Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

14.11.2017

Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens

Wenn Geflüchtete Zugang zu unabhängiger, unentgeltlicher Asylverfahrensberatung haben, wirkt sich das positiv auf Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens aus.

Wenn Geflüchtete Zugang zu unabhängiger, unentgeltlicher Asylverfahrensberatung haben, wirkt sich das positiv auf Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens aus. Asylverfahrensberatung führt nicht zu Verzögerungen und unterstützt das BAMF bei der Identifikation von Personen mit besonderem Schutzbedarf (zum Beispiel Traumatisierte, Kranke und Behinderte). Das sind unsere Erfahrungen u.a. aus dem BAMF-Pilotprojekt Asylverfahrensberatung, das vom Forschungszentrum des BAMF in Zusammenarbeit mit UNHCR Deutschland evaluiert wurde[1].

Die Einführung einer flächendeckenden, kostenlosen und qualifizierten Asylverfahrensberatung ist eine langjährige Forderung von Wohlfahrtsverbänden und UNHCR. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration regt die Einführung einer frühen Asylverfahrensberatung auch im Lichte entsprechender Regelungen im Vorschlag der EU-Kommission für eine EU-Asylverfahrensverordnung an.[2] Andere EU-Staaten haben bereits gute Erfahrungen mit unabhängiger und unentgeltlicher Asylverfahrensberatung gemacht und gewährleisten zudem unentgeltliche anwaltliche Vertretung.[3]

Mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung wurden in Deutschland in den letzten Jahren schnelle Verfahren eingeführt, die Mitwirkungspflichten von Asylbewerber*innen erweitert, neue Sanktionsmöglichkeiten geschaffen und Rückkehrinformation bzw. -beratung eingeführt und ausgeweitet. Die bestehenden Qualitätsmängel im Asylverfahren sind ebenso bekannt[4] wie extrem kurze Rechtsbehelfsfristen im Asylverfahren und bei der Abschiebung. Unter den genannten Umständen ist es für Asylsuchende schwer, ihre Rechte und Pflichten zu erkennen und ihre Fluchtgeschichte im Asylverfahren angemessen vorzutragen. Die Gefahr behördlicher

Fehlentscheidungen ist groß, die Konsequenzen von Fehlentscheidungen oft existenzbedrohend.

Schutzsuchende brauchen frühzeitige, unentgeltliche und unabhängige Asylverfahrensberatung, damit ihre Rechte auf Schutz, die ihnen nach dem deutschen Grundgesetz, dem deutschen und europäischen Recht, der Genfer Flüchtlingskonvention oder internationalen Menschenrechtsnormen zustehen, auch Realität werden können.[5] Ein solches Beratungsangebot existiert in Deutschland derzeit nur ansatzweise und nur dort, wo Bundesländer, Kirchen, Wohlfahrtsverbände oder NGOs sie finanzieren. Die bestehenden Beratungsangebote der aus Bundesmitteln geförderten Migrationsfachdienste umfassen die Rechtsberatung im Asylverfahren nicht.

Die Verbände der BAGFW fordern,

- dass bundesweit alle Schutzsuchenden Zugang zu unentgeltlicher, unabhängiger Asylverfahrensberatung vor und während des Asylverfahrens bekommen,
- dass für die Asylverfahrensberatung eine stabile Bundesfinanzierung geschaffen wird, die nicht nur ausreichende Beratungskapazitäten, sondern auch Sprachmittlung und juristische Anleitung und Unterstützung nach den Vorschriften des Rechtsdienstleistungsgesetzes umfasst,
- dass die strukturellen, insbesondere zeitlichen Rahmenbedingungen für eine gute Asylverfahrensberatung geschaffen werden. Dafür bedarf es unter anderem ausreichender Zeitfenster für die Asylverfahrensberatung in allen Asylverfahren.

