

Asylverfahrensberatung NRW Erfahrungswerte von BAMF und NGO

Nicola Schiemann
AVB EAE Mönchengladbach
Flüchtlingsrat Mönchengladbach e.V.

BAMF- Dialogtagung 23. und 24.09.2021

Inhaltsübersicht

- Teil 1: Allgemeine Grundlagen + Auftrag
 - I.) Gesetzliche Grundlagen
 - II.) Umsetzung in NRW
 - III.) Fazit Teil 1

- Teil 2: Erste Erfahrungswerte bezüglich der konkreten Umsetzung von parallel laufender AVB –NGO und –BAMF
 - I.) AVB NGO (EAE MG)
 - II.) Zusammenarbeit von AVB -NGO mit AVB –BAMF (EAE MG)
 - III.) Fazit Teil 2 + Ausblick

I.) Gesetzliche Grundlagen

1.) Rechtsgrundlage (RGL)

Richtlinie 2013/ 32 EU v. 26.Juni 2013 (= Asylverfahrensrichtlinie)

➤ *Auszug aus Art. 19:*

„Unentgeltliche Erteilung von Rechts- und verfahrenstechnischen Auskünften in erstinstanzlichen Verfahren

(1) In erstinstanzlichen Verfahren nach Kapitel III gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass den **Antragstellern** auf Antrag **unentgeltliche rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte** erteilt werden; dazu gehören **mindestens Auskünfte zu Verfahren unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Antragstellers**. ...

(2) Die unentgeltliche Erteilung von Rechts- und verfahrenstechnischen Auskünften erfolgt nach Maßgabe des Art. 21“

➤ *Auszug aus Art. 21:*

„Voraussetzungen für die unentgeltliche Erteilung von Rechts- und verfahrenstechnischen Auskünften sowie für die unentgeltliche Rechtsberatung und –vertretung

(1) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass **Nichtregierungsorganisationen**, Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen die unentgeltlichen Rechts- und verfahrenstechnischen Auskünfte gemäß Art. 19 erteilen. ...“

2.) Umsetzung in der BRD

➤ a) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (19. Legislaturperiode)

➤ b) § 12 a AsylG

„Asylverfahrensberatung

(S.1) Das Bundesamt führt eine für die Asylsuchenden freiwillige, unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung durch.

(S.2) Diese erfolgt in zwei Stufen.

(S.3) Auf der ersten Stufe werden allen Asylsuchenden vor Antragstellung in Gruppengesprächen Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens sowie zu Rückkehrmöglichkeiten zur Verfügung gestellt.

(S.4) Auf der zweiten Stufe erhalten alle Asylsuchenden in Einzelgesprächen eine individuelle Asylverfahrensberatung, die durch das Bundesamt oder durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt wird.“

(Die Vorschrift wurde im Zuge der Konzeption des 2. Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.08.2019, in Kraft getreten am 21.08.2019 eingefügt)

➤ c) Landesförderprogramme/ Landeserlasse (für AVB –NGO)

➤ d) Dienstanweisung (DA) (für AVB –BAMF)

3.) Exkurs: Rechtsdogmatik

- Gesetzeshierarchie (Bsp.: „Bundesrecht bricht Landesrecht“)
- Umsetzung von EU- Recht (Entfaltung von Rechtswirkungen auf nationaler Ebene durch EU-Richtlinien/ Berufung natürlicher Personen auf hieraus erwachsende Ansprüche)
- „Ist“- „Soll-“ und „Kann-“ Vorschriften (Eröffnung von Behördenermessen/ Anspruchsgrundlagen)
- Aus vorstehenden Erwägungen ergibt sich im Hinblick auf **Art. 19 iVm. 21 Asylverfahrensrichtlinie:**
 - = AGL auf unentgeltliche rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte z.B. durch NGO
 - auf inhaltlich im Mindestmaß: RM-Beratung = außergerichtlich und damit unstreitig im Rahmen der Vorschriften des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) durch qualifizierte Berater*innen erteilbar

4.) Alternative Umsetzungsmöglichkeiten/ Vergleich mit anderen MS (Bsp.: Niederlande)

- Durchgängige begleitende Rechtsberatung durch RAe (+ NGO) institutionalisiert
- Für Antragsteller*innen unentgeltlich (RA- Vergütung wird durch Staatskasse übernommen)
- Zur Gewährleistung von Unabhängigkeit und Vertrauensaufbau: Erstberatung vor Anhörung in neutralen Räumlichkeiten (RA- Kanzlei)
- strukturelle Unterlegenheit gegenüber der Asylbehörde soll abgemildert werden
- Regelung geht über EU-rechtlichen Anspruch hinaus
- Kritikpunkt: Mechanismus der Durchführung, sowie partielle wirtschaftliche Diskrepanz könnten positive Wirkung relativieren

