



Hinweise für im Migrationsrecht tätige Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zur Vertretung von Mandanten in Ankerzentren und während der Direktanhörung (Stand 3.2020)

Für Rechtsanwälte¹ bringen die seit einigen Jahren eingerichteten *Ankerzentren* erhebliche Probleme für die anwaltliche Vertretung während der persönlichen Anhörung im Asylverfahren nach § 25 AsylG mit sich. Verschärft wird diese verfahrensrechtliche Besonderheit durch die zeitgleich damit wieder aufgenommene Praxis der *Direktanhörungen* (§ 25 Abs. 4 Satz 1 AsylG). Diese wurde 1992 eingeführt, jedoch später kaum noch praktiziert.

Zum Hintergrund der Ankerzentren (Zentren für Ankunft, Entscheidung und Rückführung)² ist darauf hinzuweisen, dass die Asylsuchenden in diesen nach Möglichkeit bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens bzw. bis zum Eintritt der Vollziehbarkeit der Abschiebungsandrohung oder -anordnung bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen oder in Dublin-Verfahren auf jeden Fall nach Bundesrecht bis zur Maximalfrist von 18 Monaten (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG) verpflichtet sind, sich in diesen aufzuhalten.

Die Ankerzentren sind Teil der geplanten Maßnahmen der Europäischen Union, durch „regionale Ausschiffungszentren“ bzw. „regionale Ausschiffungsplattformen“ („regional disembarkation platforms“) oder sonstige Aufnahmelager an den Außengrenzen der Union Asylsuchenden nach Möglichkeit den Zugang zur Rechtsberatung und -vertretung während des Asylverfahrens zu versperren oder zumindest zu erschweren.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beide Geschlechter.

² s. hierzu ausführlich Marx, Kommentar zum AsylG, 10. Aufl., 2019, § 47 Rn 23 ff.

Dementsprechend sind diese Zentren häufig in entlegenen Regionen angesiedelt, sodass bereits aus faktischen Gründen die Sicherstellung einer wirksamen anwaltlichen Vertretung nahezu unmöglich ist. So wird etwa insbesondere im Bundesland Bayern versucht, den Zugang von Rechtsanwälten wie auch von nichtstaatlichen Organisationen zu Asylantragstellern in Ankerzentren zu erschweren. In diesem Zusammenhang ist auch der behördliche Beratungsdienst nach § 12a AsylG zu sehen, der im August 2019 durch das Geordnete-Rückkehr-Gesetz eingeführt wurde.

Die Bundesrechtsanwaltskammer möchte daher für migrationsrechtlich spezialisierte Rechtsanwälte einige praktische Hinweise vorstellen und für die Beratungs- und Vertretungspraxis anempfehlen. Diese sollen sicherstellen, dass der verfahrensrechtliche Anspruch der Asylantragsteller auf wirksame Vertretung während der persönlichen Anhörung in den Asylverfahren gewährleistet werden kann.

1. Wird ein Mandat zur Vertretung im Asylverfahren vor der Meldung als Asylsuchender i. S. d. § 22 Abs. 1 AsylG erteilt, sollte dem Mandanten ein *Begleitschreiben* über das Recht auf anwaltliche Vertretung während der Anhörung mitgegeben werden. Es sollte zugleich darauf hingewiesen werden, dass dieses Schreiben bei der zuständigen Aufnahmeeinrichtung vorlegt werden sollte. Anderenfalls besteht das erhebliche Risiko, dass im Rahmen der Direktanhörung, die im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Meldung als Asylsuchender stattfinden soll (§ 25 Abs. 4 AsylG), das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Anhörung durchführt, ohne den Rechtsanwalt vorher über die Durchführung der Anhörung zu informieren. Eine derartige Verfahrensweise ist unionsrechtswidrig. Das Begleitschreiben verfolgt den Zweck, die Aufnahmeeinrichtung, die die asylsuchende Person nach der Meldung zur förmlichen Antragstellung nach § 23 Abs. 1 AsylG an die dort gelegene Außenstelle des BAMF weiterleitet, darüber zu informieren, dass sie in geeigneter Weise Vorkehrungen zu treffen hat, dass der Rechtsanwalt an der persönlichen Anhörung teilnehmen kann.

