

Maximilian Pichl

Vom Paria zur anwaltlichen Gegenmacht

Eine Geschichte der deutschen Asylrechtsanwaltschaft¹

Als im „langen Sommer der Migration“² hunderttausende Schutzsuchende nach Deutschland flohen, waren Asylrechtsanwält*innen in der ganzen Republik dafür tätig, den neu Ankommenden Zugänge zu rechtsstaatlichen Verfahren zu erstreiten, Rechtsschutz gegen rigorose Abschiebungen einzuklagen und ihr Schutzbegehren gegen zum Teil willkürliche Entscheidungspraktiken der Verwaltung durchzusetzen. Mit dem Beginn der zahlreichen Asylrechtsverschärfungen³ waren Asylrechtsanwält*innen zudem als Kritiker*innen dieser Gesetzgebung an vorderster Front auf Demonstrationen, in den Talkshows und Bundestagsanhörungen präsent. Diese große öffentliche Wahrnehmbarkeit und auch Anerkennung der Asylrechtsanwaltschaft ist aber keine Selbstverständlichkeit. Als die ersten Asylrechtsanwälte, damals nur Männer, in Deutschland ab Ende der 1960er Jahre im Rechtssystem tätig wurden, galten sie jahrelang als „anwaltliche Paria, geächtet von den ‚richtigen‘ Anwälten, den Zivilrechttern, herablassend behandelt von der Justiz.“⁴ Erst sukzessive bildete sich eine politisch sozialisierte Asylrechtsanwaltschaft heraus, die vor Gericht einen erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des bundesdeutschen Asylrechtssystems ausübt und einer ordnungspolitischen Grenzabschottungslogik der Innenministerien, Ausländer- und Migrationsbehörden rechtsstaatliche Grenzen setzte. In der Geschichte der Asylrechtsanwaltschaft bündeln sich zugleich wie in einem Brennglas wichtige gesellschaftliche und politische Entwicklungen der alten wie der neuen Bundesrepublik.

Ich werde in diesem Beitrag der Geschichte der deutschen Asylrechtsanwaltschaft nachspüren, die ich in fünf Phasen unterteile: 1. Die Situation nach der NS-Zeit; 2. Die Politisierung und Organisierung der Anwaltschaft im Zuge der 68er-Bewegung; 3. Die Kämpfe gegen den Asylkompromiss, 4. Die Europäisierung des Asylrechts und 5. die Kämpfe nach dem Sommer der Migration 2015, die ich mit einem abschließenden Ausblick verbinde. Für diesen Beitrag verwende ich leitfadengestützte Expert*innenintervi-

1 Der Artikel ist im Rahmen meiner Arbeit in der Forschungsgruppe „Beyond Summer15“ von der Hans-Böckler-Stiftung entstanden, die an der Universität Kassel bei Prof. Dr. Sonja Buckel angesiedelt ist, <http://beyond-summer15.eu/>. Ich danke außerdem Nora Markard, Bernd Mesovic und Victor Pfaff für zahlreiche Anmerkungen und Hinweise.

2 Kasperek/Speer, Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration, Bordermonitoring vom 7. September 2015, <https://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/>. (letzter Aufruf aller Internetlinks: 29. Juli 2020).

3 Pelzer/Pichl, Die Asylpakete I und II: Verfassungs-, europa- und völkerrechtliche Probleme, KJ 2016, 207-219.

4 Pfaff, Die Verrechtlichung des Ausländer- und Asylrechts fordert die Anwaltschaft, AnwBl 2/2016, 82.

views, die ich mit acht Anwält*innen geführt habe, die in den verschiedenen Phasen in diesem Berufsfeld tätig geworden sind. Ich möchte einen Beitrag dazu leisten, die historische Rolle der Anwaltschaft in den politischen Kämpfen darzustellen.⁵

1. Die Zerstörung der demokratischen Anwaltschaft im NS-System

„Nur wenn die Bürger ihr Recht auch selbst wahrnehmen können, besteht das Bedürfnis und die Notwendigkeit der Beratung Rechtsunkundiger, nur dann ist der Anwalt der Anwalt des subjektiven Rechts“, wie Ulrich K. Preuß geschrieben hat.⁶ Damit in einem bestimmten Rechtsgebiet überhaupt eine engagierte Anwaltschaft entstehen kann, bedarf es normierter Rechtspositionen, die in Verfahren mobilisiert werden können. Vor dem Zweiten Weltkrieg gab es in Deutschland jedoch kein subjektives Recht auf Asyl, das zur Herausbildung einer auf das Ausländer- und Asylrecht spezialisierten Anwaltschaft beitragen konnte. Der Reichstag in der Weimarer Republik beschloss im Jahr 1929 lediglich ein Auslieferungsgesetz, wobei Initiativen der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) für die Einführung eines individuellen Asylrechts scheiterten.⁷ Erst 1932 wurde in Preußen ein Asylrecht verabschiedet, das „über das westeuropäische Auslieferungssyyl deutlich hinausging“,⁸ aber wegen der nationalsozialistischen Machtübernahme keine praktische Relevanz mehr entfalten konnte.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg entwarf der Parlamentarische Rat in Reaktion auf die nationalsozialistische Terror- und Gewaltherrschaft in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ein Grundrecht auf Asyl. Dennoch bildete sich nicht umgehend eine eigenständige Rechtsarena des Asylrechts aus, in dem Jurist*innen tätig werden konnten. Dies lag einerseits daran, dass die meisten Flüchtlinge, die in den 1950er Jahren vor allem aus dem Ostblock, zum Beispiel nach dem Aufstand in Ungarn 1956, nach Deutschland kamen, keine Anerkennung erhielten, sondern zeitweilig nur geduldet wurden. Und andererseits gab es keine spezialisierten Asylrechtsanwält*innen, um Asylsuchende effektiv zu vertreten, wiederum ein Ergebnis der Nazi-Herrschaft. Denn die „anwaltliche Opposition gegen eine autoritäre Justiz wurde durch die nationalsozialistische Gegenrevolution ausgeschaltet“,⁹ die zur Gleichschaltung der Rechtsanwaltschaft¹⁰ sowie zur Ermordung und Vertreibung der linken und republikanischen Anwaltschaft führte.

5 Siehe dazu auch: Müller, Professionelle Direkte Aktion. Linke Anwaltstätigkeit ohne kollektive Mandantschaft, KJ 2011, 448-464; gerade im anglo-amerikanischen Raum gibt es eine breite Forschungsliteratur über die politische Anwaltschaft, siehe statt vieler: Sarat/Scheingold, Something to believe in. Politics, Professionalism and Cause Lawyering, 2004; Cummings, Movement Lawyering, University of Illinois Review 2017, 1645-1732.

6 Preuß, Anwaltliches Handeln im demokratischen Rechtsstaat, in: Fabricius-Brand/Isermann/Seifert/Spoo (Hrsg.), Rechtspolitik mit „aufrechtem Gang“. Werner Holtfort zum 70. Geburtstag, 1990, 18.

7 Oltmer, Ein deutsches Asylrecht am Ende der Weimarer Republik? Das Auslieferungssyyl in Westeuropa und seine Grenzen, Themenportal Europäische Geschichte, 2017, 4f.

