

Schnelle und faire Asylverfahren

Der Schlüssel: Qualifizierte, unabhängige Beratung der Flüchtlinge

Die gegenwärtige Praxis der Asylverfahren in Deutschland weist erhebliche Mängel auf:

- Die Verfahren dauern viel zu lang – bis zu einem rechtskräftigen Bescheid vergehen u.U. Jahre, gegenwärtig im Mittel 21 Monate. Eine Rückführung rechtskräftig abgelehnter Asylbewerber wird durch diesen langen Zeitraum zusätzlich problematisch.
- Die Qualität der BAMF-Verfahren ist zu oft unzureichend. Dies zeigt sich u.a. daran, dass die Quote der in Verwaltungsgerichtsverfahren geänderten oder aufgehoben Bescheide vergleichsweise hoch ist. Dem entspricht auch, dass die Verfahren von Ehrenamtlichen in der Flüchtlingsbetreuung in etlichen Fällen als unfair wahrgenommen werden.

Eine entscheidende Ursache für diese Probleme liegt darin, dass die gemäß Bundesverfassungsgericht gebotene unabhängige Asylverfahrensberatung nicht gewährleistet ist. Auch führende Rechtskommentare zum Asylgesetz (Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht 13. Aufl. 2020, §12a AsylG Rdn. 2; Lehnert/Lehrian in Huber/Mantel, AufenthG/AsylG, 3. Aufl. 2021 §12a AsylG, Rdn. 2) sind zum Ergebnis gekommen, dass die von Bundesinnenministerium und BAMF in den letzten Jahren praktizierte Vorgehensweise rechtswidrig ist. So stellen z.B. Lehnert/Lehrian fest:

*„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 unserVETO)*

1. Erläuterung des rechtswidrigen Zustands

Nach § 12a AsylG in der Fassung von 2019 kann die wesentliche, individuelle Beratung durch das BAMF selbst oder durch Wohlfahrtsverbände erfolgen. Das BAMF hat Schulungskurse für eigene Mitarbeiter durchgeführt, um sie als „unabhängige Berater“ einsetzen zu können, die allerdings phasenweise wieder als „normale BAMF-Mitarbeiter“ eingesetzt werden, also ihre Rolle wechseln müssen. Diese Regelung ist inzwischen in der Praxis wiederholt als Begründung herangezogen worden, um die Finanzierungsprogramme für die unabhängige Beratung durch Wohlfahrtsverbände zu beenden. Im Ergebnis wird so die unabhängige Verfahrensberatung durch Wohlfahrtsverbände immer weiter verdrängt und die 2. Stufe der nach § 12a AsylG anzubietenden Beratung – wenn überhaupt – zunehmend 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-, Aufenthalts-, Duldungsrecht 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: Nämlich eine nach bestem Wissen wahrheitsgemäße Darstellung der Fluchtgründe und Geschehensabläufe, die widerspruchsfrei, substantiiert, geordnet, verständlich und glaubhaft vorgetragen werden müssen. Auch, dass es dabei nicht nur um subjektiv empfundene Ängste, sondern auch um Details in den Abläufen geht, um die Darstellung des Geflüchteten auf Plausibilität prüfen zu können. Insbesondere für psychisch belastete oder traumatisierte Personen kann dies und vor allem das 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. Diese Rolle kann aber von einem BAMF-Mitarbeiter nicht ausgefüllt werden, schon gar nicht mit dem dafür von der BAMF-Leitung vorgesehenen Zeit-Budget (ca. ½ h).

Das vorhersehbare **Ergebnis der so gesteuerten Asylverfahren** ist, dass aus Unkenntnis und in der Stresssituation der Anhörung die Asylbewerber unnötig oft die geforderte Präzision in den Aussagen vermissen lassen, insbesondere zu chronologischen Details, was dann als Indiz für „Unglaubwürdigkeit des Vortrags“ oder „offensichtliche Unbegründetheit des Antrags“ gewertet wird. Im Nachhinein können zwar ehrenamtliche Flüchtlingshelfer anhand von BAMF-Bescheid und Anhörungsprotokoll immer wieder feststellen, dass in der Kommunikation etwas schiefgelaufen ist, aber da ist „das Kind schon in den Brunnen gefallen“. Die in der Anhörung regelmäßig gestellte Frage, ob der Asylbewerber alles richtig verstanden habe, wird in der – bisher meist unbegleiteten – Angstsituation zwar fast immer 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.

Die Frage dient so mehr der „rechtlichen Absicherung“ der Anhörungsdurchführung als der Ermittlung des vollständigen Sachverhalts.