2. In dem Begleitschreiben sollten die Behörden auf die verfahrensrechtlichen Schutznormen zugunsten der Asylantragsteller hingewiesen werden. Denn nach der Verfahrensrichtlinie erhalten Antragsteller *in allen Phasen des Verfahrens* effektiv Gelegenheit, einen Rechtsanwalt in wirksamer Weise in Fragen ihres Antrags zu konsultieren (Art. 22 Abs. 1 RL 2013/32/EU). Ferner haben die Behörden dem Rechtsanwalt Akteneinsicht (Art. 23 Abs. 1 RL 2013/32/EU) und zum Zwecke der Beratung Zugang zu Gewahrsamseinrichtungen und Transitzonen zu gewähren (Art. 23 Abs. 2 RL 2013/32/EU). Während der persönlichen Anhörung nach § 24 Abs. 1 Satz 3 AsylG hat der Antragsteller das Recht, dass sein Anwalt oder Rechtsberater an dieser teilnimmt (Art. 23 Abs. 3 UAbs. 1 RL 2013/32/EU).

3. Der Bevollmächtigte kann während der Anhörung auf korrekte Befragung und ordnungsgemäße Protokollierung der Erklärungen der Angaben des Antragstellers dringen sowie generell auf ein ruhiges und sachliches Anhörungsklima hinwirken. Insbesondere hat er darauf zu achten, dass die Fragen dem Zweck der Anhörung dienlich sind und die Anforderungen an die *verfahrensrechtliche Fürsorgepflicht*³ berücksichtigt werden. Gegebenenfalls muss der Bevollmächtigte selbst die notwendigen Vorhalte machen, damit Gelegenheit gegeben wird, Widersprüche, Ungereimtheiten und Unzulänglichkeiten überzeugend auszuräumen. Auch können unverständlich erscheinende Fragen präzisiert und kann insgesamt auf eine konkrete und erschöpfende Sachverhaltsermittlung bestanden werden.

³ BVerfGE 94, 116 (204) = NVwZ 1996, 678 = EZAR 632 Nr. 25.

Die Behörde kann aber festlegen, dass der Rechtsanwalt erst am Schluss der persönlichen Anhörung eingreifen darf (Art. 23 Abs. 3 UAbs. 2 RL 2013/32/EU). Das Bundesamt hat die Verfahrensherrschaft,⁴ sodass es kein Recht des Bevollmächtigten gibt, seine Fragen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu stellen.⁵

4. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in der Flughafen-Entscheidung vom 14.05.1996 entschieden, es sei verfassungsrechtlich *nicht* geboten, dem Antragsteller bereits *vor* der persönlichen Anhörung Gelegenheit zu geben, mit einem Rechtsanwalt seiner Wahl Verbindung aufzunehmen, über eine derartige Möglichkeit belehrt zu werden und die persönliche Anhörung erst durchzuführen, wenn diese Gelegenheit wahrgenommen werden konnte. Diese Rechtsprechung ist aber durch die zeitlich spätere Einführung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems überholt worden, sodass die behördliche Berufung darauf den unionsrechtlichen Anwendungsvorrang verletzen würde.

Denn - wie unter Nr. 2 ausgeführt - *haben* die Mitgliedstaaten Antragstellern zu gestatten, sich bei der persönlichen Anhörung von einem Rechtsanwalt oder sonstigen nach nationalem Recht zugelassenen oder zulässigen Rechtsberater begleiten zu lassen (Art. 23 Abs. 3 Abs. 1 RL 2013/32/EU). Daraus folgt, dass eine persönliche Anhörung nur dann durchgeführt werden darf, wenn der vom Antragsteller beauftragte Rechtsanwalt an dieser teilnehmen kann. Dementsprechend sind vom BAMF die *Ladungs- oder Benachrichtigungsfristen* für Anwälte zu gestalten. Die Außenstellen des BAMF haben gegebenenfalls telefonisch mit den Rechtsanwaltskanzleien Verbindung aufzunehmen, um den Anhörungstermin abzustimmen.