(Quellen: Migrationsforscher Dietrich Thränhardt, Bertelsmann- Studie 2016, S. 10; Punkt 1.3 f; Universität Münster (WWU Münster), Aufsatz von Harald Biskup 2019)

II.) Umsetzung in NRW

1.) Auftrag AVB -NGO: Landesförderprogramm

„Soziale Beratung von Geflüchteten“ (angesiedelt bei: MKFFI)

a) Umfang

- entspricht dem Anspruch aus der Asylverfahrensrichtlinie:
 - Erteilung rechts- und verfahrenstechnischer Auskünfte
(nach Maßgabe des RDG)
 - unentgeltlich

- erfüllt die Kriterien aus dem Koalitionsvertrag, wie insbesondere
 - unabhängig
 - freiwillig

b) Vergleich mit AVB -BAMF

- Auftrag ergibt sich unmittelbar aus § 12 a AsylG
 - Umfang wird konkretisiert durch: Dienstanweisung (DA)
 - Hieraus ersichtlich: AVB –BAMF kann nur einen Bruchteil des erforderlichen umfangreichen Aufgabenkatalogs abdecken
 - insbesondere: Erteilung rechts- und verfahrenstechnischer Auskünfte ist gänzlich ausgeschlossen
-
- Auszug aus der DA des BAMF: „ **13. Grenzen der AVB ...**

13.1. Verhältnis zur Rechtsberatung

Aufgrund des Neutralitätsgebots des Bundesamts erfolgt im Rahmen der AVB keine

- Sachverhaltsermittlung/ Glaubhaftigkeitsprüfung/ Einzelfallprüfung
- Rechtsberatung gemäß RDG
- AVB im Klageverfahren
- Begleitung als Beistand zu Anhörungen
- Einschätzung über Erfolgsaussichten im Behörden- oder Klageverfahren
- Ausländerrechtliche/ aufenthaltsrechtliche Beratung
- Parteiliche Beratung ...

Für Rechtsberatung und-vertretung ist an Rechtsberatungsstellen bzw. die RA-Kammer zu verweisen. ...“

- Zur Gegenüberstellung der Beratungsangebote siehe: Schaubild der Freien Wohlfahrtspflege

III.) Fazit Teil 1

- Aus o.g. Gründen ergibt sich:
aufgrund der in der BRD gewählten Variante zur Wahrung des EU- rechtlichen Anspruchs auf AVB in vollem Umfang kann nach Einführung des umstrittenen § 12 a AsylG EU-rechtskonformität überhaupt nur dann hergestellt werden, wenn in jedem Bundesland von der in § 12 a S. 4 AsylG gewährten Möglichkeit der Übertragung der Individualberatung (= Stufe 2) auf freie Träger(weiterhin) Gebrauch gemacht wird.

- Das bedeutet im Ergebnis konkret für NRW:
Zur Durchführung fairer Asylverfahren entsprechend der im EU- Recht festgelegten Mindeststandards ist die Fortführung des langjährig bewährten Beratungsangebots der NGO zwingend erforderlich. Allein durch Einsatz der AVB –BAMF ist dies keineswegs möglich.

Teil 2: Praktische Umsetzung der AVB in der EAE MG

I.) AVB NGO:

1.) Rahmenbedingungen vor Ort

a) Einrichtungsgröße + Belegkapazität

- > zweitgrößte Landesaufnahmeeinrichtung der BRD
- > Regelbelegkapazität: derzeit: 1.100/ 1200
- > Stand 16.09.2021: 1021 Bewohner*innen
- > z.Z. werden die „Stand-by“-Gebäude belegfertig gemacht und die Belegkapazität noch einmal aufgestockt

b) Räumlichkeiten + Zugang zur Beratungsstelle

- > eigener zentral gelegener Gebäudetrakt („Haus 25“)
- > ausreichende Anzahl an Büroräumen auch bei Besetzung aller Stellen
- > barrierefreier Zugang

2.) Beratungsangebot + Beratungsverständnis

a) offene Sprechzeiten

- > 4 x pro Woche à 3 Std. inklusive Einsatz von Sprachmittler*innen, bzw. eigens vorhandener Sprachkompetenzen
- Durchgängige Aufrechterhaltung des Angebots auch während der gesamten Pandemiezeit (Ausnahme: 3 Wochen Mitte März/ Anfang April 2020)
- wichtig: niederschwelliger Zugang zum Beratungsangebot

b) Inhaltlicher Umfang

- grundsätzlich gesamter „Beratungskatalog“
- Beratungsschwerpunkte in der EAE (MG):
 - „Gesamtrepertoire“ Sozialberatung
 - Transferangelegenheiten

