



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 33 Oktober 2018

Sicherstellung der Inanspruchnahme unabhängiger rechtlicher Beratung und Vertretung in AnKER-Zentren

Mitglieder des Ausschusses Asyl- und Ausländerrecht

Rechtsanwalt Dr. Stephan Hocks, Frankfurt/Main (Vorsitzender)
Rechtsanwalt Michael Koch, Würzburg
Rechtsanwalt Dr. Reinhard Marx, Frankfurt/Main (Berichtersteller)
Rechtsanwalt Manfred Weidmann, Tübingen
Rechtsanwältin Kristina Trierweiler, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Landesinnenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres
Landesjustizministerien und Senatsverwaltungen für Justiz
Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Innenausschuss des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Innere Angelegenheiten des Bundesrates
Rechtsausschuss des Bundesrates
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien
UNHCR Deutschland
Katholisches Büro in Berlin
Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
Diakonisches Werk der EKD

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9
10179 Berlin
Deutschland
Tel. +49.30.28 49 39 - 0
Fax +49.30.28 49 39 - 11
Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9
1040 Brüssel
Belgien
Tel. +32.2.743 86 46
Fax +32.2.743 86 56
Mail brak.bxl@brak.eu

Deutscher Caritasverband
 Deutsches Rotes Kreuz
 AWO Bundesverband e.V.
 Flüchtlingsrat Berlin
 Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
 Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
 Bundesverwaltungsgericht
 Deutscher Anwaltsverein
 Deutscher Richterbund
 Deutsches Institut für Menschenrechte
 Deutscher Richterbund
 PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
 Der Paritätische
 Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
 Neue Richtervereinigung (NRV)
 Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
 NVwZ, ZAR, Asylmagazin, ANA, Informationsbrief Ausländerrecht

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

I. Geltende Rechtslage

Nach dem Koalitionsvertrag sollen AnKER-Zentren - Zentren für Ankunft, Entscheidung und Rückführung - eingerichtet und dort Asylbewerber von ihrer Ankunft bis zum Abschluss des Asylverfahrens untergebracht werden. In diesen Zentren sollen Außenstellen des Bundesamtes, die Bundesagentur für Arbeit, Jugendämter; Justiz und Ausländerbehörden miteinander zusammenarbeiten.

Unklar ist, ob der Hinweis auf die Justiz bedeutet, dass eine oder mehrere Kammern des Verwaltungsgerichtes, in dessen Gerichtsbezirk das jeweilige AnKER-Zentrum gelegen ist, in diesen Zentren eingerichtet werden sollen. Denn nach geltendem Recht können diese nur ihren Sitz „in räumlicher Nähe“ zu den Aufnahmeeinrichtungen haben (§ 83 Abs. 2 Satz 2 AsylG), nicht jedoch *in* diesen. Eine derartige Option wird zwar immer wieder ins Gespräch gebracht, wurde aber bislang – wohl wegen des optischen Eindrucks einer zu engen örtlichen Nähe der unabhängigen Justiz zur Verwaltung und darüber hinaus auch noch in einem nach außen abgeschlossenem Flüchtlingslager – nicht ernsthaft erwogen.

In einem AnKER-Zentrum sollen die Asylbewerber bis zu ihrer Verteilung oder bis zur Abschiebung in ihr Herkunftsland untergebracht werden. Grundsätzlich soll in diesen Zentren Residenzpflicht bestehen. Asylbewerber mit positiven Aussichten auf einen Asylstatus sollen alsbald verteilt werden. Die Unterscheidung in Asylantragsteller mit guter und in jene mit schlechter Bleibeperspektive wird bereits seit einigen Jahren praktiziert und setzt hinsichtlich der ersten Gruppe voraus, dass in den letzten Jahren bezogen auf das jeweilige Herkunftsland mindestens 50% der Antragsteller im vergangenen Jahr als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt wurden.

Ungeachtet der seit einigen Jahren wieder signifikant gesunkenen Anerkennungsquoten werden nunmehr auf steigende Zahlen von Asylsuchenden bezogene Maßnahmen erwogen. Bereits deshalb werfen diese Pläne die Frage nach ihrer Legitimität auf. Ein Großteil der Asylantragsteller soll sich bis zur vorgesehenen Maximalfrist von 18 Monaten in den AnKER-Zentren aufhalten müssen. Es besteht die Gefahr, dass sich die Aufenthaltsdauer durch etwaige Gerichtsverfahren verlängert, denn die Betroffenen sollen sich in diesen Zentren bis zum Abschluss des Asylverfahrens, also einschließlich der gerichtlichen Verfahren, aufhalten. Da die Zentren auch für jene Asylantragsteller vorgesehen sind, deren Antrag nicht als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen wird und deshalb absehbar ist, dass das Asylverfahren einschließlich des gerichtlichen Kontrollverfahren weitaus länger als 18 Monate dauern wird, wird die Gesamtaufenthaltszeit im Lager länger dauern.