Im Hinblick auf anwaltlich nicht vertretene Asylantragsteller folgt hieraus die behördliche Verpflichtung, diese auf die Möglichkeit anwaltlicher Vertretung während der persönlichen Anhörung hinzuweisen und sie über geeignete Anwälte zu beraten. Vorbild hierfür kann beispielsweise die Organisation der anwaltlichen Vertretung im Flughafenverfahren (§ 18a AsylG) sein.

5. Eine Verwaltungspraxis, bei der ungeachtet der dem Bundesamt bekannten anwaltlichen Vertretung nach Einweisung der Antragsteller in ein Ankerzentrum oder eine sonstige Aufnahmeeinrichtung ohne Benachrichtigung des Anwalts die persönliche Anhörung durchgeführt würde, würde an einem schwerwiegenden verfahrensrechtlichen Fehler leiden. Erhebliche Aufklärungsdefizite im Verwaltungsverfahren haben zur Folge, dass das Verwaltungsgericht nicht selbst die Spruchreife herzustellen hat, sondern die Sache an das Bundesamt zurückverweisen muss und dieses das Verfahren – unter ordnungsgemäßer und für Rechtsanwälte zumutbaren Bedingungen – fortzusetzen hat. In einem derartigen Fall wäre also lediglich Anfechtungsklage zu erheben. Es ist ratsam, sowohl die Aufnahmeeinrichtung also auch das Bundesamt in dem oben erwähnten Begleitschreiben auf diese prozessuale Folge der Verhinderung anwaltlicher Vertretung hinzuweisen.

6. Für die anwaltliche Vertretungspraxis ist die *nichtstaatliche Betreuung von Asylantragstellern* von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Diese Betreuungsstellen informieren Asylsuchende vorab über den Gang des Verfahrens sowie deren Mitwirkungspflichten und besprechen mit ihnen die Asylgründe. Durch die kooperative Zusammenarbeit von Rechtsanwälten mit nichtstaatlichen Betreuungsstellen kann die anwaltliche Ermittlung der Asylgründe erleichtert werden und die Rechtsberatung kann sich auf die zentralen Sachkomplexe des jeweiligen Einzelfalles konzentrieren. Es liegt damit auch im *anwaltlichen Interesse*, dass den nichtstaatlichen Betreuungseinrichtungen Zugang zu den Außenstellen des Bundesamtes und Ankerzentren gewährt wird.

⁴ BVerwG, DVBl 1984, 1015.

⁵ BVerwG, EZAR 210 Nr. 5.

In der derzeitigen bayerischen Praxis wird kirchlichen und nichtstaatlichen Beratungsstellen jedoch der Zugang zu den Ankerzentren erschwert und damit die Verfahrensberatung durch diese Stellen unmöglich gemacht. Rechtsanwälte sollten die betroffenen Beratungsstellen dabei unterstützen, dass sie in den Ankerzentren ungehindert ihre Beratungsdienste durchführen können. Gegebenenfalls sollten bei Verhinderung oder Erschwerung des Zugangs gerichtliche Schritte eingeleitet werden.

Dabei sollte auf § 8 Abs. 1 Nr. 5 des Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) und auf § 12a Satz 4 Halbs. 2 AsylG hingewiesen werden. Nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 RDG dürfen auch die Freien Wohlfahrtsverbände Rechtsdienstleistungen, also Tätigkeiten in fremden rechtlichen Angelegenheiten, die eine rechtliche Prüfung im Einzelfall erfordern (§ 2 Abs. 1 RDG), ausüben. 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 RDG, der die Beratung in gerichtlichen Angelegenheiten ausschließt, entgegenstehen, nicht jedoch in den diesen vorgelagerten Verfahrensphasen.

