



Informationsverbund
ASYL & MIGRATION

Beilage zum Asylmagazin 7–8/2023

Beratung von Schutzsuchenden

Aktuelle rechtliche Neuerungen und
Hinweise für die Beratungspraxis



In Kooperation mit



Impressum:

Beratung von Schutzsuchenden – Aktuelle rechtliche Neuerungen und Hinweise für die Beratungspraxis. Juli 2023.

Die Broschüre erscheint zugleich als Beilage zum Asylmagazin – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht, Ausgabe 7–8/2023.

Herausgeber und ©:

Informationsverbund Asyl und Migration e. V.
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4 | 10405 Berlin
www.asyl.net

Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Satz:

Dr. Klara Vanek | textuelles.de

Inhalt

| | |
|---|----|
| <u>Verzeichnis der Tabellen und Übersichten</u> | 2 |
| Manuel Armbruster <u>Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Asylverfahrensberatung</u> | 3 |
| Andreas Dietz <u>Schnellere Asylverfahren? Ziele und Instrumente der Neufassung des Asylgesetzes</u> | 19 |
| Inga Matthes <u>Standards in der Beratung von schutzsuchenden Menschen Im Fokus: Asylverfahrensberatung</u> | 31 |
| Kirsten Eichler <u>Der lange Weg zur Niederlassungserlaubnis (Un-)Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung für Inhaber*innen einer humanitären Aufenthaltserlaubnis</u> | 43 |
| Alva Träbert und Lisa vom Felde <u>Identifizierung besonderer Schutzbedarfe Zuständigkeiten, Herausforderungen und Lösungsansätze</u> | 63 |
| <u>Übersichten zu Sprachförderung sowie zu Arbeitserlaubnis und -förderung</u> | 79 |

Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

| | |
|---|----|
| <u>Die »Beratungsampel«. Schematische Darstellung zulässiger Rechtsdienstleistungen nach dem RDG</u> | 34 |
| <u>Niederlassungserlaubnis bei sonstigen humanitären Aufenthaltswzwecken (§ 26 Abs. 4 AufenthG)</u> | 48 |
| <u>Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge nach fünf Jahren (§ 26 Abs. 3 S. 1 AufenthG)</u> | 53 |
| <u>Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge nach drei Jahren (§ 26 Abs. 3 S. 3 AufenthG)</u> | 54 |
| <u>Niederlassungserlaubnis für Jugendliche und junge Erwachsene (§ 35 Abs. 1 S. 1 und 2 AufenthG)</u> | 57 |
| <u>Zugang zu Sprachförderung</u> | 80 |
| <u>Arbeitserlaubnis und -förderung für Personen mit Aufenthaltsgestattung in Landeseinrichtungen</u> | 81 |
| <u>Arbeitserlaubnis und -förderung für Personen mit Aufenthaltsgestattung außerhalb von Landeseinrichtungen</u> | 82 |
| <u>Arbeitserlaubnis und -förderung für Personen mit Duldung in Landeseinrichtungen</u> | 83 |
| <u>Arbeitserlaubnis und -förderung für Personen mit Duldung außerhalb von Landeseinrichtungen</u> | 84 |

Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Asylverfahrensberatung

Inhalt

- I. Staatliche Beratung nach § 12a AsylG a. F.
 1. Zielgruppe und Zeitfenster für die Beratung
 2. Unabhängigkeit und Neutralitätsgebot
- II. Gesetzliche Neufassung
 1. Behördenunabhängige AVB
 2. Gruppengespräche gemäß § 24 Abs. 1 S. 2 AsylG
- III. Zielsetzung und rechtliche Vorgaben der AVB
 1. Effizienz und Verfahrensbeschleunigung
 2. Identifizierung besonderer Schutzbedarfe
- IV. Leerstellen und Kritikpunkte
 1. Angemessener Zeitraum für den Zugang zur Beratung
 2. Haushaltsvorbehalt vs. flächendeckende Umsetzung
 3. Beratungsinhalte und Zielgruppe der AVB
 4. Kein Anspruch auf Zugang zu Aufnahmeeinrichtungen
- V. Fazit

