

Gegenwärtige Praxis der Asylverfahrensberatung rechtswidrig?



Die Selbstdarstellung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Internet zur Asylverfahrensberatung soll wohl den Eindruck vermitteln, dass die vom BAMF organisierte Beratung unabhängig und fair verlaufe.¹ Doch die Darstellung greift deutlich zu kurz und verschweigt einen rechtlich sehr problematischen Punkt der gegenwärtigen Praxis. Tatsächlich sind weder die Unabhängigkeit noch die Fairness in den Verfahren hinreichend gewährleistet.

Zur Sachlage:

- Viele Jahre wurde die Verfahrensberatung von Asylbewerbern hauptsächlich von Wohlfahrtsverbänden im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten durchgeführt. Dies stellte die nach EU-Richtlinie² geforderte Unabhängigkeit der Beratung sicher. Für die Übernahme dieser nach geltendem Recht anzubietenden Leistung erhielten die Wohlfahrtsverbände teilweise finanzielle Unterstützung von staatlicher Seite.
- 2019 wurde mit einer Änderung des Asylgesetzes in § 12a festgelegt, dass nach einer ersten Beratung (allgemeine Abläufe des Verfahrens) in der zweiten Stufe die – wesentliche – individuelle Beratung durch das BAMF selbst oder durch Wohlfahrtsverbände erfolgen kann. Das BAMF führte dann Schulungskurse für eigene Mitarbeiter ein, um sie als „unabhängige Berater“ einsetzen zu können. Allerdings erfolgt die Freistellung nur für sechs Monate, anschließend werden sie wieder als „normale BAMF-Mitarbeiter“ eingesetzt, müssen also ihre Rolle wieder wechseln.
- **Gegen begründete Kritik (z.B. [1]-[8]) ist diese Regelung inzwischen wiederholt als Begründung herangezogen worden, um die Finanzierungsprogramme für die unabhängige Beratung durch Wohlfahrtsverbände zu beenden, da diese Leistung nun von staatlichen Behörden übernommen würde ([6], Frage 3).** Zusätzlich wurde und wird zumindest in einigen Ankunftscentren, insbesondere Ankerzentren, auch die Kontaktaufnahme mit Beratern der Wohlfahrtsverbände erschwert. Oft kann deshalb eine tatsächlich unabhängige Beratung nur noch zu spät oder außerhalb der Zentren angeboten werden. Im Ergebnis wird so die unabhängige Verfahrensberatung durch Wohlfahrtsverbände immer weiter verdrängt und auch die 2. Stufe der nach § 12a AsylG anzubietenden Beratung – wenn überhaupt – zunehmend nur von BAMF-Mitarbeitern vorgenommen.
- **Diese „Lösung“ zur Asylverfahrensberatung ist jedoch keinesfalls sachgerecht:** Asylbewerber stehen nicht nur einem für sie undurchschaubaren „Dschungel“ von Regelungen zum Asyl- und Aufenthaltsrecht und weiteren Regelungen gegenüber. Sie sind auch mehr oder weniger von Angstsituationen auf der Flucht und von Erfahrungen mit Behörden in nicht rechtsstaatlichen Ländern beeinflusst/geprägt. Deshalb sollte die Anhörungsvorbereitung dazu dienen, Schutzsuchenden bewusst zu machen, was von ihnen in der – sehr anspruchsvollen – Anhörung erwartet wird: Eine nach bestem Wissen wahrheitsgemäße Darstellung der Fluchtgründe und Geschehensabläufe, die selbstständig, widerspruchsfrei, substantiiert, geordnet, verständlich und glaubhaft vorgetragen werden müssen. Dass es dabei nicht nur um subjektiv empfundene Ängste, sondern auch um Details in den Abläufen geht, um die Darstellung auf Plausibilität prüfen zu können. Insbesondere für psychisch belastete oder traumatisierte Personen kann dies und vor allem das

¹ <https://www.bamf.de/SharedDocs/Interviews/DE/BAMFzeigtGesicht/interview-maier.html;jsessionid=0518A16F0E6A7AB27B92B9ADFFD0F5D4.internet552?nn=420660>

² EU-RICHTLINIE 2013/32/ zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes

Einordnen von Erlebtem in eine chronologische Reihenfolge schwierig sein. Um dies alles „auf die Reihe zu bekommen“, benötigen viele Asylbewerber einen Ansprechpartner, zu dem sie in kurzer Zeit ein hinreichendes Vertrauensverhältnis aufbauen können.