8 Ebd., 8.

9 Perels, Anwaltschaft und demokratische Rechtskultur, in: Eschen/Huth/Fabricius-Brand (Hrsg.), „Linke Anwaltschaft“. Von der APO bis heute, 1988, 34.

10 Müller, Wie es zur Gründung des RAV kam. Eine Rekonstruktion, in: Eick/Arnold (Hrsg.), 40 Jahre RAV. Im Kampf um die freie Advokatur und um ein demokratisches Recht, 2019, 321.

Die Zerstörung der linken Rechtsanwaltschaft hatte deutliche Auswirkungen auf die frühe Phase der Bundesrepublik Deutschland, indem die spezifische Rechtskultur dieser Jurist*innen, zu denen Jüdinnen und Juden wie Hans Litten oder Paul Levi gehörten¹¹, verloren ging.¹² Während Jurist*innen, die dem NS nahestanden, zu großen Teilen in ihre alten Tätigkeiten zurückkehrten, gelang es zunächst nicht, den „liberalen und sozialistischen Flügel der Anwaltschaft“ im gleichen Maße zu reaktivieren.¹³ Im Bereich der Politischen Strafjustiz führte dies beispielsweise zu einer anti-emanzipatorischen Verschiebung, indem es zunächst keine anwaltliche Gegenmacht zur autoritären Gerichtsbarkeit gab.¹⁴ Der antikommunistische Konsens der deutschen Nachkriegsgesellschaft trug auch nicht dazu bei, dass in den 1950er Jahren neue Anwält*innen an die sozialistischen und republikanischen Traditionen anknüpften. Entsprechend gab es in sehr vielen Rechtsgebieten, in denen Fragen von Herrschaft und Emanzipation virulent sind, einen erheblichen Mangel an einer Anwaltschaft, die sich auf die Seite der Betroffenen dieser Herrschaftsverhältnisse stellte.

Das Asylrecht bildete dabei keine Ausnahme. Es war ohnehin nicht an den juristischen Fakultäten verankert, weshalb sich Personen, die sich für dieses Rechtsgebiet interessierten, allenfalls selbst fortbilden konnten. Einer der ersten Anwälte, der „das Ausländer- und Asylrecht systematisch bearbeitete“,¹⁵ war Hans Heinz Heldmann. Heldmann, der unter Fachkolleg*innen als „der Ausländeranwalt“¹⁶ galt und der später auch als Strafverteidiger für Beschuldigte der RAF auftrat, „hat maßgeblich dazu beigetragen, das Ausländerrecht dem Grundgesetz zu unterwerfen.“¹⁷ In den Anfängen der asyl- und ausländerrechtlichen Anwaltschaft ging es um die Einforderung gleicher Rechte für Flüchtlinge, die in allen Bereichen des öffentlichen Lebens von einer rechtlichen Sonderbehandlung betroffen waren, zum Beispiel auch in der Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit. Heldmann verstand seine Kämpfe für die Rechte von Flüchtlingen zugleich als einen Beitrag zur Verteidigung des Rechtsstaates:

„Hätte nicht ein wenig historisches, ein wenig sozialpsychologisches und ein wenig logisches Reflektieren erkennen lassen, daß die Behandlung seiner Minderheiten Kriterium für den Rechtsstaat ist, daß Minderheiten-Diskriminierung im Recht bereits Bruch des allgemeinen Rechts ist und letztlich lediglich den Einstieg für eine rechtsstaatlich nicht verpflichtet sich fühlende Staatsgewalt markiert zu allgemeinem Abbau von Menschen- und Bürgerrechten? Der Rechtsstaat ist gewiß nicht teilbar. Die Aufspaltung der Rechtsordnung ist identisch mit dem Versuch, das Rechtsbewußtsein zu korrumpern.“¹⁸

Heldmann begründete zudem neben seiner Tätigkeit in Prozessen die Tradition des Anwaltskommentars, indem er eine eigenständige Kommentierung des Ausländergesetzes

11 Scholle, Paul Levi. Linkssozialist – Rechtsanwalt – Reichstagsmitglied, 2018.

12 Müller (Fn. 10), 321.

13 Perels (Fn. 9); Eschen, Gerichtsverfahren – „Ehren halber“, in: Fabricius-Brand/Isermann/Seifert/Spoo (Hrsg.) (Fn. 6), 47.

14 Perels (Fn. 9), 35.

15 Interview mit Rechtsanwalt Victor Pfaff am 10.1.2018.

16 Klingelschmitt, Anwalt der Ausländer, taz vom 14.10.1995, 11.

17 Pfaff (Fn. 4), 2016, 82.

18 Heldmann, Ausländerrecht, Disziplinarordnung für die Minderheit, 1974, 113.

verfasste.¹⁹ Dies war für die Herausbildung einer progressiven rechtsdogmatischen Auslegung notwendig, weil die juristischen Kommentare zum Ausländerrecht von Autor*innen aus der Ministerialbürokratie dominiert waren.²⁰

2. Die Politisierung und Organisierung der Anwaltschaft im Zuge der 68er-Bewegung

Erst ab dem Ende der 1960er Jahre setzte eine Entwicklung ein, die zur Herausbildung einer bundesweit rechtspolitisch tätigen Asylrechtsanwaltschaft beitragt und die ihr Selbstverständnis bis heute prägen sollte. Die Politisierung der jungen Generation im Zuge der „68er-Bewegung“ erfasste auch die juristischen Fakultäten. Es entstanden deziert linke Rechtsanwaltszusammenschlüsse, wie zum Beispiel das Sozialistische Anwaltskollektiv.²¹ Viele junge Jurist*innen, die sich in internationalistischen Gruppierungen organisierten, betrachteten das Asylrecht auf einmal als wichtiges Betätigungsfeld, um ihre politischen Positionen zur Friedens-, Entwicklungs- und Außenpolitik im Recht auszufechten.

Dies hing auch mit den neuen Flüchtlingsgruppen zusammen, die ab den 1970er Jahren in Deutschland Schutz suchten: „Es gab den Umbruch vom Ostblockflüchtling zum sog. ‚Dritte-Welt‘-Flüchtling. Mit dem Umbruch stiegen die Zahlen und das Interesse der Öffentlichkeit, seitdem gibt es asylfeindliche Kampagnen,“ wie sich der Rechtsanwalt Reinhard Marx erinnert.²² Nahm Deutschland zuvor hauptsächlich Flüchtlinge aus den verfeindeten Ostblockstaaten auf, standen infolge des faschistischen Putsches in Chile von 1973 auf einmal kommunistische Flüchtlinge in den deutschen Auslandsbotschaften und ersuchten um Schutz. „Der chilenische Fall kann als Tendenz zur Universalisierung des Schutzes politisch Verfolgter vor jeglicher diktatorischer Herrschaft angesehen werden“, wie der Historiker Patrice G. Poutrus schreibt.²³