Mit dem Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren¹ wurden zum Beginn des Jahres 2023 die rechtlichen Rahmenbedingungen der Asylverfahrensberatung (AVB) durch eine gänzliche Neufassung von § 12a AsylG grundlegend geändert. Während die frühere Fassung des Gesetzes vorsah, dass die Beratung im Wesentlichen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erfolgen soll, ist nun die Förderung einer behördenunabhängigen AVB, die nach Maßgabe des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) berät, gesetzlich vorgesehen.

I. Staatliche Beratung nach § 12a AsylG a. F.

Bereits seit vielen Jahrzehnten bieten Wohlfahrtsverbände und Nichtregierungsorganisationen unentgeltliche und individuelle AVB an. Hinzu kommen

* Manuel Armbruster ist Referent für Flucht und Asyl beim AWO Bundesverband und berät zu Asyl- und Aufenthaltsrecht bei der Kontakt- und Beratungsstelle für Flüchtlinge und Migrant_innen e.V. Die hier geäußerten Ansichten sind die des Verfassers.

¹ BGBl. I, S. 2817 ff. vom 21.12.2022.

lokale Angebote der Refugee Law Clinics² sowie ehrenamtliche Projekte. Da eine Förderung durch Landes- und Projektmittel bislang aber nur punktuell zur Verfügung stand, ist die AVB nicht in allen Bundesländern vorzufinden. Die vorhandenen Angebote sind weder flächendeckend, noch kann der Bedarf an Beratung durch sie gedeckt werden.

Die Forderung nach einer flächendeckenden AVB für alle Asylsuchenden wurde seit Langem aus der Zivilgesellschaft, Wissenschaft sowie Richter- und Anwaltschaft³ erhoben und fand schließlich Einzug in den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom März 2018. Darin wurde die Gewährleistung einer »unabhängige[n] und flächendeckende[n] Asylverfahrensberatung« angekündigt. Die daraus resultierende gesetzliche Regelung des §12a AsylG a. F. wurde kurzfristig durch einen Änderungsantrag der Regierungsfractionen – und nach der bereits erfolgten Sachverständigenanhörung im Bundestag – dem »Zweiten Gesetz zur besse-

ren Durchsetzung der Ausreisepflicht«⁴ hinzugefügt, welches wenige Tage später verabschiedet wurde und am 21.8.2019 in Kraft trat. Eine weitere Sachverständigenanhörung zu § 12a AsylG a. F. fand nicht statt und auch die Möglichkeit der Stellungnahme wurde nicht gewährt, obwohl die Wohlfahrtsverbände sogar in der Gesetzesnorm und Gesetzesbegründung explizit genannt wurden. Bereits zuvor hatte der Normenkontrollrat das Gesetzgebungsverfahren beanstandet: Es gehe nicht nur zu »Lasten einer transparenten Gesetzesfolgenabschätzung, sondern auch der Qualität dieser Gesetze [...]. Die Entwicklung verständlicher, konsistenter und vollzugstauglicher Gesetze benötigt ausreichende Zeit und die intensive Einbindung der Vollzugsträger.«⁵

Die mit § 12a AsylG a. F. geschaffene Asylverfahrensberatung sollte »staatlich« und »unabhängig« zugleich sein und in zwei Stufen stattfinden: als Gruppeninformationsveranstaltung (Stufe 1) sowie als individuelle Einzelberatung (Stufe 2). Beides erfolgte durch das BAMF, wobei die individuelle Einzelfallberatung auch durch die Wohlfahrtsverbände durchgeführt werden konnte. Für die Durchführung der AVB wurden den Verbänden jedoch keine Bundesmittel zur Finanzierung von Personalstellen zur Verfügung gestellt. Daher konnten die bestehenden Beratungsstrukturen nicht in die Fläche ausgebaut werden. Infolge

² Zu den verschiedenen Standorten der Refugee Law Clinics und zu ihrer Arbeit siehe die Webseite refugeelawclinics.de.

