

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Amke Dietert-Scheuer und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
— Drucksache 13/8913 —**

Asylrechtskundige Beratung am Flughafen

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 stellt das Gericht zur Wahrung eines effektiven Rechtsschutzes im Rahmen des Flughafenverfahrens (§ 18a Asylverfahrensgesetz) das Erfordernis einer asylrechtskundigen Beratung auf. Diese Beratung soll Asylbewerbern zuteil werden, die durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge bereits einen ablehnenden Bescheid bekommen haben. Die Beratung muß laut Bundesverfassungsgericht folgende Kriterien erfüllen:

- sie muß kostenlos sein;
- sie muß geeignet und von den Entscheidungsträgern unabhängig sein;
- sie muß täglich (auch am Wochenende) im Flughafenbereich verfügbar sein;
- sie muß durch in Asylrechtsfragen kundige Personen oder Stellen erfolgen.

Die Beratung kann darüber hinaus auch Formulierungshilfe für Anträge bei Gericht, deren Begründung und Hilfe bei der Gewinnung einer/eines zur Vertretung bereiten Rechtsanwältin/Rechtsanwaltes umfassen.

Die Bundesregierung hat in ihrem „Bericht über die Konsequenzen der Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996“ die Auffassung vertreten, daß kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestünde und daß notwendige Maßnahmen durch entsprechende Erlasse getroffen werden könnten. Die Prüfung über die Möglichkeiten der Umsetzung der kostenlosen asylrechtskundigen Beratung sei eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen. Sobald die Prüfungen abgeschlossen seien, so heißt es in dem Bericht weiter, werde dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages berichtet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt, daß es Sache des Gesetzgebers und der mit der Durchführung des Asylverfahrensgesetzes betrauten Behörden ist, zu entscheiden, auf welchem Wege diese Beratung erfolgen soll.

Seit längerem verhandelt die Bundesregierung mit Vereinigungen der Anwaltschaft, namentlich dem Deutschen Anwaltsverein, über die Bereitstellung der asylrechtskundigen Beratung. Die Verhandlungen stehen laut Auskunft des Bundesministeriums des Innern kurz vor dem Abschluß.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 19. November 1997 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 14. Mai 1996 (BVerfGE 94,166 [206]) ausgeführt:

„Der nicht anwaltlich vertretene Antragsteller muß ferner durch organisatorische Maßnahmen Gelegenheit erhalten – soweit erforderlich unter Einsatz eines Sprachmittlers – kostenlos asylrechtskundige Beratung in Anspruch zu nehmen, um die Erfolgsaussichten einer etwaigen Beschreitung des Rechtsweges beurteilen zu können. Diese Beratung kann durch jede dafür geeignete, von den Entscheidungsträgern unabhängige, im Flughafenbereich verfügbare und in Asylrechtsfragen kundige Person oder Stelle erfolgen. Es ist Sache des Gesetzgebers und der mit der Durchführung des Asylverfahrensgesetzes betrauten Behörden zu entscheiden, auf welchem Wege – insbesondere durch welche dafür geeigneten Personen oder Stellen – diese Beratung erfolgen soll. Die Beratung kann auch Hilfe bei der Formulierung des beim Gericht zu stellenden Antrags und seiner Begründung und bei der Gewinnung eines zur Vertretung bereiten Rechtsanwalts umfassen. Angesichts der Kürze der im Gesetz festgelegten Fristen für Antragstellung und gerichtliche Entscheidung im Flughafenverfahren erscheint es erforderlich, daß die Beratung bereits am Tage der Zustellung der behördlichen Entscheidung einsetzt und auch an Wochenenden angeboten wird.“

Aus diesen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ist eindeutig zu entnehmen, daß die Rechtsberatung selbst durch eine von den Entscheidungsträgern unabhängige Person oder Stelle zu erfolgen hat. Die Unabhängigkeit der Rechtsberatung wird aber nicht dadurch berührt, daß Behörden des Bundes die Rechtsberater über anstehende Beratungsfälle informieren, den Dolmetschereinsatz organisieren und die Beratung in vom Bund angemieteten Räumen stattfindet.