- **Es sprechen insbesondere folgende Gründe gegen die Absicht zumindest einiger Innenminister, möglichst alle individuellen Beratungen (2. Stufe) durch BAMF-Mitarbeiter durchführen zu lassen:**
 - Selbst wenn der BAMF-Mitarbeiter sich subjektiv unabhängig fühlen sollte, ist es aus verständlichen Gründen für viele Asylbewerber kaum möglich, in kurzer Zeit das für ein offenes Gespräch nötige Vertrauen in die Unabhängigkeit eines Mitarbeiters einer Behörde zu entwickeln, die unter öffentlichem Druck steht, die Zeitdauer für die Verfahren und die Anerkennungsquote zu senken sowie die Rückführungsquote zu erhöhen. Dass es weiterhin viele BAMF-Mitarbeiter gibt, die gewissenhaft und angemessen arbeiten und mit denen sie offen reden könnten, ist aber für die Asylbewerber nur schwierig zu erkennen.
 - Man kann ausschließen, dass die Anliegen oder Interessen von BAMF und Asylbewerbern immer auf einer Linie liegen. Interessenkonflikte sind damit programmiert. Insofern kommt ein BAMF-Mitarbeiter, der vorübergehend die Rolle eines „unabhängigen Asylverfahrensberaters“ übernehmen soll, zwangsläufig immer wieder in Loyalitätskonflikte. (Das ist etwa so, als würde ein Richter eines Verwaltungsgerichts vorübergehend freigestellt, um Verfahrensbeeteiligte bei einem Prozess vor diesem Verwaltungsgericht zu beraten.)
 - BAMF und Bundesinnenministerium setzen die durchschnittliche Dauer einer Individuellen Beratung für Asylbewerber mit ca. 30 Minuten an ([6], Frage 5). Für jeden, der schon einmal einen Flüchtling beraten hat, ist völlig klar, dass **in 30 Minuten nicht mehr als eine formale Scheinberatung** möglich ist. Selbst erfahrene und geschulte BAMF-Mitarbeiter besten Willens können mit einer solchen Vorgabe keine faire Beratung leisten.
- **Das vorhersehbare Ergebnis einer so eingeschränkten Asylverfahrensberatung:** Aus Unkenntnis und in der Stresssituation der Anhörung lassen Asylbewerber unnötig oft die geforderte Präzision in den Aussagen vermissen, insbesondere zu chronologischen Details, was dann als Indiz für „Unglaubwürdigkeit des Vortrags“ oder „offensichtliche Unbegründetheit des Antrags“ gewertet wird. Die in der Anhörung gestellte Frage, ob der Asylbewerber alles richtig verstanden habe, wird in der – meist unbegleiteten – Situation nicht wahrheitsgemäß, sondern aus Angst regelmäßig mit „ja“ beantwortet. Damit ist der Asylbewerber u.U. ein zweites Mal „ins Messer“ gelaufen. Denn nachträgliche Ergänzungen oder Korrekturen – nach späterer Aufklärung z.B. durch Ehrenamtliche, welche Sachverhalte für das Verfahren wichtig gewesen wären – werden leicht wieder im Sinne „Unglaubwürdigkeit“ eingestuft.
- **Theoretisch steht es dem Asylbewerber frei, einen Rechtsanwalt aufzusuchen und mit der Wahrnehmung seiner Rechte zu beauftragen. Aber das ist für die konkrete Situation der meisten Asylbewerber natürlich völlig unrealistisch.** – Wie sollte ein Asylbewerber, der nach einer u.U. traumatisierenden Flucht gerade ein oder zwei Wochen im Ankerzentrum sitzt, weder das Rechtssystem kennt noch Kontakte zu Vertrauenspersonen hat entwickeln können, für sich erkennen, dass das alleinige Beratungsangebot des BAMF ganz entscheidende Punkte einer Vorbereitung auf die Anhörung nicht erfasst, und dann in der Lage sein, sich in den wenigen Tagen vor der Anhörung außerhalb des Ankerzentrums einen auch noch geeigneten Anwalt zu suchen und zu bezahlen? – Ist da die Antwort der Bundesregierung ([6], Frage 30), das BAMF würde die Asylbewerber „bei Bedarf (*wessen Bedarf?*) ... an die örtlich zuständige Rechtsanwaltskammer“ verweisen, anders als zynisch einzustufen?
- Bleibt noch zu erwähnen, dass in den letzten 1 ½ Jahren die Asylverfahrensberatung durch das BAMF unter Hinweis auf die Covid-19-Pandemie ohnehin erheblich eingeschränkt wurde oder

ganz ausfiel ([6], Frage 4). Alternativen zur ausgefallenen BAMF-Beratung wurden anscheinend nicht angeboten.