- Anhörungsvor- und Nachbereitung
- Rechtsmittelberatung bei Erhalt von Negativbescheiden (=insb. Unzulässigkeits- + „ou“- Bescheide)
Nicht zuletzt wegen kurzer Rechtsmittelfristen: Hilfestellung bei Rechtsmitteleinlegung
(inkl. technischer Unterstützung + Formulierungshilfe = unerlässlich für Gewährleistung des
„Fair- Trial“- Grundsatzes, bzw. EU- rechtskonformer Asylverfahren)
- Die AVB –NGO unterliegt hierbei im Gegensatz zur AVB –BAMF nicht dem Neutralitätsgebot,
sondern ist „Anwalt“ der Antragsteller*innen
- Bereits aus der klar definierten parteilichen Aufgabenstellung resultiert, dass es nicht zu
Interessenskonflikten kommen kann
- Ziel: auf jeweils individuell größt möglichen Nutzen ausgelegte ergebnisoffene rechtskonforme
Beratung auf Vertrauensbasis

3.) Stellenanzahl + Stellenbesetzung

- 7,5 Stellenanteile in der AVB vorgesehen
- Seit Eröffnung der Beratungsstelle: September 2017: 3 Freie Projektträger:
(AWO MG, Flüchtlingsrat MG e.V., SKM- Ry)
- Seit Änderung der Förderrichtlinie zum 01.01.2021, d.h. seit 9 Monaten (!) sind nur 4 Stellen davon, also nur knapp über 50% (!) der Stellen besetzt
- Hierfür sind (überwiegend) noch nicht einmal Projektanträge gestellt, da die erhebliche Herabsetzung der Förderbeträge, bzw. der förderfähigen Projektanteile dazu führen, dass keine ausreichende Stellenfinanzierung(jedenfalls nicht mehr Zahlung einer adäquaten tarifkonformen Vergütung) entsprechend der erforderlichen Qualifikation für o.g. breit gefächerten Aufgabenkatalog.
- Bereits die jeweilige Stellenanzahl (NGO: 7,5 + BAMF: 2,0) drückt zudem allein in zahlenmäßiger Hinsicht aus, dass der Schwerpunkt der AVB- Tätigkeit nach wie vor bei den NGO angesiedelt ist.

- Außerdem ist die BAMF- Beratung zahlenmäßig begrenzt
nach eigenen Angaben: 2 Gruppenberatungen à 3 Teilnehmer*innen pro Tag (= max. 30 Beratungen (auf Stufe I) pro Woche)
- Demgegenüber ist die Darstellung eines tragfähigen Zahlenbeispiels auf NGO- Seite allein wegen der dargelegten Aufgabenvielfalt problematisch.
- Ein Rückgriff auf Erhebungen aus dem Landes- Controllingprogramm erscheint hierbei nicht sinnvoll, da:
lediglich rein zahlenmäßige Erfassung der Beratungen (keine Einbeziehung qualitativer, wie zeitlicher Aspekte) + liegen für das aktuelle Jahr noch nicht vor + die Erhebungen aus dem Vorjahr erscheinen aufgrund deutlich anderer Rahmenbedingungen nicht repräsentativ (+ Konstellation: 3 Träger)
- Daher: allenfalls überschlägige Schätzung der aktuellen Beratungszahlen möglich
- Bei derzeit hoher Frequentierung auf NGO- Seite ist die Anzahl der täglichen (Individual-)Beratungen bereits bezogen auf 1 Vollzeitstelle regelmäßig deutlich größer als die 6 (Gruppen-)Beratungen, die täglich maximal auf BAMF- Seite erfolgen kann. Bei einer Hochrechnung auf 2 Vollzeitstellen ist in der Regel täglich schon von doppelter bis vierfacher Anzahl an (Individual-)Beratungen auf NGO- Seite auszugehen.