1. Welches ist der Stand der Verhandlungen des Bundesministeriums des Innern mit Vereinigungen der Anwaltschaft über die Einrichtung einer asylrechtskundigen Beratung am Flughafen?

Das Bundesministerium des Innern hat der Anwaltschaft die Vertragsentwürfe zur Einrichtung der Rechtsberatung auf dem Flughafen Frankfurt/Main zur Prüfung zugeleitet.

2. Welches sind die Vorstellungen der Bundesregierung, der Anwaltschaft, des UNHCR sowie der vor Ort tätigen freien Träger der Wohlfahrtspflege über die Einrichtung einer asylrechtskundigen Beratung, an welchen Punkten herrscht Konsens, an welchen Punkten weichen die Vorstellungen – insbesondere gegenüber dem UNHCR und freien Trägern der Wohlfahrtspflege – voneinander ab?

- a) Mit dem Deutschen Anwaltverein und der Bundesrechtsanwaltskammer besteht Übereinstimmung, daß die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Rechtsberatung von Ausländern, deren Asylantrag im Flughafenverfahren in Frankfurt

als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird, durch Anwälte erfolgen soll.

Nach mehreren Verhandlungsrunden konnte mit dem Frankfurter Anwaltverein, der bereits für andere Rechtsgebiete einen Beratungsdienst eingerichtet hat und diesen seit Jahren erfolgreich organisiert und betreibt, Einigung über den Inhalt einer solchen Vereinbarung erzielt werden.

- Der Frankfurter Anwaltverein erstellt einen Bereitschaftsplan, nach dem an jedem Tag ein Rechtsanwalt für die Rechtsberatung in Bereitschaft steht.
- Der anwaltlich nicht vertretene abgelehnte Asylbewerber wird nach der Zustellung (und Übersetzung) der Entscheidungen (vgl. § 18 a Abs. 3 AsylVfG) vom Bundesgrenzschutz (BGS) durch den Dolmetscher befragt, ob er eine kostenlose Rechtsberatung durch einen Rechtsanwalt wünscht, um die Erfolgsaussichten einer etwaigen Beschreitung des Rechtsweges beurteilen zu können.
- Bejaht der Ausländer dies und steht damit ein Beratungsfall an, wird der im Bereitschaftsplan vorgesehene Rechtsanwalt am Vortag der Beratung unter Übersendung der erforderlichen Unterlagen (Anhörungsprotokoll und Bescheid des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge [Bundesamt], Entscheidung des BGS über die Einreiseverweigerung) vom BGS unterrichtet. Aufgrund der übersandten Unterlagen kann sich der Rechtsanwalt in seiner Kanzlei – und damit mit der Möglichkeit des Zugriffs auf alle ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen (Kommentare, Rechtsprechung, Kontakt mit anderen Anwälten etc.) – auf die anstehende Rechtsberatung unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalles vorbereiten.
- Vom Bund wird ein vereidigter Dolmetscher gestellt.
- Der Bund stellt ein Beratungszimmer mit technischen Einrichtungen (Telefon, Telefax, Ablichtungsgerät, PC, JURIS-Anschluß) kostenlos zur Verfügung.
- Der Bund trägt die vereinbarten Honorare (Beratungshonorar, Bereitschaftshonorar).
- Im Beratungsfall erhält der Rechtsanwalt eine Fallgebühr (Beratungshonorar).
- Steht eine Rechtsberatung nicht an, wird der nach dem Bereitschaftsplan zuständige Rechtsanwalt am Vorabend entsprechend informiert; er erhält für das Vorhalten des Bereitschaftsdienstes ein Bereitschaftshonorar.

Hinsichtlich der Flughäfen (Düsseldorf, Hamburg, München, Berlin) muß – wegen des dortigen geringen Aufkommens von Asylsuchenden – eine den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepaßte Vertragsregelung nach Unterzeichnung des Vertrages mit dem Frankfurter Anwaltverein erfolgen.