³ Amnesty International, AWO, BAfF, AG Migrationsrecht DAV, Caritas, Der Paritätische, Diakonie, NRV, JRS Deutschland, Pro Asyl, RAV, RBK (Hrsg.): »Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland«, 30.11.2016, Beilage zum Asylmagazin 12/2016; Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (im Folgenden zitiert als BAGFW-Positionspapier 2017) vom 14.11.2017: »Unabhängige Asylverfahrensberatung. Ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens« (abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen/Stellungnahmen«).

⁴ BGBl. I vom 15.8.2019, S. 1294 ff.

⁵ Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BT-Drs. 19/10047, S. 58.

des neuen BAMF-Angebotes standen stattdessen sogar Landesmittel zur Disposition, mit der Begründung, dass die Beratung der Schutzsuchenden ja nun durch das BAMF selbst geleistet würde.⁶ Laut Gesetzesbegründung sollten den Wohlfahrtsverbänden lediglich »Räumlichkeiten und Sachmittel zur Verfügung gestellt« werden sowie der Zugang zur Aufnahmeeinrichtung gewährt werden, »soweit dies erforderlich ist«. Zugleich forderte die Bundesgesetzgebung von den in die Beratungsstruktur involvierten Wohlfahrtsverbänden, dass die Beratungsstandards zwischen dem BAMF und den Verbänden zur »Sicherstellung einer einheitlichen Beratungsqualität« ausgetauscht und gemeinsam weiterentwickelt werden sollten.⁷

Vonseiten der Wohlfahrtsverbände lagen bereits erarbeitete Beratungsstandards einer qualitativen Asylverfahrensberatung vor.⁸ Diese waren den politischen Verantwortlichen sowie dem BAMF sicherlich bekannt, zumal sie das Ergebnis eines im Jahr 2017 gemeinsam von Wohlfahrtsverbänden, BAMF und UNHCR durchgeführten Pilotprojekts »Asylverfahrensberatung« darstellten.⁹ Im Rahmen des Pilotprojekts wurden an drei Ankunftscentren eine freiwillige,

unabhängige und unentgeltliche Asylverfahrensberatung durch die Wohlfahrtsverbände durchgeführt. Die durch das BAMF in Zusammenarbeit mit dem UNHCR erstellte Evaluation kam zu einer äußerst positiven Bewertung der freiwilligen, unabhängigen und unentgeltlichen Asylverfahrensberatung. Aus politischen Gründen wurde die Evaluation jedoch nicht veröffentlicht.

Bei Arbeitstreffen zwischen dem BAMF und den Wohlfahrtsverbänden zur Erarbeitung gemeinsamer Beratungsstandards im Sinne des § 12a AsylG wurden die konzeptionellen Differenzen zwischen der staatlichen Beratung zum Asylverfahren durch das BAMF gegenüber der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung der Wohlfahrtsverbände überdeutlich, was sich u. a. in Zielgruppe und Umfang, in der Frage der Unabhängigkeit sowie im Verhältnis zur Rechtsberatung zeigte.

1. Zielgruppe und Zeitfenster für die Beratung

Das Bundesamt begrenzte seine Beratung auf Personen im behördlichen Asylerstverfahren, sodass Personen die sich in Folge-, Widerrufs- oder Klageverfahren befanden, von dem Beratungsangebot ausgeschlossen blieben.¹⁰ Zugleich wurden in den Gruppengesprächen, zu denen alle Asylsuchenden vor der Antragstellung Zugang haben sollten, be-

⁶ Falko Behrens: Asylverfahrensberatung ohne Rechtsberatung? Diskussionsbeitrag zur Umsetzung von § 12a AsylG, in: Asylmagazin 1-2/2020, S. 6.