Gleichzeitig stieß „die Liberalisierung bei der Aufnahme politisch Verfolgter in der Bundesrepublik an ihre Grenzen“,²⁴ denn politisch waren diese Flüchtlinge, trotz des Asylgrundrechts, von der Mehrheitsgesellschaft nicht gewollt. Ein Grund mehr für Teile der progressiven Anwaltschaft, sich mit dem Asylrecht stärker zu beschäftigen. „Es liegt indes eine ernste Gefahr darin“, wie Otto Kirchheimer feststellte, „daß Augenblicksinteressen und vergängliche Zweckmäßigkeitserwägungen, die das Asylrecht beschneiden, für innere, zur Institution des Asyls unzertrennlich gehörende und ihre Unvollkommenheit wesentlich bedingende Schranken gehalten werden: das sind sie nur, wenn man sie dazu macht“.²⁵ Die Aufgabe einer engagierten Asylrechtsanwaltschaft war vor diesem Hintergrund weiter gefasst als in vielen anderen Rechtsgebieten. Sie lag darin, der öffentlichen Stimmungsmache gegen Flüchtlinge entgegenzuwirken und das Asylrecht gegen „Au-

19 Heldmann, Das Ausländergesetz 1965, 1967.

20 Heldmann (Fn. 18), 14.

21 Lenk, Revolutionäre Berufspraxis für Juristen?, KJ 1969, 415-421. Das Sozialistische Anwaltskollektiv, das 1969 gegründet wurde, bestand aus Klaus Eschen, Horst Mahler, Hans-Christian Ströbele und Ulrich K. Preuß. Es löste sich 1979 auf.

22 Interview mit Rechtsanwalt Reinhard Marx am 14.12.2018.

23 Poutrus, Asyl in Westdeutschland. Flüchtlingsaufnahme in der Bundesrepublik von den frühen 1950er bis zur Mitte der 1970er Jahren, in: Potsdamer Bulletin für Zeithistorische Studien Nr. 45, 46, 2009, 29; siehe ausführlicher Poutrus, Umkämpftes Asyl, 2019, 65 ff.

24 Ebd.

25 Kirchheimer, Politische Justiz, 1981, 564.

genblicksinteressen“ der Politik zu verteidigen. Die alltägliche Erfahrung der Anwält*innen, zugleich gegen den Mob an den „Stammtischen“ und den Rechtebeschränkern aus den Innenministerien anzukämpfen, trug zu ihrem Selbstverständnis als „geborene Einzelkämpfer“ bei, wie es der Rechtsanwalt Victor Pfaff erläutert.²⁶ Im Laufe der 1970er Jahre nahmen sich immer mehr Jurist*innen dieser herausforderungsvollen Aufgabe an.

Für die Entstehung der Asylrechtsanwaltschaft war auch eine prozessrechtliche Veränderung im Asylrechtssystem wichtig. Bis 1978 waren alle Asylrechtsstreitigkeiten beim Verwaltungsgericht in Ansbach monopolisiert. Dessen Ortszuständigkeit ergab sich daraus, dass lange Zeit alle Asylverfahren von der sogenannten Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge mit Sitz in Nürnberg durchgeführt wurden.²⁷ Erst im Zuge der Dezentralisierung der Asylverfahren durch die Einrichtung von Außenstellen in allen Bundesländern und der damit verbundenen Dezentralisierung der Asylgerichtsbarkeit ab Ende der 1970er Jahre entstanden auch an verschiedenen Orten in der Bundesrepublik Anwaltskanzleien, die sich der Vertretung der Asylsuchenden in den Verfahren annahmen.

Von einer homogenen Asylrechtsanwaltschaft kann bis heute nicht gesprochen werden und nicht alle Anwält*innen verfolgten das Interesse an einer engagierten und sachverhaltsinformierten Vertretung der Schutzsuchenden:

„Es gab eine Reihe von sehr engagierten Leuten, die andere Hälfte waren Personen, die mit dem Rechtsgebiet ‚die schnelle Mark‘ machen wollten. [...] Die engagierten Rechtsanwälte haben demgegenüber viel recherchiert und sind zum Teil selbst in die Herkunftsländer der Flüchtlinge gereist.“²⁸

Die Notwendigkeit einer genauen Sachverhaltskenntnis über die Herkunftsländer resultierte daraus, dass die damalige Bundesdienststelle und das Auswärtige Amt irreführende und zum Teil falsche Angaben in ihren Bescheiden über die Anträge der Asylsuchenden verwendeten. Die Rechtsanwaltschaft musste sich eigene Informationsquellen erschließen, um diesen Darstellungen etwas entgegensetzen zu können. Damals gab es noch nicht die Möglichkeit der Online-Recherche oder einen Zugriff auf frei zugängliche Artikel von Tageszeitungen aus aller Welt. Eine der ersten Informationsquellen für die Anwaltschaft war die Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge (ZDWF), ein Projekt, in dem Gerichtsurteile, Herkunftsländerinformationen und Gutachten systematisch archiviert wurden. Anwält*innen konnten in der ZDWF vor Ort in Siegburg recherchieren oder Anfragen per Fax stellen.²⁹ Wichtig war auch die sogenannte Informations- und Dokumentationsstelle für Asyl- und Ausländerverfahren beim Verwaltungsgericht Wiesbaden (IuD-Stelle), die bevorzugt von Gerichten und Behörden genutzt wurde, deren Aufgabe aber grundlegend darin bestand, „politische und sozioökonomische Daten und Informationen über die Herkunfts-, Transit- und Zufluchtsländer der Asylsuchenden und Flüchtlinge zu sammeln, dokumentarisch aufzubereiten, über die eigene Datenbank ‚asylfact‘ zugänglich zu machen bzw. auf Nachfrage zu

26 Interview mit Rechtsanwalt Victor Pfaff am 10.1.2018.

27 Siehe zur Geschichte der Bundesdienststelle und des BAMF: Kreienbrink, 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2013, 397-410.

28 Interview mit Rechtsanwalt Marco Bruns am 29.3.2019.

29 Aus der ZDWF sollte später der Informationsverbund Asyl hervorgehen, siehe: <https://www.asyl.net/start/>.

übermitteln.“³⁰ Auch Institutionen wie das Hamburger Weltarchiv oder das Deutsche Orientinstitut waren Anlaufpunkte für die Anwaltschaft,³¹ auch wenn es mitunter ebenfalls zur Aufgabe der Anwält*innen gehörte, unzureichende Recherchen von Forschungsinstituten, auf die sich die Behörden stützten, in den Verfahren zu widerlegen, teils durch eigene Delegationsreisen in die Herkunftsänder und Krisengebiete. Wichtig waren in diesem Zusammenhang Kooperationen mit den Wohlfahrtsverbänden und eine logistische Zusammenarbeit mit dem UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR), letzteres vor allem deshalb, um in den Kriegs- und Krisengebieten Anlaufstationen zu haben.³² In der Rechtsberaterkonferenz von UNHCR und den Wohlfahrtsverbänden, einem Zusammenschluss von Rechtsanwält*innen, die Rechtsberatungen für Asylsuchende anbieten, wurde diese Vernetzung verstetigt.³³

Im Übergang von den 1970er zu den 1980er Jahren gab es parallel verlaufende Entwicklungen, die die Asylrechtsanwaltschaft nachhaltig prägten. Der Rechtsanwalt Victor Pfaff betont im Interview, dass Anfang der 1980er Jahre die zunehmend angespannte Lage in der Türkei, die in einem Militärschlag kulminierte, für viele Jurist*innen ein auslösendes Moment gewesen sei, im Asylrecht tätig zu werden.³⁴ Auch der sowjetische Einmarsch in Afghanistan und die Kriege in Eritrea und in Sri Lanka lösten Fluchtbewegungen nach Deutschland aus. Zu dieser Zeit gab es im Asylsystem noch keine klaren Verteilungsregelungen für Asylsuchende. Die herkunftsänderbezogenen Schwerpunkte hingen daher nicht immer von den Interessen der Anwält*innen ab, sondern die Auswahl der Mandate war stark von Zufälligkeiten gelenkt. Die subsaharische Fluchtmigration spielte zu diesem Zeitpunkt zwar insgesamt eine untergeordnete Rolle, aber zum Beispiel gab es vermehrt ghanaische Schutzsuchende, die in den Kanzleien um Rat ersuchten.