- b) Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen – Amt des Vertreters in der Bundesrepublik Deutschland – (UNHCR) hat auf der Grundlage und als Ergebnis eines am 24. Januar

1997 erfolgten Arbeitstreffens mit mehreren Rechtsanwälten und Vertretern des Diakonischen Werkes, Pro Asyl und Amnesty International am 28. Februar 1997 den Mitgliedern dieses Arbeitstreffens den Entwurf eines Grundkonzeptes für die „asylrechtskundige“ Beratung im Rahmen des Flughafenverfahrens nach § 18a AsylVfG übersandt, der „als Grundlage für mögliche Gespräche gegenüber Dritten, z. B. den Rechtsanwaltskammern, den Anwaltsvereinen und dem Bundesministerium des Innern, dienen könnte“ (Schreiben des UNHCR vom 28. Februar 1997).

Mit dem Bundesministerium des Innern sind allerdings keine Gespräche geführt worden. Das Bundesministerium des Innern hat von diesem Entwurf erstmals, nachdem in der Presse hiervon berichtet wurde, auf entsprechende Anfrage durch ein Telefax der UNHCR-Zweigstelle Nürnberg vom 30. September 1997 an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge Kenntnis erlangt.

Der Entwurf des UNHCR enthält im wesentlichen folgende Forderungen:

- Tägliche Präsenz von 1 oder 2 Anwälten am Flughafen, unabhängig vom Beratungsbedarf.
- Abrechnung auf Stundenbasis.
- Im Falle der Stellung des Eilantrages an das Verwaltungsgericht Übernahme der Kosten des Eilverfahrens und der Prozeßgebühr im Hauptsacheverfahren durch den Bund (Pauschbetrag).
- Unterstützung der Rechtsanwälte durch den Flughafensozialdienst.
- Stellung der Dolmetscher durch Flughafensozialdienst oder Mitarbeiter von Wohlfahrtsorganisationen oder anderen geeigneten Stellen.
- Pauschalvergütung für die dem Flughafensozialdienst oder Wohlfahrtsverbänden im Rahmen der Rechtsberatung aufgrund organisatorischer Leistungen entstehenden Kosten.

Der UNHCR hat gegenüber dem Bundesministerium des Innern am 4. November 1997 allerdings klargestellt, daß es sich bei seinem Entwurf keineswegs um ein „Gegenkonzept“ zu Vorstellungen, die mittlerweile zwischen dem Deutschen Anwaltverein und dem Bundesministerium des Innern verhandelt würden, handele. Er bedauert, daß dieser Eindruck durch Presseveröffentlichungen entstehen konnte.

- c) Nach Kenntnis des Bundesministeriums des Innern werden vom Diakonischen Werk, Pro Asyl, Amnesty International und einigen Anwälten folgende Forderungen erhoben:

- Tägliche Präsenz eines Anwaltes auf dem Flughafen (und einen Korrespondenzanwalt in der Kanzlei – Tandem-Verfahren) ungeachtet dessen, ob überhaupt ein Beratungsfall ansteht.

- Statt eines Fallhonorars ein Stundenhonorar von 300 DM zuzüglich eines Pauschalhonorars von 400 DM für den Schriftsatz an das Verwaltungsgericht.
 - Beratung nur in den Räumen des Kirchlichen Sozialdienstes.
 - Stellung der Dolmetscher nur durch den Kirchlichen Sozialdienst.
- d) Das Bundesministerium des Innern hat nach eingehender Prüfung diese Forderungen abgelehnt.
- Eine tägliche Präsenz von Anwälten auf dem Flughafen ist ineffektiv und zu teuer. Nicht an jedem Tag besteht Beratungsbedarf. Im Beratungsfalle müßte der Anwalt einen Teil der Beratungszeit zunächst mit dem Studium der Fall-Unterlagen (Anhörungsprotokoll, Ablehnungsbescheid etc.) verbringen. Das mit der Anwaltschaft abgesprochene Modell vermeidet dies.
Der Anwalt muß sich zum Flughafen nur im Fall einer anstehenden Rechtsberatung begeben; er erfährt am Vorabend seines Bereitschaftstages, ob am nächsten Tag eine Beratung ansteht. Im Beratungsfall erhält er am Vorabend der Beratung die erforderlichen Unterlagen, um sich auf die Beratung ausreichend vorbereiten zu können.
 - Die Forderung nach einem Pauschalhonorar für die Vertretung des Ausländers im gerichtlichen Verfahren ist durch das Urteil des BVerfG nicht abgedeckt. Sie stellt vielmehr eine Aufforderung zur Umgehung der Vorschriften über die Prozeßkostenhilfe dar. Während die Prozeßkostenhilfe u. a. von den Erfolgsaussichten des Prozesses abhängig ist, wird hier verlangt, daß der Bund die Anwaltskosten für das gerichtliche Verfahren unabhängig hiervon in jedem Fall trägt.
 - Einer Rechtsberatung in den Räumen des Kirchlichen Sozialdienstes steht entgegen, daß die vom Bund zur Verfügung gestellten technischen Einrichtungen (Telefon, Fax, Kopierer, PC etc.) sich dann in dem für die Asylbewerber frei zugänglichen Bereich befinden würden und der Bund keine Kontrolle mehr über eine ggf. mißbräuchliche Nutzung dieser Einrichtungen hätte.

