sind ernst zu nehmen. Hier sind **Menschen betroffen, die neben der ohnehin schon einschneidenden Fluchterlebnisse und der Gefahren im Herkunftsland zusätzlichen Bedarf an Schutz benötigen**. Nach Art. 21 EU-Aufnahmerichtlinie gehören dazu insbesondere Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.

Besonders problematisch ist das Erkennen von Personen mit psychischen Störungen wie beispielsweise mit Posttraumatischen Belastungsstörungen (**PTBS**). Während hier Symptome häufig unspezifisch sind und ihre Diagnostik einem psychologisch geschulten Fachpersonal bedürfen, sind die Auswirkungen auf das Asylverfahren gravierend. Durch solche Störungen können Asylsuchende im Asylverfahren die Verfolgung und Erlebnisse, die sie erlitten haben, nicht so vollständig, zusammenhängend, widerspruchsfrei und chronologisch korrekt vorbringen, wie es erwartet wird.⁵⁰

Die Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge (BAfF), seit über zwanzig Jahren Dachverband von derzeit 41 psychosozialen Behandlungszentren, Initiativen und Einrichtungen für medizinische, psychotherapeutische und psychosoziale Versorgung und Rehabilitation, befürchtet insbesondere eine Verschlechterung durch die Gestaltung und den zeitlichen Druck in Einrichtungen nach dem **AnKER-Konzept**.⁵¹

⁴⁸ So auch Hager/Baron, Eine Frage von Glück und Zufall. Zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 18 (19 f).

⁴⁹ Siehe insb. auch Art. 24 der EU-AsylverfahrensRL.

⁵⁰ Hager/Baron, Eine Frage von Glück und Zufall. Zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 18 (20); BAfF, Frühfeststellung und Versorgung traumatisierter Flüchtlinge. Konzepte und Modelle zur Umsetzung der EU-Richtlinien für besonders schutzbedürftige Asylsuchende, 2015, abrufbar unter http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2015/09/Modelle-zur-Fr%C3%BChfeststellung-besonders-Schutzbed%C3%BCrftiger_30.9.pdf.

⁵¹ BAfF, Abschottung um jeden Preis? Wie sich die geplanten Ankerzentren auf Geflüchtete, Traumatisierte und die Gesellschaft auswirken, Stellungnahme zum Ankerkonzept vom 18.06.2018, abrufbar unter http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2018/06/Stellungnahme_BAfF_Ankerzentren_2018.06.18.pdf.

Exkurs: Spezielle Rechtsberatung für vulnerable Gruppen

Im Koalitionsvertrag ist eine »spezielle Rechtsberatung für besondere vulnerable Flüchtlinge« (Zeile 4984 f.) vereinbart. Zunächst wurde sie im Rahmen des Gesetzentwurf zu sicheren Herkunftsländern 2018 debattiert,⁵² dabei müsste eine Beratung für alle vulnerablen Personen zur Verfügung stehen, nicht nur für solche aus „sicheren Herkunftsländern“. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass eine „spezielle Rechtsberatung“ (durch wen?) nicht die Nachteile auffangen kann, die mit einem Zwangsaufenthalt in AnKER-Zentren und ähnlichen Einrichtungen einhergehen. Selbst besonders Schutzbedürftige sowie Kinder und Jugendliche sollen in AnKER-Zentren verbleiben müssen. Ein geregelter Schulbesuch für Kinder und Jugendliche ist nicht gewährleistet, Arbeits- und Ausbildungsverbote verhindern Integration und Selbstbestimmung. Für vulnerable Gruppen, die besondere Unterstützung brauchen, ist ein längerer Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtungen oder AnKER-Zentren mit erheblichen Nachteilen für ihr psychisches und physisches Wohlbefinden verbunden. Ohnehin stellt sich hier zudem wieder das Problem, dass zunächst so früh wie möglich festgestellt werden muss, ob eine Person besondere Bedürfnisse hat. In einem Schnellverfahren und bei Unterbringung in großen Unterkünften ist dies kaum gewährleistet.

5. Reisewegbefragung am Ende der Anhörung

Der Antrag sollte aufnehmen, dass eine Reisewegbefragung erst am Ende der Anhörung erfolgen sollte.

Die Anhörung ist Kernelement des asylrechtlichen Verfahrens. Die **Antragsteller müssen sich hier besonders fokussieren auf ihre – oftmals psychisch belastenden – Erlebnisse und persönlichen Ängste**. Es muss gewährleistet sein, dass eine Reisewegbefragung die Ermittlung der wesentlichen Tatsachen nicht überlagert. Daher sollte diese Reisewegbefragung – sofern sie überhaupt relevant für das Fluchtgeschehen ist – erst am Ende der Anhörung, also nach der Darstellung des Verfolgungsschicksals, erfolgen. So bleibt auch die Chronologie der Darstellung erhalten, denn die Flucht findet zeitlich nach den fluchtauslösenden Umständen statt. Aus der Unglaubhaftigkeit bestimmter Darlegungen bezüglich des Reisewegs darf nicht auf die Unglaubhaftigkeit des Vorbringens zum Verfolgungsschicksal geschlossen werden, zumal falsche Angaben bezüglich des Reisewegs anders motiviert sind. Eine Änderung der Reihenfolge der Befragung kann auch zu einer vertrauensvolleren Atmosphäre während der Anhörung beitragen. Das Bundesamt erhält aber dennoch alle Informationen, die es benötigt.

6. Qualifizierte DolmetscherInnen

Dem Antrag, nur speziell ausgebildete Dolmetscherinnen und Dolmetscher, die sich in beiden Sprachen fließend und fehlerfrei ausdrücken können, im Asylverfahren einzusetzen (Antrag, S. 3); sowie ein Bewertungssystem, über das ungeeignete Dolmetscherinnen und Dolmetscher identifiziert werden können, einzuführen (Antrag, S. 4), ist zuzustimmen.

⁵² Siehe PRO ASYL Stellungnahme zum Entwurf eines x-ten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes – Einstufung Georgiens, der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten, 12.07.2018, abrufbar unter https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2018-07-12-PRO-ASYL_Stellungnahme-zum-GE-sichere-HKL.pdf.

DolmetscherInnen, die im Rahmen der Anhörung zum Einsatz kommen, tragen ebenfalls eine wesentliche Verantwortung. Während der Inhalt des zu übersetzenden Textes mitunter sehr emotional und verstörend wirken kann, müssen sie in ihrer Rolle dennoch konsequent als Sprachrohr dienen. Dementsprechend sollten **nur speziell ausgebildete SprachmittlerInnen**,⁵³ die sich in beiden Sprachen fließend und fehlerfrei ausdrücken können, im Asylverfahren eingesetzt werden. **Fortbildungen sowie eine psychologische Supervision sollten angeboten werden.**

AnhörerInnen müssen angemessen intervenieren, wenn SprachmittlerInnen aus ihrer Rolle fallen, u.a. auch dann, wenn ein längerer Sprachbeitrag der betroffenen Person nur verkürzt zusammengefasst wird. Damit aber nicht erst im Einsatz – und damit oftmals zu spät – Probleme auffallen, muss ein **Bewertungssystem** eingeführt werden, über das ungeeignete DolmetscherInnen identifiziert werden können.

Sollte sich im Nachhinein herausstellen, dass ungeeignete DolmetscherInnen bereits in vorherigen Anhörungen im Einsatz waren, muss **in diesen Fällen nachgeschaut** werden und die Betroffenen bzw. ihr Rechtsbeistand informiert werden. Nicht nachvollziehbar ist beispielsweise, dass im Jahr 2017 über 2000 ÜbersetzerInnen vom BAMF wegen schlechter Dolmetscherleistung entlassen wurden, die entsprechenden Bescheide aber nicht einmal im Rahmen der Internen Revision des BAMF stichprobenartig überprüft wurden.⁵⁴ Dies gilt erst Recht, wenn Hinweise vorliegen, dass gegen die Neutralitätspflicht verstoßen wurde.⁵⁵

Schließlich – so banal es klingen mag – muss seitens des BAMF sichergestellt werden, dass DolmetscherInnen mit den richtigen Sprachkenntnissen in der Anhörung eingesetzt werden. So kann es beispielsweise Unterschiede machen, wenn ein afghanischer Antragsteller Dari oder Farsi spricht.

7. Erhebung erforderlicher Beweise

Dem Antrag, dass das BAMF alle erforderlichen Beweise zu erheben und aktuelle Herkunftslandinformationen konsequent zu berücksichtigen und Asylsuchende bei der Beschaffung von Nachweisen finanziell zu unterstützen (z.B. bei Attesten), ist zuzustimmen (Antrag, S. 3).

a) Berücksichtigung von Herkunftslandinformationen

In einem Asylverfahren vor Entscheidung alle erforderlichen Beweise zu erheben und aktuelle Herkunftslandinformationen konsequent zu berücksichtigen, sollte eine Selbstverständlichkeit sein. In der Entscheidungspraxis fällt jedoch auf, dass gerade bei den Hauptherkunftsländern eine restriktivere Entscheidungspraxis nicht immer erklärbar ist und sich nicht auf aktuelle Herkunftslandinformationen rückführen lässt. Am deutlichsten lässt sich dies anhand der Praxis zu **Syrien** verdeutlichen:

⁵³ Zur Konkretisierung des Dolmetscher-Begriffs und der besonderen Bedeutung im Asylverfahren siehe auch Jaber, Die Bedeutung des Sprachmittlers im Asylverfahren, ZAR 2017, 318.

⁵⁴ Vgl. dazu auch PRO ASYL, Interner Revisionsbericht des BAMF deckt längst bekannte Mängel auf, News v. 02.06.2017, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/news/interner-revisionsbericht-des-bamf-deckt-laengst-bekannte-maengel-auf/>.

⁵⁵ Zur Problematik siehe nur Zeit, Feind hört mit, 22.11.2017, abrufbar unter <https://www.zeit.de/2017/48/bamf-asylbewerber-dolmetscher-bedrohung-bespitzelung>.

- Während SyrerInnen bis Beginn des Jahres 2016 vornehmlich Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zuerkannt bekamen, wandelte sich diese Entscheidungspraxis ab März 2016 hin zum **subsidiären Schutz** – und damit unmittelbar ab dem Zeitpunkt, ab dem der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte ausgesetzt wurde.⁵⁶ Auf eine andere Lageeinschätzung kann sich das BAMF hier nicht berufen.
- Noch drastischer ist die im März und April 2019 zu beobachtende Entwicklung, nach der mehrere syrische Schutzsuchende nur noch nationale **Abschiebungsverbote** bekommen haben. Aktuell soll es einen Entscheidungsstopp geben. Faktisch lässt sich diese Änderungspraxis nicht begründen: Der jüngste Lagebericht aus November 2018 des Auswärtigen Amtes spricht deutlich von einer unveränderten Gefährlichkeit landesweit. Wenn das Bundesamt seine Entscheidungspraxis ändern will, braucht es zunächst eine andere Informationslage anerkannter Quellen, nicht umgekehrt.⁵⁷

b) Berücksichtigung von Attesten und finanzielle Unterstützung

Ebenso problematisch sind losgelöst von Herkunftslandinformationen die Beweiserhebungen zu Umständen im Einzelfall. Dazu gehört auch eine genauere Untersuchung bei gesundheitlichen Problemen, wie beispielsweise bei Fragen von Verletzungen durch Folter im Rahmen einer Schutzprüfung.