I. Ausgangslage

1. Situation von Schutzsuchenden

Asylsuchende sind auf qualitative Beratung in ganz besonderer Weise angewiesen, da der Ausgang des Asylverfahrens entscheidend dafür ist, ob sie Schutz vor Verfolgung oder anderen existenzbedrohenden Gefahren finden können. Fehlende Kenntnisse der deutschen Sprache und des Rechtssystems sowie psychische und physische Belastung der Flucht sind große Hürden für Schutzsuchende. Die eigenen Rechte und Pflichten im Asylverfahren zu erkennen, die Fluchtgründe in der Anhörung adäquat vorzutragen und sich in der verwirrenden Vielfalt von behördlichen Zuständigkeiten zurecht zu finden ist ohne qualifizierte Beratung kaum möglich. Besonders schwer und oft aussichtslos ist dies für Asylantragsteller*innen, die zum Beispiel wegen Krankheit oder Behinderung besonders schutzbedürftig sind.

2. Perspektiven und Mehrwert der Asylverfahrensberatung für die betroffenen Asylsuchenden und die aufnehmende Gesellschaft

Frühzeitiger Zugang zu unentgeltlicher, unabhängiger Asylverfahrensberatung hat folgende Auswirkungen:

- Das BAMF wird bei seiner Aufgabe (u.a. aus RL 2013/32/EU) unterstützt, Personen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen (z. B. Kranke, Behinderte und Traumatisierte) zu identifizieren. Ohne Asylverfahrensberatung gelingt diese Identifizierung oft nicht bzw. zu

spät, um wichtige Verfahrensgarantien gewährleisten zu können (z.B. erst während der laufenden Anhörung oder im Klageverfahren);

- Asylantragsteller*innen werden in die Lage versetzt, ihre Fluchtgründe in der Anhörung adäquat und nachvollziehbar vorzutragen. Das strafft Anhörungen und Entscheidungsprozesse innerhalb des BAMF und vermindert die Gefahr behördlicher Fehlentscheidungen.

- Die insgesamt verbesserte Rechtsstaatlichkeit, Fairness und Qualität des Verfahrens durch Asylverfahrensberatung führt – wie die Erfahrungen in der Schweiz und den Niederlanden zeigen – absehbar zu einer höheren Akzeptanz negativer BAMF-Entscheidungen bei den Betroffenen und zu einem Rückgang verwaltungsgerichtlicher Klagen dagegen.

- Die behördlichen Asylverfahren werden dadurch entlastet, dass Schutzsuchende ggfs. bereits vor der Antragstellung über die Aussichtslosigkeit eines Asylantrages informiert werden. Geflüchtete können sich ggfs. für freiwillige Rückkehr entscheiden und an unabhängige Rückkehrberatungsstellen verwiesen werden.

3. Derzeit bestehende Angebote an Asylverfahrensberatung

Die Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen halten seit Jahren v.a. aus eigenen Mitteln und – in einigen Bundesländern – kommunalen und Landesmitteln unabhängige Beratungsangebote zum Asylverfahren vor. Dieses Angebot erreicht nur einen Bruchteil der Schutzsuchenden. Dies liegt zum einen an fehlender Finanzierung, zum anderen daran, dass der faktische Zugang der Schutzsuchenden zu

Beratungsstellen häufig nicht gegeben ist.

Aufgabe der bisher bundesmittelgeförderten Migrationsdienste (Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) und Jugendmigrationsdienste (JMD)) ist eine einzelfallbezogene Sozialberatung und Unterstützung bei der individuellen Integrationsplanung, nicht die Rechtsberatung im Asylverfahren.

Rückkehrberatungsstellen können die Aufgabe der unabhängigen Asylverfahrensberatung nicht übernehmen. Denn für den Aufbau des notwendigen Vertrauensverhältnisses in der Asylverfahrensberatung und die notwendige Unabhängigkeit der Rechtsberatung kommt es auf die Eindeutigkeit des Beratungskontextes an. Die Ratsuchenden müssen wissen, ob Ziel der Beratung Unterstützung im Zusammenhang mit einer möglichen Rückkehr ins Herkunftsland ist oder – mit Rückkehr unvereinbar – Unterstützung bei ihrer Suche nach Schutz in Deutschland; sie müssen sich in der rechtlichen Beratung auch darauf verlassen können, dass die Beratung unabhängig von behördlichem Einfluss allein ihren rechtlichen Interessen dient.

Schließlich ist der Zugang zu finanzieller Beratungshilfe für anwaltliche Beratung im Asylverfahren oft faktisch nicht gegeben[6] und Prozesskostenhilfe setzt erst nach dem Verwaltungsverfahren, im Stadium gerichtlicher Verfahren ein.