4.) Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

a) Vernetzung mit kommunalen Institutionen

b) Zusammenarbeit mit internen EAE- Akteuren allgemein
(u.a. BAMF- Mitarbeiter*innen der AS- MG)

- seit Umzug der AS- MG auf das EAE- Gelände 2018 durchgehend sehr guter Austausch
- allein aufgrund der räumlichen Nähe waren und sind „kurze Wege“ stets vorhanden
(anders als z.T. aus Einrichtungen insbesondere ohne AS vor Ort (z.B. ZUEen) berichtet)

II.) Zusammenarbeit AVB -NGO mit AVB - BAMF in der EAE MG

- Austausch/ Kooperation zunächst wegen pandemiebedingter Startverzögerung, sowie halbjährlichem Wechsel der Berater*innen (Ausnahme: Beamte = einjährige Betätigung in der AVB möglich) kaum möglich
- Mittlerweile: auf Initiative der AVB- BAMF turnusmäßige Austauschtreffen und hierbei Auslotung konkreter Kooperationsmöglichkeiten (z.B.: überwiegender Verweis auf AVB- NGO durch AVB- BAMF bei individuellem Beratungsbedarf. Andererseits Unterstützung der AVB- NGO durch AVB- BAMF bei Sonderbedarfen, wie z.B. Anforderung einer/ eines Sonderbeauftragten zur Anhörung, etc...
- Außerdem: bei Wechsel der AVB- Berater*innen nach 6 Monaten: Überleitungstreffen, um Kontinuität bezüglich der erzielten Kooperationsvereinbarungen und hierdurch einen stetigen, bzw. z.T. sogar noch wachsenden Mehrwert für die Antragsteller*innen gewährleisten zu können.

III.) Fazit Teil 2 + Ausblick

- In der EAE- MG ist nach aktuellem Stand eine EU-rechtskonforme AVB gewährleistet und dem „Fair-Trial“-Grundsatz genüge getan
- In der konkreten Ausgestaltung hier vor Ort ist ein konkreter Mehrwert für die Anspruchsberechtigten durch das hinzu getretene Angebot der AVB –BAMF gegeben und stellt eine sinnvolle Ergänzung zum Beratungsangebot der NGO dar.
- Hinsichtlich der Kooperation von BAMF und NGO handelt es sich im Hinblick auf die AVB bei der EAE MG mittlerweile aus hiesiger Sicht um eine regelrechte Mustereinrichtung Für die Zukunft wäre ggf. eine Kompetenzerweiterung der Mitarbeiter*innen der AVB- BAMF in tätigkeitsspezifischen Kontexten wünschenswert (z.B.: Entscheidungskompetenz bzgl. Einholung und Kostentragung von fachärztlichen Stellungnahmen, etc. ...)
- Allerdings zeigt sich auch am konkreten Beispiel (= Beratungsangebots in der EAE MG) deutlich, dass die AVB der NGO unerlässlich und zwar aufgrund des geschilderten hohen Bedarfs an Individualberatung auch im vorgesehenen Umfang von 7,5 Stellenanteilen, um diesem Anspruch dauerhaft auch zukünftig gerecht werden zu können. Hierbei dürfte auch unstrittig sein, dass eine etwaige Übernahme entscheidender unerlässlicher Aufgabenbereiche durch das BAMF ausgeschlossen ist.

- Da es sich bei o.g. EU-rechtlichen Anspruchs der Asylantragsteller*innen auf AVB allerdings um eine Pflichtaufgabe handelt, deren Umsetzung nach Einführung des § 12 a AsylG zunächst dem BAMF obliegt, muss diese in einem 1. Schritt gemäß S. 3 fortwährend auf die NGO übertragen werden. Im 2. Schritt muss beachtet werden, dass die praktische Umsetzung einschließlich entsprechender Stellenplanung und -besetzung mit qualifizierten Berater*innen (wieder) so ausgestaltet sein muss, dass eine voll umfängliche Erfüllung des EU-rechtlichen Anspruchs auch tatsächlich möglich ist. In Bezug auf die EAE MG (und andere NRW-Einrichtungen) hat sich im aktuellen weit fortgeschrittenen Förderjahr gezeigt, dass sich dies aus o.g. Gründen mit der neuen Förderrichtlinie nicht ohne Weiteres dauerhaft bewerkstelligen lässt
- Insbesondere, da es sich –wie dargelegt - um eine Pflichtaufgabe des Staates handelt, können hinsichtlich der Bemessung der Förderhöchstsummen, bzw – anteile auch nicht andere im sozialen Bereich bestehende Förderprojekte in NRW als Maßstab für die Konzeption der Förderrichtlinie heran gezogen werden, da es sich dort im Gegensatz zur AVB um freiwillige Leistungen handelt.
- Aus vorstehenden Erwägungen muss für zukünftige Förderzeiträume wieder eine 100%ige Stellenfinanzierung durch öffentliche (Landes -)Mittel gewährleistet werden, um auch künftig eine EU- Rechtskonforme AVB in der EAE MG (und anderen NRW- Landesaufnahmeeinrichtungen) gewährleisten zu können.