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

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

Aus diesen Regelungen wird deutlich, dass nach geltendem Recht eine unterschiedslose Unterbringung aller Asylantragsteller in derartigen Zentren unzulässig ist. Daran ändert auch die Unterbringungsmöglichkeit in besonderen Aufnahmeeinrichtungen nichts. § 30a AsylG ist ohnehin seit seiner Einführung 2015 nicht praktiziert worden. Zwar ordnet § 30a Abs. 3 AsylG auch in diesen Fällen eine Residenzpflicht bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anhörung an.

Die Residenzpflicht gilt aber nur für die bereits genannten Personengruppen und darüber hinaus für Antragsteller, die über ihre Identität getäuscht, einen Folgeantrag gestellt oder den Asylantrag nur deshalb gestellt haben, um den Vollzug einer nach allgemeinen Aufenthaltsrechts angeordneten aufenthaltsbeendenden Maßnahme zu verhindern. In letzterem Fall wird in aller Regel der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt (§ 30 Abs. 3 Nr. 1, 2 und 5 AsylG).

Unter den Bundesländern ist das Pilotprojekt umstritten. Nach geltendem Recht „können“ die Länder regeln, dass Antragsteller, deren Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, längstens bis zu 24 Monate in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen (§ 47 Abs. 1b AsylG). Ungeachtet der entgegenstehenden geltenden Rechtslage sind seit dem 01.08.2018 aber bereits sieben AnKER-Zentren neu eingerichtet bzw. einige von diesen durch begriffliche Umwandlung bereits bestehender Aufnahmeeinrichtungen eingerichtet worden. Alle Zentren befinden sich in Bayern, und zwar in Bamberg, Schweinfurt, Deggendorf, Donauwörth, Manching, Zirndorf und Regensburg.

II. **Rechtliche Grenzen für die Einrichtung von AnKER-Zentren**

Bedenken gegen die AnKER-Zentren ergeben sich zunächst aus ihrer fehlenden Rechtsgrundlage. Diese kann nach Abschluss der Pilotprojektphase jedoch geschaffen werden. Dies wird das Ziel der derzeit praktizierten Pilotprojekte sein. Die Erfahrungen mit der Praxis in den bisherigen AnKER-Zentren geben jedoch Anlass zu schwerwiegenden rechtlichen Bedenken, die insbesondere aus der Unterbindung der Verfahrensberatung durch kirchliche und andere nichtstaatliche Stellen sowie aus der Behinderung der rechtlichen Vertretung durch Verfahrensbevollmächtigte folgen. Die wenig ergiebige Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN betreffend die AnKER-Zentren (BT-Drs. 19/4103 v. 31.08.2018) bestätigt die Bedenken.

1. **Erschwerung und Behinderung der anwaltlichen Vertretung**

Es ist angesichts der Zweckrichtung der AnKER-Zentren davon auszugehen, dass regelmäßig die Direktanhörung (§ 25 Abs. 4 AsylG), also die persönliche Anhörung im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Meldung als Asylsuchender (§§ 22 Abs. 1, 23 Abs. 1 AsylG), praktiziert werden wird. Diese kann am selben Tag wie die Meldung als Asylsuchender durchgeführt werden (§ 25 Abs. 4 Satz 4 AsylG). Damit wird die Beauftragung eines Rechtsanwalts und dessen Vertretung während der Anhörung unterbunden und Art. 22 Abs. 1 RL 2013/32/EU verletzt. Denn danach ist den Antragstellern **in allen Phasen ihres Asylverfahrens** effektiv Gelegenheit zu geben, durch einen Rechtsanwalt vertreten zu werden. Es besteht insbesondere ein Anspruch darauf, während der inhaltlichen Anhörung zu den Asylgründen (§ 25 Abs. 1 AsylG) durch einen Verfahrensbevollmächtigten vertreten zu werden (Art. 23 Abs. 3 UAbs. 1 RL 2013/32/EU). Aus der Formulierung „effektiv Gelegenheit zu geben“ in Verbindung mit der vom EuGH in gefestigter Rechtsprechung entwickelten Auslegungsregel des „effet utile“, also der möglichst wirksamen Auslegung und Anwendung von Unionsrechtsnormen, ist die für die AnKER-Zentren zuständige Ausländerbehörde bereits bei der Meldung (§ 22 Abs. 1 AsylG) und die zuständige Außenstelle des Bundes bei der förmlichen Antragstellung (§ 23 Abs. 1 AsylG) verpflichtet, den Asylsuchenden auf sein Recht auf Vertretung durch einen Rechtsanwalt hinzuweisen. Dies folgt auch aus Art. 8 Abs. 1 RL 2013/32/EU. Danach sind Asylsuchende über das Asylverfahren, so wie es nach der Verfahrensrichtlinie vorgesehen ist, also auch über den Anspruch auf Vertretung durch einen Verfahrensbevollmächtigten, zu informieren.