4. Rechtliche Aspekte und Grundlagen der Asylverfahrensberatung

Die EU-Kommission geht in ihrem Vorschlag für eine neue EU-

Asylverfahrensverord-nung davon aus, dass unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung angesichts beschleunigter Verfahren erforderlich sind.[7] Frühzeitige Asylverfahrensberatung ist auch aus verfassungsrechtlicher Sicht oft unabdingbar, um durch die Verfassung garantierte Rechte in der Praxis durchzusetzen.[8]

Im deutschen Recht wurde mit dem Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) ausdrücklich die unentgeltliche Rechtsberatung durch nichtanwaltliche Berater*innen erlaubt. Zielsetzung des Gesetzgebers war, uneigennützige Rechtsberatung durch Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen für solche Menschen möglich zu machen, die mittel- und hilflos sind und keine anderen Zugänge zu Rechtsberatung, zum Beispiel aus dem Familien- und Bekanntenkreis, haben. Der Gesezesentwurf nennt insoweit ausdrücklich Asylbewerber und Zuwanderer als Zielgruppe einer nichtanwaltlichen Rechtsberatung, die durch nichtkommerzielle Träger erbracht wird[9].

Im Interesse der Ratsuchenden und der Rechtspflege erfordert das RDG eine adäquate Einweisung und Fortbildung der nichtanwaltlichen Berater*innen sowie, soweit dies erforderlich ist, Anleitung durch eine Person mit Befähigung zum Richteramt im Einzelfall (§ 6 Absatz 2 RDG).

II. Die Forderung nach einer Asylverfahrensberatung im Einzelnen

1. Einführung einer flächendeckenden, frühzeitigen, unentgeltlichen, unabhängigen Asylverfahrensberatung für alle Schutzsuchenden vor und während des Asylverfahrens

In jeder Erstaufnahmeeinrichtung und jedem Ankunftszentrum sollte ein Beratungsangebot bestehen, dessen Kapazitäten auf die Beratung aller Schutzsuchenden schon vor der Asylantragstellung, spätestens vor der Anhörung ausgerichtet ist. Da die Asylantragstellung und die Anhörung nicht immer während der Zeit der Unterbringung in der Erstaufnahme bzw. im Ankunftszentrum durchgeführt werden, sollten auch - ggfs. mobile – unabhängige Beratungsangebote in den Kommunen eingerichtet werden.

Die Asylverfahrensberatung beinhaltet eine individuelle, vertrauliche Information und Beratung sowohl zum Dublin- als auch zum Asylverfahren. Gegenstand der individuellen Beratung sind Ziel und Zweck, Ablauf, Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten, Handlungsmöglichkeiten sowie Rechtsfolgen des Asylverfahrens. Aufgabe der Asylverfahrensberatung ist es zudem, Asylantragsteller*innen bei der Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten (z. B. Beschaffung von Ausweisdokumenten und Attesten) während des gesamten Asylverfahrens bis zu seinem rechtskräftigen Abschluss zu unterstützen. Zentrale Aufgabe der Asylverfahrensberatung ist die Vorbereitung der Asylantragsteller*innen auf die Anhörung, auf Wunsch auch die Begleitung in die Anhörung.

Asylverfahrensberatung vor der Asylantragstellung kann im Falle fehlender Erfolgs-
aussichten eines Asylantrags alternative Handlungsoptionen aufzeigen und ggfs. an andere Migrationsfachdienste wie die unabhängige Rückkehrberatung verweisen. Staatliche Rückkehrberatung, insbesondere durch das BAMF als der über den Asylantrag entscheidenden Behörde sollte vor der Anhörung in jedem Fall unterbleiben.[10]

2. Rahmenbedingungen und Qualitätsanforderungen guter Asylverfahrensberatung

a. Asylverfahrensberatung als Rechtsdienstleistung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes – Praxis der Wohlfahrtsverbände