Grundsätzlich gilt der Amtsermittlungsgrundsatz im Asylverfahren, gemäß § 24 Abs. 1 AsylG hat das Bundesamt den Sachverhalt aufzuklären und die erforderlichen Beweise zu erheben. Zwar trifft zugleich die Asylantragstellenden eine Darlegungspflicht, d.h. sie sind gehalten alle asylrelevanten Tatsachen, von denen das BAMF keine Kenntnis hat, vorzutragen – dabei reicht aber grundsätzlich ein mündlicher Vortrag. **Trägt eine geflüchtete Person nun z.B. vor, dass eine schwerwiegende Krankheit besteht, so ist das BAMF prinzipiell verpflichtet, dieser Information nachzugehen und diese bei Zweifeln zu verifizieren.**

Durch Anforderungen an ärztliche Atteste im Asylverfahren wird dieses Stufenverhältnis zwischen Darlegungspflicht und Sachverhaltsermittlung aber konterkariert. Die Dienstanweisungen des BAMF sehen aber vor, dass wenn es dem Vortrag noch nicht glaubt, nicht das BAMF eine ärztliche Untersuchung ermöglichen muss, sondern der Betroffene selbst einen Nachweis erbringen muss (wobei das ja schon einem Beweis gleichkäme). Hier stellt sich insbesondere das Problem der Finanzierung. Laut Dienstanweisungen müssten die Kosten nicht übernommen werden, wenn der Betroffene noch in der Darlegungspflicht steht.⁵⁸ So wird dem Betroffenen erst Recht die Möglichkeit genommen, seinen Vortrag zu „beweisen“. Im Rahmen von beschleunigten Verfahren oder unter Bedingungen wie den AnKER-Einrichtungen ohne Unterstützung durch ent-

⁵⁶ Bis Anfang 2016 erhielten fast 100 % der Betroffenen SyrerInnen Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, mit Eintreten der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte, fiel diese Zahl drastisch, vgl. dazu auch PRO ASYL, Stellungnahme Familiennachzugsneuregelungsgesetz vom 07.06.2018, abrufbar unter https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2018-06-07-PRO-ASYL_Stellungnahme-zum-GE-Familiennachzugsneuregelungsgesetz.pdf.

⁵⁷ Auch das Bundesinnenministerium hat bisher diese Änderung nicht gebilligt, siehe Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Stephan Mayer auf eine mündliche Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke von der Linksfraction vom 3.4.2019, abrufbar unter https://www.ulla-jelpke.de/wp-content/uploads/2019/04/Plenarprotokoll-19_91_%C3%84nderung-Leits%C3%A4tze-SYR_Jelpke.pdf.

⁵⁸ BAMF, DA-Asyl, Stand 21.02.2019. zu Krankheitheitsbedingten Abschiebungsverböten, S. 8

sprechende BeraterInnen sind diese **Nachweispflichten** schließlich **kaum erfüllbar**, wie untenstehender Fall zeigt.

Auch die Anforderungen an ärztliche Atteste selbst sind besonders hoch. Wenn aber die antragstellende Person aber unter Umständen zunächst ein aus Sicht des BAMF unzureichendes Attest vorgebracht wurde, so ist diese **Person zwingend darauf hinzuweisen, bevor eine ablehnende Entscheidung mangels qualifiziertem Attest ergeht**. Der Fall kann also erst dann entscheidungsreif sein, wenn der Entscheider darauf hingewiesen hat und die Möglichkeit eines Nachtrags gegeben hat. Dies gilt umso mehr, als dass die anhörende und entscheidende Person unterschiedlich sind und der/die AnhörerIn nicht auf etwaige Mängel bei einem schon vorliegenden Attest hingewiesen hat.

PRAXISBEISPIEL

Im September 2018 kam der Betroffene in desolatem Gesundheitszustand am Flughafen Frankfurt am Main an. Er berichtet von Folterungen am Rücken, Fingern und Geschlechtsteil während einer Inhaftierung im Kongo. Schon in der Anhörung demonstrierte er seine Wunden und beschrieb, wie es dazu gekommen ist. Die Wunden wurden nicht bestritten. Der BAMF-Mitarbeiter (Sonderbeauftragter für Traumatisierte und Folteropfer) teilte während der Anhörung mit, dass ihm die medizinische Sachkenntnis fehle, um die Möglichkeit von Folterauswirkungen zu überprüfen. Statt der Durchführung einer medizinischen Begutachtung wurde der Antrag aber bereits am zweiten Tag nach der Anhörung als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt. Folter wurde hier also per se als Ursache für die Verletzungen ausgeschlossen – eine unhaltbare Entscheidung, die dennoch nicht vom VG Frankfurt am Main im Eilverfahren aufgehoben wurde (die Klage in der Hauptsache ist aber weiterhin anhängig). Lässt sich die Ursache nicht unmittelbar klären, so mag dies noch keinen Schutz begründen – wohl aber die Verpflichtung, hier genauer nachzuforschen. Denn selbst wenn das BAMF Zweifel an Einzelheiten des Vortrags hat, so kann es nicht »offensichtlich ausschließen«, dass die Narben und Wunden nicht von Folter stammen, es ist eben nur (noch) nicht vollends davon überzeugt. Da der Fall dann noch nicht entscheidungsreif ist, besteht Anlass zur Weiterermittlung. Tatsächlich wurde er aber nach diesem Schnellverfahren abgeschoben.

Im vorliegenden Fall kommt erschwerend hinzu, dass der Antragsteller vor seiner Anhörung von dem für den Transitbereich des Flughafens zuständigen Arzt untersucht wurde, von diesem aber keinerlei Atteste/Arztberichte erhalten hat, die in das Verfahren hätten eingeführt werden können. Der Rechtsanwalt konnte den Arzt vor der Abschiebung nicht mehr kontaktieren, ihm wurden die Kontaktdaten auch nicht durch das Regierungspräsidium weitergeleitet (Anfrage blieb unbeantwortet). **Solche Schnellverfahren werden den europarechtlichen Anforderungen, gerade bei vulnerablen Schutzsuchenden die Verfahren angemessen zu gestalten, nicht gerecht (insb. (Art. 24 Abs. 3 i.V.m. Art. 31 Abs. 8 EU-AsylverfahrensRL) und können die Betroffenen, wie in diesem Fall, schweren Gefahren aussetzen.**

8. Konkrete Prüfung des Einzelfalls

Dem Antrag, alle im Rahmen der Anhörung vorgetragenen Gründe im Rahmen der Bescheiderstellung sorgfältig zu prüfen und zu bewerten; die Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Angaben neutral und anhand objektiver Kriterien zu erfolgen, den wesentlichen Sachverhalt im Bescheid vollständig darzustellen und dass die rechtliche Bewertung des Einzelfalls sowie deren konkrete Begründung nicht aus Textbausteinen bestehen dürfen, ist zuzustimmen (Antrag, S. 3).

Eine individuelle, sorgfältige Prüfung des Einzelfalls ist das Kernelement eines rechtsstaatlichen Asylverfahrens. Pauschale Ablehnungen, unzureichende Begründungen, Textbausteine ohne Subsumtion verbieten sich. Es besteht nach wie vor in jedem Einzelfall ein individueller Anspruch auf Prüfung – nach dem Asylgesetz, dem Grundgesetz, dem europäischen Recht sowie der Genfer Flüchtlingskonvention.⁵⁹

PRO ASYL hat immer wieder auf **unzureichende Prüfungen** hingewiesen. Auch erstinstanzliche VerwaltungsrichterInnen berichten gegenüber Fachorganisationen wie PRO ASYL häufig davon, dass sie sich oftmals in der Aufgabe sehen, den vor ihnen liegenden Fall „ganz von vorne“ prüfen zu müssen, da Anhörungsprotokolle oder Bescheide völlig unzulänglich sind oder nicht auf die konkreten Besonderheiten des Einzelfalles geachtet werden. Dies stellt eine **besondere Belastung für die Verwaltungsgerichte**, aber auch für den Betroffenen dar und **könnte vom BAMF schnellstens behoben werden** – sowohl künftig durch qualitative Verfahren als auch rückwirkend durch den Prüfung bereits ergangener negativer Entscheidungen.⁶⁰

a) Pauschale Ablehnungen

Wenn Asylanträge nur noch „abgearbeitet“ werden, wenn nur noch die Fallzahlen und die Entscheidungsquoten im Fokus stehen, besteht die Gefahr, dass der konkrete Sachverhalt im Einzelfall in den Hintergrund tritt. Sicherlich kann sich ein/e MitarbeiterIn bei der Definition von bestimmten Begriffen Textbausteine bedienen – aber die Subsumtion, also die Prüfung bezogen auf den Einzelfall, muss immer individuell erfolgen.

Der Trend einer Pauschalisierung und einer abstrakten Verwendung von Textbausteinen losgelöst des Einzelfalls oftmals an Bescheiden zu **Afghanistan** zu erkennen: Während eine Verfolgung oftmals (fälschlicherweise) nicht geprüft oder gar nicht infrage gestellt wird, werden Ablehnungen regelmäßig mit dem Vorliegen einer sogenannten „inländischen Schutzalternative“ verneint. Diese „interne Schutzalternative“ soll in aller Regel Kabul sein, außerdem wird auf Großstädte wie z. B. Herat oder Masar-e Scharif abgestellt.

Zwar erlaubt das Flüchtlingsrecht einen solchen Verweis, allerdings nur dann, wenn die Person am neuen Ort sicher ist bzw. Schutz findet (§ 3e Abs. 1 Nr. 1 AsylG) und „sicher und legal in diesen Landesteil reisen kann, dort aufgenommen wird und vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er sich dort niederlässt“ (§ 3e Abs. 1 Nr. 2 AsylG).⁶¹ Es muss sich mithin um einen „zumutbaren“ Ort handeln, wo die betroffene Person ihren Lebensunterhalt verdienen, eine Unterkunft finden und medizinische Versorgung erhalten kann. Doch selbst wenn kein Flüchtlings-

⁵⁹ Dies gilt selbst dann, wenn Herkunftsstaaten als „sichere Herkunftsländer“ eingestuft werden. Auch hier besteht ein Anspruch auf individuelle Prüfung, wenngleich „vermutet“ wird, dass eine Verfolgung nicht besteht.

⁶⁰ Siehe B. 4.

⁶¹ Regelung gilt ebenso für den subsidiären Schutz, vgl. § 4 Abs. 3 i.V.m. § 3e AsylG.

status zuerkannt wird, müssen dann Abschiebungsverbote geprüft werden, namentlich ob die konkrete Person trotz der Sicherheitssituation und der katastrophalen Lebensbedingungen vor Ort rückgeführt werden kann. Auch hier müssen also tatsächliche Bedingungen wie Unterkunft, Nahrung, medizinische Versorgung etc. geprüft werden – und zwar individuell, ein pauschaler Verweis auf die allgemeine Situation in einer Stadt genügt nicht.

Speziell für Afghanistan hat das Auswärtige Amt ebenfalls in seinem jüngsten Lagebericht aus Mai 2018 die Bedeutung der individuellen Gegebenheiten betont und einen ganzen Kriterienkatalog aufgestellt: Danach hingen die Lebensbedingungen des Einzelnen häufig von seiner **Stellung im örtlich herrschenden Machtgefüge** sowie seinem **Verhältnis zu den jeweils daran beteiligten Gruppierungen** ab und würden von der **Stabilität der örtlichen Machtverhältnisse** beeinflusst. Seine Bedrohung könne nur unter **Berücksichtigung regionaler und lokaler Gegebenheiten** und »unter **Einbeziehung sämtlicher individueller Aspekte** des Einzelfalls« (UNHCR) wie **Ethnie, Stamm, Konfession, Geschlecht, Familienstand** und **Herkunft** beurteilt werden.⁶² Auch eine Prüfung dieser sehr ausdifferenzierten Punkte fehlt häufig.

