

Vorbild AnKER - Zentrum Oberbayern?

Ein Bericht

Hubert Heinhold

Nachdem sich die Koalitionsparteien CDU, CSU und SPD nach der Bundestagswahl 2017 im Koalitionsvertrag vom März 2018 darauf geeinigt hatten, künftig bundesweit sogenannte Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen (AnKER) zu errichten in denen Asylbewerber künftig untergebracht werden sollten, stimmte Bayern dem sogleich zu und verwies darauf, dass man mit den in Manching/Ingolstadt und Bamberg errichteten bayerischen Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen (ARE 1 und ARE 2, vorher Transitzentren genannt) derartiges schon bereit halte. Manching sei, so der bayerische Innenminister Herrmann im Bayerischen Rundfunk,¹ Vorbild für ganz Deutschland. Da diese Zentren bundesweit errichtet werden sollen – zumindestens aber „wirkungsgleiche“², ist die Situation im Manching durchaus von bundesweitem Interesse.

Nachstehend wird die allgemeine Situation im AnKERzentrum Manching/Ingolstadt geschildert; das Verfahren des BAMFs ist Gegenstand eines anderen Referats.

Mein Bericht gibt einen ausschnittswisen Überblick, was Asylbewerber in anderen Bundesländern noch erwarten könnte.

1. Zahlen³

Bayern unterhält in allen 7 Regierungsbezirken AnKER-Einrichtungen, teilweise mit Dependancen, in denen 9102 Menschen untergebracht sind.⁴

Die AnKER-Einrichtung Oberbayern mit dem Hauptsitz in Manching/Ingolstadt besteht aus 4 Standorten, nämlich

- der Zentralen Einrichtung in der Max-Immelmann-Kaserne mit ca. 464 Personen⁵ (Kapazität z. Zt. 600, geplant bis 1800))
- der sogenannten P3 in der Manchingergstraße 158 (Containersiedlung) mit 234 Personen (Kapazität 560)
- der Einrichtung in der Marie-Curie Straße 13 (Containersiedlung) mit 255 Menschen (Kapazität 450)
- der Einrichtung in der Neuburger Straße 105 (Containersiedlung) mit 179 Menschen (Kapazität 400)⁶

¹ In der Sendung » jetzt red I « laut bayerischem Rundfunk vom 11.4.2018.

² Einzelne Bundesländer scheuen den Begriff „AnKER“. Voraussetzung der Wirkungsgleichheit ist jedenfalls, dass die Länder von der Ermächtigung des § 47 1b AsylG Gebrauch machen, die die Unterbringung in der Erstaufnahmeeinrichtung bis zu 24 Monaten ermöglicht.

³ Soweit nachstehend keine Quellen angegeben sind beruhen die Zahlenangaben auf eigenen Recherchen beim Bundesamt.

⁴ Auflistung des bayerischen Innenministeriums, Stand 31. 7. 2018, Anhang1.

⁵ Dort sind auch die Einrichtungen des BAMF untergebracht.

⁶ Belegungszahlen vom 29.8.2018 nach Auskunft der Regierung von Oberbayern (ROB).

- 293 diese Menschen waren Frauen, ebenfalls 293 Kinder. 105 Kinder waren zwischen 0 und 2 Jahren, 126 zwischen 3 und 13 Jahren und 39 zwischen 14 und 17 Jahren.⁷

Neben diesen Ingolstädter Einrichtungen gibt es Dependancen in anderen Orten von Oberbayern (siehe Anlage 1), die größte mit über 1000 Menschen in Fürstenfeldbruck. In München gibt es derzeit 4 Dependancen, darunter die Kurzaufnahme in der Lotte-Branz-Straße.

Dort erfolgt die Ersterfassung und Registrierung, was nach dem AnKER-Konzept eigentlich in Manching geschehen sollte.

2. Procedere

Nach der Ersterfassung und Registrierung werden die Asylbewerber in eine der Unterkünfte als Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) zugewiesen. Diejenigen, die nach Manching zugeteilt sind, werden in der Regel zunächst in der Max-Immelmann Kaserne untergebracht wo dann vom BAMF das asylrechtliche Verfahren entsprechend dem Modul-Modell durchgeführt wird. Statistische Zahlen über die Verfahrensdauer sind nicht bekannt, nach den Berichten der Sozialarbeiter/innen werden die Verfahren jedoch zügig durchgeführt. Die erste Anhörung findet meist schon in der 1. Woche statt. Die Entscheidungen ergehen meist innerhalb eines Monats. Eine Statistik über die Anerkennungs- und Ablehnungsquote in Manching ist der Referatsleiterin i. V. nicht bekannt⁸, nach ihrer Mitteilung entspricht sie der allgemeinen.⁹ Aus der Antwort der Bundesregierung vom 2.1.2019 auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u. a.¹⁰ ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Bei Afghanistan beträgt die bereinigte Schutzquote in der Bundesrepublik 51,2 %, in Bayern 56,0 % und in Manching 34,1 %. Ein vergleichbares Bild ergibt sich bei Nigeria: bundesweit erhalten 24,6 % Schutz, in Bayern 22 % und in Manching nur 8 %. Die übliche Erklärung, diese Abweichungen ergäben sich aus »regionalen Besonderheiten«, insbesondere der örtlichen Praxis der Verwaltungsgerichte überzeugt nicht. Für das AnKERzentrum Manching ist das VG München ebenso zuständig wie für die Außenstelle München. Dort betragen die bereinigten Schutzquoten für Afghanistan 62,8 % und für Nigeria 19,4 %.