Bewertung:

Bemerkenswerte Einblicke in die Einstellung des Bundesinnenministeriums zu einer unabhängigen und fairen Asylverfahrensberatung geben die Antworten der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE im Mai 2020 [6]: **Die Antworten des Bundesinnenministers/der Bundesregierung lassen nicht erkennen, dass dort tatsächlich ein Interesse an einer unabhängigen und leicht zugänglichen Beratung für Asylbewerber vorliegt, wie sie nach einer EU-Richtlinie sowie nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorzusehen ist, z.B.:**

- In der genannten Bundestagsanfrage wurde auf die Aussagen des Vorsitzenden Richters des Bundesverwaltungsgerichts, Prof. Dr. Uwe Berlit, hingewiesen, der als Sachverständiger in einer Anhörung zur Änderung des Asylgesetzes ausführte, dass es unabhängige Beratungsstellen in anderen Bereichen gebe und unter verschiedenen Aspekten eine systematisch unabhängige Beratung deutlich vorzuziehen sei. – Wenn die Bundesregierung dann ihre Antwort auf die Aussage beschränkt, sie habe die Ausführungen von Herrn Prof. Berlit zur Kenntnis genommen, kommentiere Äußerungen von Dritten jedoch grundsätzlich nicht ([6], Frage 22), so lässt dies die gebotene Ernsthaftigkeit vermissen.
- 2017 war zu einem Pilotprojekt „Asylverfahrensberatung“, durchgeführt vom BAMF mit drei Wohlfahrtsverbänden, ein Evaluationsbericht durch das Forschungszentrum des BAMF in Zusammenarbeit mit UNHCR Deutschland erstellt worden, der bei einer tatsächlich unabhängigen Verfahrensberatung deutliche Vorteile hinsichtlich Rechtssicherheit und Verkürzung der Verfahren ermittelte. Eine Veröffentlichung wurde jedoch vom BMI abgelehnt. In der Kleinen Anfrage wurde nach den Gründen für Nichtveröffentlichung und Nichtberücksichtigung des Berichts gefragt. – Die Antwort des BMI beschränkte sich jedoch auf die Behauptung, man habe sich „aufgrund nicht auszuräumender fachlicher Mängel gegen die Veröffentlichung des Berichts entschieden“ ([6], Frage 18). Allerdings gab es vom BMI keinerlei Hinweis, worin denn die fachlichen Mängel bestanden haben sollen. Dies wäre aber wichtig gewesen, da die Ergebnisse des Evaluationsberichts mit Erkenntnissen in anderen Ländern wie Schweiz und Holland übereinstimmten (s. auch Was ist Sache? Nr. 14 vom 15.06.2021, Schnelle und faire Asylverfahren). So drängt sich die Vermutung auf, dass es vorzeigbare Begründungen für die BMI-Behauptungen nicht gibt und das BMI nur einer offenen Diskussion über eine Optimierung und rechtskonforme Gestaltung der Asylverfahren ausweichen will.

So wurde zutreffend auch in einem Bericht des Berliner Tagesspiegel zu diesem Vorgang festgestellt: *„Obwohl eine unabhängige Asylberatung auch den Behörden nutzt, will Minister Seehofer sie nicht. Informieren sollen seine Beamten“* [7].

Diese und weitere Defizite in den Antworten des BMI auf die Kleine Anfrage bestätigen die Einschätzung in einem führenden, aktuellen Gesetzeskommentar {Lehnert/Lehrian (Huber/Mantel), AufenthG, AsylG, § 12a Rdn.2} [9], nach der die von den Innenministern gegenwärtig praktizierte Asylverfahrensberatung als nicht rechtskonform einzustufen ist:

*„Während eine unabhängige, kostenlose und leicht zugängliche Beratung bereits seit längerem von Wohlfahrtsverbänden und Anwält*innen gefordert wurde (Amnesty International ua, Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren 2016, 33), wird die Norm diesem Ziel und den Vorgaben nach Art. 19 ff. VerfRL nicht gerecht: Da die Beratung in erster Linie durch das BAMF selbst durchgeführt werden soll, keine zwingenden Vorgaben zu einer räumlichen und institutionellen Trennung gemacht werden und die Beteiligung von Wohlfahrtsverbänden nicht obligatorisch ist, handelt es sich nicht um eine unabhängige Beratung, die dem Ziel, nämlich einer Effektivierung des rechtlichen Gehörs im Verfahren, gerecht werden kann.*