⁷ Gesetzentwurf, a. a. O. (Fn. 5), S. 14.

⁸ BAGFW-Positionspapier 2017, a. a. O. (Fn. 3).

⁹ Siehe die unveröffentlichte Evaluation des Pilotprojekts Asylverfahrensberatung (im Folgenden zitiert als Pilotprojekt). Online abrufbar hier: <https://bit.ly/2QI6FAG>.

¹⁰ BAMF: Gesamtkonzeption und Dienstleistung Asylverfahrensberatung (im Folgenden zitiert als DA-AVB), Stand 8.11.2019, S. 6.

reits Rückkehrmöglichkeiten thematisiert. Die Einschränkung auf das behördliche Erstverfahren verkannte den hohen Beratungsbedarf bei Asylfolge- und Zweitanträgen in Anbetracht der hohen Zulässigkeitsvoraussetzungen der §§ 71 und 71a AsylG, die für schutzsuchende Personen kaum verständlich sind. Die Durchführung von Klageverfahren gehört zwar in der Regel nicht zum Aufgabenprofil der AVB, zugleich wenden sich jedoch viele Ratsuchende mit Fragen zum Klageverfahren an die Beratungsstellen. Hier kann die AVB in der Kommunikation mit Anwält*innen unterstützen und zur kooperativen Klärung und Erläuterung der komplexen Sach- und Rechtslage beitragen.

Die Gruppeninformation sollte laut Gesetzesbegründung vor der Asylantragstellung erfolgen. Darauf aufbauend sollten »alle Asylsuchenden« Zugang zu einer individuellen Einzelfallberatung ab dem Zeitpunkt »vor Antragstellung« bis zum »Abschluss des Behördenverfahrens« erhalten.¹¹ Der hier genannte Zugang vor Antragstellung lief jedoch faktisch ins Leere, da weder in Gesetzestext und -begründung noch in der Dienstweisung zur AVB ein verbindliches und ausreichendes Zeitfenster für die AVB festgeschrieben wurde. Um die Ratsuchenden auch tatsächlich zu erreichen und deren Aufnahmefähigkeit nach den Belastungen durch die Flucht sicherzustellen, müssen vor Antragstellung und

Anhörung ausreichende Zeitfenster für die Beratung eingeplant werden. Stattdessen verbleiben den meisten Antragstellenden aufgrund der Schnelligkeit und engen Taktung des Asylverfahrens oft nur wenige Tage zwischen Asylgesuch, Antragstellung und Anhörung, sodass keine AVB – weder die staatliche noch die behördenunabhängige – aufgesucht werden konnte.

2. Unabhängigkeit und Neutralitätsgebot

Das Konzept einer unabhängigen staatlichen AVB stellte bereits für sich einen elementaren Widerspruch dar, der sich zudem dadurch verstärkte, dass das Bundesamt selbst die Beratung durchführen sollte. Durch den § 12a AsylG a. F. wurde somit diejenige staatliche Stelle, die zugleich für die Entscheidung im Asylverfahren zuständig ist und die im Fall eines Gerichtsverfahrens die Beklagte ist, zur Durchführung der AVB berufen.

Zur behördeninternen Gewährleistung der Unabhängigkeit wurden die BAMF-Mitarbeitenden während ihrer halbjährlichen Tätigkeit in der AVB organisatorisch vom Asylbereich getrennt und dementsprechend nicht für Anhörungen und Entscheidungen im Asylverfahren eingesetzt.¹² Das BAMF stellte zudem sicher, dass Mitarbeitende der Asylverfahrensberatung keine Asylsuchenden

¹¹ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat zum Gesetzentwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BT-Drs. 19/10706, S. 14.

