



Bundesweite Arbeitsgemeinschaft
der psychosozialen Zentren
für Flüchtlinge und Folteropfer

Paulsenstr. 55–56
12163 Berlin

Tel: +49 (0)30 – 310 12 463
E-Mail: info@baff-zentren.org
Web: www.baff-zentren.org

Bankverbindung
Bank für Sozialwirtschaft Berlin
IBAN: DE86100205000003209600
BIC: BFSWDE33BER

Berlin, 07.11.2022

Stellungnahme

der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und
Folteropfer (BAFF)

zum Referent*innenentwurf
des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zum

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

mit Bearbeitungsstand vom 11.10.2022, 10:43 Uhr

I. Einleitung

Die BAfF bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zu diesem Referent*innenentwurf. Eine Frist von 13 Tagen bzw. 9 Arbeitstagen lässt jedoch kaum Raum alle Regelungen im Detail zu bearbeiten und durch konkrete Änderungsvorschläge zu kommentieren. Die Stellungnahme kann daher nur Schlaglichte werfen und grundsätzliche Chancen und Probleme des Referent*innenentwurfs in den Blick nehmen.

Insgesamt lässt sich beobachten, dass es zwar Verbesserungen von (Verfahrens-)Rechten der Betroffenen gibt, auf der anderen Seite stehen dem jedoch auch starke Einschnitte in die Rechte der schutzsuchenden Personen gegenüber. Eine Beschleunigung des Asylverfahrens im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings darf eine Beschleunigung der Verfahren nicht zu Lasten der Gewährleistung und Durchsetzung der Rechte der antragstellenden Person gehen. Dies ist vor allem mit Blick auf solche Personen wichtig, die besondere Schutzbedarfe haben.

Aus Sicht der BAfF hätte der aktuelle Gesetzgebungsprozess für Änderungen genutzt werden müssen, die es insbesondere diesen Personen ermöglichen, ihre Bedarfe in das Verfahren einzubringen. **Dafür wäre die verfassungsrechtlich bedenkliche Regelung über die Anforderungen an ärztliche Bescheinigungen in § 60a Abs. 2 c AufenthG und deren Notwendigkeit der unverzüglichen Vorlage zu streichen.** Psychisch erkrankte Geflüchtete können Ihre Erkrankungen im Verfahren kaum geltend machen, u.a. durch den Ausschluss psychologisch-psychotherapeutischer ohne sachlichen Grund, dem Zeitmoment und der schlechten Versorgungslage. Solange diese Regelung in ihrer Form fortbesteht, droht dieser ohnehin besonders vulnerablen Gruppe eine Abschiebung trotz schwerer Krankheit und es werden Gefahren für die Gesundheit und das Leben der betroffenen Personen in Kauf genommen.¹

¹ Siehe hierzu ausführlich: Analyse des Deutschen Institut für Menschenrechte „Abschiebung trotz Krankheit“, 2021.

II. Problemschwerpunkte im Einzelnen

a. Einschränkung von Verfahrensrechten

aa. Die Anhörung als Kernstück des Asylverfahrens

Flüchtende und schutzsuchende Menschen befinden sich häufig in **Beweisnot**, da sie die einzigen Tatsachen beibringen können, die zur Aufklärung des Sachverhalts beitragen können. Sie sind sozusagen Zeug*innen in eigener Sache. Aus diesem Grund treffen sie auch – anders als im „normalen“ Verwaltungsverfahren – erhöhte Mitwirkungspflichten. Die Anhörung im Asylverfahren ist damit der Rahmen und Ort von **essentieller Bedeutung** für die Betroffenen, die Behörde und den Ausgang des Asylverfahrens. Die darin angefertigten Protokolle dienen als Grundlage auch für einen sich gegebenenfalls anschließenden Asylprozess.

Der **Verzicht auf eine Anhörung** (§ 24 Abs. 1 S. 6 AsylG-E) und eine Entscheidung nach Aktenlage können wir daher nicht hinnehmen. Insbesondere die genannte Vorschrift des § 24 Abs. 1 S. 6 AsylG-E ist problematisch, da der Hinweis auf die Hinzuziehung geeigneten medizinischen Personals, den die EU-Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) fordert, fehlt. Er findet sich zwar in der Begründung, sollte jedoch gesetzlichen Eingang finden, um dies auch sicherzustellen. Es sollte die Regel sein, dass medizinisches Fachpersonal feststellt und bewertet, ob eine Person dauerhaft nicht in der Lage ist, an einer Anhörung teilzunehmen und nicht die Mitarbeitenden des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die typischerweise keine medizinische Ausbildung oder Fachkenntnisse haben.

Auch der **Einsatz von Ton- und Bildübertragungsmitteln zur Durchführung der Anhörung** (§ 24 Abs. 1 S. 4 AsylG-E), die keine Unmittelbarkeit gewährleisten, werten die Anhörung in ihrer herausragenden Stellung und Bedeutung ab und sind daher abzulehnen. Ein persönlicher Eindruck lässt sich über Videoübertragung nicht imitieren. Es gehen Eindrücke, Stimmungen, leise Töne/Worte der anzuhörenden Personen verloren, die gerade den persönlichen Eindruck ausmachen.

Der Einsatz von **Sprachmittelnden im Wege der Bild- und Tonübertragung** ist kritisch zu sehen und sollte vor dem Hintergrund der Wichtigkeit der Anhörung, der Schwierigkeit des Sprachmittelns, des Vertrauensaufbaus und der Fehleranfälligkeit von Übertragungsmitteln und deren Sicherheitsrisiken nur in begründeten Ausnahmefällen stattfinden, über die nach fachlich fundiert definierten Kriterien entschieden werden muss.

Insbesondere Menschen mit besonderem Schutzbedarf stellt die Anhörung vor besondere Herausforderungen, weil sie Verhaltensweisen und Sprachmodalitäten gewährleisten müssen, um ihr Verfolgungsschicksal darlegen zu können, was regelmäßig aufgrund der spezifischen Bedarfe nur begrenzt möglich ist. Konkret bedeutet dies, dass es ihnen teilweise schwerer fällt, nach kürzerer Zeit über ihre Verfolgungsgeschichte zu sprechen bzw. sie Begleitung bedürfen, um sich sicher zu fühlen und die Anhörung absolvieren zu können. Bei traumatisierten Personen können Angst, Scham und Vermeidung als Symptome zum Beispiel der Posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) dazu führen, dass Geflüchtete es vermeiden, über genau die Aspekte ihres Schicksals zu sprechen, die für das Asylverfahren relevant sind.

Hier ist ein sensibles Vorgehen in einer vertrauensvollen, auch nonverbalen Sicherheit gebenden Gesprächsatmosphäre wichtig, damit die Betroffenen nicht nur karge oder gar widersprüchliche Aussagen machen, um sich vor einer Erinnerung des Erlebten zu schützen. Und dies auch noch vor dem Hintergrund, dass sich vor allem Personen, die krankheitsbedingte Abschiebungsverbote geltend machen mit den äußerst hohen Anforderungen an das Geltendmachen dieser (§ 60a Abs. 2c AufenthG) konfrontiert sehen.

Eine Anhörung oder der Einsatz von Sprachmittelnden per Videoübertragung kann für einige Betroffene eine kaum zu überwindende Hürde darstellen, über ihre Verfolgungsgeschichte zu sprechen. Sie erschwert den Aufbau einer vertrauensvollen Gesprächsatmosphäre, insbesondere bei Betroffenen, die Gewalterfahrungen durch staatliche Instanzen erlebt haben. Traumatisierte Personen müssen sich in der Anhörung der Erinnerung an ihre Gewalterfahrungen aussetzen, was eine massive psychische Belastung darstellen und ihre Bewältigungsstrategien übersteigen kann. Kommt es in dieser Situation während der Anhörung zu einer Dekompensation, ist eine adäquate Reaktion zu ihrem Schutz kaum möglich. Eine Anhörung im Wege der Ton- und Bildübertragung sollte daher bei Personen mit besonderem Schutzbedarf nur im Ausnahmefall und nach Rücksprache mit qualifiziertem und unabhängigem medizinisch/psychologischen Fachpersonal erfolgen.

Die **Verlagerung des Fragerechts** der Begleiter*innen in der Anhörung ans Ende (§ 25 Abs. 8 Satz 2 AsylG-E) und die Durchführung der Anhörung ohne Anwesenheit der Rechtsanwält*in trotz Ladung (§ 25 Abs. 8 Satz 3 AsylG-E) sind abzulehnen. Rechtsanwält*innen als Organ der Rechtspflege unterstützen die Sachverhaltsermittlung während der Anhörung und beschleunigen so im Ergebnis auch das Verfahren, weil die relevanten Tatsachen möglichst umfassend erhoben werden. Sie weisen auf mögliche Verfahrensfehler in der Anhörung hin und können so mittelbar daran mitwirken, dass Klageverfahren vermieden werden, weil die Fehler noch in der Anhörung korrigiert werden könnten. Bereits die Formulierung des Fragerechts als „Eingreifen“ in die Anhörung lässt darauf schließen, dass die Rechtsanwält*innen nicht als Teil der Rechtspflege, sondern vielmehr als störende Faktoren gesehen werden, was rechtsstaatlich problematisch ist.

bb. Asylverfahrensberatung (§ 12 a AsylG-E)

Eine **flächendeckende asylrechtliche Verfahrensberatung** für alle Asylantragsteller*innen ist nicht nur für die Stärkung der Rechte von schutzsuchenden Personen sinnvoll, sondern trägt auch zur Beschleunigung der Verfahren und der besseren Akzeptanz von Behördenentscheidungen bei. Die Ausgestaltung der Regelung sieht jedoch nur eine Auskunft zum Asylverfahren vor, worunter nicht zwangsläufig eine individuelle Beratung zu verstehen ist, derer es allerdings bedarf, um die Ziele Effektivität, Beschleunigung und Akzeptanz des Verfahrens zu erreichen. Gegenstand der Beratung müssen auch Ziel und Zweck, Ablauf, Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten, Handlungsmöglichkeiten im Asyl- und Aufnahmeverfahren sowie Rechtsfolgen des Asylverfahrens sein. Um sicherzustellen, dass Personen dem Verfahren zugeführt werden, das für ihre Situation adäquat ist, sollte die Beratung bereits vor der Antragstellung durchgeführt werden, um diese ggf.

aufenthaltsrechtlichen Verfahren zuzuführen. Zwingend sollte jedoch keine Anhörung ohne vorherige Beratung durchgeführt werden. Das Asylverfahren ist zeitlich so auszugestalten, dass die asylrechtliche Verfahrensberatung auch tatsächlich vor Antragstellung und Anhörung aufgesucht werden kann.

Dass die Träger der Asylverfahrensberatung dem BAMF und anderen Behörden besondere Schutzbedarfe übermitteln sollen, ist sinnvoll und sollte im Rahmen von Verwaltungsvorschriften des BAMF systematisiert werden. Dies stellt jedoch nicht eine Beurteilung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen bei der Aufnahme dar, wie in Artikel 22 der AufnahmeRL gefordert². Um sicherzustellen, dass die besonderen Bedürfnisse aller schutzsuchenden Personen festgestellt und diesen entsprochen werden kann, muss die Identifizierung besonderer Schutzbedarfe systematisch stattfinden. Nur so kann sichergestellt werden, dass Menschen mit besonderem Schutzbedarf ihre Bedarfe in das Verfahren einbringen können. Dazu braucht es für Berater*innen spezifische Kenntnis über die verschiedenen schutzbedürftigen Gruppen, diskriminierungsarme Ansprache, Rechte und Einschränkungen im Verfahren. Dies muss in einer dafür spezialisierten Stelle in den Landesaufnahmeeinrichtungen³ stattfinden und kann nicht zusätzliche Aufgabe der Asylverfahrensberatung sein. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen des im Jahr 2017 von drei Wohlfahrtsverbänden und dem BAMF durchgeführten Pilotprojekts „Asylverfahrensberatung“, welches vom UNHCR und der Forschungsabteilung des BAMF evaluiert wurde. Darin gaben die Berater*innen an, dass ihnen für die Erkennung von Indizien nichtsicht-, erkenn- oder unmittelbar erfragbarer besonderer Unterstützungsbedarfe (bspw. bei verschiedenen psychischen Beeinträchtigungen) die erforderlichen Kenntnisse fehlten. Des Weiteren ist die Selbstbestimmung der schutzsuchenden Personen jederzeit zu beachten, diesen obliegt nach ausreichender Aufklärung über ihre Rechte die finale Entscheidung darüber, ob sie Schutzbedarfe ins Verfahren einbringen.

cc. Nicht-Feststellung von Abschiebungsverboten beim Folgeantrag

§ 31 Abs. 3 Satz 2 AsylG-E sieht vor, dass keine Entscheidung über Abschiebungsverbote nach § 60 Absatz 5 und 7 AufenthG ergehen muss, wenn bei einem Folgeantrag kein neues Asylverfahren durchzuführen ist. Diese Regelung ist abzulehnen. Die tatsächlichen Voraussetzungen, die ein Abschiebungsverbot begründen können, können sich im Laufe des Verfahrens regelmäßig ändern. Insbesondere Krankheiten können sich verschlechtern, aber auch Gefährdungslagen können sich dramatisch zugespitzt haben. Psychische Erkrankungen

² In einem Referent*innenentwurf von 2015 für ein Gesetz zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde ein Versuch gemacht die europäischen Verpflichtungen in deutsches Recht zu überführen. Darin wurden die obersten Landesbehörden verpflichtet, besondere Schutzbedarfe systematisch festzustellen. Dieser Entwurf wurde jedoch zurückgezogen, sodass die europäischen Richtlinien in dem Bereich bisher nicht in deutsches Recht umgesetzt wurden.

³ Für einen Überblick über Rahmenbedingungen für eine Identifizierung von Schutzbedarfen siehe <https://www.baff-zentren.org/aktuelles/traumatisierungen-bei-gefluechteten-werden-meist-nicht-erkannt/>. Zurzeit wird im Rahmen eines Pilotprojekts ein systematisches zielgruppenübergreifendes Verfahren zur Erkennung von Schutzbedarfen durch die BAFf erarbeitet und im Frühjahr 2023 hier <https://www.baff-zentren.org/projekte/besafe/> veröffentlicht.

nach Traumatisierung brechen häufig erst verzögert, d.h. mitunter längere Zeit nach Erleben des traumatischen Ereignisses bzw. der Ankunft im Aufnahmeland auf. Sofern dies der Fall wäre, müssten die Betroffenen nunmehr ergänzend das Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 Abs. 1 – 3 VwVfG beantragen und das BAMF somit ein weiteres Mal entscheiden. Eine Verfahrensbeschleunigung wäre daher vielmehr damit erreicht, wenn das BAMF von Amts wegen bereits bei Erstellung des Bescheids tätig werden und über Abschiebungsverbote entscheiden würde.

b. Das Asylverfahrens- und Asylprozessrecht als Sonderverwaltungsverfahrens- und Sonderprozessrechts

Insgesamt ist ein weiteres Vorantreiben des Asylverfahrens- und Asylprozessrechts als **Sonderverwaltungsverfahrens- und prozessrechts** abzulehnen. Abweichungen vom „normalen“ Verwaltungsprozessrecht, wie die mit dem Referent*innenentwurf verfolgten Einschränkungen des **Befangenheits- und Beweismittelrechts**, der weiteren Möglichkeit des Entscheidens im **schriftlichen Verfahren** und der **Klageänderung** sind grundsätzlich abzulehnen.

Die rechtsstaatlichen Grundsätze, die die Grundlage des Verwaltungsverfahrens bilden, werden in den Asylverfahren zunehmend zurückgedrängt, und das obwohl es in diesen Verfahren um derart grundlegende Rechte und Rechtsgüter wie Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit geht. Menschen, die beispielsweise um die Erteilung einer Baugenehmigung streiten oder gegen eine Abrissverfügung vorgehen, profitieren von umfassenderem Rechtsschutz als Personen, die ein Asylverfahren durchlaufen.

Das **Befangenheits- und Beweismittelrecht** sind jedoch Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips, des Willkürverbots und des Rechts auf den*die gesetzlichen Richter*in. Die Funktionen, die mit diesen Grundsätzen erfüllt werden sollen (Unparteilichkeit der Rechtsprechung, Fairness sowie das Vertrauen der Bürger*innen und der Öffentlichkeit in die Unparteilichkeit der Gerichte, Gerechtigkeit und sachlichen Richtigkeit von Entscheidungen) dienen auch der Beschleunigung von Verfahren und Akzeptanz von Entscheidungen.

Eine **Entscheidung im schriftlichen Verfahren** ist dem Verfahrensgegenstand und der Wichtigkeit der mündlichen Verhandlung für den Asylprozess nicht angemessen. Es gilt das Geschriebene zur Anhörung (siehe unter II.a.aa.).

Die Möglichkeiten der **Klageänderung** sind in der VwGO bereits klar geregelt. Die weitere Möglichkeit einer Klageänderung nach § 77 Abs. 5 AsylG-E stellt nicht nur wieder eine Schaffung von Sonderrecht dar, das auch den Rechtsanwender*innen zunehmend Schwierigkeiten bereitet, diese umzusetzen, den Beteiligten werden darüber hinaus Klageverfahren aufgedrängt, die sie unter Umständen gar nicht führen wollen.

III. Abschließende Bemerkungen

Um Asylverfahren wirklich nachhaltig zu beschleunigen und zu verbessern, bedarf es eine tiefgreifende Änderung und Verbesserung des Behördenverfahrens. Dies setzt nicht nur die Einführung oder Änderung gesetzlicher Vorschriften voraus, sondern zielt auf eine effektive Ausgestaltung der einzelnen Verfahrensschritte ab, die vor allem die Rechte der antragstellenden Personen im Blick behält. Für einen Dialog über eine an den Bedarfen besonders schutzbedürftiger Personen ausgerichteten Ausgestaltung der Verfahrensschritte steht die BAfF Ihnen als Fachverband mit ihrer klinischen und psychosozialen Expertise gerne zur Verfügung.