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 noch in der Lage sein, sich in den wenigen Tagen vor der Anhörung außerhalb des Ankerzentrums selbständig und ohne Hilfe einen geeigneten Anwalt zu suchen und zu bezahlen?

Folgen der unzureichenden Asylverfahrensberatung

Aufgrund der unzureichenden Aufklärung, worauf es nach deutschem Recht in den Asylverfahren ankommt, ist häufig die Sachverhaltsermittlung zur Beurteilung der Schutzbedürftigkeit lückenhaft. Dies führt bei ablehnenden Bescheiden oft zu Klagen mit relativ hoher Erfolgsquote. Allerdings ist das Vervollständigen der Sachverhaltsermittlung im Verwaltungsgerichtsverfahren – entweder durch das Gericht selbst oder durch Rückverweisung an das BAMF – sehr zeit- und kostenintensiv und trägt damit zu einer „Verstopfung“ bei den Verwaltungsgerichten bei. Häufig gelingt es deshalb nicht mehr, im VG-Verfahren den Sachverhalt hinreichend aufzuklären, sondern es bleibt bei dem im BAMF-Bescheid niedergelegten Sachverhalt. Das kann dazu führen, dass auch eigentlich Schutzberechtigte nicht anerkannt werden.

2. Schnelle und faire Verfahren sind möglich

Die beschriebenen Fehler und Probleme können jedoch vermieden werden, wie in der Praxis gezeigt wurde. Dazu zwei Beispiele.

Schweiz

Nach breiter Diskussion wurde in einer Volksabstimmung am 5. Juni 2016 eine [Reform des Asylverfahrens](#) mit etwa 2/3-Mehrheit beschlossen, die eine unabhängige und qualifizierte Verfahrensberatung vorsieht. In den Monaten vor der Abstimmung stieg die Zustimmung zum vorgelegten Konzept kontinuierlich, sodass vorher eher migrationskritische Parteivertreter ruhiger wurden. Nach einer Testphase in einem Teil der Schweiz wurde das Verfahren nach neuem Recht ab 1. März 2019 für die ganze Schweiz und für neue Fälle eingeführt. Das Asylverfahren genießt inzwischen breites Vertrauen und ist aus den Schlagzeilen verschwunden. – [Ergebnisse](#) des geänderten Verfahrens (schematische Darstellung nächste Seite):

- 2019/20 dauerten die Verfahren nach dem neuen Recht im Mittel knapp 50 Tage vom Antrag bis zum Entscheid (Dublin-Verf. ca. 37 d, vereinfachte bzw. erweiterte Verf. 49 d bzw. 107 d), die Schutzquote (Asylgewährung + vorläufige Aufnahme) lag bei knapp 60 %.
- Nur ca. 35 % der Entscheide wurden beklagt (in D etwa 75 %). Die seit 2019 für die gerichtliche Überprüfung vorgegebenen Fristen bei Verfahren nach dem neuen Recht von 5 Tagen (Dublin-Verfahren) bzw. 20 Tagen (beschleunigte Verfahren) wurden jeweils zu über 70 % eingehalten, die Fristüberschreitungen erreichten lediglich in ca. 5 % der Fälle mehr als 30 Tage.
([Schweizer Bundesverwaltungsgericht](#), *Auswertung Neues Asylgesetz BVGer, Periode 1.3.19-29.2.20*)

Es gab zwar nach Einführung noch einige Kritik an dem neuen Verfahren (insbesondere wegen Zeitengpässen) von der [Schweizerischen Flüchtlingshilfe](#), die aber unter den Verfahrensbeteiligten (vom Schweizer Bundesverwaltungsgericht bis zur Schweizerischen Flüchtlingshilfe) diskutiert wurde und wird sowie zu [Verbesserungen](#) führt.

Anmerkung: Es ist denkbar, dass eine etwa 50% längere Verfahrensdauer den diskutierten Zeitengpass beseitigen könnte – dies wäre immer noch viel kürzer als in Deutschland üblich.