¹² Antwort 20 der Bundesregierung vom 26.5.2020 auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke zur »Unabhängigen Asylverfahrensberatung« (BT-Drs. 19/19535), S. 13.

beraten, die sie zuvor angehört oder über deren Asylantrag sie entschieden haben und umgekehrt. Diese Maßnahmen waren aber nicht als ausreichend zu bewerten, um eine tatsächliche strukturelle und personelle Trennung zu gewährleisten, die für eine unabhängige staatliche AVB notwendig gewesen wäre. Hinzu kommt, dass Beschäftigte des BAMF wesentliche Aufgaben einer umfassenden Beratungsarbeit aufgrund des Selbstverständnisses des Amtes gar nicht übernehmen konnten. So blieb nicht nur die Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes ausgeschlossen, sondern auch alle Beratungsinhalte, die die Sachverhaltsermittlung, die Glaubhaftigkeitsprüfung sowie die Einzelfallprüfung berührten, kamen nicht vor. Entsprechend war auch eine wirksame Anhörungsvorbereitung nicht möglich und die inhaltliche Reichweite der Verfahrensberatung blieb auf die abstrakte Informationsvermittlung reduziert.¹³

Wie gering die Akzeptanz und das Vertrauen der Schutzsuchenden in die Unabhängigkeit und Sinnhaftigkeit des individuellen behördlichen Beratungsangebotes (Stufe 2) war, zeigte sich in deren geringer Nutzung. Trotz der fast 220.000 Asylerstanträge im Jahr 2022 gab es bis zum 9.12.2022 gerade einmal 2.915 individuelle Beratungen durch das BAMF. Dies waren weniger als 300 Beratungen im Monat und entsprach einer Beratungsquote von etwa 1,5%.¹⁴

II. Gesetzliche Neufassung

1. Behördenunabhängige AVB

Die Kritik an der staatlichen Beratung und die Forderungen der Zivilgesellschaft für eine behördenunabhängige AVB fanden im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP von 2021 Niederschlag und führten schließlich zur gesetzlichen Neufassung des § 12a AsylG, die zum 1.1.2023 in Kraft getreten ist. Die Neufassung der Norm stellt einen kompletten Bruch mit der alten Fassung dar: Gefördert wird laut Gesetz nun eine behördenunabhängige Beratung, die nach Maßgabe des Rechtsdienstleistungsgesetzes auch Rechtsdienstleistungen zum Gegenstand haben kann. Die Beratung soll bereits vor der Anhörung erfolgen und kann bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens, also auch noch während des Klageverfahrens, durchgeführt werden. Darüber hinaus stellt die Gesetzesbegründung ausdrücklich klar, dass auch Folge- und Zweitanträge sowie Widerrufs- und Rücknahmeverfahren sowie das Dublin-Verfahren von der Beratung umfasst sind.¹⁵ Die Beratung kann auch im Hinblick auf mögliche Rechtsmittel gegen die behördliche Entscheidung

¹³ Siehe für eine ausführliche Darlegung: Behrens a. a. O. (Fn. 6), S. 8–11.

¹⁴ Antwort der Bundesregierung vom 23. Dezember 2022 (Staatssekretär Mahmut Özdemir,

BMI) auf die mündliche Frage Nr. 12/264 der Abgeordneten Clara Bünger (Die Linke) zur individuellen Asylverfahrensberatung durch das BAMF/die Wohlfahrtsverbände.

¹⁵ Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, BT-Drs. 20/4327, S. 34.

durchgeführt werden, wobei die Prozessvertretung nicht von der AVB umfasst ist.¹⁶ Fünf Jahre nach Einführung der behördenunabhängigen AVB soll von Gesetzes wegen evaluiert werden, ob die mit ihr verfolgten Ziele erreicht wurden.¹⁷