Es gab auch immer mehr Anwält*innen in diesem Rechtsgebiet, die selbst geflohen waren oder einen Migrationshintergrund hatten. Viele junge Asylrechtsanwält*innen wurden zunächst in der sozialen Betreuung der Schutzsuchenden aktiv, aber auch die Ebene der konkreten Rechtskämpfe gewann zunehmend an Bedeutung.³⁵ Dafür spricht auch ein Erfahrungsbericht aus einer Ausländerrechtskanzlei Ende der 1970er Jahre: „Demzufolge erforderte eine angemessene Lösung [für die Probleme der Ausländer] die integrierte Beratung und Unterstützung von Psychologen, Sozialarbeitern, Medizinern und Juristen.“³⁶ Wie in kaum einem anderen Rechtsgebiet waren Asylrechtsanwält*innen auf die Zusammenarbeit mit anderen Berufsgruppen angewiesen. Die Asylrechtsanwaltschaft fokussierte sich zwar auf ihr asylrechtliches Kernmandat, aber zur Existenzsicherung der Schutzsuchenden im Alltag gehörten auch Ansprüche auf sozialrechtliche Leistungen und soziale Integration. Hierfür war eine Zusammenarbeit zwischen der Asyl-

30 Stanek, Die Informations- und Dokumentationsstelle für Asyl- und Ausländerverfahren und ihre Datenbank „asylfact“, Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, https://www.akademie-rs.de/fileadmin/user_upload/download_archive/migration/20141121_stanek_asylfact.pdf.

31 Interview mit Rechtsanwalt Reinhard Marx am 19.12.2018.

32 Interview mit Rechtsanwalt Victor Pfaff am 10.1.2018.

33 Siehe www.rechtsberaterkonferenz.de.

34 Interview mit Rechtsanwalt Victor Pfaff am 10.1.2018.

35 Interview mit Rechtsanwalt Reinhard Marx am 19.12.2018.

36 Fabricius-Brand/Günther, Anwaltspraxis in Kreuzberg. Handlungsziele für den Berufsalltag – am Beispiel des Ausländerrechts, 1979, 142.

rechtsanwaltschaft und einem Teil der Sozialen Arbeit³⁷ wichtig, die sich allmählich von der „Ausländersozialarbeit“ zur Flüchtlingsberatung entwickelte.³⁸ Sozialarbeiter*innen sind bis heute oft die ersten Personen, die mit den Asylsuchenden in Kontakt kommen und durch Widerspruchs- und Eilverfahren Rechtskämpfe in Gang setzen, die die Asylrechtsanwaltschaft dann fortführen.

Die Vielzahl der neuen Anwält*innen und Kanzleien rief Fragen nach ihrer Vernetzung und Organisierung auf die Tagesordnung. Abseits des Asylrechts prägte der Rechtsanwalt Werner Holtfort am Ende der 1970er Jahre das Selbstverständnis der linken Rechtsanwaltschaft als „soziale Gegenmacht“,³⁹ indem er an die republikanischen und sozialistischen Traditionen aus der Weimarer Republik anknüpfte.⁴⁰ Die linke Politisierung eines Teils der Rechtsanwaltschaft mündete 1979 in die Gründung des Republikanischen Anwältinnen und Anwältevereins (RAV).⁴¹ Im RAV waren asyl- und migrationsrechtliche Themen von Anfang an in der politischen Arbeit präsent, was sich in diversen öffentlichen Aufrufen und Kritiken der bundesdeutschen Migrationspolitik niederschlug.⁴² Viele sozialistische und radikaldemokratische Anwält*innen kamen in dieser Zeit durch ihre politische Arbeit mit dem Asylrecht in Verbindung, und Vereinigungen wie der RAV förderten ihre bundesweite Vernetzung. Parallel dazu entstanden ab Mitte und Ende der 1980er Jahre Flüchtlingsräte, Wohlfahrtsverbände und andere Organisationen, die sich für die Verteidigung des Asylrechts einsetzten und zum „zentralen Antipoden des konservativen Projekts“ avancierten.⁴³ Die 1986 gegründete Menschenrechtsorganisation PRO ASYL e.V., zunächst ein Zusammenschluss und eine Vernetzungsstruktur der Flüchtlingsräte und Kirchen, initiiert von vielen engagierten Einzelkämpfer*innen aus diesen Strukturen, ist aus dieser Melange an Akteuren besonders hervorzuheben. Ein wichtiges Forum für die Vernetzung der Anwaltschaft und Zivilgesellschaft, aber auch für den Austausch mit Gerichten, Behörden und Politik und für die Einbindung der Wissenschaft in politische Diskurse wurden auch die 1985 eingerichteten Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht (heute: zum Migrationsrecht).⁴⁴

37 Im Übrigen galten auch die Berater*innen von Flüchtlingen in der Sozialen Arbeit anfangs als „Paria“ der eigenen Berufsgruppe.

38 Schroer, Migration und Soziale Arbeit. Zur Geschichte der letzten 60 Jahre, Migration und Soziale Arbeit, 2018, 19.

39 Holtfort, Der Anwalt als soziale Gegenmacht, in: ders. (Hrsg.), Strafverteidiger als Interessensvertreter. Berufsbild und Tätigkeitsfeld, 1979, 45.

40 Müller (Fn. 10), 2019, 329.

41 Groenewold, Über das Organisieren anwaltlicher Interessensvertretung, in: Fabricius-Brand/IAermann/Seifert/Spoo (Hrsg.) (Fn. 6), 62.

42 Böhlo, Der Zugang zum Recht. Überlegungen zu den Mechanismen im Bereich Migration, in: Eick/Arnold (Hrsg.), 40 Jahre RAV. Im Kampf um die freie Advokatur und um ein demokratisches Recht, 2019, 233 ff.

43 Kannankulam, Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik. Die Asyldebatte als Schlüsselereignis des schwerfälligen Wandels vom Gastarbeitsregime hin zu Managed Migration in der Bundesrepublik Deutschland, in: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hrsg.), Kämpfe um Migrationspolitik, 2014, 103.

44 Siehe für eine Geschichte der Hohenheimer Tage: Fürst, 30 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.), Gerechtigkeit in der Migrationsgesellschaft. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2015, 2016, 27–30.

3. Die Kämpfe gegen den Asylkompromiss in den 1990er Jahren

Oft wird angenommen, dass der Asylkompromiss von 1993 das Asylrecht faktisch abgeschafft habe. Tatsächlich hatte die Rechtsprechung schon viel früher wesentliche Elemente des Asylrechts ausgehöhlt.⁴⁵ Der Asylrechtsanwalt Marco Bruns beschreibt die Situation Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre wie folgt:

„Die juristische Alltagsarbeit war stark polarisiert und politisiert. Es gab Gerichte, die niemanden anerkannt haben. Andere Richter haben das anders gesehen. Die Entscheidungen der ersten Instanz waren abhängig vom jeweiligen Vorverständnis der Richter. Unser Job als Anwälte war es damals, Anerkennungen herauszuholen, wo dies möglich war, und bei den anderen Gerichten den Richtern Knüppel zwischen die Beine zu schmeißen, damit deren ablehnende Entscheidungspraxis unter schwierigeren Bedingungen stattfinden konnte.“⁴⁶

Auf der politischen Bühne war es zeitgleich den Gegnern des Asylrechts gelungen, den „Missbrauchsvorwurf hin zur Überlastungsbehauptung“ zu verschieben.⁴⁷ Der Asylkompromiss setzte unter diese Entwicklungen einen vorläufigen Schlussstrich. Durch die Einführung sicherer Drittstaatsklauseln und einer Liste sicherer Herkunftsstaaten war es gelungen, die Rechtspositionen von Schutzsuchenden erheblich zu verschlechtern und den Zugang zum materiellen Asylrecht für die meisten Flüchtlinge zu versperren. Auch die großen Demonstrationen mit zusammengenommen mehr als 400.000 Teilnehmer*innen in Berlin und im Bonner Hofgarten⁴⁸ brachten die Politik nicht zum Einlenken.

Die Rechtsanwält*innen waren zu dieser Zeit nicht an der vordersten politischen Front tätig, aber sie bereiteten sich bereits darauf vor, den Asylkompromiss mit Rechtskämpfen anzugreifen. Gerade der Flughafen Frankfurt am Main, wegen des Massenflugverkehrs einer der wichtigsten Zielorte von Schutzsuchenden,⁴⁹ war ein zentraler Kampfplatz. Die Rechtsanwaltschaft spielte eine große Rolle, um die verfassungsrechtliche Kontrolle des Asylkompromisses voranzutreiben. In Berlin und Frankfurt am Main formierten sich informelle Anwaltsrunden, die sich austauschten und juristische Interventionen gegen den Asylkompromiss vorbereiteten.

„Alles ist am Flughafen hochgekocht. Dort entstand die Situation, dass die Konzepte des sicheren Drittstaats, sichere Herkunftsstaaten und das Flughafenverfahren zusammen auftraten. Wenn ein Flüchtling dort ankam, stellte sich sofort die Frage: rein oder raus? Auf dem Land zeigte sich der Asylkompromiss erst später, am Flughafen ging es direkt los. Als Anwälte waren wir darauf vorbereitet, wir hatten schon Textbausteine für die Rechtsverfahren geschrieben.“⁵⁰

45 Marx, Vom Schutz vor Verfolgung zur Politik der Abschreckung. Zur Geschichte des Asylverfahrensrechts in der Bundesrepublik Deutschland, KJ 1985, 386.

46 Interview mit Rechtsanwalt Marco Bruns am 29.3.2019.

47 Poutrus, Umkämpftes Asyl, 2019, 98.

48 In Berlin protestierten am 8.11.1992 mehr als 300.000 Menschen gegen das Pogrom in Rostock-Lichtenhagen und die sich verschärfende Asyldebatte. Am 14.11.1992 demonstrierten über 100.000 Menschen in Bonn unter dem Motto „Grundrechte verteidigen – Flüchtlinge schützen – Rassismus bekämpfen“.

49 Poutrus (Fn. 47), 54.

50 Interview mit Rechtsanwalt Marco Bruns am 29.3.2019.

Gegen Abschiebungen vom Flughafen Frankfurt gab es schnell fünfzehn Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, drei davon filterte das Gericht für eine Grundsatzentscheidung heraus. In Karlsruhe fand Ende 1995 eine viertägige öffentliche Verhandlung statt, die neben dem KPD-Parteiverbotsverfahren aus den 1950er Jahren zu den längsten Sitzungen des Gerichts zählt. Der Ausgang des Verfahrens war aufgrund der großen Umstrittenheit im Zweiten Senat durchaus ungewiss, aber ein anderes Rechtsverfahren beeinflusste mittelbar die Rechtskämpfe gegen den Asylkompromiss. Denn am 16. Mai 1995 entschied der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts, dass die Anbringung eines Kruzifixes in den Unterrichtsräumen staatlicher Pflichtschulen gegen Art. 4 Abs. 1 GG (Religionsfreiheit) verstöße.⁵¹

Das Kruzifix-Urteil sorgte im national-konservativen Spektrum für erheblichen Protest, treibende Akteure waren dabei die CSU und die Kirchen, sodass die „Republik ein Inferno“⁵² erlebte. 30.000 Menschen demonstrierten in München gegen das Urteil. Die bayerische Regierung unter Ministerpräsident Edmund Stoiber sabotierte die Umsetzung des Urteils mit Ansage,⁵³ und zum ersten Mal riefen Politiker*innen offen zum Widerstand gegen das Bundesverfassungsgericht auf.⁵⁴ Das Bundesverfassungsgericht schuf als Konsequenz aus den Protesten eine eigene Pressestelle.⁵⁵ Der Protest gegen das Kruzifix-Urteil und die öffentliche Delegitimation des Bundesverfassungsgerichts lösten einen „Shitstorm aus, der unserer Sache den Rest gegeben hat“, wie sich der Rechtsanwalt Marco Bruns erinnert, einer der anwaltlichen Vertreter gegen den Asylkompromiss.⁵⁶ Ob das Bundesverfassungsgericht anders entschieden hätte, wäre nicht der Aufruhr wegen des Kruzifix-Urteils vorausgegangen?

Die drei Urteile des Bundesverfassungsgerichts⁵⁷ zum Asylkompromiss fielen entsprechend staatstragend aus und zeichneten es von seiner „Erfüllung der (grund-)gesetzlich zugewiesenen Aufgabe“ frei,⁵⁸ wie die Richter*innen Jutta Limbach, Bertold Sommer und Ernst-Wolfgang Böckenförde in ihrer abweichenden Meinung die Mehrheit des Zweiten Senats scharf kritisierten. Rechtskämpfe gegen den Asylkompromiss vor trans- oder supranationalen Gerichten waren zu dieser Zeit nicht möglich, weil der Europäische Gerichtshof (EuGH) damals keine Kompetenz für das Asylrecht hatte und es noch keine obligatorische Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gab,⁵⁹ der Weg nach Straßburg über die Menschenrechtskommission daher viel schwieriger zu begehen war als dies heute der Fall ist.

Der Asylkompromiss verschlechterte die Bedingungen für Rechtskämpfe im Asylrecht erheblich. „In den 1990er Jahren war die Situation für mich als Rechtsanwältin viel schwieriger als heute. Man hatte viel weniger positive Entscheidungen. Die afghanischen

51 BVerfGE 93, 1 (Kruzifix).

52 Lamprecht, Ich gehe bis nach Karlsruhe. Eine Geschichte des Bundesverfassungsgerichts, 2011, 246.

53 Prantl, Aufstand der Aufgeregten, Süddeutsche Zeitung vom 3.7.2015.

54 Lamprecht (Fn. 52), 2011, 247.

55 Ebd., 249.

56 Interview mit Rechtsanwalt Marco Bruns am 29.3.2019.

57 BVerfGE 94, 49; 94, 115; 94, 166.

58 BVerfGE 94, 166 (235).

59 Das 11. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, das den EGMR in ein ständig tagendes Gericht mit Individualbeschwerde umwandelte, trat erst zum 1. November 1998 in Kraft.

Asylsuchenden wurden alle abgelehnt“,⁶⁰ wie sich die Anwältin Gisela Seidler erinnert. Hinzukam die verstärkte soziale Isolation der Flüchtlinge durch ihre Kasernierung in Lagern und ihre Unterwerfung unter diskriminierende Sonderrechtsregime wie das Asylbewerberleistungsgesetz. Das Asylrecht wurde „nicht nur aus den Zeitungen als uninteressant verbannt, sondern auch gesellschaftlich ins Abseits gestellt“.⁶¹ Doch zeitgleich zu diesen restriktiven Entwicklungen gab es auch eine große Politisierung rund um das Asylrecht. Viele Anti-Abschiebe-Initiativen und selbstorganisierte migrantische Gruppen entstanden,⁶² auch die Jurist*innen an den Fakultäten blieben davon nicht unbeeinflusst, wie sich die Rechtsanwältin Berenice Böhlo erinnert.

„Wir haben 1993 immer als Scheitern erlebt, aber ich habe auch schon öfter gedacht, dass man das etwas relativieren muss, dass man diese Prozesse auf lange Sicht bewerten muss. Die damals entstandene Bewegung und Vernetzung z.B. über ‚Kein Mensch ist illegal‘ ist eine der Ursachen dafür, dass nicht nur die repressiven Kreise aus den Behörden totales Oberwasser behalten.“⁶³

4. Die Europäisierung des Asylrechts

Parallel zu den Verschärfungen des Asylrechts auf nationaler Ebene war die Europäisierung des Asylrechts schon in der Entstehung begriffen. Als die EU Anfang der 2000er Jahre ihre im Amsterdamer Vertrag von 1997 eingeräumten neuen Kompetenzen nutzte und eine Reihe von Verordnungen und Richtlinien zum Asyl- und Migrationsrecht verabschiedete, die teilweise im deutschen Zuwanderungsgesetz von 2005 umgesetzt wurden, veränderte sich das Terrain asylrechtlicher Rechtskämpfe grundlegend. Die neuen EU-Richtlinien gingen, in Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention, bezüglich des Schutzstatus weit über das politische Asyl des Grundgesetzes hinaus und erkannten auch eine nicht-staatliche Verfolgung oder eine Verfolgung aus Gründen der Religion, des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung an. Dies ermutigte die Unterstützergruppen der jeweilig Betroffenen aus der LGBT-Community oder aus religiösen Gemeinschaften, in Zusammenarbeit mit spezialisierten Rechtsanwält*innen diese Rechtspositionen einzufordern, teilweise bis hoch zum Europäischen Gerichtshof (EuGH), der die restriktive Anwendungspraxis in vielen Mitgliedstaaten europarechtlich einhegen musste.⁶⁴ Die Europäisierung erweiterte damit zugleich die rechtspolitischen Bündnisse der Asylrechtsanwaltschaft, unter anderem mit Vertreter*innen aus den Neuen Sozialen Bewegungen.

Für die Asylrechtsanwaltschaft waren die Kämpfe gegen das innereuropäische Abschieberegime nach der Dublin II- und später der Dublin III-Verordnung in dieser Phase ab Mitte der 2000er Jahre prägend. Nicht nur die Verordnung selbst, die die Aufnahme von Asylsuchenden allein den Aufgengrenzenstaaten aufbürdete, sondern auch ihre An-

60 Interview mit Rechtsanwältin Gisela Seidler am 31.1.2019.

61 Heinhold, 50 Jahre Grundgesetz – (k)ein Feiertag für Flüchtlinge, in: PRO ASYL (Hrsg.), Heft zum Tag des Flüchtlings, 1999, 7.

62 Diese Geschichten hat der Journalist Christian Jakob detailreich dargestellt, siehe Jakob, Die Bleibenden, 2016.

63 Interview mit Rechtsanwältin Berenice Böhlo am 23.5.2018.

64 Siehe zum Beispiel zur Anerkennung der Verfolgung wegen der sexuellen Orientierung: EuGH, U. v. 2.12.2014 – C-148/13, C-150/13; zur religiösen Verfolgung: EuGH, U. v. 5.9.2012 – C-71/11, C-99/11.

wendung durch die nationalen Behörden hatte eine restriktive Asylverfahrenspraxis zur Folge.⁶⁵ Für die Arbeit der Asylrechtsanwält*innen wurde die Kenntnis über die Zustände in den EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen immer wichtiger, um die Überstellung ihrer Mandant*innen zu verhindern. Berichte von Organisationen wie PRO ASYL über das griechische Asylsystem waren dabei Bezugspunkte.⁶⁶ In der Rechts- und Politikwissenschaft schaut man in der Regel auf die Leitentscheidungen der höchstinstanzlichen Gerichte, wenn es darum geht, die rechtlichen Beiträge für die Verschiebung politischer Machtverhältnisse zu bewerten. Im Falle der Kämpfe gegen die Dublin-Überstellungen waren es aber zunächst die Rechtskämpfe vor den ersten Instanzen, mit denen die Asylrechtsanwaltschaft bundesweit ein Stück weit den „Verschiebebahnhof EU“ sabotierte.⁶⁷

Der erste erfolgreiche Rechtsschutz gegen eine Dublin-Überstellung nach Griechenland im deutschen Kontext gelang am 25. April 2008 mit einem Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen, das eine ganze Reihe von nachfolgenden Verfahren auslöste.⁶⁸ Im Jahr 2009 setzten 161 Gerichtsentscheidungen Überstellungen nach Griechenland grundsätzlich aus, 103 Gerichtsentscheidungen – so eine Statistik der Bundesregierung – versagten den Eilrechtsschutz.⁶⁹ In einem Verfahren gelang sogar eine Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht. Der Fall hatte das Potential, den Asylkompromiss der 1990er Jahre anzutreten, indem er die sicheren Drittstaatsklauseln am Beispiel von Griechenland grundsätzlich zur Disposition stellte. Über zehn Jahre lang hatte das Bundesverfassungsgericht nicht mehr über asylrechtliche Fragestellungen verhandelt. PRO ASYL und andere Organisationen entschlossen sich, die Gelegenheit zu nutzen und die Anwält*innen in dem Verfahren zu unterstützen. Die Beschwerdeführer*innen zielten auf eine europarechtskonforme Einhegung der Überstellungspraxis ab, die zugleich eine mögliche Vorlage an den EuGH miteinschloss, während das Bundesinnenministerium und seine anwaltlichen Vertreter den Asylkompromiss und die normative Vergewisserung des sicheren Drittstaatenkonzepts ohne Ausnahmen verteidigten. Zu einem Urteil in der Sache kam es dann jedoch nicht. Grund war, dass der EGMR – und einige Monate später auch der EuGH – Überstellungen nach Griechenland als menschenrechtswidrig bewerteten beziehungsweise im dortigen Asylsystem systemische Mängel feststellten⁷⁰ und das Bundesinnenministerium deshalb den Selbsteintritt für Asylverfahren von Personen anordnete, die eigentlich nach Griechenland überstellt werden sollten.⁷¹ Der Rechtskampf hatte aber eine nicht gering zu schätzende Bedeutung, weil er die Asylrechtsanwaltschaft motivierte, auch in Bezug auf andere EU-Mitgliedstaaten die Dublin-Überstellungen anzugreifen.

Die Europäisierung verankerte das Asylrecht zunehmend an den juristischen Fakultäten, indem migrationsrechtliche Fragestellungen auch im Europarecht und im Völker-

65 Böhlo/Dolk, Dublin-II-Verordnung: Anwendungspraxis in Deutschland, KJ 2011, 279.

66 PRO ASYL, The Truth may be bitter, but it must be told, 2007.

67 PRO ASYL, Flüchtlinge im Verschiebebahnhof EU. Die EU-Zuständigkeitsverordnung „Dublin-II“.

68 VG Gießen, B. v. 25.4.2008 – 2 L 201/08.GI.A.

69 Bender, Die mündliche Verhandlung in Sachen „Dublin-II-Verordnung“ vor dem Bundesverfassungsgericht. Auch ohne Entscheidung ist nichts mehr so wie vorher, KJ 2011, 281 (283).

70 EGMR, M.S.S. gegen Griechenland und Belgien, U. v. 21.1.2011, Individualbeschwerde Nr. 30696/09; EuGH, U. v. 21.12.2011 – C-411/10 und C-493/10.

71 Der Rechtsanwalt Dominik Bender hat diese Einstellung kritisiert, denn das Bundesverfassungsgericht hätte trotz Erledigung entscheiden können, siehe Bender (Fn. 69).

recht eine größere Rolle spielten. Einhergehend damit kam es 2007 an der Universität Gießen zur Gründung der ersten Refugee Law Clinic, die, dem Konzept der US-amerikanischen Ausbildung folgend, bereits im Studium ein umfassendes theoretisches und praktisches Curriculum für Student*innen anbot.⁷²

Auch in anderer Hinsicht verstärkte sich die Organisierung der Asylrechtsanwaltschaft. Seit Anfang 2000 gibt es die Arbeitsgemeinschaft Migration im Deutschen Anwaltverein, neben dem RAV „eine weitere schlagkräftige anwaltliche Organisation im Bereich des Migrationsrechts [...], deren Stellungnahmen und Kommentare große Beachtung finden [...].“⁷³ Schließlich hat sich rund um die Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht das Netzwerk Migrationsrecht gebildet, das seit 2007 Wissenschaftler*innen und Anwält*innen zusammenbringt und sich rechtspolitisch für die stärkere Anbindung des deutschen Asylrechts an seine europäischen und internationalen Bezüge einsetzt. Die Tagungen des Netzwerks stellen gerade für viele junge Jurist*innen und angehende Asylrechtsanwält*innen den ersten Kontakt zur asylrechtlichen Szene her.

Schließlich spielte die Asylrechtsanwaltschaft auch in politischen Kämpfen eine größere Rolle. Als Flüchtlinge im Jahr 2012 den Berliner Oranienplatz besetzten, waren Asylrechtsanwält*innen und Anwaltsvereinigungen nicht nur in der juristischen Beratung tätig, sondern brachten sich auch politisch in das Bündnis ein.

„Wir hätten als Anwälte nicht die Phantasie dazu gehabt, etwas vergleichbares wie den Oranienplatz zu schaffen. Ich möchte diese Erfahrung nicht romantisieren, aber trotzdem glaube ich, dass es einen urmenschlichen Moment von Gleichheit, Brüderlichkeit und Schwesterlichkeit gab, dem man sich nicht entziehen konnte.“⁷⁴

5. Die Kämpfe nach dem Sommer der Migration 2015

Wegen der Situation von 2015 gab es „zeitweise eine enorme Überlastung aufgrund unserer Spezialisierung, wir haben viel mehr Mandate aufgenommen“.⁷⁵ So schildert der langjährige Asylrechtsanwalt Victor Pfaff, wie sich seine Arbeit durch die hohen Zugangs-zahlen von Schutzsuchenden im Sommer der Migration veränderte. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hatte schon zuvor eine sechsstellige Zahl von Altverfahren angesammelt, zu denen nun in kurzer Zeit hunderttausende weitere Anträge hinzukamen. Die Asylrechtsanwaltschaft hatte sich zwar bis 2015 personell verstärkt und war besser vernetzt als all die Jahre zuvor, aber angesichts der hohen Zahl von Schutzsuchenden mussten selbst die engagiertesten Anwaltskanzleien zeitweilig die Aufnahme von neuen Mandaten stoppen, viele fühlten sich „am Limit des Leistbaren“.⁷⁶

Seit dem Sommer der Migration steht das Asylrecht wie nie zuvor in Europa unter Druck. Von 2015 bis Anfang 2016 herrschte auch unter vielen Asylrechtsanwält*innen wegen der Willkommensbewegung eine Aufbruchstimmung, bis wieder Restriktionen und Willkür auf der Tagesordnung standen.⁷⁷ Sowohl auf der europäischen Ebene als

72 Hilb, Die Refugee Law Clinic Gießen, Zeitschrift für praktische Rechtswissenschaft, 2014, 122-128.

73 Böhlo (Fn. 42), 237.

74 Interview mit Rechtsanwältin Berenice Böhlo am 23.5.2018.

75 Interview mit Rechtsanwalt Victor Pfaff am 10.1.2018.

76 Interview mit der Rechtsanwältin Maria Kalin am 30.5.2018.

77 Interview mit der Rechtsanwältin Maria Kalin am 30.5.2018.

auch in den Nationalstaaten wurden grundlegende Asylrechtsverschärfungen beschlossen, die die Rechtsverfahren erheblich erschweren. „Unsere ganze Struktur ist zerschlagen worden, die man sich über die Jahre aufgebaut hat,“⁷⁸ wie die Rechtsanwältin Berenice Böhle die administrativen Veränderungen im Asylsystem und vor den Gerichten bewertet. Dazu gehörten viel mehr Entscheidungen vom BAMF, das, durch Gutachten von Unternehmensberatungen auf eine ökonomische Effektivitätslogik getrimmt,⁷⁹ Verfahren mit schlechten Dolmetscher*innen und qualitativ mangelhaften Bescheiden in großer Zahl durchführte.⁸⁰ Viele Rechtskämpfe der Anwaltschaft sind nunmehr nicht von genuinen Rechtsfragen geprägt, sondern es geht fast nur noch um die zeitraubende Aufarbeitung der behördlichen Fehler in den Verfahren. Hinzu kamen massive Verschärfungen, wie das Verbot, Abschiebungen anzukündigen, die zeitweilige komplette Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten oder die Nichtanerkennung psychologischer Atteste im Rahmen von Abschiebehindernissen.⁸¹ Auch die Einführung der sogenannten AnkER-Zentren in Bayern hat die Arbeit von Asylrechtsanwält*innen komplizierter gemacht, weil die Asylsuchenden weit weg sind von den Ballungszentren und sie in ganz vielen Aspekten rechtswidrig behandelt werden, zum Beispiel in Bezug auf ihren Zugang zu Bildung, zu Gesundheit oder zu materiellen Leistungen.⁸²

Trotz dieser großen Anzahl von Asylrechtsverschärfungen gibt es in Deutschland seit 2015 konstant hohe und historisch beispiellose positive Anerkennungszahlen von Schutzsuchenden. Dieser Widerspruch lässt sich dahingehend erklären, dass einerseits das BAMF für bestimmte Flüchtlingsgruppen mit „guter Bleibeperspektive“ eine große Anzahl von positiven Bescheiden erließ – wobei dieser Trend spätestens seit der Ernennung des neuen BAMF-Chefs Hans-Eckhard Sommer 2018 wieder in die andere Richtung weist –, und andererseits hat die Asylrechtsanwaltschaft, in zehntausenden Einzelverfahren, einen besseren Schutzstatus für ihre Mandant*innen erkämpft und Abschiebungen aufgehalten. Dass die Asylrechtsanwaltschaft mittlerweile eine wichtige „anwaltliche Gegenmacht“ ist, macht sie zugleich zum Angriffsziel autoritärer Akteure. CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt sprach im Mai 2018 von einer „Anti-Abschiebe-Industrie“, die „durch Klägewellen versucht, Abschiebungen zu verhindern und die Durchsetzung des Rechtsstaates zu sabotieren.“⁸³ Die Anwaltschaft ist in den Reihen der Neuen Rechten zunehmend zum Feindbild erklärt worden, Anwält*innen, die in der Öffentlichkeit stehen und rechtsstaatliche Mindeststandards verteidigen, erhalten Drohbriefe und --mails. Dies stellt einen europaweiten Trend dar; in EU-Mitgliedstaaten wie Ungarn werden Menschenrechtsorganisationen und die Anwaltschaft schon per Gesetz kriminalisiert.⁸⁴

78 Interview mit Rechtsanwältin Berenice Böhlo am 23.5.2018.

79 Siehe dazu Pichl, McKinseyisierung des Asylverfahrens. Die Rolle von Unternehmensberatungen in der neoliberalen Transformation des Asylrechts, in: Kersting/Leuoth (Hrsg.), Der Begriff des Flüchtlings, 2020, 81–98.

80 Wenngleich diese Probleme im deutschen Asylsystem schon lange vorher bestanden. Die angebliche „Optimierung“ des Asylverfahrens durch das Bundeskanzlerinnenamt, Inneministerium und McKinsey verschärft diese Probleme jedoch.

81 Pelzer/Pichl (Fn. 3).

82 Interview mit Rechtsanwältin Gisela Seidler am 31.1.2019.

83 Interview mit der BILD am Sonntag vom 12.5.2018.

84 Kolb, Ein Land schottet sich ab, Süddeutsche Zeitung vom 16.6.2018.

Die deutsche Asylrechtsanwaltschaft steht heutzutage an einem Scheideweg. Sie ist nicht mehr der Paria der frühen 1950er und 1960er Jahre, sondern eine in der Öffentlichkeit stehende „anwaltliche Gegenmacht“. Mit der Schaffung des Fachanwalts für Migrationsrecht zum 1. März 2016 hat sie auch eine entsprechende fachliche Anerkennung erhalten. Das Asyl- und Aufenthaltsrecht gewinnt, auch durch die Gründung zahlreicher Refugee Law Clinics, mehr Gewicht an den Universitäten.⁸⁵ Zeitgleich lässt sich ein Trend beobachten, dass sich aktuell viele renommierte und langjährige Asylrechtsanwält*innen aus dem Berufsleben zurückziehen und nur wenig Nachwuchs in die Kanzleien nachrückt, weil viele junge Jurist*innen eher in die Wissenschaft oder in NGOs streben⁸⁶ – ein Trend, den die zahlreichen Absolvent*innen der Refugee Law Clinics in Zukunft aufhalten könnten. Offen ist auch, ob die klare rechtspolitische und staatskritische Verortung der Asylrechtsanwaltschaft, die gerade die Generation nach 1968 und die im Zuge des Asylkompromisses sozialisierten Anwält*innen auszeichnete, bleiben wird. Die starken zivilgesellschaftlichen Bewegungen der Seebrücke, der Seenotrettungsorganisationen und auch #Unteilbar, in denen auch Anwält*innen organisiert sind, weisen aber durchaus in eine optimistische Richtung.

Herausgefordert wird die Asylrechtsanwaltschaft auch durch die Entwicklungen auf der europäischen Ebene. Setzt sich der Plan der EU-Kommission und vieler EU-Mitgliedstaaten durch, quasi einen Asylkompromiss auf EU-Ebene zu beschließen und den Zugang zum Recht durch Unzulässigkeitsverfahren und sichere Drittstaatsklauseln noch stärker zu beschneiden, dann können die progressiven Potentiale des Europa- und Völkerrechts kaum noch in Rechtsverfahren mobilisiert werden. Wichtiger als je zuvor ist daher eine transnationale Zusammenarbeit der Anwaltschaft, auch im Asylrecht:

„Die Gesetzgebung ist europäischer, und auch der gesellschaftliche Rechtsruck vollzieht sich ja in ganz Europa. Wir müssen auf der europäischen Ebene noch viel mehr Verfahren und Formen der Zusammenarbeit entwickeln, wie wir dort unsere Rechte vertreten können.“⁸⁷

Konturen davon sind schon vorhanden, wie zum Beispiel die Europäisch Demokratischen Anwälte (EDA), das Refugee Support Program Aegean (RSPA) oder junge NGOs wie Equal Rights Beyond Borders, die deutsche und griechische Anwält*innen für Rechtskämpfe gegen innereuropäische Abschiebungen oder die Zustände in den EU-Hotspots vernetzen. Die Transnationalität der pro-migrantischen Bewegungen war schon immer eine Stärke gegenüber den Rechtebeschränkern aus den Innenministerien, Polizei- und Ausländerbehörden, die oft einen nationalen Egoismus verfolgen. Der Aufstieg von neurechten Akteuren in ganz Europa und die Verrohung des öffentlichen Diskurses gegenüber Schutzsuchenden haben den politischen Raum jedoch nachhaltig verändert und sich auch spezifisch im Asylrecht niedergeschlagen. Möglicherweise war es daher nie wichtiger, eine schlagkräftige Asylrechtsanwaltschaft zu haben, die die rechtsstaatlichen Mindeststandards im Umgang mit Schutzsuchenden engagiert verteidigt.

85 Dazu Hilb/vom Felde, Refugee Law Clinics in Deutschland – ein studentisches Modell für die Veränderung der juristischen Ausbildung?, KJ 2016, 220.

86 Haubner, Anwält*innen im Migrationsrecht – „Ich kann mein politisches Engagement perfekt mit meiner Arbeit verbinden“, RLC Journal, 2019, 18.

87 Interview mit Rechtsanwalt Lukas Theune vom RAV am 3.12.2018.