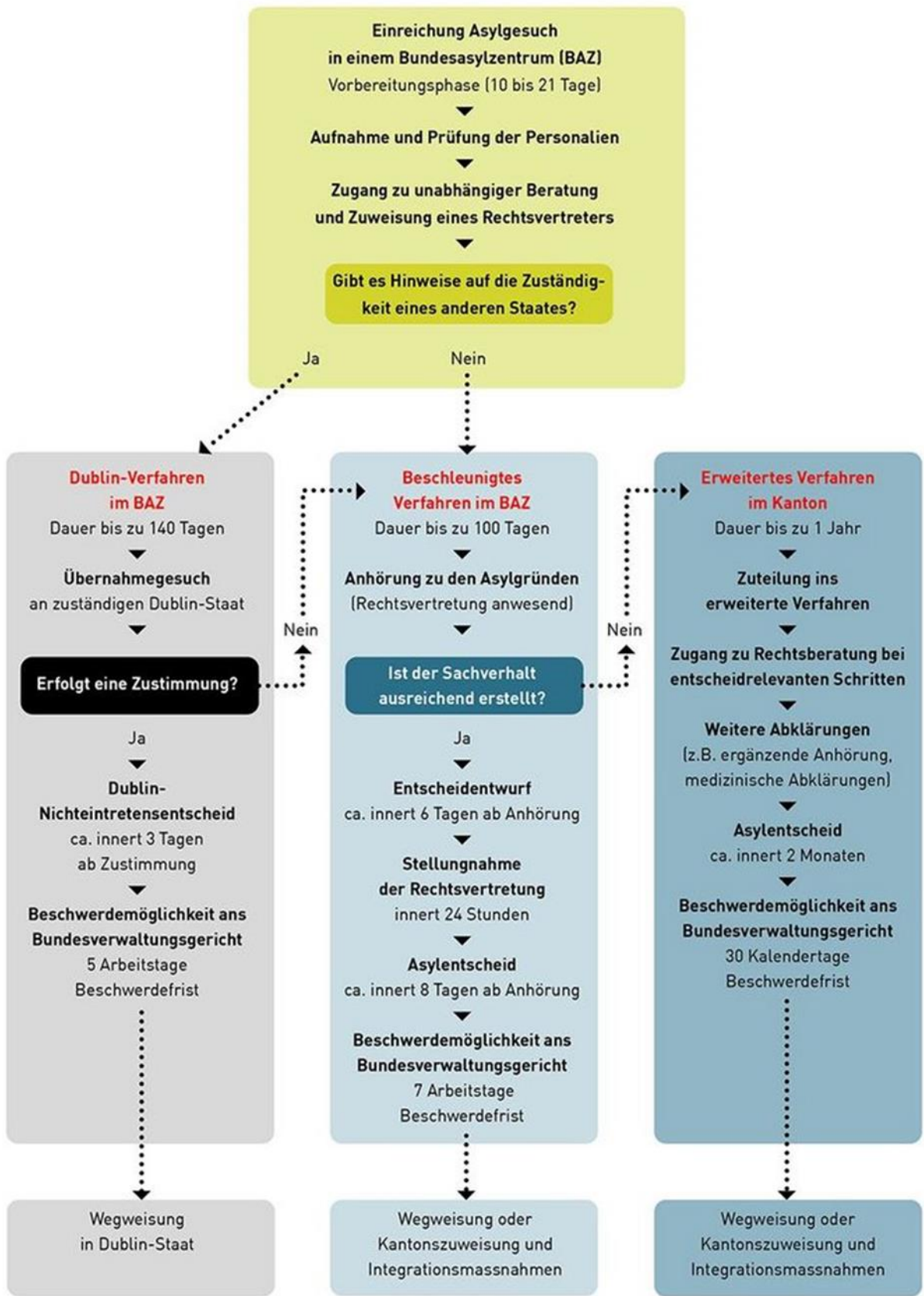
Detailliertere Informationen zu den [Verfahren und rechtlichen Regelungen in der Schweiz](#) können einem Statusbericht in der Asylum Information Database (AIDA) des European Council on Refugees and Exiles (ECRE) entnommen werden.

Pilotverfahren beim BAMF

2017 wurden beim BAMF in einem Pilotprojekt *Asylverfahrensberatung* Asylbewerber durch erfahrene Mitarbeiter von Wohlfahrtsverbänden beraten. Die [Auswertung](#) ergab eine deutliche Verbesserung der Effizienz der Verfahren, **sie waren schneller, humaner und kostengünstiger**. Das Pilotprojekt lehnte sich an das Vorgehen in der Schweiz an (s.o.), wo 82 % der Verfahren innerhalb von 50 (!) Tagen abgeschlossen werden konnten, die restlichen 18 % innerhalb von 140 Tagen.

Ende 2017 entschied das Bundesinnenministerium jedoch, den Auswertungsbericht nicht zu veröffentlichen. (Der Versuch der Geheimhaltung scheiterte allerdings.) Die Empfehlungen des Forschungszentrums im BAMF wurden nicht umgesetzt, stattdessen wurde – vor allem in den Ankerzentren – die unabhängige Asylverfahrensberatung durch Wohlfahrtsverbände gegenüber einer zeitlich viel zu knappen Beratung durch BAMF-Mitarbeiter zurückgedrängt.