7. Im Zusammenhang mit der Verhinderung oder Erschwerung des Zugangs von nichtstaatlichen Betreuungsstellen in Ankerzentren wurde die sogenannte „unabhängige“ *behördliche* Asylverfahrensberatung eingeführt (§ 12a AsylG). Danach erhalten Asylsuchende zunächst eine allgemeine Aufklärung über das Asylverfahren durch das Bundesamt und für diejenigen, die dies wünschen, erfolgt in Einzelgesprächen eine individuelle Verfahrensberatung durch nichtstaatliche ausgewählte Betreuungsstellen. Bei einer Zugangsverweigerung oder -erschwerung der unabhängigen nichtstaatlichen Dienste läuft dies im schlimmsten Fall auf eine ausschließliche Beratung durch das Bundesamt hinaus.⁶ Behörden sind nicht unabhängig, sondern funktionell interessengeleitet. Der Gesetzgeber missachtet hiermit die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, dass eine Asylverfahrensberatung nur durch „von den Entscheidungsträgern unabhängige“ und in Asylrechtsfragen kundige Person oder Stelle erfolgen darf.⁷

Das Bundesamt hat nach Unionsrecht zwar eine Informationspflicht gegenüber dem Asylantragsteller hinsichtlich seiner Rechte, Pflichten und den Ablauf des Asylverfahrens (Art. 8 Abs. 1 RL 2013/32/EU). Insoweit bestehen gegen § 12a AsylG keine Bedenken. Eine „individuelle Verfahrensberatung“ (§ 12a Satz 4 AsylG) durch die Asylbehörde ist jedoch unzulässig. Vielmehr haben die Behörden sicherzustellen, dass Asylantragstellende in allen Phasen des Verfahrens effektiv Gelegenheit erhalten, anwaltlich beraten zu werden (Art. 22 Abs. 1 RL 2013/32/EU). Das Bundesamt beruft sich auf die Beratungspflicht nach § 25 Abs. 2 VwVfG. Diese berechtigt die Behörden aber nicht zur Beratung in inhaltlichen Fragen eines Antrags, sondern verpflichtet sie zur Beratung über die formellen Erfordernisse bei der Antragstellung und zur Information über den Verfahrensablauf. Ziel und Schranke der behördlichen Beratung bleibt eine zweckentsprechende Verfahrensdurchführung und *keine Rechtsberatung*.⁸

⁶ S. hierzu *Judith*, Druck auf die Länder? Lex ANKER im „Hau-Ab-Gesetz“, in: Beilage zum Asylmagazin 8 – 9/2019; Das Migrationspaket, S. 71 (76)

⁷ BVerfGE 94, 116 (207) = NVwZ 1996, 678 = EZAR 632 Nr. 25.

⁸ Ziekow, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Aufl., 2020, S. 181.

Die Anwälte vor Ort sollten ihre Mandanten vor der Meldung als Asylsuchende über die eingeführte behördliche Verfahrensberatung informieren und ihnen empfehlen, dieser nicht zuzustimmen. Insbesondere sollte hervorgehoben werden, dass eine Behörde, die Asylanträge nach der Durchführung einer Anhörung ablehnt, nicht zugleich vor deren Durchführung die Antragsteller beraten darf.

Eine behördliche und gleichzeitige oder nachfolgende anwaltliche Beratung kann häufig zu schwerwiegenden Irritationen der Asylsuchenden führen und einen Eingriff in die anwaltliche Berufsausübung darstellen. Denn ein Asylsuchender, der durch eine Behörde unzulänglich, nicht sachgerecht oder gar fehlerhaft beraten wurde, erschwert die Prüfung der Glaubhaftigkeit der Sachangaben der Mandanten im Rahmen des anwaltlichen Beratungsgesprächs.