Bei den im AnKERzentrum beheimateten Unterkünften wird nicht klar zwischen einer Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) und einer Gemeinschaftsunterkunft (GU) unterschieden. Zwar wird die Max - Immelmann Kaserne vorwiegend als Erstaufnahmeeinrichtung und die Neuburger Straße als GU¹¹ benutzt, es wird jedoch nicht deutlich getrennt. Teils leben in ein und demselben Gebäude Menschen in einer EAE, teils in einer GU. Da die Lebensbedingungen völlig identisch sind und nicht immer förmliche Zuweisungsbescheide erlassen bzw. übergeben werden, wissen viele nicht welchen rechtlichen Status sie insoweit besitzen, ob sie noch in einer EAE oder schon in einer GU leben.¹² In Manching/Ingolstadt entspricht es der Praxis, die sogenannte Anschluss - Unterbringung ebenfalls im AnKERzentrum durchzuführen. Zur Begründung hat das bayerische Innenministerium auf eine schriftliche Anfrage der Abgeordneten Alexandra Hiersemann zur Vorgängereinrichtung des »Transitzentrums« ausgeführt, dies diene »zum einen der Entlastung der Kommunen und zum anderen der erleichterten Rückführung abgelehnter Asylbewerber.«¹³

⁷ Zahlen vom 4.10.2018 nach Auskunft der ROB; der unterschiedliche Erfassungszeitraum erklärt die Differenz zu den oben wiedergegebenen Gesamtzahlen.

⁸ Besprechung am 29.11.2018.

⁹ Unter Berücksichtigung der in Manching untergebrachten und dort bearbeiteten Herkunftsländer. Diese sind: West Balkan, Nigeria (Obergrenze 500) Ukraine, Afghanistan, Syrien, Republik Moldau, Staatenlose aus Jordanien.

¹⁰ BT Drs 19/6786.

¹¹ Diese GU wird als besondere GU bezeichnet, ohne dass bislang geklärt werden konnte, was sie von einer GU unterscheidet

¹² Was im Hinblick auf das Erwerbsverbot von § 61 Abs.1 AsylG und die Beendigung der Verpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen gemäß § 48 AsylG von erheblicher Bedeutung ist.

¹³ Antwort vom 26.4.2018 V 5/0013.05-2/924.

Eine dezentrale Verteilung ist die Ausnahme und erfolgt meist nur bei Vorliegen besonderer Umstände. Weiterhin leben in Manching derzeit 48 Fehlbeleger.¹⁴

Damit kommt die Gesamtsituation den Idealvorstellungen mancher Politiker nahe, die Asylbewerber am liebsten von der Einreise bis zur Abschiebung, wenn nicht sogar auf Dauer in Lagern kasernieren möchten.

3. Das Leben im AnKERzentrum

Das Leben in dem von Zäunen mit Stacheldrahtbewehrung umgebenen und durch patrouillierende Sicherheitsdienste¹⁵ bewachten AnKERzentrum ist streng reguliert.

3.1. Es gibt eine ausgefeilte und sowohl durch die Regierung, als auch vor allem die privaten Sicherheitskräfte rigoros durchgesetzte Hausordnung,¹⁶ die in Teilen durch Anschläge auch bildlich bekannt gemacht ist.¹⁷

Hier ist nicht der Platz die Vielzahl der Regelungen abzuhandeln, einige Beispiele sollen genügen.

3.1.1. der Zugang ist streng kontrolliert. Die Bewohner müssen sich ausweisen, Ankunfts- und Rückkehrzeiten werden notiert. Ob die Zeiten gespeichert werden, konnte sicher nicht eruiert werden.¹⁸

3.1.2. Beim Betreten des Geländes werden die Bewohner einer Taschen- und Kinderwagenkontrolle auf verbotene Gegenstände unterzogen.

3.1.3 verbotene Gegenstände sind neben Alkohol und sonstigen Drogen vor allem Nahrungsmittel, (bis auf solche in geringen Mengen, z. B. ein Apfel) vor allem solche, die leicht verderblich sind oder zubereitet werden müssen, sowie Hausratsgegenstände. Verbotene Gegenstände müssen entweder weggebracht oder weggeworfen werden.

3.1.4 die (oft) 6-Personen-Zimmer sind mit Betten, Tisch, Stühlen und Spinden ausgestattet. Private Einrichtungsgegenstände sind nicht erlaubt, werden in Einzelfällen geduldet dann aber wieder ohne weiteres abgenommen (z. B. Teppiche und Elektrogeräte).

3.1.5 Zimmerkontrollen werden »nach Bedarf« durchgeführt, nach Angaben der Bewohner auch, wenn diese nicht anwesend sind. Immer wieder werden Störungen der Nacht Ruhe beklagt, weil Security die Zimmer betritt und Licht anmacht.

3.1.6 die Zimmer sind nicht verschließbar, so dass die Menschen ihnen wertvolle Gegenstände (z. B. Laptop) immer mitnehmen müssen, wenn sie vor Diebstahl sicher sein wollen. Manchmal lassen sich einzelne Wachleute überreden die Zimmer zu versperren, dies ist aber die Ausnahme.

3.1.7 Besuche, auch von Ehegatten oder Kindern, sind nicht erlaubt. Die Hausordnung kennt restriktiv angewandte Ausnahmen: »In bestimmten Fällen (insbesondere Menschen mit Behinderung, Familienangehörigen, Rechtsbeiständen oder Beratern) kann der Betreiber auf mindestens 3 Werktage zuvor schriftlich gestellten und begründeten Antrag eine Ausnahme gewähren. In Eilfällen ist der Antrag frist- und formlos möglich.« Ehrenamtliche Betreuer erhalten nach Meldung durch die Caritas Sozialarbeiter Zutritt zum Besuch in den Gemeinschaftsräumen.