3. In welcher Form will die Bundesregierung gewährleisten, daß die Beratung kostenfrei ist?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen. Dem Asylbewerber entstehen durch die Rechtsberatung keine Kosten.

4. In welcher Form will die Bundesregierung gewährleisten, daß die Beratung geeignet und unabhängig ist?
- Trifft in diesem Zusammenhang zu, daß die Bundesregierung beabsichtigt, die Beratung in den Räumen des Bundesgrenzschutzes durchführen zu lassen?
 - Wenn ja, befinden sich diese Räumlichkeiten innerhalb oder außerhalb der geschlossenen Unterkunft für Asylsuchende im Flughafenverfahren, sind die Räume für die Asylsuchenden

ohne Begleitung durch Dritte frei zugänglich bzw. durch wen soll ggf. die Begleitung erfolgen?

- Trifft es ferner zu, daß die asylrechtlichen Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge den beratenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten durch das Bundesamt bzw. durch den Bundesgrenzschutz übermittelt werden sollen?

Nach Auffassung der Bundesregierung erfüllt die vorgesehene Rechtsberatung durch Anwälte die vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen.

Hinsichtlich des Beratungsraumes wird bemerkt, daß es sich um ein ehemaliges Dienstzimmer des BGS handelt, das nunmehr ausschließlich für die Rechtsberatung der Asylbewerber zur Verfügung steht. Der Raum liegt außerhalb des für die Asylbewerber frei zugänglichen Bereichs. Der Asylbewerber kann sich selbst oder in Begleitung eines Angehörigen des Kirchlichen Sozialdienstes zur Rechtsberatung begeben; lediglich die Verbindungstür zwischen dem Gebäudeteil, in dem sich die Asylbewerber frei bewegen können, und dem Beratungsraum muß durch den BGS geöffnet werden.

Hinsichtlich der Übermittlung der asylrechtlichen Unterlagen (Anhörungsprotokoll, Entscheidungen) an den zuständigen Rechtsanwalt wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Unabhängigkeit der Beratung gefährdet ist, wenn die Feststellung des Beratungsbedarfs und der Zugang zu den beratenden Rechtsanwälten durch den Bundesgrenzschutz bzw. das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, jenen Behörden also, die über die Zuweisung zum Flughafenverfahren bzw. die ablehnende Entscheidung des Asylantrags entschieden haben, getroffen bzw. geregelt wird?

Nein.

Ob Beratungsbedarf besteht, hat allein der Asylsuchende zu entscheiden. Weder der BGS, noch das Bundesamt oder sonstige Dritte dürfen und können diese Entscheidung treffen. Durch die Unterrichtung des nach dem Bereitschaftsplan zuständigen Anwalts über eine anstehende Rechtsberatung durch den BGS wird die Unabhängigkeit der Rechtsberatung durch den Anwalt nicht berührt.

6. Teilt die Bundesregierung ferner die Auffassung, daß die Unabhängigkeit der Beratung nur zu gewährleisten ist, wenn der Beratungsbedarf durch von den entscheidenden Behörden unabhängige Stellen ermittelt und vermittelt wird?