Da die AnKER-Zentren auf neu einreisende Asylsuchende gemünzt sind und diese ganz überwiegend keinen Kontakt zu hier lebenden Personen und deshalb auch keine Informationen über die Möglichkeiten anwaltlicher Vertretung haben, folgt hieraus die behördliche Verpflichtung, sie bei der Beauftragung eines Verfahrensbevollmächtigten, beispielsweise durch Zurverfügungstellung einer Anwaltsliste, zu unterstützen. Vorbild kann hierbei die Praxis des Flughafenverfahrens sein (§ 18a AsylG). Hier hat die Behörde sicherzustellen, dass Antragsteller nach Ablehnung ihres Antrags durch organisatorische Maßnahmen Gelegenheit erhalten, kostenlos asylrechtskundige Beratung in Anspruch zu nehmen, um die Erfolgsaussichten einer etwaigen Beschreitung des Rechtsweges beurteilen zu können.

Am Flughafen Frankfurt am Main wird diese Beratungs- und Vertretungsmöglichkeit seit 1997 durch die Bundespolizei in Zusammenarbeit mit dem örtlichen Anwaltsverein organisiert. Da die Umsetzung nach der Anweisung durch das Bundesverfassungsgericht nur zögerlich voranging, hatte zunächst Pro Asyl über einen Zeitraum von 18 Monaten den Beratungsdienst als Pilotprojekt organisiert. Sie findet aber erst nach der persönlichen Bekanntgabe der Einreiseverweigerung und ablehnenden Asylentscheidung statt. Nach Art. 22 Abs. 1 RL 2013/32/EU besteht hingegen – wie oben ausgeführt - in jeder Phase, also auch bereits bei der Meldung und Antragstellung das Recht, durch einen Verfahrensbevollmächtigten vertreten zu werden.

Anders als Flughäfen, die zumeist in städtischen Siedlungsgebieten gelegen sind, sind die AnKER-Zentren in aller Regel nicht in Städten gelegen, sodass sich mangels geeigneter Strukturen ein anwaltlicher Beratungsdienst kaum organisieren lässt. Dieser Mangel wird noch dadurch verschärft, dass wegen der Direkthanörung eine schnelle Vertretung organisiert werden muss. Dies wird zur Folge haben, dass Asylantragsteller während der persönlichen Anhörung überwiegend nicht anwaltlich vertreten sein werden.

Nach deutschem Recht kann sich ein Antragsteller durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen. Die Vollmacht ermächtigt zu allen das Verwaltungsverfahren betreffenden Verfahrenshandlungen (§ 14 Abs. 1 VwVfG). Verfassungsrechtlich ist die Rechtslage allerdings nicht so eindeutig wie im Unionsrecht. Aus Art. 103 Abs. 1 GG kann ein Recht des Beteiligten auf Zuziehung eines Bevollmächtigten nicht hergeleitet werden. Allerdings wird den Beteiligten als ein unverzichtbares Element des Rechtsstaatsprinzips gewährleistet, prozessuale Rechte und Möglichkeiten mit der erforderlichen Sachkunde selbständig wahrnehmen und Übergriffe staatlicher Stellen abwehren zu können.

§ 3 BRAO begründet nicht selbst die Befugnis des Bürgers, sich anwaltlich vertreten zu lassen, sondern setzt die Zulässigkeit der Vertretung voraus. Jedenfalls erfordert der generelle Ausschluss der anwaltlichen Vertretung im Verwaltungsverfahren eine klare und ausdrückliche gesetzliche Regelung. Diese enthält das AsylG nicht. Die Einführung eines derartigen Ausschlusses wäre mit Unionsrecht ohnehin nicht vereinbar. Das Verfassungsrecht regelt danach die Frage, ob ein Rechtsanwalt oder -beistand im Verfahren zugezogen werden kann, begründet für den Beteiligten aber keinen Rechtsanspruch auf Zuziehung. Dieser wird aber durch Unionsrecht begründet. Folglich ist § 14 VwVfG richtlinienkonform dahin auszulegen und anzuwenden, dass Asylsuchenden und -antragstellern nicht nur das Recht auf Zuziehung eines Bevollmächtigten, insbesondere während der persönlichen Anhörung, zusteht, sondern die Behörden verpflichtet sind, Maßnahmen zu ergreifen, damit Asylsuchende effektive Gelegenheit erhalten, durch Rechtsanwälte oder -beistände vertreten zu werden.