¹⁴ Stand Dezember 2018, Verweildauer unbekannt, teilweise mehrere Monate bis über ein Jahr.

¹⁵ In den Dependancen teilweise nicht ganz so martialisch.

¹⁶ Hausordnung der Regierung von Oberbayern vom 10.8.2018, Anlage 2.

¹⁷ Anlage 3.

¹⁸ Im AnKER Regensburg enthalten die Hausausweise Strichcodes, mit deren Hilfe die Zu- und Ausgangszeiten minutengenau erfasst und im Computer gespeichert werden, so dass eine exakte Anwesenheitsfeststellung möglich ist, die dann dazu genutzt werden kann, „Abgänge“ festzustellen und die Menschen bei längerer als 7-tägiger Abwesenheit als „untergetaucht“ abzumelden.

3.1.8 Die Bewohner sind verpflichtet an der Gemeinschaftsverpflegung teilzunehmen, dies wird kontrolliert¹⁹. Da die Fertignahrung oft den Geschmack der Bewohner nicht trifft, und die Essenszubereitung für viele ein wichtiger Akt der gesellschaftlichen und kulturellen Kommunikation ist, auf den sie durch das Kantinenessen verzichten müssen, ist dies ein gewichtiger Kritikpunkt. Insbesondere Kleinkinder sind an die festen Essenszeiten nicht angepasst und benötigen Zwischennahrungen, die auf den Zimmern nicht zubereitet werden dürfen (Teeküchen in denen Milchfläschchen aufgewärmt werden können gibt es nicht in allen Häusern), sodass es schon zu Mangelernährung kam.

3.1.9 Der Hygienestandard ist teilweise mangelhaft, in der Max-Immelmann Kaserne sind Duschen nicht überall absperrbar.

3.1.10 Kulturelle Angebote gibt es keine. An jedem Standort gibt es ein »Spielzimmer« in dem werktäglich eine 2-stündige Betreuung durch Nicht-Fachkräfte der Betreiberfirma angeboten wird. Integrationskurse werden nur für Personen angeboten die nicht aus sicheren Herkunftsländern stammen, doch die wenigen Plätze sind meist ausgebucht.

3.1.11 Arbeitserlaubnisse werden so gut wie nicht erteilt²⁰, obwohl auf dem örtlichen Arbeitsmarkt freie Stellen vorhanden sind. Eine Arbeits-Vermittlung gibt es nicht. Die Arbeitsagentur bietet Sprechstunden für Personen mit »guter Bleibeperspektive« an und führt einen Qualifikations-Check durch.

3.2. Insgesamt ergibt sich durch die Vielzahl der Regelungen, durch die teilweise weit reichenden Restriktionen und durch die manchmal willkürliche Handhabung der Bestimmungen durch das Betreiberpersonal ein streng reglementiertes Lebensmodell, das durch den gleichzeitig vorhandenen Zwang zum Nichtstun nicht erleichtert, sondern verschärft wird. Die Unzufriedenheit mit der Lebenssituation ist allgegenwärtig und nimmt mit der Aufenthaltsdauer überproportional zu.²¹ Die faktische Unterbindung eines alltäglichen Kontaktes zur deutschen Wohnbevölkerung führt zum Rückzug auf sich selbst, fördert Aggressionen und behindert auch eine spätere Integration.

Das fundamentale Menschenrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit wird durch diese Lebensumstände verletzt – mit zunehmender Aufenthaltsdauer auch substantiell. Das Recht auf Privatheit wird nicht nur durch die Einschränkung der freien Lebensgestaltung, sondern schon durch Missachtung der Unverletzlichkeit der Wohnung²² missachtet. Die Erfassung und Speicherung der Betretens – und Verlassenszeiten des Camps und der Teilnahme an den Mahlzeiten verletzt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Menschenwürde²³ der Bewohner.

4. Schule im ANKERzentrum

Das bayerische Schulrecht ist gar nicht einmal so schlecht. Art. 35 des bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes²⁴ (BayEUG) bestimmt, dass der Schulpflicht unterliegt, wer in Bayern seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Dies gilt auch für Personen mit Aufenthaltsgestattung, Bürgerkriegsflüchtlinge, geduldete oder vollziehbar Ausreisepflichtige. Die Schulpflicht beginnt bei diesen Kindern 3 Monate nach dem Zuzug aus dem Ausland. Die Schulpflicht der Grund- und Mittelschule wird

¹⁹ Und wohl auch zur Anwesenheitskontrolle genutzt.

²⁰ In Manching ist den Caritas Mitarbeiterinnen ein einziger Ausnahmefall bekannt.

²¹ Und dürfte ein Grund für die immer wieder aufflammenden Proteste und beinahe alltäglichen Auseinandersetzungen in den Einrichtungen sein.

²² Siehe hierzu Deutsches Institut für Menschenrechte: »Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten«, Oktober 2018.

²³ BVerfG vom 3.3.2004 BVerfGE 279, 323: Die Menschenwürde wird auch verletzt, wenn eine Überwachung sich über einen längeren Zeitraum erstreckt und derart umfassend ist, dass nahezu lückenlos alle Bewegungen und Lebensäußerungen des Betroffenen registriert werden.“ BVerfG vom 15.12.1983, BVerfGE 65,1,43 ; „Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt ... den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus.“

²⁴ Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen(BayEUG) vom 31.5.2000, GVBl S 414,632.

gemäß Art. 42 Abs.1 BayEUG erfüllt durch den Besuch der Sprengelschule. Die Wahlfreiheit der Eltern ist begrenzt, unter anderem „im Interesse der ausgewogenen Zusammensetzung der Klassen.“

Eine Einschränkung hat jedoch das sogenannte bayerische Integrationsgesetz²⁵, das in Wahrheit das Gegenteil ist, gebracht: nach Art. 36 Abs. 3 Satz 6 BayEUG werden „Schulpflichtige, die nach dem Asylgesetz verpflichtet sind, in einer besonderen Aufnahmeeinrichtung im Sinn des § 30 a AsylG zu wohnen, zur Erfüllung der Schulpflicht besonderen dort eingerichteten Klassen und Unterrichtsgruppen zugewiesen.“ So schlecht das auch ist, so klar ist aber auch, dass es sich hierbei um eine Ausnahme - Regelung handelt. Nicht alle Schüler müssen in die „Lagerschule“, sondern nur die, die mit ihren Eltern dem besonderen, beschleunigten Verfahren nach § 5 Abs.5, 30a AsylG unterliegen.

Entgegen dem eindeutigen Gesetzeswortlaut wurden jedoch alle Kinder die im damaligen Transit Zentrum (Bay. TMI) wohnten auf die »Lagerschule«, geschickt. In 2 Verfahren schob dem das bayerische Verwaltungsgericht München einen Riegel vor. Mit Entscheidungen vom 8.1.2018²⁶ verpflichtete es den Freistaat Bayern, den 6 Antragstellern bis zum Ende des Schuljahres 2017/2018 die Teilnahme am regulären Schulunterricht in der zuständigen Sprengelschule zu ermöglichen. Zur Begründung führte das VG aus, Art.36 Abs.3 S.6 BayEUG erfasse nur die Schulpflichtigen, die nach dem Asylgesetz verpflichtet sind, »in einer **besonderen Aufnahmeeinrichtung im Sinn des § 30 a AsylG** zu wohnen«²⁷, nicht aber die, die aufgrund ihrer asylrechtlichen Stellung in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssten. Die Regierung von Oberbayern leistete dem nach Einleitung der Zwangsvollstreckung Folge; die begünstigten Kinder sind bis heute noch auf der Sprengelschule. Eine generelle Änderung der Praxis trat jedoch nicht ein. Einer Antwort des bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 3.9.2018²⁸ ist zu entnehmen, dass damals in Manching 181 schulpflichtige Kinder lebten, nur 8 von ihnen die Regelschule besuchten, und 4 weitere in einer Fördereinrichtung betreut wurden. Bei gerade mal 3 Kindern wurde das Asylverfahren nach § 30 a Asylgesetz bearbeitet. 169 Kindern wird also der Regel-Schulbesuch weiterhin verwehrt.

Die Staatsregierung bedient sich dabei des Tricks, dass sie die Lagerschulen zu Außenklassen der jeweiligen Grund-Mittel-und Berufsschule umdefiniert hat. Entsprechende Klassen wurden in allen bayerischen Transitzentren (jetzt ANKER) errichtet. Diese Art der Beschulung habe für die Schüler Vorteile wie kurze Schulwege und sei aus schulorganisatorischer Sicht vorzuziehen, weil eine sehr hohe Fluktuation bestehe. Würde man die Klassen direkt an den Schulen einrichten, würde das die gesamte Schulfamilie überfordern. Zudem wären Schülertransporte für eine fast täglich wechselnde Anzahl von Personen zu organisieren.²⁹ Es wird ignoriert, dass das Gesetz ausdrücklich die Regelschule wünscht, weil nur so eine ausgewogene Zusammensetzung erzielt werden kann und die Ausnahmevorschrift von Art. 36 Abs. 3 Satz 6 Bay EUG nicht einschlägig ist. Soviel zur Gesetzestreue.

Dass damit nicht nur eine Integration verhindert wird (ein erheblicher Teil der Kinder wird nach aller Erfahrung dauerhaft in Deutschland verbleiben) die Isolation verstärkt und bei der Bevölkerung damit Ausgrenzungstendenzen verstärkt werden wird ebenso hingenommen wie die Tatsache, dass viele Kinder die Lagerschule schwänzen³⁰ und damit dauerhafte Bildungslücken erfahren.

Konkret gibt es in Manching in der

Max-Immelmann Kaserne	eine Mittelschulklasse und eine Berufsschulklasse
Marie-Curie-Straße	eine Grundschulklasse und eine Berufsschulklasse

²⁵ Bay.Integrationsgesetz vom 13.12.2016, GVBl S.335.

²⁶ Beschlüsse vom 08.01.2018, M 3 E 17.5029 und M 3 E 4801 und M 3 E4737.

²⁷ Fettdruck im Original.

²⁸ SF-BS 9400.10-1/118 aufgrund Beschluss des bayerischen Landtags vom 18. 4. 2018, Drs.17/21783 auf eine Anfrage der SPD.

²⁹ Schreiben des bayerischen Staatsministers für Unterricht und Kultus vom 9. Juli 2018 SF-BS7400.10/28/2 M-Nr.:743.

³⁰ Ein Grund hierfür liegt auch darin, dass wegen der hohen Fluktuation der Schüler der ohnedies sehr beschränkte Stoff immer wieder wiederholt wird.

Manchinger Straße eine Grundschulklasse und eine Mittelschulklasse
Neuburger Straße keine – die Kinder sollen in die anderen Depandancen gehen

5. Verfahrensberatung

5.1. Beim Bundesamt ist ein Mitarbeiter für die Verfahrensberatung abgestellt. Dieser bietet den neu eingetroffenen Menschen eine allgemeine Information (so weit wie möglich in Sprach- Gruppen) über den Verfahrensgang an und verteilt Informationsblätter. Eine Einzel-Beratung ist nicht organisatorisch vorgesehen, doch können sich die Flüchtlinge an den Beamten mit Fragen wenden. Eine Vorbereitung auf die Anhörung oder auch konkrete Ratschläge im Hinblick auf den Einzelfall findet nicht statt. Selbst nach Darstellung des BAMF ist die Nachfrage nach diesem Beratungsangebot nicht übermäßig. Die Gründe hierfür dürften zum einen der Zeitdruck bis zur Durchführung der ersten Anhörung sein, zum anderen ein erhebliches Misstrauen gegenüber der Neutralität der dort gegebenen Ratschläge. Nach einem von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Bericht über die „Pflicht zur Aufklärung von Asylbewerbern über das Asylverfahren: Aus der Sicht der Asylbewerber“³¹ werden die Nichtregierungsorganisationen »von den meisten Befragten« als »die hilfreichste und vertrauenswürdige Quelle für die Aufklärung über das Asylverfahren betrachtet«. Dies veranschaulicht die wiedergegebene Aussage: »der Infobus unterstützt uns sehr, weil wir wissen, dass sie immer für uns da sind und uns helfen können, und wir merken, dass sie Anstrengungen unternehmen, um den Asylbewerbern zu helfen (Afghanistan, männlich, Deutschland)«. Weiter führt der Bericht aus: »NRO (Nichtregierungsorganisationen) werden als besonders hilfreich erlebt, wenn die Asylbewerber diese als unabhängig und nicht mit öffentlichen Behörden verbunden an nehmen. ... In Österreich misstrauten die Befragten auch den Rechtsberatern, die von den Behörden für die Aufklärung in den Erstaufnahmeeinrichtungen eingesetzt werden, da ihre Verbindung mit den Asylbehörden als zu eng befunden wurde.«.

Das, was das BAMF bietet, ist tatsächlich auch keine *Verfahrensberatung*, sondern lediglich eine *Verfahrensinformation*.³² Die Aussage im Koalitionsvertrag: „Eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung ist zu gewährleisten.“, ist auch dann nicht eingelöst, wenn man von den Zweifeln an der Unabhängigkeit einmal absieht.

5.1.1. Die Caritas führt in Manching die Sozialberatung, zu der nach eigenem Verständnis auch die Verfahrensberatung zählt, durch. Sie ist personell unterbesetzt³³. Zu den Neu-Ankommenden besteht meist erst ein Kontakt nachdem die Anhörung bereits durchgeführt wurde.

5.1.2. Andere Stellen erhalten keinen Zugang um Verfahrens- und Rechtsberatung durchzuführen.

Der Münchner Flüchtlingsrat hatte in Zusammenarbeit mit Amnesty International seit ca. 16 Jahren in den Erstaufnahmeeinrichtungen in München solche Beratungen durchgeführt. Mit einem umgebauten Campingmobil – Infobus genannt – konnten die ehrenamtlich tätigen auf das jeweilige Gelände fahren und dort im Bus die Beratung durchführen; soweit ein Innenhof nicht vorhanden war, konnten die Mitarbeiter in Gemeinschaftsräumen, wie der Kantine, die Beratung anbieten. In Einzelfällen (zB Behinderte, Mütter mit Säuglingen) konnte die Beratung auch in den Zimmern durchgeführt werden. Dieses Modell funktionierte ca. 16 Jahre lang – gelegentlich mit Problemen. Aber es funktionierte immerhin so gut, dass bei einem gemeinsamen Gespräch zwischen den Organisatorinnen des Infobusses und leitenden Mitarbeitern der Regierung von Oberbayern angedacht wurde, diese Beratung auch im

³¹ Thematischer Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom September 2010, S. 30.

³² Die vor allem Menschen mit geringer Bildung oder aus Herkunftsländern mit völlig anderen Verfahrensstrukturen trotz Übersetzung nicht zu erfassen vermögen.

³³ Derzeit 7 Mitarbeiter/innen auf 4,7 sog. vollzeitäquivalenten Stellen, nicht alle förderfähigen 9,4 vollzeitäquivalenten Stellen können besetzt werden.

damaligen Bay TMI in Manching durchzuführen. Das war der Anfang vom Ende der Beratung. Bald darauf, im November 2017, wurde dem Infobus die Einfahrt auf das Gelände der staatlichen Einrichtungen und die Beratung in den Häusern untersagt. Die Mitarbeiter des Münchner Flüchtlingsrat/Amnesty International erhalten nunmehr keinen Zutritt zu den Einrichtungen.³⁴ Über die Gründe kann man nur spekulieren. Einige denken, dass der Grund in einer Verwechslung des Münchner Flüchtlingsrates mit dem Bayerischen Flüchtlingsrat liegt. Letzterer hat sich in Bayern durch kritische Äußerungen wiederholt unbeliebt gemacht, zuletzt mit dem Hinweis, dass Personen die die Abschiebung fürchten, ja nicht unbedingt jede Nacht in ihrer Unterkunft schlafen müssten. Andere sehen einen Zusammenhang mit den nun eingerichteten AnKERzentren und der politischen Zielsetzung, die Flüchtlinge möglichst rasch wieder außer Landes zu bringen was natürlich schneller und einfacher gelingt, wenn sie uninformiert sind. Wahrscheinlich spielt beides ebenso eine Rolle wie das gegenüber Flüchtlingen wieder unfreundliche politische Klima.³⁵ Die offizielle Begründung ist, dass Sicherheitsgründe, der Brandschutz und der Schutz der Flüchtlinge dem entgegenstehen. Der Münchner Flüchtlingsrat klagt nicht nur gegen dieses Verbot, sondern hat nunmehr einen 2. Bus erstanden, der zweimal wöchentlich vor den Einrichtungen in Manching/Ingolstadt parkt und eine Einzelberatung anbietet. Natürlich ist das nur eine Notlösung, da die Flüchtlinge nicht nur bei Wind und Wetter auf der Straße vor dem Bus anstehen müssen, was manche Personen (zB Mütter mit Säuglingen oder Behinderte) von vorneherein abhält, sondern sie zudem im Blickfeld des Wachpersonals sind, was einige fürchten³⁶. Hinzu kommt, dass die Beratung erschwert wird, weil die Menschen oft die erforderlichen Unterlagen nicht dabei haben³⁷ und eine ad-hoc-Kooperation mit den Mitarbeitern der Caritas, die bisher gute Praxis war, praktisch ausgeschlossen ist. Tatsächlich ist gegenüber den Zeiten, in denen der Infobus einfahren konnte ein deutlicher Rückgang der Nachfrage zu beobachten.³⁸

5.1.3 Ein weiteres Angebot wird von Münchner Rechtsanwälten/Innen unterbreitet. In Zusammenarbeit mit der Erzdiözese München und Freising halten sie kostenlose Sprechstunden in einem Raum in der Stadt Ingolstadt ab, um dem eklatanten Beratungsdefizit der Menschen im AnKER wenigstens ein wenig Abhilfe zu leisten. Sie berichten, dass es erschreckend sei, wie uninformiert die Ratsuchenden sind. Obwohl die meisten bereits angehört sind, wenn sie in die Sprechstunde kommen, wissen Sie oft nicht, was Inhalt und Voraussetzung des asylrechtlichen Schutzes ist, was wichtig und überflüssig ist und was unbedingt hätte vorgetragen werden müssen. Man lässt sie, so eine Rechtsanwältin, ins Messer laufen. Die Rechtsanwälte/Innen berichten auch über vielfältige Klagen über die Lebensbedingungen in Manching die man eigentlich aufgreifen müsste und vor Gericht bringen müsste, doch fehle hierfür Zeit und die Finanzierung.

5.1.4. Rechtsanwälte/innen erhalten mit Mühe dann Zutritt, wenn sie bereits mandatiert sind. Eine Vorsprache ohne Voranmeldung ist riskant – im Regelfall wird man zurückgewiesen wenn man nicht 3 Werktage vorher schriftlich einen Antrag gestellt hat³⁹. Ein noch nicht mandatiertes Rechtsanwalt, der von einem Dritten beauftragt ist, sich um jemand zu kümmern, erhält keinen Zutritt⁴⁰.

5.2. Diese Situation ist rechtlich unerträglich.

³⁴ Hiergegen ist Klage beim VG München, M 30 K 18.876 anhängig.

³⁵ Zumal vor den damals anstehenden bayerischen Landtagswahlen.

³⁶ Sie fürchten deshalb Nachteile zu erleiden, was auf den ersten Blick nur schwer verständlich scheint, aber nachvollziehbar wird, wenn man sich den Erfahrungshintergrund einer Verfolgung durch staatliche Organe hinzudenkt.

³⁷ Sie müssten dann wieder zurück in die Kaserne und die 2-malige Zu- und Abgangskontrolle auf sich nehmen und erneut anstehen, weil zwischenzeitlich jemand anderes im Bus beraten wird.

³⁸ Diese Beobachtung bezieht sich auf München, wo der Infobus ebenfalls vor die Tür gewiesen wurde.

³⁹ Siehe Hausordnung 3.5 2. Absatz.

⁴⁰ Anders im Bereich der Strafjustiz. Dort erhalten Rechtsanwälte zu einem Inhaftierten (auch Untersuchungshäftlingen) Zugang zu den Polizei-Haftanstalten und Gefängnissen, auch wenn sie noch keine Vollmacht besitzen. Es genügt, dass sie glaubhaft machen, von einem Dritten, z. B. Freunden oder Verwandten, beauftragt zu sein, sich um ihn zu kümmern und nachzufragen, ob er anwaltlich vertreten werden will.

5.2.1. Dass die Menschen das Recht haben, sich von Rechtsanwälten, Amnesty International, Flüchtlingsräten, Mitarbeiter/innen der Law-clinics, arrival-aid oder anderen Ehrenamtlichen beraten zu lassen, wird von der ROB oder dem BAMF nicht bestritten. Sie argumentieren unisono, die Geflüchteten könnten ja die Unterkunft verlassen und sich, wo auch immer Rat holen. Dies ist schon aus räumlichen Gründen zynisch. Die Unterkünfte des AnKERzentrum Manching liegen außerhalb der Stadt Ingolstadt, teils in einem Gewerbegebiet und sind ca. 30-45 Minuten von der Stadt Ingolstadt entfernt. Außer den gelegentlichen Sprechstunden der Rechtsanwälte und anderen, meist von Mitarbeiter/innen der Caritas organisierten Beratungsterminen gibt es in Ingolstadt keine breite Beratungsstruktur und nur einige wenige Asylanwälte, die den theoretischen Bedarf nicht abdecken könnten.⁴¹ Die Beauftragung Münchner oder Nürnberger Anwälte scheiterte schon an den Fahrtkosten.⁴²

5.2.2 Wer ernsthaft der Meinung ist, dass die Asylbewerber das Recht auf eine effektive Rechtsberatung haben, muss erkennen, dass dieses Recht nur eingelöst werden kann, wenn eine Beratung vor Ort, also im AnKERzentrum, angeboten wird. Dass der eine BAMF-Mitarbeiter nur ein Feigenblatt darstellt, liegt auf der Hand – schon aufgrund des Zahlenverhältnisses und der Tatsache, dass er eine individuelle, einzelfallbezogene Beratung nicht anbietet. Allein dies belegt, dass er nicht unabhängig agiert – denn eine solche Beratung kann auch durchaus den Interessen der Behörde zuwiderlaufen. Letztlich entscheidend ist, dass die Unabhängigkeit aus der Sicht des Empfängers zu beurteilen ist und da ist es einfach so, dass ein Bundesamts Mitarbeiter ein solcher bleibt, auch wenn er unabhängig genannt wird und sich selbst so begreift. Zudem ist eine nur allgemeine (Verfahrensberatung) ungenügend; diese verlangt ein Abstraktionsniveau, Erfahrungen mit Behörden und kulturelle Grundkenntnisse, worüber viele Asylbewerber nicht verfügen und wird jedenfalls der diversifizierten Rechtslage und Behörden-Vielfalt nicht gerecht.