Insbesondere in denjenigen Verfahren – nach § 5 Abs. 5 iVm § 30a (Judith, Beil. AM 8—9/2019,

73 ff.) sowie nach § 18a —, in denen der Zugang von Beratungsstellen im Tatsächlichen erheblich erschwert ist, kann die in der Norm etablierte Beratungsstruktur, soweit sie beim BAMF verbleibt, diese Erschwernisse nicht kompensieren und **entspricht nicht den maßgeblichen Vorgaben des BVerfG** (Urt. v. 14.5.1996 — 2 BvR 1516/93, Rn. 137; NVWZ 1996, 678) an eine „von den Entscheidungsträgern unabhängige“ Rechtsberatung. Jedenfalls sollte, um dem höherrangigen Recht gerecht zu werden, S. 2 dahingehend einschränkend angewandt werden, als dass hier die Beratung **nur** durch die genannten Wohlfahrtsverbände durchgeführt werden kann.“ (Hervorhebungen durch Autor)

Fazit:

Mit Blick auf die eindeutige Position von Lehnert/Lehrian erscheint es dringend geboten, die gegenwärtige, vom Innenministerium mit der Gesetzesänderung trickreich initiierte Asylverfahrensberatung durch eine den Vorgaben des BVerfG entsprechende unabhängige Asylverfahrensberatung zu ersetzen und dabei sicherzustellen,

- dass die entsprechende Tätigkeit der Wohlfahrtsverbände in den Ankunfts-/Ankerzentren von staatlicher Seite finanziell in Zukunft im erforderlichen Umfang unterstützt wird und
- dass die Wohlfahrtsverbände für diese Tätigkeit, erforderlichenfalls mit Übersetzer und Anwalt, freien Zutritt zu den Zentren erhalten und Asylbewerber dort auf das entsprechende Beratungsangebot deutlich hingewiesen werden.

Solange diese rechtskonforme Asylverfahrensberatung nicht gewährleistet wird, ist die Forderung „**rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber sind abzuschieben, wenn sie Deutschland nicht freiwillig verlassen**“ rechtlich mindestens fragwürdig.

Literatur, Quellen

- [1] Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens, 11.2017, https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2017/2017-11-14_Unabhaengige_Asylverfahrensberatung.pdf
 - [2] Netzwerk AMBA, Unabhängige Asylverfahrensberatung vor dem Aus? 11.2019, <https://www.nds-flue-rat.org/40777/aktuelles/unabhaengige-asylverfahrensberatung-vor-dem-aus-netzwerk-amba-kritisiert-bamf-konzept/>
 - [3] Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens, 14.11.2017, <https://www.bagfw.de/suche/detailansicht-news/unabhaengige-asylverfahrensberatung-ein-beitrag-zur-verbesserung-von-fairness-qualitaet-und-effizienz-des-asylverfahrens>
 - [4] Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), Bundesgeförderte, qualifizierte und behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (§ 12a Asylgesetz), 12.09.2019, https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2019/2019-09-12_BAGFW_Asylverfahrensberatung_incl._Anlagen.pdf
 - [5] Falko Behrens, Asylverfahrensberatung ohne Rechtsberatung? Diskussionsbeitrag zur Umsetzung von § 12a AsylG, Asylmagazin 1 – 2 / 2020, S. 5 – 11, https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2020/AM20_1-2_beitrag_behrens_5-11.pdf
 - [6] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a., Unabhängige Asylverfahrensberatung, BT-Drucksache 19/19535 vom 26.05.2020, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/195/1919535.pdf>
 - [7] Andrea Dernbach, Asylsuchende sollen sich beim Staat informieren, Tagesspiegel vom 25.06.2020, <https://www.tagesspiegel.de/politik/asylverfahren-asylsuchende-sollen-sich-beim-staat-informieren/25916514.html>
 - [8] DIE WELT, Hilfe für unabhängige Beratung bei Asylverfahren, 14.08.2020, <https://www.welt.de/regionales/sachsen/article213548106/Linke-Hilfe-fuer-unabhaengige-Beratung-bei-Asylverfahren.html>
 - [9] Huber/Mantel, AufenthG / AsylG, Aufenthaltsgesetz / Asylgesetz mit Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80, Kommentar, 3. Auflage. 2021
- Was ist Sache? Nr. 14 vom 15.06.2021, Schnelle und faire Asylverfahren, https://www.unserveto-bayern.de/documents/Zur_Sache/14_Schnelle_und_faire_Asylverfahren.pdf