Schließlich stellt UNHCR in seinen neuesten Richtlinien aus August 2018 zu Afghanistan fest: „Im Hinblick auf die gegenwärtige Sicherheitslage, die Menschenrechtslage sowie die humanitäre Situation ist Kabul generell keine interne Schutzalternative.“⁶³ Wenn das BAMF nun diese Einschätzung, die schon europarechtlich nach Art. 8 der EU-Qualifikationsrichtlinie zu berücksichtigen ist, widerlegen will, muss es sich inhaltlich präzise damit auseinandersetzen.

All diese Prüfungspunkte müssen nacheinander abgehandelt werden und konkret geprüft werden. Ein allgemeiner Verweis auf die Sicherheitslage vor Ort kann – insbesondere nach dieser UNHCR-Einschätzung – nicht genügen. Dies gilt umso mehr, wenn über afghanische Staatsangehörige entschieden wird, die bereits im Kindesalter mit ihrer Familie Afghanistan verlassen haben (sog. „faktische Iraner“). Zwar stellen die Textbausteine oftmals eine desolate Lage in Kabul dar, handeln die „Widerlegung“ von Problemen im Einzelfall dann aber mit einer kurzen Feststellung, dies alles reiche trotzdem nicht für ein Abschiebungsverbot aus, ab.

b) Vorschnelle o.u.-Ablehnungen

Besonders auffällig sind auch die Entwicklungen der Entscheidungen als »offensichtlich unbegründet« in den sog. Flughafenverfahren, anhand derer stark gezweifelt werden muss, ob hier stets eine ausreichende Prüfung stattgefunden hat.

Im Rahmen der Flughafenverfahren nach § 18a AsylG durchlaufen die Betroffenen, die über den Flughafen ankommen, noch im Transitbereich des Flughafens ein extrem **beschleunigtes Verfahren**.⁶⁴ Innerhalb zwei Tagen nach Ankunft muss bereits die Bundesamtsentscheidung vorliegen. Auch der rechtliche Schutz ist wiederum verkürzt, wobei hier nach Anhörung der Kontakt zu ei-

⁶² Siehe auch PRO ASYL, Zum Lagebericht zu Afghanistan des Auswärtigen Amtes: Neue Erkenntnisse erfordern Neuprüfung, 03.07.2018, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2018-05-03-Stellungnahme-PA-zu-Lagebericht-Afghanistan-2018.pdf>.

⁶³ Freie Übersetzung, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan, 30.08.2018, abrufbar unter: www.refworld.org/docid/5b8900109.html; vgl. zu alledem: Neue UNHCR-Richtlinien: Abschiebungen sind dringend auszusetzen, News vom 07.09.2018, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/news/neue-unhcr-richtlinien-abschiebungen-sind-dringend-auszusetzen/>.

⁶⁴ Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen siehe BVerfG, Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93.

nem Rechtsbeistand garantiert werden muss. Wenn der BAMF-Bescheid den Antrag als »offensichtlich unbegründet« ablehnt, ist den Betroffenen die Einreise zu verweigern (§ 18a Abs. 3 AsylG). Als »offensichtlich unbegründet« kann ein Antrag aber nur gelten, wenn die Voraussetzungen für eine Flüchtlingszuerkennung offensichtlich nicht vorliegen, etwa weil das Vorbringen nicht substantiiert ist, widersprüchlich ist, oder offenkundig den Tatsachen nicht entspricht (§ 30 AsylG).

Bereits im Rahmen der dokumentierten Fälle des Memorandums für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland aus 2016 fällt auf, dass eine sorgfältige, objektive und unparteiische Prüfung meist fehlte. Insbesondere die Verhandlungsführung während der Anhörung scheint in Flughafenverfahren nach Auswertung der Fälle besonders unangebracht zu sein und eine angemessene Prüfung der Asylanträge innerhalb der kurzen Fristen kaum möglich.⁶⁵

Heute scheint sich diese Situation noch verschlechtert zu haben: Die Ablehnungsquote als »offensichtlich unbegründet« stieg von **11,8 % in 2015**, 24,9 % in 2016, 28,6 % in 2017 auf **44,85 % in 2018**.⁶⁶ Fast eine Vervierfachung innerhalb von vier Jahren. Dabei ist gerade in diesem Bereich erhöhte Sorgfalt erforderlich und das BAMF ist verpflichtet, entsprechend nachzuforschen und gegebenenfalls Beweise zu erheben, wenn entsprechender Anlass dazu besteht, wie unten stehender Fall zeigt.

PRAXISBEISPIEL

Eine Fehlentscheidung innerhalb kürzester Zeit ohne ausreichende Prüfung kann zu fatalen Konsequenzen führen. Ein Iraner, der im Februar 2019 als »offensichtlich unbegründet« im Flughafenverfahren München abgelehnt wurde, **ist unmittelbar nach Abschiebung in den Iran inhaftiert worden**. Dabei hat er in der Anhörung genau von der drohenden Inhaftierung berichtet: Er gehöre einer verfolgten Glaubensgemeinschaft an, weswegen er nach einer Razzia während eines Treffens mit anderen Glaubensangehörigen festgenommen wurde. Schließlich erging gegen ihn ein Urteil von sechsjähriger Haft und dreijährigem Exil, wobei er darüber hinaus weitere unabsehbare Konsequenzen befürchtet. Das BAMF und anschließend im Eilverfahren das VG München haben ihm dies aber vor allem deswegen nicht geglaubt, weil er das entsprechende Urteil nicht im Original mit sich geführt hat, sondern lediglich in Kopie. Als anschließend die Originaldokumente durch Kontakte vor Ort nachgereicht wurden, genügte dies einem erneuten Eilantrag vor dem VG München ebenfalls nicht, da sich bei einzelnen Daten im Vortrag Widersprüche ergeben hätten. Das iranische Urteil selbst aber wurde nicht bestritten.

Auch hier kam das BAMF der Amtsermittlungspflicht nicht nach. Selbst wenn es Zweifel am Vortrag hätte, hätte es sich mit dem iranischen Urteil auseinandersetzen müssen. Zumindest hätte es Anlass zu weiteren Ermittlungen gegeben – eine Entscheidung als »offensichtlich unbegründet« ist dann jedenfalls rechtlich nicht mehr möglich. **Diese Fehlentscheidung hat nun dramatische Folgen: Direkt nach Ankunft wurde der Betroffene inhaftiert, die von ihm vorgetragene Angst vor einer Inhaftierung hat sich bewahrheitet.**

⁶⁵ Siehe Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland, dazu A. I, S. 28.

⁶⁶ Siehe Ergänzende Asylstatistiken 2016 – 2018, BT-Drs. 18/11262, BT-Drs. 19/1371(neu), BT-Drs. 19/8701, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/112/1811262.pdf>, <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/013/1901371.pdf> und <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/087/1908701.pdf>.

9. Keine Trennung von AnhörerIn und EntscheiderIn

Dem Antrag, dass die Sachentscheidung über den Asylantrag von derjenigen Person zu treffen ist, die die Anhörung durchgeführt hat, ist zuzustimmen (Antrag, S. 3).

Immer wieder hat PRO ASYL und zivilgesellschaftliche AkteurInnen in Gesprächen mit dem BAMF auf die Problematik der Trennung von anhörende und entscheidende Person hingewiesen. Zu begrüßen ist zwar, dass auch seitens des BAMF wieder beide Aufgaben auf eine Person fallen sollen, in der Praxis ist dies jedoch nicht gewährleistet.

Im Asylverfahren kommt es essentiell auf die Glaubwürdigkeit der antragstellenden Person an.⁶⁷ Es liegt auf der Hand, dass eine Trennung von AnhörerIn und EntscheiderIn maximal im Ausnahmefall erfolgen darf. Bei einer solchen Trennung trifft der/die EntscheiderIn die Entscheidung über den Schutz im Einzelfall anhand eines Protokolls, das der/die Anhörende angefertigt hat – und selbst immer wieder von schlechter Qualität ist.

Problematisch daran ist, dass auch die subjektiven Erfahrungen in der Anhörung entscheidungsrelevant sein können – schließlich kann auch die Art des Vortrags und viele Kleinigkeiten die Glaubwürdigkeit der Person beeinflussen. Dies gilt umso mehr, als dass noch immer Protokolle auffallen, in denen trotz längerer Befragung die Antworten relativ kurz ausfallen. Dies kann sowohl bei der Übersetzung durch die/den DolmetscherIn passieren oder bei dem Diktat zum Protokoll. Enthält das Protokoll Widersprüche durch Übersetzungsfehler, Fehleinschätzungen des/der Anhörenden bezüglich der Situation im Herkunftsland oder andere Missverständnisse, kann dies zur Verweigerung des Schutzes führen und damit fatale Folgen haben.

10. Qualitätssicherung durch systematischen Vergleich von Bescheid und Anhörungsprotokoll

Dem Antrag, eine effektive Qualitätssicherung aller verfahrensrelevanter Arbeitsvorgänge (einschließlich Registrierung, Antragstellung, Anhörung, Bescheidfassung, bei Klagen vor dem Verwaltungsgericht auch das Prozessreferat) umgehend umzusetzen; offensichtlich fehlerhafte Bescheide von Amts wegen aufzuheben, ist zuzustimmen (Antrag, S. 4).

Es ist zu begrüßen, dass das BAMF Qualitätssicherung in Angriff genommen hat. Insbesondere sollte seit September 2017 die „Prüfung aller Bescheide im Vier-Augen-Prinzip vor Ort“ eingeführt werden.⁶⁸ Dennoch werden Bescheide erstellt, bei denen nicht erkennbar ist, wie diese ein 4-Augen-Prinzip durchlaufen haben können. Es ist dringend darauf hinzuwirken, dass **eine ernsthafte Kontrolle** stattfindet. Das derzeitige Konzept kann dafür nicht ausreichen: Allein die Bescheide, nicht auch die Anhörungsprotokolle, sollen überprüft werden. Ein tatsächlicher Vergleich also zwischen Sachvortrag und Entscheidung findet nicht statt, der Bescheid ist inhaltlich nicht zu überprüfen. Zudem ist gerade das Anhörungsprotokoll das entscheidende Dokument des gesamten Asylverfahrens. Wenn hier Fehler passieren, wirkt es sich auf den gesamten weiteren Vorgang einschließlich der Gerichtsverfahren aus. Auch heute noch erreichen uns Protokolle, in

⁶⁷ Vgl. nur BVerfG, Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93, Rn. 121.

⁶⁸ BAMF, Zahl der offenen Asylverfahren sinkt unter 100.000, Mitteilung vom 11.10.2017, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2017/20171011-am-offene-asylverfahren-unter-100000.html?nn=3798410>.

denen die Protokollierung unverständlich ist oder aber auffällt, dass bestimmte Nachfragen nicht gestellt wurden. Im Protokoll können zudem Hinweise darauf gefunden werden, wenn es Übersetzungsprobleme gegeben hat. Wenn eine Anhörung mehrere Stunden gedauert hat, die Niederschrift aber nur sehr verkürzte Antworten enthält, kann das ein Hinweis auf eine unvollständige bzw. stark vereinfachte Übersetzung sein – was wiederum hinsichtlich Widersprüchen oder Glaubwürdigkeitsfragen entscheidend ist.

Es ist daher dringend zu fordern, dass eine echte Kontrolle nur dann erfolgen kann, wenn das Anhörungsprotokoll und der Bescheid gemeinsam geprüft werden. Gleiches gilt für andere entscheidende Dokumente, wenn beispielsweise ein ärztliches Attest eine tragende Rolle spielt.