Die Caritas Mitarbeiter/innen können den Bedarf nicht abdecken. Zudem ist die Verfahrensberatung nur eine von vielen anderen Aufgaben.⁴³

5.2.3 Das Asylgesetz enthält keine Bestimmung, die die Vertretung (oder auch Beratung) des Asylantragstellers regelt. Es ist jedoch unstrittig, dass die generelle Regelung von § 14 Absatz 1 VwVfG, wonach sich in einem Verwaltungsverfahren ein Antragsteller durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen kann oder sich gemäß Abs. 4 eines Beistands bedienen kann, auch im Asylverfahren Anwendung findet. Unbestritten ist auch, dass dieses Recht nicht dadurch vereitelt werden darf, dass der Zugang zu den betreffenden Personen unterbunden wird. Dies widerfährt den Asylbewerbern im AnKERzentrum nicht ausdrücklich per Anordnung, wohl aber durch die Umstände faktisch. Ein neu angekommener Asylbewerber der ins AnKERzentrum verwiesen wurde, der deutschen Sprache nicht mächtig ist und keine Kenntnisse über die Form der in Deutschland üblichen Rechtsberatung/Rechtsbetreuung hat und dementsprechend keine Anlaufadressen kennt, aber sofort einer Direktanhörung (oder einem wie auch immer gearteten Verwaltungsakt) unterworfen wird, kann sein Recht auf Beistand aus § 14 VwVfG nicht effektiv wahrnehmen. Da dieses Ergebnis kein bedauerlicher Einzelfall ist sondern das (gezielte) Ergebnis der Organisation des AnKERzentrums, gebietet es das Rechtsstaatsprinzip, den Gewaltunterworfenen zumindest eine Beratung, wenn nicht die Möglichkeit

⁴¹ Hinzu kommt, dass aufgrund des im AnKER praktizierten Sach - Leistungsprinzips und oftmaliger Kürzungen nach § 1a Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) die wenigsten Asylbewerber Rechtsanwälte in Anspruch nehmen können. Prozesskostenhilfe wird nur restriktiv gewährt, andere Mittel sind karg bemessen.

⁴² Dies gilt entsprechend auch für die anderen bayerischen AnKERzentren.

⁴³ Die »Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrations Hintergrund (Beratung- und Integrationsrichtlinie – BIR)« vom 16. November 2017, AZ. V4. 1/6722 - 1/52 (AllMBI. S. 578), die die Aufgaben und Ziele definiert und hiervon die Förderung der Beratungsstellen abhängig macht, sah in der 1. Fassung vor:

»2. 1.4 Die Vorschriften des Gesetzes über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (RDG) in der jeweils geltenden Fassung sind zu beachten. Insbesondere soll die Beratung keine Tätigkeiten erfassen, die eine rechtliche Prüfung des Einzelfalles erfordern.« Mit Mühe und Not erreichten die Wohlfahrtsverbände die Streichung des 2. Satzes. Informell einigte man sich darauf, dass die außergerichtliche Rechtsdienstleistung zwar erlaubt sei, aber keinen Schwerpunkt darstellen dürfe.

einer Vertretung zu ermöglichen⁴⁴. Die Situation ist vergleichbar der Situation der Asylbewerber im Flughafenverfahren. Hier hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt⁴⁵: »Unter solchen Bedingungen kann der Asylsuchende sonst gegebene Möglichkeiten, sich zu orientieren und Rechtsrat einzuholen, allenfalls sehr eingeschränkt nutzen. Insofern unterscheiden sich die Verhältnisse im Flughafenverfahren wesentlich von denjenigen im regulären Verfahren«. Entsprechendes gilt für Menschen im AnKERzentrum.

Die Konsequenz ist, dass es verfassungsrechtlich geboten ist, Organisationsformen zu finden, mit deren Hilfe den Flüchtlingen in AnKERzentren der Zugang zu einer effektiven rechts- und Verfahrensberatung und Vertretung ermöglicht wird. Denkbar sind Modelle vergleichbar der Rechtsberatung im Flughafenverfahren und vor allem die Öffnung des Zuganges für Rechtsanwälte und sonst zur Rechtsdienstleistung⁴⁶ ermächtigte Personen.⁴⁷

5.2.4. Eindeutiger als aus dem deutschen Recht folgt die Verpflichtung zur Ermöglichung der Rechtsberatung/Vertretung aus dem europäischen Recht. Das Recht auf Beratung ist in der Europäischen Charta der Grundrechte verAnKERt, es ist ein Grundrecht. Art. 47 Abs. 3 der Charta bestimmt: »Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.« Art. 12 der Verfahrensrichtlinie⁴⁸ enthält »Garantien für Antragsteller« und bestimmt in seinem Abs. 2, dass diesen nicht die Möglichkeit verwehrt werden darf, mit dem UNHCR oder einer anderen Organisation, die für Antragsteller nach Maßgabe des Rechts des betroffenen Mitgliedstaates Rechtsberatung oder sonstige Beratungsleistungen erbringt, Verbindung auf zu nehmen. Art. 22 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie sieht das Recht auf Rechtsberatung vor. Danach ist den Antragstellern in **allen** Phasen ihres Asylverfahrens effektiv Gelegenheit zu geben, Rechtsanwälte oder sonstige Rechtsberater zu konsultieren. Auch der Erwägungsgrund Nummer 23 der Verfahrensrichtlinie hebt dies explizit hervor.