Ablauf des neuen Asylverfahrens in der Schweiz



3. Wie geht schnell und fair konkret?

Es sollten folgende Schritte im Ablauf vorgesehen werden:

- a) Identifizierung der Flüchtlinge soweit direkt möglich, Abnahme von Fingerabdrücken und Registrierung in der Eurodac-Datenbank
Kurze Befragung zum Fluchtweg durch psychologisch und medizinisch erfahrene Personen, um Stress- und Trauma-Situation einzuschätzen und zu beurteilen, was erforderlich ist, damit das Verfahren ohne Überlastung durchgeführt werden kann
- b) Angemessene Erholungs- und Vorbereitungsphase, abhängig von Einschätzung in a) sowie Vorbereitung auf Asylverfahren durch Betreuer von einer karitativen Organisation, kostenlosen Vertrauensanwalt (gestellt von karitativer Organisation, aber mit staatlicher Prozesskostenhilfe) sowie Übersetzer: Aufklärung über mögliche Verfahrensabläufe, Antragsmöglichkeiten, wichtige Aspekte, Dokumente, ...
- c) Screening durch Asylbehörde mit Zuordnung zu einem Verfahrensablauf, z.B. vereinfacht oder erweitert, davon abhängig Fristen für nächste Schritte, Berücksichtigung von Vulnerabilitäten
- d) Nach der vorgegebenen Vorbereitungszeit detaillierte Anhörung durch Asylbehörde zum Antrag mit Begleitung von Vertrauensanwalt und Übersetzer
- e) Festlegung eines Zeitraums zur Klärung noch offener Fragen, ggf. Unterstützung bei Beschaffung von Unterlagen (z.B. Kopie Geburtsurkunde, gutachtliche Stellungnahme), bei schwierigen Umständen Verlängerungsmöglichkeit
- f) Entwurf Asylentscheid, Möglichkeit zur Kommentierung in Zusammenarbeit mit Vertrauensanwalt, z.B. Hinweise auf nicht berücksichtigte oder missverstandene Sachverhalte
- g) Bescheid, mit Fristen für Klage
- h) Ggf. Klage gegen Bescheid, gerichtliche Überprüfung mit Richtwert für Dauer des Verfahrens in der ersten Instanz; Berufungsmöglichkeit, falls die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat

Wesentlich für die Schnelligkeit ist auch die digitalisierte Vernetzung der beteiligten Behörden, damit nicht Dokumente und Informationen mehrfach eingereicht werden müssen.

Ein so aufgebautes Verfahren ist fair, weil es sicherstellt, dass die für den Antrag sprechenden Gründe nicht aufgrund von Kommunikationsproblemen unter den Tisch fallen.

Und es ist auch schnell: Die Schritte a) - c) stellen sicher, dass die verfügbaren Informationen so gut wie möglich passend zu den Anforderungen der Schritte ab d) aufbereitet sind, Missverständnisse vermieden und zu schließende Informationslücken klar identifiziert werden. Für e) lässt sich deshalb jeweils ein angemessener Zeitraum festlegen. Wegen der nun weitgehend unstrittigen Sachverhaltsfeststellung sind Klagen gegen den Entscheid weniger häufig zu erwarten. Im Klagefall ist die gerichtliche Überprüfung deutlich kürzer.

4. Literatur

C. Hruschka, Das Schweizer Asylverfahren - Ein Zukunftsmodell für Europa? Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/15099.pdf>

Staatssekretariat für Migration SEM, Asylstatistik 2020, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-82180.html>

European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Data Base, Country Report: Switzerland, 2020, update May 2021, <https://asylumineurope.org/reports/country/switzerland/>

Schweizer Bundesverwaltungsgericht, Statistiken zu den Verfahren nach revidiertem Asylgesetz, <https://www.bvger.ch/bvger/de/home/medien/medienmitteilungen-2020/statistikenzudenverfahrennachrevidiertemasylgesetz.html>

Schweizerische Flüchtlingshilfe, Neues Asylverfahren: Qualität muss weiter verbessert werden, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/medienmitteilungen/neues-asylverfahren-qualitaet-muss-weiter-verbessert-werden>

D. Thränhardt, Ein funktionierendes Asylverfahrenssystem schafft Vertrauen - Was Deutschland von der Schweiz für die Lösung der Qualitätsprobleme beim Asyl lernen kann, Heinrich-Böll-Stiftung 2019, https://www.boell.de/sites/default/files/e-paper_funktionierendes_asylverfahren_20190604.pdf

BAMF-Forschungszentrum, Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“, Entwurf vom 25.09.2017, https://www.nds-flue-rat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf