

Brennpunkt Wohlfahrt

Asylverfahrensberatung – übereilte Gesetzgebung und ihre Folgen

Das Asylverfahren ist ein komplexes Verwaltungsverfahren und selbst für Menschen mit deutscher Muttersprache nicht ohne weiteres zu durchschauen. Noch komplizierter stellt es sich für Asylsuchenden selbst dar, die gerade erst in Deutschland angekommen sind, eine möglicherweise traumatisierende Flucht hinter sich haben und noch kein oder erst wenig Deutsch verstehen. Eine unabhängige Beratung, wie sie deutschlandweit von Wohlfahrtsverbänden, Vereinen, Flüchtlingsräten und anderen Organisationen angeboten wird, bietet hier wichtige Orientierung und Unterstützung. Finanziert wird dieses Beratungsangebot bisher von verschiedensten Zuwendungsgebern und vielfach aus Spenden. Seit Jahren setzen sich daher die Wohlfahrtsverbände für eine Förderung der Beratung aus Bundesmitteln ein. Seit August 2019 ist nun endlich die Asylverfahrensberatung in § 12a Asylgesetz (AsylG) geregelt. Doch anstatt Rechtssicherheit herzustellen, schafft das Gesetz neue Konflikte – und stellt letztlich das Subsidiaritätsprinzip grundlegend in Frage.

Gesetzgebung im Schnelldurchlauf

Der Koalitionsvertrag vom März 2018 klingt vielversprechend, heißt es dort doch: „Eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung ist zu gewährleisten“. Per Änderungsantrag vom 3. Juni 2019 gelangte der §12a AsylG kurzfristig ins Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“), welches bereits vier Tage später im Bundestag beschlossen wurde und am 21. August 2019 in Kraft trat. Die für Gesetzesvorhaben vorgesehene Möglichkeit der Stellungnahme (sogenannte „Verbändeanhörung“) wurde nicht gewährt und das, obwohl die Wohlfahrtsverbände explizit in der Norm genannt sind. § 12a AsylG sieht zunächst vor, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine „freiwillige, unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung“ in zwei Stufen anbietet. Auf der ersten Stufe werden Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens und zu Rückkehrmöglichkeiten in Gruppengesprächen erteilt. Dann folgt die zweite Stufe, in der „alle Asylsuchenden in Einzelgesprächen eine individuelle Asylverfahrensberatung [erhalten], die durch das Bundesamt oder durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt wird.“ Räumlichkeiten und Sachmittel sollen dafür laut Gesetzesbegründung zur Verfügung gestellt werden. Wie aber wird eine Beratung angeboten, wenn Personalkosten nicht förderfähig sind?

Unabhängige Beratung ist nicht gleich unabhängige Beratung

Auch das Oxymoron „unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung“ ist seit der Gesetzesänderung Gegenstand von Diskussionen. Etwa anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des § 12a

AsylG bietet das BAMF bundesweit in 44 Einrichtungen Asylverfahrensberatung an, vielerorts **parallel** zu den bestehenden Strukturen der Asylverfahrensberatung der Wohlfahrtsverbände und der freien Träger, die durch Landesmittel, Kirchenmittel oder den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) gefördert sind. Doch ist Asylverfahrensberatung gleich Asylverfahrensberatung und was meint eigentlich „unabhängig staatlich“?

- Die offensichtlichste Abweichung liegt im **unterschiedlichen Selbstverständnis**, hieraus leiten sich die unterschiedlichen Auffassungen der Verbände, der staatlichen Akteure aber auch von Abgeordneten des Bundestages ab. Das BAMF ist als staatliche Behörde dem Neutralitätsgebot verpflichtet, es berät nach eigener Darstellung „objektiv“. Die Wohlfahrtsverbände unterstützen in ihrer Beratung hingegen die Asylsuchenden bei der Vertretung ihrer individuellen subjektiven Interessen.
- Unterschiedlich ausgelegt wird auch der Begriff der „**Unabhängigkeit**“. Wurde dieser bisher als Gegenbegriff zu staatlichem Handeln verstanden, so hat der Gesetzgeber mit dem § 12a AsylG das BAMF vor die Herausforderung gestellt, eine unabhängige staatliche Beratung anzubieten. Das BAMF behilft sich, indem es die Asylverfahrensberatung getrennt und unabhängig von der Entscheidung durchführt. Die Beratenden des BAMF sind vorübergehend freigestellte Entscheiderinnen und Entscheider, die während ihres Einsatzes in der Beratung vom Entscheidungsbereich getrennt sind.
- Letztendlich ist es nur konsequent, dass auch **Inhalt und Umfang der Beratung** voneinander abweichen. Das BAMF gibt Auskünfte, erklärt die Verfahrensschritte sowie Rechte und Pflichten der verschiedenen Akteure und erläutert die Rechtsfolgen – kurzum all das, was es gemäß § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sowieso tun muss. Explizit ausgeschlossen ist eine Beratung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG), also die rechtliche Prüfung des Einzelfalls (inklusive Erfolgsaussichten und Alternativen zum Asylverfahren). Genau eine solche Beratung nach dem RDG ist hingegen der Kern der Asylverfahrensberatung, wie sie die Verbände anbieten. Darüber hinaus kann bei Bedarf zu Themen abseits vom Asylverfahren beraten werden, etwa zu sozialrechtlichen Fragestellungen, zu psychosozialen Bedarfen oder zum Umgang mit Konflikten in der Unterbringungseinrichtung.

Was interessiert mich mein Pilotprojekt von gestern?

Dass es auch anders geht, zeigt ein Pilotprojekt, welches das DRK, die Diakonie und der Deutsche Caritasverband 2017 gemeinsam mit dem BAMF und dem UNHCR in drei Ankunftszentren durchführten. An jedem der drei Standorte boten die Verbände Asylverfahrensberatung nach dem RDG an. Die bislang unveröffentlichten Ergebnisse des Projekts waren eindeutig: **Eine behördenunabhängige Asylverfahrensberatung hilft, den effektiven Zugang zu Verfahrensgarantien und zum Rechtsschutz zu gewährleisten.** Sie führt zu einem effektiveren Sachvortrag und damit zu einer besseren Aufklärung des Sachverhalts in der Anhörung. **Die Qualität der im Asylverfahren getroffenen Entscheidung nimmt zu.** Das klingt nach einer „Win-win-Situation“ – nichtsdestotrotz wurde später die politische Entscheidung getroffen, an den Erfolg nicht anzuknüpfen, sondern dem BAMF die Gewährleistung einer unabhängigen Asylverfahrensberatung zu übertragen.

Gravierende Folgen für die Schutzsuchenden – und das Subsidiaritätsprinzip

Die Folgen dieser Entscheidung wiegen schwer. Bereits jetzt lässt sich beobachten, dass die Expansion des BAMF im Bereich der Asylverfahrensberatung zulasten von verbandlichen Angeboten geht. **Entsprechende Landesmittel werden gekürzt oder trotz entsprechender Vereinbarung im Koalitionsvertrag nicht bereitgestellt (beispielsweise in Sachsen).** Aus Sicht der Länder sogar nachvollziehbar, schließlich ist das BAMF sowieso vor Ort und es müssen keine

Mittel für die Beratung aufgewendet werden. Doch diese **Entwicklung** ist auf mehreren Ebenen **fatal**:

Den Asylsuchenden kommen nicht die positiven Wirkungen zugute, die eine *behördenunabhängige* Asylverfahrensberatung nachweislich mit sich bringt (s.o.). Dies geht zulasten der Qualität der getroffenen Entscheidungen, was sich dann wiederum in der Zahl der anhängigen Gerichtsverfahren widerspiegelt. Bereits jetzt wird eine Vielzahl von Asylbescheiden gerichtlich korrigiert.

Auf übergeordneter Ebene erleben wir einen **Bruch des Subsidiaritätsprinzips**, das den Vorrang freier, privater oder gesellschaftlicher Initiativen vor einem staatlichen Tätigwerden vorsieht. Zusammengefasst: der Staat wird aus politischen Motiven in einem Tätigkeitsfeld der Wohlfahrtsverbände aktiv, kann diese Aufgabe aber aus offensichtlichen Gründen nicht gleichermaßen erfüllen. Kurzum wird ein Tun, zu dem der Staat ohnehin verpflichtet ist (hier die Erteilungen von Informationen und Auskünften gem. § 25 VwVfG) als „unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung“ betitelt. Der Zielgruppe ist damit nicht geholfen und für ein Tätigwerden der Verbände selbst bleibt faktisch nur noch wenig Raum. **Dabei ist davon auszugehen, dass der Bruch mit dem Subsidiaritätsprinzip unbeabsichtigte Nebenfolge einer politischen Entscheidung im Zusammenspiel mit einer unsaubereren Gesetzgebung ohne verbandliche Beteiligung ist.**

Was es braucht: eine bundesfinanzierte *behördenunabhängige* Asylverfahrensberatung

Auch wenn es vor Ort in den Einrichtungen oft eine gute Zusammenarbeit zwischen BAMF-Mitarbeitenden und Beratungsfachkräften der Verbände gibt, so befinden wir uns doch in einer Schiefelage. Auch dem gesetzgeberischen Auftrag, Beratungsstandards auszutauschen und gemeinsam weiterzuentwickeln, sind insofern Grenzen gesetzt, als dass die verbandliche Asylverfahrensberatung nur unzureichend finanziert ist. Um das Angebot der Wohlfahrtsverbände aufrechtzuerhalten und eine tatsächliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe sicherzustellen, bedarf es einer Bundesfinanzierung. Auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ist es erforderlich, die Asylverfahrensberatung wieder als Aufgabe der Wohlfahrtsverbände anzuerkennen und das Angebot durch entsprechende Finanzierung zu garantieren.

Was außerdem deutlich geworden ist: die Wohlfahrtsverbände müssen angemessen am politischen Diskurs und am Prozess der Gesetzgebung beteiligt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn wohlfahrtsverbandliche Leistungen und Aufgaben geregelt werden. Die bundesweite Konfusion, die durch die Fassung des §12a AsylG entstanden ist, hätte durch eine Beteiligung der Wohlfahrtsverbände in Form schriftlicher oder mündlicher Anhörung vermieden werden können. Auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und nicht zuletzt unserer Zielgruppen sollte auf politischer Ebene in Zukunft mehr auf Dialog und Austausch als auf Gesetzesänderungen im Rekordtempo gesetzt werden.

Inga Matthes
Referentin Grundlagen Flucht, DRK-Generalsekretariat
Berlin, den 9. Februar 2021

Führen Sie die Debatte mit uns weiter – unter <https://drk-wohlfahrt.de/>