Als unabhängige, individuelle Beratung im Asylverfahren ist die Asylverfahrensberatung eine unentgeltliche Rechtsdienstleistung im Sinne des RDG (§ 6 Absatz 2 RDG). Die Wohlfahrtsverbände haben auf der Grundlage jahrzehntelanger Praxis in der Beratung von Migrant*innen Qualitätsstandards entwickelt, die sozialarbeiterische und rechtliche Kompetenzen miteinander verbinden und absichern. Asylverfahrensberater*innen haben danach ein abgeschlossenes Hochschulstudium der Rechtswissenschaft, Sozialwissenschaft, Sozialen Arbeit oder eine vergleichbare Qualifikation. Darüber hinaus verfügen die Asylverfahrensberater*innen über fundierte Fachkenntnis im Asyl- und Aufenthaltsrecht und ausgewiesene Fähigkeiten in der Gesprächsführung, gepaart mit interkulturellen Kompetenzen. Spezielle Einführungs- und Fortbildungsmaßnahmen werden durchgeführt. Ein regelmäßiger kollegialer Austausch zu aktuellen Entwicklungen in der Rechtsprechung und Verwaltungspraxis ist gewährleistet. Darüber hinaus stellt der von den Wohlfahrtsverbänden mitgetragene „Informationsverbund Asyl & Migration“ stets aktuelle Informationen zur Verfügung.[11]

Die Wohlfahrtsverbände gewährleisten die Anleitung durch Asylverfahrensberater*innen durch Volljurist*innen derzeit in

unterschiedlichen Modellen, die teilweise auch in Kombination angewandt werden. Eines der bereits in der Gesetzesbegründung zum RDG erwähnten Modelle ist die Rechtsberaterkonferenz, in der selbständige, im Migrationsrecht spezialisierte Rechtsanwält*innen an drei Wohlfahrtsverbände[12] angebunden sind. Die Rechtsberaterkonferenz arbeitet mit UNHCR Deutschland zusammen. Darüber hinaus gibt es ein Multiplikatorensystem, das auf angestellten Volljurist*innen der Wohlfahrtsverbände fußt sowie Kooperationen mit Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten vor Ort.

Die verbandlichen Asylverfahrensberater*innen der Wohlfahrtsverbände verweisen schwierige Fälle und solche, in denen Rechtsvertretung vor Gericht nötig ist, an Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte.

b. Unabhängigkeit der Asylverfahrensberatung, Eindeutigkeit des Beratungskontextes und klare Trennung von behördlichen Stellen

Aus der Beratungspraxis wissen wir, dass es Schutzsuchenden wichtig ist, Informationen nicht allein von Behörden zu erhalten, da viele Schutzsuchende im Herkunftsstaat negative Erfahrungen mit staatlichen Stellen machen mussten.

Der Asylverfahrensberatung als Rechtsdienstleistung ist die Behördenunabhängigkeit immanent. Denn die Asylverfahrensberatung soll die Ratsuchenden in die Lage versetzen, ihre Rechte und Verfahrensgarantien auf dem Boden des Rechts gegenüber der entscheidenden Behörde geltend zu machen. Das erfordert eine klar erkennbare räumliche, personelle und institutionelle Trennung der

unabhängigen Asylverfahrensberatung von behördlichen Stellen. Die Übernahme behördlicher Aufgaben ist nicht möglich.

Die für eine vertrauensbasierte Beratung erforderliche Eindeutigkeit des Beratungskontextes erfordert darüber hinaus eine klar erkennbare räumliche, personelle und institutionelle Trennung der unabhängigen Asylverfahrensberatung von anderen unabhängigen Beratungsangeboten wie der Rückkehrberatung durch Träger der Freien Wohlfahrtspflege.

c. Adäquate Zeitfenster und personelle Kapazitäten

Gute Beratung braucht ausreichend Zeit. Um die Ratsuchenden auch tatsächlich zu erreichen und deren Beratungsfähigkeit nach den Belastungen durch die Flucht sicherzustellen, sollten insbesondere in schnellen Asylverfahren von Beginn an Ruhephasen und ausreichende Zeitfenster für die Beratung eingeplant werden. Gute Asylverfahrensberatung macht das Asylverfahren nicht nur fairer, sondern auch effizienter, weil verfahrensrelevante Fragen frühzeitig geklärt und adäquat vorgetragen werden. Auch wenn Zeitfenster für die Asylverfahrensberatung eingeplant werden, ist eine Verzögerung des Asylverfahrens durch flächendeckende Asylverfahrensberatung deshalb nicht zu erwarten.

Die personellen Kapazitäten der Asylverfahrensberatung müssen so bemessen sein, dass die oben beschriebene Beratung und Unterstützung ebenso wie eine Begleitung in die Anhörung auch tatsächlich möglich sind.