11. Prozessreferate im Rahmen der Qualitätssicherung

Dem Antrag, dass auch die Prozessreferate in die Maßnahmen zur Qualitätssicherung einzubeziehen ist, ist zuzustimmen (Antrag, S. 4). Ebenso begrüßenswert ist der Vorschlag, dass Prozessreferate die Gerichtsentscheidungen als „Feedback-Quelle“ auswerten sollen (Antrag, S. 4).

Auch die Prozessreferate müssen in die Maßnahmen zur Qualitätssicherung miteinbezogen werden. Auch hier können Fehler auftreten, die BAMF-intern schneller selbst korrigiert werden könnten, als über das Gerichtsverfahren. Dies fördert neben der Effizienz auch die Qualität im gesamten Asylverfahren, was prozessrechtliche Vorgänge mit einschließt. Die MitarbeiterInnen sind ebenfalls für eine Vielzahl an Fällen zuständig. Dabei darf nicht erneut das Argument einer – vermeintlichen – Verfahrensbeschleunigung zulasten der Qualität genutzt werden. Eine Qualitätssicherung wie beispielsweise ein umfassendes **4-Augen-Prinzip** würde auch hier zu mehr Effizienz und Beschleunigung führen können, wie unten stehendes Beispiel zeigt.

Ohnehin können die Erfahrungen der AnhörerInnen und EntscheiderInnen und die des Prozessreferates nicht unabhängig voneinander betrachtet werden. Sollte das Bundesamt vor Gericht verlieren, so können diese Fälle entscheidende Hinweise geben, wo es Probleme beim BAMF geben könnte, um so letztlich die Qualität aller Bereiche des Bundesamtes im Asylverfahren zu verbessern.

Letztlich muss das Prozessreferat auch die Klage gegen einen negativen Bescheid zum Anlass nehmen, außerhalb des Gerichtsverfahrens die Entscheidung bei offensichtlichen Mängeln unmittelbar aufzuheben. Dies würde einen großen Beitrag zur Entlastung der Verwaltungsgerichte beitragen (siehe auch Kapitel B.4.).

PRAXISBEISPIEL

Im Dezember 2018 beispielsweise verweigerte das Prozessreferat rechtswidrig die Zuerkennung von Familienasyl – trotz unstreitigen Vorliegens aller gesetzlichen Voraussetzungen. Dennoch beginnt das vorherige Schreiben aus dem Prozessreferat mit fragwürdigem Ton selbst gegenüber dem Gericht: „Die Beklagte ist sich wohl bewusst, dass für die Exekutive (wie übrigens auch für die Judikative) die Bindung an die Gesetze, an die Rechtsordnung, gilt.“ Erst durch die Intervention von PRO ASYL wurde seitens des BAMF das Gerichtsverfahren für erledigt erklärt und der Schutz erteilt. Eine vorherige Kontrolle im Prozessreferat hätte dies vorher selbst erkennen und sofort richtig stellen können.

12. Kommunikation während Gerichtsverfahren

Dem Antrag, einen Automatismus einzuführen, dass Ausländerbehörden vom BAMF über anhängige Klagen bzw. Eilanträge sowie sonstige Verabredungen und Eilrechtsbeschlüsse informiert werden, um rechtswidrige Abschiebungen zu vermeiden, ist zuzustimmen (Antrag, S. 4).

Da im Asylprozessrecht unterschiedliche Regelungen zur aufschiebenden Wirkung gelten und hier sowohl Hängebeschlüsse, Stillhalteabkommen und Eilbeschlüsse eine entscheidende Rolle spielen, ist die Kommunikation zwischen den Beteiligten einschließlich der Ausländerbehörde essentiell. Denn eine Fehlkommunikation kann hier drastische Konsequenzen haben: Insbesondere im vergangenen Jahr kam es zu rechtswidrigen Abschiebungen, die auf einer fehlerhaften Kommunikation des Bundesamtes zur Ausländerbehörde während gerichtlicher Verfahren beruhen – einschließlich rechtswidriger (Ketten-)Abschiebungen nach Afghanistan, einem Kriegs- und Krisengebiet, in welchem nach wie vor Menschen verfolgt werden.⁶⁹

Das Bundesamt prüft täglich Fälle, in denen die Entscheidung für oder gegen den Flüchtlingsschutz bzw. eine Abschiebung eine Entscheidung über Leben und Tod sein kann. Im Verfahren gehört es zum Kern seiner Pflichten, seine Abläufe so zu organisieren, dass niemand während eines noch offenen Verfahrens abgeschoben wird. Die Aktenführung und die Kommunikation mit Behörden und Gerichten sind zwingend so zu organisieren, dass es zu Missverständnissen jedenfalls an diesem Punkt nicht kommen kann.

Exkurs: Vorschlag aus dem Bundesinnenministerium

Weitere Fragen wirft der Referentenentwurf zum Asylprozessrecht aus dem Bundesinnenministerium auf. Statt die Kommunikationsprobleme zu beheben will er eine bereits bestehende Mitteilungspflicht des Bundesamtes nach § 40 Abs. 2 AsylG zusätzlich streichen.⁷⁰ Zwar wird in der Gesetzesbegründung auf eine Neuregelung in § 38 Abs. 2 AsylG-E verwiesen, doch ist dieser Anwendungsbereich beschränkt und zielt vor allem auf eine Kommunikation Richtung Verwaltungsgericht und der Beteiligten. Zwingend sicherzustellen ist vielmehr ein Automatismus der Kommunikation des BAMF gegenüber der Ausländerbehörde einzuführen, damit gerade rechtswidrige Abschiebungen in jedem Fall verhindert werden.

PRAXISBEISPIEL

Ein syrisches Ehepaar mit drei Kindern sollte nach dem Willen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aus Sachsen nach Rumänien zurückgeschickt werden, da sie dort – auf dem Papier – subsidiären Schutz erhalten habe. Aufgrund der dort herrschenden Umstände hat die Familie jedoch Klage eingereicht. Die Klage hatte in diesem Fall aufschiebende

⁶⁹ Siehe beispielsweise PRO ASYL, Rechtswidrige Abschiebung von Nasibullah S. nach Afghanistan, Presseerklärung vom 18.07.2018, <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/rechtswidrige-abschiebung-von-nasibullah-s-nach-afghanistan/>.

⁷⁰ Zwar wird in § 38 Abs. 2 AsylG-E dann auf eine Mitteilungspflicht nach § 36 Abs. 2 AsylG verwiesen, diese bezieht sich allerdings auf die „Beteiligten“ und betont die Zustellung an das VG, darunter fällt in der Regel nicht auch die Ausländerbehörde. Dringender ist ohnehin ein Automatismus bei allen Verfahren über eine Unterrichtungspflicht nach § 40 AsylG einzuführen.

Wirkung. Das heißt, solange das Gerichtsverfahren läuft, kann sie nicht abgeschoben werden.

Dennoch hat das BAMF den sächsischen Behörden eine Fehlinformation über diese aufschiebende Wirkung zukommen lassen und die Abschiebung damit frei gegeben. Erst in einem zweiten Gerichtsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Dresden gibt das BAMF zu: Es habe fälschlicherweise diese Fehlinformation weitergegeben, woraufhin das VG Dresden die unverzügliche Rückholung anordnete. Für die Rückholung wiederum ist das Land Sachsen zuständig. Trotz klarer Rechtslage dauerte es rund zwei Monate und benötigte mehrfache Aufforderungen des Flüchtlingsrats Sachsen, bis die Eltern mit ihren Kindern wieder nach Deutschland zurückgeholt wurden. Die ersten Tage war die Familie in Rumänien obdachlos. Nur mit Unterstützung des Rumänischen Flüchtlingsrates konnte ihr wenigstens Obdach in einer Garage vermittelt werden (zu alledem vgl. PRO ASYL, Wegen BAMF-Fehler: Erneute rechtswidrige Abschiebung, Presseerklärung vom 18.10.2018, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/wegen-bamf-fehler-erneute-rechtswidrige-abschiebung/>).

13. Regelmäßige Überprüfung negativer Asylbescheide

Bei seinen bisherigen internen Überprüfungen hat sich das BAMF primär auf die Kontrolle positiver Bescheide konzentriert. Auch bei der Internen Revision des BAMF, als 2.000 positiv beschiedene Fälle syrischer und afghanischer Flüchtlinge untersucht wurden, wurden zwar Mängel bekannt, die Erkenntnis aber nicht auf negative Bescheide übertragen: Mangelhafte Sachverhaltsaufklärung, unvollständige Dokumentation der Anhörungen und Bescheide allein auf Textbausteinbasis,⁷¹ all dies sind Fehler, die sich bei negativen Entscheidungen fatal auswirken könnten. Die logische Konsequenz wäre also spätestens nach solch einer Untersuchung, sich auch negative Entscheidungen anzuschauen, um hier gegebenenfalls Abhilfe zu schaffen und etwaige strukturelle Defizite zu erkennen. Ein reiner Verweis auf die Verwaltungsgerichte ist dabei nicht ausreichend, um strukturelle Probleme zu erkennen und wird auch nicht einem fairen, effizienten Verfahren dem Betroffenen gegenüber gerecht. Zudem besteht eine erhebliche Überlastung der Verwaltungsgerichte und auch der qualifizierten AnwältInnen, die nicht proportional zum Aufbau des BAMF-Personals mitwachsen konnten.

Für die künftige Qualitätssicherung ist es daher entscheidend, dass das **BAMF sich auch intern mit den negativen Bescheiden auseinandersetzt**. Hier ist eine regelmäßige Prüfung zwingend erforderlich und bei entsprechenden Mängeln zu korrigieren. Darüber hinaus muss eine Klage gegen einen Bescheid sofortiger Anlass sein, diesen intern zu überprüfen und ebenfalls bei Bedarf zu korrigieren. Dies dient nicht nur den Betroffenen, sondern gibt so dem BAMF eine Möglichkeit, häufiger auftretende Mängel grundlegend zu beheben.

Zu weiteren Maßnahmen der Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Rolle des BAMF siehe Kapitel B, insb. „**Alternativen zur Entlastung der Verwaltungsgerichte**“, B.4.

⁷¹ PRO ASYL, Interner Revisionsbericht des BAMF deckt längst bekannte Mängel auf, News v. 02.06.2017, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/news/interner-revisionsbericht-des-bamf-deckt-laengst-bekannte-maengel-auf/>.

B. Zum Asylprozessrecht (BT-Drs. 19/1319)

Je essentieller Rechte betroffen sind, desto gründlicher sollte ein Fall ermittelt werden und desto gründlicher sollte auch ein Gericht kontrollieren dürfen – so würde man vermuten, wenn es um die Ausgestaltung von Verfahrensrechten geht. Doch das Gegenteil ist der Fall: Gerade im Asylrecht, wo es um die Erkennung von Schutzbedarf vor Verfolgung, Gewalt, Willkür und Rechtlosigkeit geht, gibt es nur ein sehr verkürztes Sonderprozessrecht.

Im Vergleich zum regulären Verwaltungsprozessrecht nach der VwGO, wo es regelmäßig um Schankerlaubnisse, Baugenehmigungen, Fahrerlaubnisse, oder Jagdscheine geht, sind die Einschränkungen von Verfahrensrechten nicht gerechtfertigt. Während gegen eine Ablehnung einer Schankerlaubnis mehrfach vorgegangen werden kann und ausreichend Zeit eingeräumt wird, entsprechende Gründe vorzutragen und zu prüfen, ist bei existenziellen Entscheidungen im Flüchtlingsrecht, wo es um Rechtsgüter des Lebens, der Gesundheit und der Freiheit geht, regelmäßig nach der ersten Instanz unter beschleunigter Fristen Schluss. Eine Fehlentscheidung kann hier aber katastrophale Folgen haben: Während eine zu Unrecht verweigerte Baugenehmigung noch erteilt werden kann, führt eine Ablehnung von Schutz und letztlich eine Rückführung des Betroffenen zu irreparablen Menschenrechtsverletzungen.⁷² So heißt es auch in der Petition der Rechtsberaterkonferenz: **„Niemand darf sein Leben verlieren, weil sich die deutsche Rechtsordnung zu wenig Zeit für die Prüfung seines Anliegens nimmt.“**⁷³

Zudem zeigt die Praxis, dass dieser Systembruch „offensichtlich ineffektiv“ ist.⁷⁴ Die Verkürzungen wurden mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung eingeführt. Damit kann bei der heutigen Verfahrensdauer von der Registrierung bis zur Rechtskraft nicht argumentiert werden – ein Gerichtsverfahren dauerte 2018 durchschnittlich über ein Jahr. Warum es dann für Klagen und Begründungen auf zwei Wochen mehr oder weniger ankommen sollte, ist nicht nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund einer einheitlicheren Rechtsprechung ist eine Einschränkung von Rechtsmitteln ohnehin kontraproduktiv.

Erheblich rechtsverkürzende Unterschiede sind u.a.:

- Klagefristverkürzung auf 2 Wochen – statt 1 Monat
- Eilantragsfristverkürzung auf 1 Woche – statt fristungebunden
- Eilantragsfristverkürzung auf 3 Tage im Flughafenverfahren – statt fristungebunden
- Entscheidungen als „offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet“ durch das Verwaltungsrecht mit anschließendem Rechtsmittelausschluss – gibt es in der VwGO nicht

⁷² Siehe Praxisbeispiel unter A. III. 8., in der eine gerichtliche Entscheidung nicht verhinderte, dass der Betroffene unmittelbar nach Rückführung im Iran inhaftiert wurde.

⁷³ Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen. Dass Handlungsbedarf besteht, hat auch der Petitionsausschuss des Bundestages wie der Bundestag selbst im September 2016 gesehen. Die zugrundeliegende Petition der Rechtsberaterkonferenz hat die Ergänzung der Berufungszulassungsgründe des § 78 Abs. 3 AsylG um den Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils gefordert (Pet 1- 18-06-266-015918). Der Petitionsausschuss hat hierüber eine Empfehlung ausgesprochen und der Bundestag ist dem Ausschuss im September 2016 gefolgt (BT-Drucks. 18/9583).

⁷⁴ „Offensichtlich ineffektiv“, so Münch, Reuige Rückkehr zum allgemeinen Verwaltungsprozessrecht? Zur aktuellen Diskussion über Rechtsmittel im Asylverfahren, ZRP 2018, 193. Zu weiteren Problemen und der Forderung an die Angleichung des regulären Verwaltungsprozessrechts siehe nur Berlit, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, Asylmagazin 2019, 84.

- Berufungszulassungsgründe verkürzt – keine Berufung bei offensichtlich falschem Urteil, keine Berufung bei komplexen Rechtsstreitigkeiten
- Berufungsbegründungsfrist 1 Monat – statt 2 Monate
- Beschwerdeausschluss im Eilverfahren – statt Beschwerdemöglichkeit
- Einsatz von RichterInnen auf Probe schon ab 6 Monaten – statt nach 1 Jahr.

Dringend zu fordern ist daher wieder eine Angleichung an das reguläre Verwaltungsprozessrecht. Dies wird in der Fachöffentlichkeit, insbesondere von RichterInnen und RechtsanwältInnen, breit gefordert (zum Teil mit unterschiedlicher Reichweite).⁷⁵ In die gleiche Richtung geht der vorliegende **Gesetzesentwurf der GRÜNEN-Fraktion**, der allerdings wichtige Punkte auslässt und damit dringend nachgebessert werden sollte.

Aus dem **Bundesinnenministerium** wurde hingegen ein Referentenentwurf zum Gesetz zur Beschleunigung, Vereinfachung und Vereinheitlichung von Asylklageverfahren bekannt,⁷⁶ der keine Angleichung vorsieht, sondern sich auf Effizienz und Qualität des Asylverfahrens einschließlich des Gerichtsverfahrens erheblich nachteilig auswirken würde.

1. Berufung

Die vorgeschlagenen Erweiterungen in § 78 AsylG aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf der GRÜNEN-Fraktion ist ein erster Schritt in die Richtung, greift jedoch zu kurz. Erforderlich ist eine Angleichung an die Berufsregelungen nach §§ 124 ff. VwGO.

a) Berufungszulassungsgründe

Derzeit darf eine Berufung nach § 78 Abs. 3 AsylG nur zugelassen werden, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, das Urteil von einer Entscheidung eines höheren Gerichtes abweicht, oder aber ein genauer bezeichneter Verfahrensmangel geltend gemacht wird. Dagegen sieht das allgemeine Verwaltungsprozessrecht weitere wichtige Gründe vor:

- Wenn **ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils** bestehen, kann normalerweise eine Berufung zugelassen werden (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Sinn und Zweck hinter dieser Regelung ist die Einzelfallgerechtigkeit, d.h. grob ungerechte Entscheidungen sollen korrigiert werden können.⁷⁷ Solche Fehler können bisher nicht mit den bestehenden Zulassungsgründen aus dem AsylG angegriffen werden. Doch gerade die Einzelfallgerechtigkeit ist in solch komplexen Angelegenheiten des Flüchtlingsrechts, das letztlich über das Lebensschicksal eines Einzelnen entscheidet, von enormer Wichtigkeit. Vergleicht man das mit anderen Bereichen, die unter die VwGO fallen, wird ein absurder Widerspruch erkennbar: Bei Klagen betreffend Schankerlaubnissen, Baugenehmigungen, Fahrerlaubnissen, Jagdscheinen und vieles weiteres ist die Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit durch entsprechende Berufung möglich – nicht aber bei Klagen gegen die Entscheidung über ei-

⁷⁵ So auch Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterin, die Konferenz der PräsidentInnen der OVG/VGH und des BVerwG, die Neue Richtervereinigung, der Deutsche Anwaltverein, die JustizministerInnenkonferenz, siehe mit weiteren Nachweisen Berlitz, Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz, InfAuslR 2018, 309 (314).

⁷⁶ Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums des Innern, für Bau und Heimat, Gesetz zur Beschleunigung, Vereinfachung und Vereinheitlichung von Asylklageverfahren, Bearbeitungsstand 02.04.2019, 16:11.

⁷⁷ Vgl. BT-Drs. 13/399.

nen Schutzstatus eines einzelnen Menschen, der um sein Leben, seine Gesundheit und seine Freiheit kämpft. Hier müsste eine Abwägung zwischen der Verantwortung über diese Einzelfälle und den Beschleunigungsgrundsatz zum Ergebnis kommen, dass eine Berufung wegen Einzelfallfehlern möglich sein muss. Eine Ausuferung dieser Berufungsmöglichkeit ist nicht zu erwarten, da das Oberverwaltungsgericht (OVG) diese erst zulassen muss.⁷⁸ Ohnehin mag nicht einleuchten, warum gerade dann, wenn ernstliche Zweifel auffallen, eine Entscheidung nicht mehr korrigiert werden sollte. **Wenn offenbar Fehlentscheidungen vorliegen, die zur Verletzung von Grund- und Menschenrechten führen, muss eine Korrektur bzw. eine Neuprüfung im Sinne aller Beteiligten sein.** Die Hinnahme eines Gerechtigkeitsdefizits aus prozessökonomischen Gründen ist inakzeptabel, wenn es um elementare Grundwerte geht.

- Wenn die Rechtssache **besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten** aufweist, ist ebenfalls die Berufung im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht zuzulassen (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Dies umfasst primär Fälle, die überdurchschnittliche, das normale Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten verursacht, wobei sich diese auf Fragen beziehen müssen, die für den konkreten Fall und das konkrete Verfahren entscheidungserheblich sind. Warum man hier bei einer solchen Komplexität im Einzelfall eine schutzsuchende Person, bei der es um existenzielle Fragen geht, allein auf die erste Instanz verweisen will, ist nicht nachvollziehbar – vor allem dann nicht, wenn wie so oft ein/e EinzelrichterIn entschieden hat.⁷⁹ Wird ein derartiger Fall einer obergerichtlichen Prüfung zugeführt, dient dies insgesamt der Verfahrensbeschleunigung, da schwierige Rechtssachen schneller geklärt werden können.
- Wenn **Verfahrensfehler** vorliegen und die Entscheidung auf diesem Fehler **beruhen** kann, ist das ein Grund für eine Berufungszulassung im Verwaltungsprozessrecht (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO). Im Asylprozessrecht hingegen sind nur ausgewählte Verfahrensfehler angreifbar (§ 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG). Wenn aber im Ergebnis der Verfahrensfehler eine Entscheidung fälschlicherweise beeinflusst hat, dann kann es keinen Unterschied machen, *welcher* Verfahrensfehler das genau war. Das Ergebnis wäre das gleiche: Die Entscheidung ist fehlerhaft und damit zu korrigieren.

b) Begründung des Zulassungsantrags

Problematisch ist jedoch weiterhin, dass bei Zulassung durch das OVG der Zulassungsantrag bereits innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils begründet werden muss. In der VwGO hingegen läuft eine zweimonatige Begründungsfrist (§ 124 a Abs. 4 S. 3 VwGO). Dies ermöglicht eine **fundierte Auseinandersetzung mit der Begründung des Urteils** und einer darauffolgenden Abwägung, tatsächlich den Antrag zu begründen oder aber doch zurückzunehmen. Die Tatsache, dass nur wenigen Zulassungsanträgen Erfolg beschieden ist, ist derzeit auch auf die zu kurze Zeitspanne zurückzuführen. Es gibt auch keinen sachlichen Grund, das Rechtsmittelverfahren im Asylrecht diesbezüglich anderen Regelungen zu unterwerfen. Dies gilt erst Recht für die Verfahren, für die Anwaltszwang herrscht. Aufgrund der standesrechtlichen Verpflichtungen ist ein Missbrauch dieses Rechtsmittels nicht zu besorgen. Auch weil die im Asyl- und Ausländerrecht tätigen RechtsanwältInnen dauerhaft überlastet sind, ist eine Verlängerung der Frist geboten.

⁷⁸ Die erstinstanzliche Zulassung durch das VG ist hiervon auch nach der VwGO nicht erfasst.

⁷⁹ Zwar regelt § 6 Abs. 1 VwGO, dass eine solche Sache eigentlich schon erstinstanzlich an eine Kammer übertragen werden müsste, das ist aber nicht immer der Fall.

c) Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht

Derzeit darf im Asylprozessrecht allein das OVG eine Berufung zulassen, im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht hingegen auch das Verwaltungsgericht (VG).

Die Beschränkung der Zulassung durch das OVG führt zu Unsicherheiten und Unterschieden in der Rechtspraxis – sowohl bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten also auch beim Bundesamt im Rahmen seiner Entscheidungen. Der Zulassungsantrag auf Berufung beim OVG hat hohe Anforderungen und scheitert oftmals bereits an formalen Hürden. Dadurch erfolgt eine Vereinheitlichung der Rechtspraxis durch die OVG oft erst spät. Die Verwaltungsgerichte haben durch die Vielzahl anhängiger Verfahren hingegen eine gute Fallübersicht. Sie können beurteilen, ob im einzelnen Fall eine obergerichtliche Klärung erforderlich sein kann oder nicht. Daher ist es sachgerecht, ihnen die Möglichkeit zu geben, die Berufung zuzulassen. Die Zulassungsgründe beschränken sich dabei auf die Frage, ob das erstinstanzliche Urteil grundsätzliche Bedeutung hat oder von höheren Gerichtsentscheidungen abweicht. In diesen Fällen ist es besonders wichtig, dass auch für künftige Verfahren eine Rechtsklarheit und –einheitlichkeit geschaffen werden kann. Gleichzeitig ist durch diese Beschränkung der Gründe nicht zu erwarten, dass ein erheblicher Mehraufwand für die OVG entsteht. Auch insgesamt dient die Eröffnung der eigenständigen Berufungszulassung durch das VG der Beschleunigung der Verfahren, da das „Zwischenverfahren“ der Berufungszulassung vor dem OVG entfällt – nicht selten nimmt dies einen Zeitraum von mehreren Monaten in Anspruch.

d) Rechtsmittelausschluss nach „offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet“

Nach § 78 Abs. 1 AsylG ist ein Urteil des VG, durch das die Klage als „offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet“ abgewiesen wird, unanfechtbar. Diese Entscheidungsform und Regelung kennt das allgemeine Verwaltungsprozessrecht nicht. In einem Bereich mit so drastischen Rechtsfolgen wie dem Asylrecht ist daher § 78 Abs. 1 AsylG ersatzlos zu streichen.

2. Beschwerdemöglichkeit in Eilverfahren

Die vorgeschlagenen Einführung einer Beschwerdemöglichkeit im Eilverfahren ist entsprechend des Verwaltungsprozessrechts anzupassen (§ 146 VwGO).

Auch die Einführung der Beschwerdemöglichkeit entspricht einer Angleichung an das reguläre Verwaltungsprozessrecht. Eine Begrenzung der Beschwerdemöglichkeiten auf grundsätzliche Fragen wie im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen, würde aber zu kurz greifen – auch in der VwGO sind in Eilverfahren keinerlei Begrenzungen vorgesehen. Fragen von Grundsatzbedeutung können im gerichtlichen Eilverfahren ohnedies regelmäßig keiner Klärung zugeführt werden, da hier nur eine Güterabwägung erfolgt. Eine vollständige Klärung bleibt dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. Die Klärung fallübergreifender Fragen in Eilverfahren als weiteres Sonderprozessrecht ist gerade im Bereich des Asylrechts inakzeptabel, weil es dort um existenzielle Fragen geht und eine falsche Grundsatzentscheidung im Schnelldurchgang nicht wiedergutmacht werden kann. Zum Vergleich: Wenn im Baurecht eine Eilentscheidung wegen einer Grundsatzfrage verweigert wird und sich später herausstellt, dass die Baugenehmigung zu Unrecht erteilt wurde, kann dies durch einen nachträglichen Abriss geheilt werden. Eine Menschenrechtsverletzung

durch eine falsche Eilentscheidung ist hingegen irreparabel. Zu fordern ist daher eine allgemeine Eröffnung der Beschwerdemöglichkeit wie in der VwGO. Zeitliche Verzögerungen können sich zwar im Einzelfall einstellen, sind jedoch vor dem Hintergrund der Verbesserung der Qualität und der Vereinheitlichung der Entscheidungen langfristig zu begrüßen.

3. Zum BVerwG als Tatsacheninstanz

Der Vorschlag, das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) über allgemeine Tatsachenfragen entscheiden zu lassen, ist abzulehnen.

Der Gesetzentwurf der GRÜNEN-Fraktion sieht vor, dass eine Revision auch dann zugelassen werden kann, wenn es in der Rechtssache auf „fallübergreifende allgemeine Tatsachenfeststellungen“ ankommt. Eine weitere Konkretisierung erfolgt nicht.

a) Erhoffte Wirkung nicht zu erwarten – Pauschalisierung zu befürchten

Hintergrund des Vorschlags ist das Bedürfnis, eine Vielzahl von Fällen schneller erledigen zu können, weil ein Bundesgericht sich zuvor zu einer bestimmten Lage im Herkunftsland geäußert hat. Diese Wirkung kann jedoch nicht im Asylrecht erwartet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach entschieden, dass im Rahmen des Asylrechts „tagesaktuell“ über Tatsachen zu entscheiden ist.⁸⁰ Insbesondere die Umstände zur Sicherheits- oder Versorgungslage können sich ständig ändern. So beschreibt das **Bundesverfassungsgericht** beispielsweise zu Afghanistan, dass eine gefestigte Rechtsprechung gar nicht erwartet werden kann bei den tagesaktuellen Entwicklungen:

„Zum anderen kann von einer gefestigten obergerichtlichen Rechtsprechung auch deswegen nicht gesprochen werden, weil die Verwaltungsgerichte bei einem Land, das - wie Afghanistan - aufgrund der Dynamik des dort herrschenden Konflikts von einer äußerst volatilen und zudem regional sehr unterschiedlichen Sicherheitslage geprägt ist und in dem wegen einer stetigen Verschlechterung der Sicherheitslage in den letzten zwei Jahren die Gefahr besteht, dass die Schwelle des § 4 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 3 AsylG überschritten sein könnte, verpflichtet sind, sich laufend über die tatsächlichen Entwicklungen zu unterrichten und nur auf der Grundlage aktueller Erkenntnisse zu entscheiden (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 27. März 2017 - 2 BvR 681/17 -, juris, Rn. 11 und Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 21. April 2016 - 2 BvR 273/16 -, juris, Rn. 11). **Besteht aber eine Pflicht zu einer gleichsam „tagesaktuellen“ Erfassung und Bewertung der entscheidungsrelevanten Tatsachengrundlage, kann sich schon aufgrund der in zeitlicher Hinsicht nur begrenzten Belastbarkeit der Tatsachenfeststellungen eine gefestigte obergerichtliche Rechtsprechung, die die Abweisung der Klage auf Zuerkennung subsidiären Schutzes als offensichtlich unbegründet rechtfertigen könnte, nicht sicher herausbilden.** Dies gilt umso mehr, als die Beurteilung, ob eine ernsthafte individuelle Gefahr für Leib und Unversehrtheit im Rahmen eines innerstaatlichen Konflikts vorliegt, nach der - verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden - fachgerichtlichen Rechtsprechung neben den tatsächlichen Feststellungen zu etwaigen gefahrerhöhenden Umständen in der Person des Betroffenen auch stets umfangreiche und komplexe tatsächliche Feststellungen im Hinblick auf das Niveau willkürlicher Gewalt be-

⁸⁰ Vgl. nur BVerfG, Beschluss v. 25.4.2018 – 2 BvR 2435/17.

ziehungsweise die Gefahrendichte für die Zivilbevölkerung erfordert. Im Rahmen der jeweils gebotenen wertenden Gesamtbetrachtung kann aber schon bei Veränderung nur eines der maßgeblichen Tatsachenkomplexe eine rechtliche Neubewertung der Gefahrenverdichtung insgesamt veranlasst sein.“⁸¹

Eine rechtliche Bindungswirkung der BVerwG-Entscheidung widerspricht bereits der verfassungsrechtlich garantieren richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 92 GG und wird auch nicht im Gesetzentwurf gefordert. Aber auch eine faktische Bindungswirkung kann nicht eintreten: Die RichterInnen sind durch eine Entscheidung des BVerwG nicht von ihrer Amtsermittlungspflicht befreit – und zwar auch nicht hinsichtlich der Herkunftslandinformationen, da eben eine tagesaktuelle Prüfung erfolgen muss. Es steht allerdings zu befürchten, dass eine „Pauschalisierung“ eintritt und eine **aktuelle, eigene Prüfung in den Hintergrund tritt** – denn nur dann würde dieser Vorschlag zu einer Beschleunigung führen.⁸² Der Beschleunigungsgedanke steht aber auch deshalb in Frage, weil letztlich in den künftigen Verfahren dann die Streitpunkte aufkommen, ob sich Tatsachen geändert haben und wenn ja, ob sie zu einer anderen Tatsachenbewertung führen. In der Praxis wird ein Teil der RichterInnen die Auffassung vertreten, die Tatsachenfrage sei durch das BVerwG (noch) geklärt, ein anderer Teil wird hingegen vertreten, dass sich zwischenzeitlich – da ja tagesaktuell zu entscheiden ist – die Faktenlage geändert hat. Auch hier wäre die Folge ein weiteres Auseinanderklaffen der Einschätzungen. Bestehen Unklarheiten, müsste theoretisch jedes Mal erneut das Bundesverwaltungsgericht angerufen werden – ein **nicht endender Kreislauf**. Es ist auch völlig unklar, ab wann ein BVerwG angerufen werden könnte: Reicht ein neuer Bericht aus, reicht eine Gesetzesänderung im Land aus, ab wann sind dortige Änderungen hier dann ausreichend bekannt usw. Nicht zuletzt wäre ein „Entscheidungsstau“ zu befürchten, wenn andere Gerichte, die einen ähnlichen Fall haben würden, auf das Bundesverwaltungsgericht warten würden.

Darüber hinaus bleibt die Pflicht zur Prüfung von Besonderheiten im **individuellen Einzelfall** der RichterInnen ebenso unangetastet. Genau das macht die **Besonderheit des Flüchtlingsschutzes** aus – unabhängig davon, ob es sich um afghanische, syrische oder andere Staatsangehörige handelt. Auch diesbezüglich gibt es logischerweise keine Verfahrensbeschleunigung, denn auch dazu müssen Originalquellen geprüft werden, ein reiner Verweis auf eine andere Gerichtsentscheidung genügt nicht.⁸³ Allerdings steht zu befürchten, dass durch ein abstraktes Urteil im Vorhinein eine weitere Pauschalisierung eintritt. Will der/die Betroffene die vorher getroffene Entscheidung widerlegen, würde das dann zu erhöhten Anforderungen führen, um zu überzeugen, dass im Einzelfall die Dinge doch anders liegen als in dem Sachverhalt, der dem BVerwG vorlag. Das könnte sogar zu einer **faktischen Beweislastumkehr** führen, wenn trotz Amtsermittlungsgrundsatz der Gerichte der/die Antragstellende nun in der Pflicht steht, über den individuellen Vortrag hinaus eine ältere Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung hinsichtlich der Einschätzung der allgemeinen Gefahrenlage zu widerlegen.

Am Beispiel afghanischer Antragstellender, die einen Großteil der KlägerInnen (und erfolgreichen Gerichtsverfahren) ausmachen, muss erst Recht die Wirkung einer BVerwG-Entscheidung in Fra-

⁸¹ BVerfG, Beschluss v. 25.4.2018 – 2 BvR 2435/17, Rn. 34. Zur detaillierten Argumentation siehe auch DAV, Initiativstellungnahme zur aktuellen Diskussion über Rechtsmittel im Asylverfahren, August 2018, abrufbar unter <https://dav-migrationsrecht.de/dav>.

⁸² Auch vor dem Hintergrund eines verstärkten Einsatzes von RichterInnen auf Probe, deren Bewertung vor Einstellung als RichterIn auf Lebenszeit entscheidend von der Erledigungszahl abhängt, bestehen diesbezüglich Bedenken, so Berlitz, Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz, InfAuslR 2018, 309 (311 f).

⁸³ Vgl. auch Bühs, Die Erkenntnismittel und der Asylprozess, ZAR 2018, 424 (425).

ge gestellt werden, wenn die Tatsachenfragen losgelöst des Einzelfalls entschieden werden sollen: Der aktuelle Lagebericht des Auswärtigen Amtes beschreibt beispielsweise, dass es bei der Frage einer inländischen Fluchtalternative oder Rückkehr wesentlich auf die Umstände des Einzelfalles ankommt. Dabei wird ein ganzer Kriterienkatalog benannt, wonach die Lebensbedingungen des Einzelnen häufig von seiner Stellung im örtlich herrschenden Machtgefüge sowie seinem Verhältnis zu den jeweils daran beteiligten Gruppierungen abhängen und von der Stabilität der örtlichen Machtverhältnisse beeinflusst werden. Seine Bedrohung könne nur unter Berücksichtigung regionaler und lokaler Gegebenheiten und »unter Einbeziehung sämtlicher individueller Aspekte des Einzelfalls« (UNHCR) wie Ethnie, Stamm, Konfession, Geschlecht, Familienstand und Herkunft beurteilt werden. Das Bundesverwaltungsgericht, welches abstrakt die Tatsachenlage beurteilen müsste, müsste dann ebenfalls auf solche Kriterien hinweisen – letztlich verbleibt also auch hier eine ausführliche Prüfung bei den unterinstanzlichen Verwaltungsgerichten. Die Probleme in der Praxis rühren also vielmehr daher, genau diese Prüfungspunkte auf den Einzelfall anzuwenden.⁸⁴

Letztlich bleibt damit die tagesaktuelle und individuelle Beurteilung eines Sachverhalts Sache der Verwaltungsgerichte. Aufwendige Verfahren bei dem dafür nicht ausgerichteten Bundesverwaltungsgericht führen dabei nicht zu einer Erleichterung, sondern sogar zu einer Verlängerung der Prozesse, wenn zusätzlich über vermeintliche Bindungswirkungen der BVerwG-Entscheidungen gestritten werden muss.⁸⁵ Der Vorschlag zur BVerwG-Tatsacheninstanz ist damit mit Blick auf Beschleunigung und Rechtssicherheit kontraproduktiv.

b) Fachlicher Austausch auf mehreren Ebenen notwendig

Die erst- und zweitinstanzlichen Gerichte haben einen besonders großen Erfahrungsschatz über Tatsachenfragen durch die Vielzahl der unterschiedlichen Fälle, die sie tagtäglich bearbeiten. Sollte es in ähnlichen Fallkonstellationen unterschiedliche Ansichten geben, so gibt es durch die Instanzenzüge eine breite Diskussion auf Fachebene, die erforderlich ist, um die Rechtsprechung fortzuentwickeln. In der Praxis bilden sich oft, dem föderalen Aufbau geschuldet, in den einzelnen Bundesländern zwar keine eigenständigen Rechtskulturen, wohl aber gemeinsame Auffassungen heraus, die im Widerstreit mit denen in anderen Bundesländern stehen. Es findet dann eine breite, befruchtende Rechtsdiskussion zwischen den OVGs und auch der Fachwissenschaft statt, an deren Ende dann ebenfalls eine einheitliche Meinung resultieren kann.

Die erst- und zweitinstanzlichen Gerichte verfügen dabei über einen weitreichenden Erfahrungsschatz. **Zum Vergleich: Während Ende des Jahres 2018 über 310.000 Klagen vor den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten anhängig waren, waren es vor dem Bundesverwaltungsgericht im Asylrecht gerade einmal 46!**⁸⁶

c) Sonderprozessrecht wird zum Spezial-Sonderprozessrecht

Anstatt, wiedergelegt, das Asylprozessrecht mit dem Ziel der Vereinheitlichung wieder an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht anzugleichen, würde die Erweiterung der BVerwG-Prüfungscompetenz einen weiteren **Systembruch im deutschen Prozessrecht** darstellen. Dabei

⁸⁴ Siehe zur Kritik an der fehlenden Prüfung bereits Kapitel A. III. 8.

⁸⁵ So auch DAV, Initiativstellungnahme zur aktuellen Diskussion über Rechtsmittel im Asylverfahren, August 2018, abrufbar unter <https://dav-migrationsrecht.de/dav>.

⁸⁶ Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701.

ist das Bundesverwaltungsgericht – genauso wie der Bundesgerichtshof – gerade keine Tatsacheninstanz, sondern in unserem föderalen System als Revisionsinstanz etabliert. Im Unterschied zu Tatsachenfragen, ob beispielsweise in einer afghanischen Region gerade die Taliban Kontrolle gewonnen hat oder nicht, was sich jederzeit ändern kann, geht es bei Rechtsfragen um die Auslegung von Gesetzen, die eine Allgemeingültigkeit haben und von gewisser Dauer sind – erst eine Gesetzesänderung könnte diese Gültigkeit aufheben.

Das Bundesverwaltungsgericht ist bisher nur für eng umgrenzte **Ausnahmefälle** Tatsacheninstanz – und entscheidet dann als erste und letzte Instanz den gesamten Einzelfall.⁸⁷ Eine abstrakte Tatsachenklärung durch Revision oder Vorlage gibt es nicht. Diese Ausnahmefälle betreffen beispielsweise dienstrechtliche Vorgänge im Geschäftsbereich des Bundesnachrichtendienstes, weil es hier vor allem der besseren Geheimhaltung der Vorgänge im Bereich des BND dienen soll oder Vereinsverbote, wenn der/die BundesinnenministerIn das Verbot entschieden hat (§ 50 VwGO). Der vorliegende Vorschlag in Asylsachen würde aber gerade keine derart exponierten Einzelfälle betreffen, sondern eine „klassische“ Konstellation im Asylrecht, nämlich dass jemand Schutz begehrt und die Herkunftslandsituation dafür tagesaktuell bewertet werden muss.

Exkurs: Vorschlag aus dem Bundesinnenministerium

Das Bundesinnenministerium schlägt in seinem bekannt gewordenen Referentenentwurf vom 02. April 2019 ebenfalls vor, dass das Bundesverwaltungsgericht durch das Oberverwaltungsgericht zur Beurteilung der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Zielstaat“ anrufen, wenn eine Abweichung zu anderen OVG's oder zum BVerwG besteht. Es gibt jedoch noch einen entscheidenden Zusatz: RichterInnen am BVerwG dürften bei dieser Tatsachenbewertung keine eigene Tatsachenermittlung und Sachaufklärung zur allgemeinen Lage durchführen, es ist allein an die Erkenntnisse gebunden, die vorgelegt werden oder „erhoben werden“ – aber eine **Beweiserhebung und der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 86 Abs. 1 VwGO sind ausdrücklich ausgeschlossen**. Letztlich würde das also bedeuten, dass es nur noch um eine „bessere Interpretation“ von Lageberichten ginge, als dass ein tatsächlicher Sachverhalt aufgeklärt werden sollte.

Diese Regelung ist absolut widersinnig. Bis der Fall zum BVerwG gelangt, können viele Erkenntnismittel veraltet sein. Auch wenn die RichterInnen des BVerwG noch weitere Berichte hinzuziehen könnten – wobei allein bei Berichten ebenfalls unklar ist, ob sie auf tagesaktuellem Stand sind – so würde diese Norm keinerlei Aktualität gewährleisten und keinerlei „Mehrwert“ bringen, da lediglich verfügbare Quellen interpretiert würden, statt tatsächlich aufzuklären. Es scheint, als ob hier das Bundesinnenministerium wieder einen abstrusen Vorschlag machen will, um „Verhandlungsmasse“ in kommenden Abstimmungen zu haben.⁸⁸

4. Alternativen zur Entlastung der Verwaltungsgerichte

Derzeit ist eine enorme Zahl an asylrechtlichen Rechtsmitteln vor den Verwaltungsgerichten anhängig – laut Ergänzender Asylstatistik waren das Ende des Jahres 2018 über 310.000 Klagen,

⁸⁷ Vgl. Berstermann, in Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 01.10.2018, § 50, Rn. 1.

⁸⁸ Siehe auch zu aktuellen Gesetzgebungsverfahren FORUM MENSCHENRECHTE, Sanktionen und Haft – zur Wirkung der aktuellen Gesetzesvorhaben im Asyl- und Aufenthaltsrecht, 30.04.2019, abrufbar unter https://www.forum-menschenrechte.de/wp-content/uploads/2019/04/190430-FMR_Aktuelle-Gesetzgebungsverfahren-im-Detail.pdf.

wobei ein leichter Abbau der Verfahren zu verzeichnen ist.⁸⁹ Die Überlastung der RichterInnen ist bei einer solchen Aktenlage ohne personelle Aufstockung nachvollziehbar – gleiches gilt verstärkt für RechtsanwältInnen, die im Gegensatz zum BAMF und zu Gerichten staatlicherseits nicht personell aufgestockt werden können.

Statt auf dem deutschen Prozessrecht fremde Kompetenzerweiterungen des BVerwG zu bauen, ist vielmehr **entscheidend, wo die Ursachen dieser vielen Verfahren liegen, um genau dort für Lösungen anzusetzen**. Die erste Ursache, namentlich die kontraproduktive Verkürzung von Verfahrensrechten im Asylprozessrecht, ist bereits identifiziert worden und wäre leicht durch eine Angleichung an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht zu lösen, um v.a. langfristig eine breitere oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu erhalten, die sich auch auf die erstinstanzlichen Gerichte auswirken könnte. Die zweite, eigentliche **Ursache**, liegt auf der Hand: **Qualitativ unzureichende BAMF-Asylverfahren** (siehe detailliert Kapitel A.).

„Die VerwaltungsrichterInnen sind mit BAMF-Bescheiden sehr unterschiedlicher und zu oft sehr geringer Qualität konfrontiert. Die primär dem BAMF obliegende Aufgabe zur Ermittlung des Sachverhalts und insbesondere zur umfassenden Anhörung zu Fluchtgründen ist in den letzten Jahren unter dem massiven Erledigungsdruck vernachlässigt worden; dies gilt insbesondere für das Gebot, bei vermeintlichen oder tatsächlichen Widersprüchen nachzufragen. Die Bescheidgründe haben immer wieder wenig bis nichts mit den Fluchtgründen zu tun – selbst jenen, die sich aus der BAMF-Akte ergeben.“⁹⁰

Dies wird auch durch die hohen Erfolgsquoten vor Gericht bestätigt: **Rund jede Dritte Entscheidung des BAMF wurde bei inhaltlicher Prüfung vom Gericht korrigiert** (31, 4 %) – bei afghanischen Geflüchteten als eine der größten Gruppe vor Gericht beträgt sie 2018 sogar knapp 58 %. In absoluten Zahlen bedeutet das, dass fast 30.000 BAMF-Bescheide (29.573) von den Gerichten als fehlerhaft bewertet wurden!⁹¹

a) Bereits anhängige Verfahren

Da die Verfahren, die das BAMF abgearbeitet hat, ohne stets den qualitativen Ansprüchen zu genügen, an die Verwaltungsgerichte durchgereicht wurden,⁹² steht das Bundesamt weiterhin in der Verantwortung. Die effektivste Maßnahme wäre nun, wenn das Bundesamt jede Klage schon vor Durchführung aufwendiger Ermittlungen des/der RichterIn zum sofortigen Anlass nimmt, den Fall intern sofort zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. So wird die unnötige Bean-

⁸⁹ Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701.

⁹⁰ Berlit, Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz, InfAuslR 2018, 309 (311).

⁹¹ Besonders auffällig sind auch die „sonstigen Verfahrenserledigungen“ von über 45 % aller Gesamtverfahren. Das Bundesamt rechnet diese Verfahren als „verlorene Verfahren“ der KlägerInnen mit ein und kommt daher auf eine (ebenfalls nicht zu unterschätzende) Erfolgsquote von 17,1 %. Diese Verfahrenserledigungen sagen allerdings nichts über den tatsächlichen Ausgang des Falles aus, da sie beispielsweise Rücknahmen, Zusammenlegung von Verfahren von Familienangehörigen oder Abhilfeentscheidungen des BAMF sein können. Zu alledem: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701.

⁹² PRO ASYL, Abwälzung der Aufgaben: Entscheidungspraxis des BAMF überlastet die Verwaltungsgerichte, Presseerklärung vom 14.08.2017, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/abwaelzung-der-aufgaben-entscheidungspraxis-des-bamf-ueberlastet-die-verwaltungsgerichte/>; Neue Richtervereinigung, Abwicklung der Asylverfahren beim BAMF verlagert Probleme auf die Verwaltungsgerichte, Offener Brief vom 26.07.2017, abrufbar unter <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/abwicklung-der-asylverfahren-beim-bamf-verlagert-probleme-auf-die-verwaltungsgerichte-528.html>.

spruchung der RichterInnen vermieden und schafft eine enorme Erleichterung gerade bei Verfahren, in denen kaum eine vollständige Sachverhaltsermittlung stattgefunden hat.⁹³

b) Künftige Verfahren

Auch in die Zukunft gerichtet wird die **Qualität der Verfahren beim Bundesamt ausschlaggebender Faktor für die Verfahrenseingänge** bei den Verwaltungsgerichten sein. Umso wichtiger sind angemessene Rahmenbedingungen für das Asylverfahren sowie sorgfältige, individuelle Prüfungen und Entscheidungen. Unerlässlich aus dem Blickwinkel der Rechtsstaatlichkeit und Fairness, sowie Qualität und Effizienz der Verfahren ist dabei eine **flächendeckende, unabhängige Asylverfahrensberatung**. Wie bereits ausführlich in Kapitel A. dargestellt, trägt sie zur Qualität im Asylverfahren bei, sodass es letztlich gar nicht zu einem Gerichtsverfahren kommen muss. Ebenso kann sie die Akzeptanz negativer Entscheidungen nach einem fairen Verfahren steigern.

c) Altfallregelung

Die **Politik** könnte ebenfalls abhelfen, indem sie eine **Altfallregelung** für Eingereiste aus den Jahren 2015 – 2017 schafft, insbesondere für Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten.

Exkurs: Weitere Verschärfungen nach Vorschlag des Bundesinnenministerium

Der Entwurf des Bundesinnenministerium befindet sich zwar noch nicht in der Ressortabstimmung, aber an der bekannt gewordenen Fassung lassen sich bereits jetzt Stoßrichtungen erkennen, die negative Auswirkungen auf die Effizienz und Qualität der Asylverfahren einschließlich der prozessrechtlichen Schritte befürchten lassen.

Hinzuweisen sei aus prozessrechtlicher Sicht neben der bereits erläuterten fehlenden Angleichung an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht und der widersinnigen Einführung des BVerwG als Tatsacheninstanz ohne Beweiserhebungsrechte eine vorgeschlagene Änderung des Deutschen Richtergesetzes, wonach **allgemein für die Verwaltungsgerichtsbarkeit** bestimmt werden soll, dass **zwei RichterInnen auf Probe, kraft Auftrags oder abgeordnete RichterInnen** bei einer gerichtlichen Entscheidung mitwirken können. Diese Maßnahmen gefährden die Qualität der Verfahren, da ein Austausch von langjährigen, hilfreichen Erfahrungen unter Einsatz vermehrter RichterInnen auf Probe oder RichterInnen, die in diesem Bereich sonst nicht tätig sind, verloren geht. Zudem sollen **RichterInnen auf Probe im Asylprozessrecht bereits nach drei Monaten** als EinzelrichterInnen entscheiden dürfen. Dabei ist im Asylrecht die Berufserfahrung essentiell, um mit den Vorträgen der Betroffenen angemessen umgehen zu können. Dadurch, dass Kammerentscheidungen nicht mehr die Regel sind, ist ein notwendiger Austausch über den Einzelfall und auch über die damit verbundenen psychischen Belastungen der RichterInnen nicht mehr unmittelbar möglich, ein so frühzeitiger Einsatz als EinzelrichterIn verbietet sich daher.

Außerhalb des Prozessrechts enthält der Referentenentwurf weitere Vorschläge, die die Effizienz der Asylverfahren erheblich beeinträchtigen. Insbesondere soll das BAMF zu „Aussetzungen“ von

⁹³ Siehe Forderung in PRO ASYL, Abwälzung der Aufgaben: Entscheidungspraxis des BAMF überlastet die Verwaltungsgerichte, Presseerklärung vom 14.08.2017, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/abwaelzung-der-aufgaben-entscheidungspraxis-des-bamf-ueberlastet-die-verwaltungsgerichte/>.

Verfahren von erheblicher Dauer ermächtigt werden, was dem Grundsatz der Beschleunigung und Effizienz nicht gerecht würde. Sie führt zudem zu einer erheblichen Rechtssicherheit der Betroffenen. Schließlich hätte dies auch weitreichendere Folgen bis hin zur hemmenden Integrationswirkung, da die Betroffenen trotz möglicherweise bestehenden Schutzanspruch „in der Luft hängen“ und abwarten müssen. Eine abschließende Bewertung dieses Referentenentwurfs steht noch aus.

C. Anhang

Zentrale Forderungen für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland

Die **zentrale Forderung** der Unterzeichnenden des vorliegenden Memorandums ist die **uneingeschränkte Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien**. Unabhängig von den Antragszahlen muss sichergestellt werden, dass Antragstellende ein faires Verfahren erhalten, das ihnen ermöglicht, ihre Verfolgungsgründe umfassend darzulegen und dass diese auch entsprechend berücksichtigt werden. Angesichts der zu gewährleistenden Verfahrensgarantien müssen seit Jahren bestehende und durch aktuelle Entwicklungen verschärfte Mängel dringend behoben werden. Hierzu stellen die unterzeichnenden Organisationen folgende konkrete **Forderungen** und **Handlungsempfehlungen** auf:

1. Information der Asylsuchenden:

- Vor der Anhörung soll Asylsuchenden der **Zugang zu unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung** gewährleistet werden, die durch eine entsprechende **Rechtsberatung** zu flankieren ist.
- Das BAMF muss die Antragstellenden **zu Beginn des Asylverfahrens** über die einzelnen Verfahrensschritte **umfassend informieren und sicherstellen, dass Betroffene ihre Rechte und Pflichten tatsächlich verstehen**.

2. Anhörung:

- Asylsuchenden muss in der Anhörung eine **zusammenhängende Darstellung** der Gründe für ihren Asylantrag ermöglicht werden. Die **Befragung** muss insgesamt **unvoreingenommen und verständnisvoll** sein.
- **Widersprüche** in ihren Angaben sind den Asylsuchenden **zwingend vorzuhalten**. Der dem Asylantrag zugrundeliegende **Sachverhalt** ist vom BAMF **vollumfänglich aufzuklären**. Anhörende haben zur Ermittlung **aller wesentlichen Tatsachen leitende (Nach-)Fragen** zu stellen.
- Das BAMF hat alle **erforderlichen Beweise zu erheben und aktuelle Herkunftslandinformationen zu berücksichtigen**.
- Die **Reisewegbefragung** darf die Ermittlung der wesentlichen Tatsachen nicht überlagern und sollte – sofern sie überhaupt relevant für das Fluchtgeschehen ist – **erst am Ende der Anhörung erfolgen**. Aus unglaublichen Darlegungen zum Reiseweg **darf nicht auf die Unglaubhaftigkeit des Vortrags zum Verfolgungsschicksal geschlossen werden**.
- Nur **speziell ausgebildete Sprachmittler_innen**, die sich in beiden Sprachen fließend und fehlerfrei ausdrücken können, sollen **im Asylverfahren** eingesetzt werden.
- Die Anhörung soll **vollständig wörtlich protokolliert** werden. Hierzu sollten Tonbandaufnahmen angefertigt werden.

- Vonseiten des Bundesamtes ist zu gewährleisten, dass Asylsuchende von ihrem Recht Gebrauch machen können, sich bei der Anhörung durch einen **Beistand ihrer Wahl** begleiten zu lassen, wenn die Antragstellenden eine entsprechende Willensbekundung abgeben.
- Nach der Anhörung hat eine **Rückübersetzung** zu erfolgen und Asylsuchende müssen die Gelegenheit haben, die **protokollierten Angaben zu überprüfen** und zu ergänzen. Darüber hinaus sollte den Asylsuchenden **vor Erlass eines ablehnenden Bescheides** eine **erneute Möglichkeit zur Stellungnahme** eingeräumt werden.

3. Entscheidung:

- Alle im Rahmen der Anhörung **vorgetragenen Gründe sind sorgfältig zu prüfen und zu bewerten**. Die **Beurteilung der Glaubhaftigkeit** der Angaben hat **neutral und anhand objektiver Kriterien** zu erfolgen.
- Der **wesentliche Sachverhalt** ist im Bescheid **vollständig** darzustellen. **Nicht aufgeklärte Sachverhalte dürfen** den Antragstellenden **nicht zum Nachteil gereichen**. Die rechtliche Bewertung des Einzelfalls sowie deren konkrete Begründung dürfen nicht aus Textbausteinen bestehen.
- Vom Bundesamt eingesetzte **Anhörernde und Entscheider_innen** müssen vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit eine **grundlegende qualifizierte Ausbildung** erhalten. Regelmäßige **Fortbildungen** sollten **obligatorisch** sein und **Supervision** angeboten werden.
- Mitarbeitende des BAMF sind als **Schutzbeauftragte umfassend und sachgerecht** im Hinblick auf menschenrechtliche Verpflichtungen **zu schulen**.
- Die **Sachentscheidung** ist von derjenigen Person zu treffen, die **die Anhörung durchgeführt hat**.

4. Allgemeine Verfahrensfragen:

- Eine **effektive Qualitätssicherung** ist **umgehend** umzusetzen. Offensichtlich fehlerhafte Bescheide müssen von Amts wegen aufgehoben werden. Eine unnötige Belastung der Gerichte muss vermieden werden.
- **Besondere Bedürfnisse** von Asylsuchenden müssen frühzeitig erkannt werden und diese Personen müssen die **erforderliche Unterstützung** erhalten, um Verfahrensgarantien auch in diesen Fällen sicherzustellen.
- Auf **Sprachanalysen**, die meist ungeeignet sind, um Rückschlüsse auf die Herkunft einer Person zu ziehen, sollte **möglichst verzichtet** werden.
- Zur **Vermeidung einer überlangen Verfahrensdauer** sollte eine **Altfallregelung** eingeführt werden. Für Antragstellende aus Herkunftsländern mit hohen Anerkennungsquoten sollten unbürokratische **schriftliche Anerkennungsverfahren** wieder eingeführt werden.

- Das **Flughafenverfahren** sollte **abgeschafft** werden. Die Bestimmung des § 30a Asylgesetz zu **beschleunigten Verfahren** sollte **gestrichen** werden.
- Bei der angestrebten **zügigen Bearbeitung** von Asylverfahren ist sicherzustellen, dass die Rechtsstaatlichkeit und **Verfahrensstandards** gewährleistet bleiben.

Aus:

„**Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland**“, November 2016, herausgegeben von:

Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e. V.

Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht im Deutschen Anwaltverein

Deutscher Caritasverband e. V.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband

Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband

Neue Richtervereinigung e. V.

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland

PRO ASYL – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e. V.

Die Rechtsberaterkonferenz

Abrufbar unter:

<https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Memorandum-f%C3%BCr-faire-und-sorgf%C3%A4ltige-Asylverfahren-in-Deutschland-2016.pdf>