Nach der Entscheidung des EuGH vom 13.12.2017⁴⁹ sind im Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes des Art. 47 Abs. 1 der GR-Charta die nationalen Rechtsbehelfe unter dem Gesichtspunkt der Äquivalenz und der Effektivität zu prüfen. Eine nationale Verfahrensvorschrift darf »die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht faktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.« Das muss auch im außergerichtlichen Verfahren gelten.

Auch die Aufnahme richtlinie⁵⁰ gewährt ein Recht auf Rechtsberatung. Art. 18, der die »Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen« regelt, bestimmt in seinem Abs. 2 b dass die Antragsteller die Möglichkeit haben müssen, » mit ... Rechtsbeistand oder Beratern, Personen, die den UNHCR vertreten und anderen einschlägig tätigen nationalen und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen in Verbindung zu treten«. Dass dieses Recht nicht so zu verstehen ist, dass die Flüchtlinge dies (nur) außerhalb der Aufnahmeeinrichtung tun dürfen, macht Absatz 2 c deutlich. Dort heißt es, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass »Rechtsbeistand oder Berater, Personen, die den großgeschrieben UNHCR vertreten, und einschlägig tätige von dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannte Nichtregierungsorganisationen Zugang erhal-

⁴⁴ Das Bundesverfassungsgericht führt zum Recht des Zeugen auf einen Beistand aus: » Die einem fairen Verfahren immanente Forderung nach verfahrensmäßiger Selbständigkeit des in ein justizförmiges Verfahren hineingezogenen Bürgers bei der Wahrnehmung ihm eingeräumter prozessualer Rechte und Möglichkeiten gegenüber anderen Verfahrensbeteiligten gebietet es, auch dem Zeugen grundsätzlich das Recht zuzubilligen, einen Rechtsbeistand seines Vertrauens zu der Vernehmung hinzuzuziehen, wenn er das für erforderlich hält, um von seinen prozessualen Befugnissen selbständig und seinen Interessen entsprechend sachgerecht Gebrauch zu machen.« (Beschluss vom 8.10.1974 – 2 BvR 747/73).

⁴⁵ BVerfGE 94,166,207.

⁴⁶ Ungeachtet dessen ist die Abschirmung der in den AnKERn kasernierten Menschen vor Besuchern generell unakzeptabel.

⁴⁷ Aufgrund der Mittellosigkeit der meisten Asylsuchenden und wegen des Sachleistungsprinzips ist die Finanzierung durch öffentliche Mittel erforderlich.

⁴⁸ Richtlinie 2013/32/EU.

⁴⁹ C - 403/16.

⁵⁰ Richtlinie 2013/33/EU.

ten, um den Antragstellern zu helfen.« Damit ist klargestellt, dass es nicht nur ein subjektives Recht der Antragsteller auf Beratung gibt, sondern auch ein damit korrespondierendes Recht der NGOs auf Zugang in die Aufnahmeeinrichtung zum Zwecke der Beratung. Schon in der Begründung zum 1. Entwurf der Aufnahmeleitlinie war zutreffend ausgeführt:

»Asylbewerber sind auf den Kontakt zu ihrem Rechtsbeistand angewiesen, damit sie ihren Teil zur Prüfung des Asylantrages beitragen können. Der Rechtsbeistand sollte daher Zugang zu allen Unterbringungseinrichtungen erhalten. Auch der UNHCR und die einschlägigen Nichtregierungsorganisationen wünschen diesen Zugang.

Einschränkungen sind nur zulässig, wenn für die Unterbringungseinrichtungen oder die Asylbewerber Gefahr besteht. Da die Mitgliedstaaten gegebenenfalls eine Verteilung der Asylbewerber auf das gesamte Hoheitsgebiet beschließen können, ist dafür zu sorgen, dass die ihnen zugewiesenen Aufenthaltsbereiche den genannten Personen bzw. Organisationen tatsächlich zugänglich sind.«⁵¹

Dem ist nichts hinzuzufügen.

München, den 26.1.2019

Hubert Heinhold, Rechtsanwalt

Dieser Text ist ausschließlich zum privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Genehmigung der Urheberin/des Urhebers bzw. der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart. Alle Rechte bleiben bei der Autorin/dem Autor. Eine Stellungnahme der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart ist durch die Veröffentlichung dieser Präsentation nicht ausgesprochen. Für die Richtigkeit des Textinhaltes oder Fehler redaktioneller oder technischer Art kann keine Haftung übernommen werden. Weiterhin kann keinerlei Gewähr für den Inhalt, insbesondere für Vollständigkeit und Richtigkeit von Informationen übernommen werden, die über weiterführende Links von dieser Seite aus zugänglich sind. Die Verantwortlichkeit für derartige fremde Internet-Auftritte liegt ausschließlich beim jeweiligen Anbieter, der sie bereitstellt. Wir haben keinerlei Einfluss auf deren Gestaltung. Soweit diese aus Rechtsgründen bedenklich erscheinen, bitten wir um entsprechende Mitteilung.

Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart
Im Schellenkönig 61
70184 Stuttgart
Telefon: +49 711 1640-600
E-Mail: info@akademie-rs.de

⁵¹ KOM (2001)181endg