Nein. Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

7. Ist die Bundesregierung bereit, bei der Vermittlung der asylrechtskundigen Beratung die vor Ort tätigen freien Träger der Wohlfahrtspflege einzubeziehen, und wenn nein, warum nicht?

Nein.

Die Bundesregierung sieht für eine Einbeziehung der vor Ort tätigen freien Träger der Wohlfahrtspflege in die Vermittlung der asylrechtskundigen Beratung auf dem Flughafen Frankfurt/Main keine Notwendigkeit.

Ob ggf. an einzelnen anderen Flughäfen eine solche Einbeziehung notwendig wird, muß zu gegebener Zeit geprüft und entschieden werden.

8. Ist die Bundesregierung bereit, die vor Ort tätigen freien Träger der Wohlfahrtspflege – z. B. am Flughafen Frankfurt/Main den Kirchlichen Flughafensozialdienst – an der Übermittlung des Dolmetscherbedarfes an Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sowie an der Koordination des Dolmetschereinsatzes zu beteiligen, und wenn ja, in welcher Form, wenn nein, warum nicht?

Nein, da gerichtlich vereidigte Dolmetscher in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen.

9. In welcher Form will die Bundesregierung gewährleisten, daß die Beratung täglich im Flughafenbereich verfügbar ist?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

10. In welcher Form will die Bundesregierung gewährleisten, daß die Beratung durch sachkundige Personen (z. B. in Asylrechtsfragen erfahrenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten) durchgeführt wird?

Der Anwaltschaft sind die vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an die Rechtsberatung bekannt.

11. Ist die Bundesregierung bereit, in die asylrechtskundige Beratung die Formulierungshilfe für Anträge bei Gericht, deren Begründung und Hilfe bei der Gewinnung einer/eines zur Vertretung bereiten Rechtsanwältin/Rechtsanwaltes einzubeziehen, wie vom Bundesverfassungsgericht vorgeschlagen – und wenn ja, in welcher Form, wenn nein, warum nicht?

Die Rechtsberatung kann auch Hilfe bei der Formulierung des beim Gericht zu stellenden Antrags und seiner Begründung und bei der Gewinnung eines zur Vertretung bereiten Rechtsanwalts umfassen.

Das vorgesehene Fallhonorar liegt über den Gebühren, die nach der Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung für eine Rechtsberatung zu entrichten sind. Es ermöglicht es den Rechtsanwälten über die Beratung hinaus ggf. auch Formulierungshilfe zu leisten.

Eine anwaltliche Vertretung des Ausländers im gerichtlichen Verfahren ist allerdings nicht Teil der Rechtsberatung und daher

nicht von der Fallgebühr abgedeckt. Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 2 Bezug genommen.

12. In welcher Weise wird die Bundesregierung den Gesetzgeber – wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert – in die Entscheidungsfindung über die asylrechtskundige Beratung einbeziehen?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 14. Mai 1996 nicht vorgeschrieben, wie (Gesetz, Vertrag etc.) die Rechtsberatung zu organisieren ist. Es hat vielmehr ausgeführt, es sei Sache des Gesetzgebers und der mit der Durchführung des Asylverfahrensgesetzes betrauten Behörden zu entscheiden, auf welchem Wege – insbesondere durch welche geeigneten Personen oder Stellen – diese Beratung erfolgen soll.

Der vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Gesetzgeber ist nur dann gefordert, wenn im Rahmen des geltenden Rechts die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllt werden können.

Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern ist eine Beratung durch Rechtsanwälte im Rahmen einer vertraglichen Regelung eine sachgerechte, den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen entsprechende und im Rahmen des geltenden Rechts mögliche Lösung. Einer Regelung durch den Gesetzgeber bedarf es daher nicht.

13. Für wann ist mit dem Beginn der asylrechtskundigen Beratung im Flughafenverfahren zu rechnen?

Die Bundesregierung strebt eine möglichst baldige Aufnahme der Rechtsberatung auf dem Frankfurter Flughafen an.

Nach Unterzeichnung des Vertrages mit dem Frankfurter Anwaltverein werden dann umgehend die Vorbereitungen für Vertragsabschlüsse mit den für die übrigen Flughäfen zuständigen örtlichen Anwaltvereinen getroffen.