Die Richtlinie 2013/32/EU nennt neben Rechtsanwälten auch „sonstige nach nationalem Recht zugelassene Rechtsberater“ (Art. 22 Abs. 1 und 23 Abs. 3 UAbs. 11). Nach deutschem Recht könnten insoweit Berater nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz in Betracht kommen. Diese dürfen aber nur außergerichtliche Beratungen durchführen, dürften also gerade nicht für den Antragsteller Eilrechtsschutz beantragen und Klage gegen eine ablehnende Entscheidung des Bundesamtes einreichen. Darüber hinaus räumen die bezeichneten unionsrechtlichen Normen den Asylsuchenden ein Wahlrecht ein. Dies folgt mit hinreichender Klarheit aus dem Begriff „zu konsultieren.“ Es bleibt also der Entscheidung der Antragsteller überlassen, ob sie sich durch einen Rechtsanwalt oder durch einen Rechtsberater vertreten lassen wollen, befugt die Behörde jedoch nicht, ihnen die Entscheidung zwischen beiden Alternativen vorzuschreiben.

Aus all diesen Erwägungen folgt, dass die Praxis der bisherigen AnKER-Zentren und die offensichtlich beabsichtigte Gestaltung des Verfahrens in den AnKER-Zentren, die die effektive Vertretung der Asylsuchenden durch Rechtsanwälte und -beistände verhindert oder gar ausschließt weder mit Unions- noch mit Verfassungsrecht vereinbar ist.

2. Unterbindung der Verfahrensberatung durch kirchliche und andere nichtstaatliche Einrichtungen

Darüber hinaus ergeben sich auch erhebliche Bedenken gegen den Ausschluss der Verfahrensberatung durch kirchliche und andere nichtstaatliche Stellen in den AnKER-Zentren. In der derzeitigen bayerischen Praxis wird kirchlichen und nichtstaatlichen Beratungsstellen der Zugang zu den AnKER-Zentren versperrt und damit die Verfahrensberatung durch diese Stellen unmöglich gemacht. Diese Praxis soll im Falle einer gesetzlichen Regelung der AnKER-Zentren beibehalten werden. Dies hat zur Folge, dass die in den AnKER-Zentren untergebrachten Asylsuchenden nicht über ihre Verfahrensrechte vollständig und umfassend aufgeklärt werden. Art. 8 RL 2013/32/EU enthält nur eine allgemeine Informationspflicht, aber keine ins Einzelne gehende Beratungspflicht über die Verfahrensrechte und insbesondere über die Möglichkeiten, anwaltliche Hilfe in Anspruch zu nehmen und dabei zu helfen, dass diese effektiv in Anspruch genommen werden kann.

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

Demgegenüber können nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 Rechtsdienstleistungsgesetz auch die Freien Wohlfahrtsverbände Rechtsdienstleistungen, also Tätigkeiten in fremden rechtlichen Angelegenheiten, die eine rechtliche Prüfung im Einzelfall erfordern (§ 2 Abs. 1 Rechtsdienstleistungsgesetz), ausüben. Hierauf können sich die Wohlfahrtsverbände für ihre Verfahrensberatung für Flüchtlinge berufen. Denn zum Beispiel die Asylbeantragung und -begründung, insbesondere die Frage, welche konkreten Maßnahmen im Falle der Antragsablehnung erforderlich sind, setzt eine rechtliche Prüfung voraus.

Im zweiten Fall könnte der Prüfung allerdings § 1 Rechtsdienstleistungsgesetz, der die Beratung in gerichtlichen Angelegenheiten ausschließt, entgegenstehen, nicht jedoch in den diesen vorgelagerten Verfahrensphasen. Darüber hinaus ersetzt die Verfahrensberatung nicht die anwaltliche Beratung und Vertretung, bereitet diese aber vor und begleitet sie.

Nach alledem folgt aus diesen Regelungen, dass den kirchlichen und anderen nicht staatlichen Stellen nicht der Zugang zu den AnKER-Zentren versperrt werden darf, sondern ihnen effektiv die Möglichkeit einzuräumen ist, in diesen Zentren die Verfahrensberatung von Asylsuchenden und Antragstellern auszuüben.