3. Finanzierung

Die Finanzierung einer unabhängigen Asylverfahrensberatung, die die Qualität, Fairness, Rechtsstaatlichkeit und Effizienz des Asylverfahrens verbessern soll, muss den Zugang aller Schutzsuchenden zur Asylverfahrensberatung ebenso ermöglichen wie eine hohe Beratungsqualität.

Eine adäquate Bundesfinanzierung

- orientiert sich an der Zahl der erwarteten neu ankommenden Schutzsuchenden und bezieht mindestens die Asylbewerber*innen in die Planung mit ein, die in ihrem Asylverfahren noch nicht angehört wurden,
- sichert eine permanente Beratungsstruktur in Anbindung an das Asylverfahren durch dauerhafte Finanzierung,
- bemisst den Beratungsschlüssel an der oben beschriebenen Komplexität der Beratung und Unterstützung während des gesamten Asylverfahrens bis zu dessen rechtskräftigem Abschluss,
- berücksichtigt das gesetzliche Erfordernis der besonderen rechtlichen Qualifikation der Berater*innen und der Anleitung durch Personen mit Befähigung zum Richteramt,
- umfasst die Sprachmittlung, ohne die Asylverfahrensberatung und der Zugang zum Recht für die Betroffenen nicht möglich ist,
- umfasst Maßnahmen zur dauerhaften Sicherung der Qualität der Beratungsstellen (bspw. Supervision, Weiterbildung, regionale und überregionale Vernetzung).

[1] Das BAMF-Pilotprojekt Asylverfahrensberatung wurde in Kooperation mit der Diakonie Deutschland, dem Deutschen Caritasverband und dem Deutschen Roten Kreuz im Frühjahr 2017 durchgeführt. Über die Veröffentlichung des Evaluationsberichts entscheidet das Bundesministerium des Innern.

[2] Siehe zuletzt UNHCR Deutschland, Eckpunktepapier zur Bundestagswahl 2017, Ziff. 7, <link http: www.unhcr.org dach de>www.unhcr.org/dach/de/12890-unhcr-legt-eckpunktepapier-zur-bundestagswahl-vor.html

und 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Dezember 2016), S. 580 f. (Online-Fassung), <link http: www.integrationsbeauftragte.de>www.integrationsbeauftragte.de.

[3] Evaluation des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR), <link https: goo.gl jphiaq>goo.gl/JPHIAq, zum niederländischen Modell Thränhardt, Asylverfahren in den Niederlanden (2016), <link http: www.bertelsmann-stiftung.de>www.bertelsmann-stiftung.de.

[4] Dazu u.a. Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland – Standards zur Gewährung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien, November 2016, <link https: www.proasyl.de>www.proasyl.de.

[5] Dazu aus verfassungsrechtlicher Sicht RiBVerfG Maidowski/Hanschmidt, in: Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017 „Beratung

und Rechtsschutz im Asylverfahren“, S. 27 ff. <link http: www.asyl.net>www.asyl.net.

[6] So bereits zutreffend die Gesetzesbegründung der Bundesregierung zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts, BT-Drs. 16/3655. S. 39.

[7] *„Der Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung wird in diesem Vorschlag angesichts der knappen Fristen in allen Verfahrensstufen als erforderlich angesehen, damit die Antragsteller ihre Rechte in vollem Umfang ausüben können. Daher beinhaltet der Vorschlag das Recht der Antragsteller auf Beantragung unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung in allen Verfahrensstufen bis auf wenige, festgelegte Ausnahmen“*. KOM (2016)467, S. 15.

[8] Dazu aus verfassungsrechtlicher Sicht RiBVerfG Maidowski/Hanschmidt, Fn. 5.

[9] BT-Drs. 16/3655, S. 39, 58 f.

[10] Dazu auch Schreiben der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege BAGFW zur aktuellen Praxis der Rückkehrinformation und -beratung an Bundesinnenminister de Maizière vom 12.9.2017.

[11] <link http: www.asyl.net>www.asyl.net

[12] Deutscher Caritasverband (DCV), Diakonie Deutschland und Deutsches Rotes Kreuz (DRK).

Dateien

2017-11-14_Unabhaengige_Asylverfahrensberatung.pdf 143 KB

Zum Seitenanfang