Die behördenunabhängige AVB soll durch die Mitglieder der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) sowie durch weitere zivilgesellschaftliche Akteur*innen durchgeführt werden; hierfür erhalten die Trägerorganisationen eine Förderung durch Bundesmittel.¹⁸ Anders als in der alten Fassung der Norm werden die Wohlfahrtsverbände jedoch nicht länger im Gesetzestext und auch nicht in der Gesetzesbegründung als Trägerorganisationen der AVB genannt. Eine klare gesetzliche Festschreibung, dass ausschließlich gemeinnützige Organisationen – also Wohlfahrtsverbände sowie freie und gemeinnützige Trägerorganisationen – mit der Durchführung der behördenunabhängigen AVB betraut und gefördert werden sollen, wäre jedoch für die Qualitätssicherung des Angebotes wünschens-

wert gewesen.¹⁹ Einem willkürlichen Unterbietungswettbewerb auf Kosten der Qualität der Beratung setzt die Gesetzgebung jedoch in Absatz 1 Satz 2 der Norm eine Grenze, indem sie klarstellt, dass »die Träger der Asylverfahrensberatung ihre Zuverlässigkeit, die ordnungsgemäße und gewissenhafte Durchführung der Beratung sowie Verfahren zur Qualitätssicherung und -entwicklung nachweisen« müssen. Zur Qualitätssicherung bieten die Wohlfahrtsverbände den Berater*innen eine mehrtägige Einstiegschulung, weitere Fortbildungsangebote zu verschiedenen beratungsrelevanten Kompetenzen sowie eine engmaschige juristische Anleitung im Sinne des §6 RDG an. Die engmaschige Anbindung ist notwendig, denn anders als der Gesetzestext vermuten lässt, kann die AVB nicht nur »Rechtsdienstleistungen zum Gegenstand haben« (§12a Abs.2 AsylG), sondern sie ist letztlich immer eine Rechtsberatung, die den Vorgaben des Rechtsdienstleistungsgesetzes unterliegt. Andernfalls wäre sie »lediglich eine abstrakte Informationsvermittlung ohne individuelle rechtliche Prüfung«.²⁰ Eine Beratung, die sich mit dem individuellen Vorbringen von Asylsuchenden auseinandersetzt, verbleibt jedoch nur selten auf dieser Ebene.

¹⁶ Ebd. Diese Regelung trägt auch dem Umstand Rechnung, dass ein Großteil der Asylverfahrensberater*innen keine Volljurist*innen sind und somit auch unter juristischer Anleitung ausschließlich »außergerichtliche Rechtsdienstleistungen« erbringen dürfen. Siehe AWO Bundesverband e.V. (2020): Das Rechtsdienstleistungsgesetz. Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Beratung in den Migrationsfachdiensten, S.9 (abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen/Arbeitshilfen zum Aufenthalttsrecht«).

¹⁷ Gesetzentwurf, a. a. O. (Fn. 15), S. 31 f.

¹⁸ Ebd., S. 22.

¹⁹ In der aktuellen Förderphase ist die Berücksichtigung ausschließlich gemeinnütziger Organisationen in der Förderbedingungen festgeschrieben. Siehe BAMF: Merkblatt zum Förderverfahren für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (AVB) sowie eine besondere Rechtsberatung für queere und weitere vulnerable Schutzsuchende, Stand 9.1.2023, S. 3.

²⁰ Behrens a. a. O. (Fn. 6), S. 8.

2. Gruppengespräche gemäß § 24 Abs. 1 S. 2 AsylG

Durch die Neufassung des § 12a AsylG verbleibt dem BAMF nicht länger ein gesetzlicher Auftrag zur Durchführung einer individuellen Beratung zum Asylverfahren. Das BAMF kann jedoch weiterhin im Rahmen seiner Informationspflicht gemäß § 24 Abs. 1 S. 2 AsylG in Gruppengesprächen schutzsuchende Personen über den Ablauf des Asylverfahrens »frühzeitig, in der Regel bereits vor der förmlichen Asylantragstellung« unterrichten.²¹ Ein derartiges Informationsangebot, das in der Erstsprache der Schutzsuchenden stattfindet, kann eine wichtige Ergänzung zu den ansonsten bloß in Textform ausgegebenen Informationen zum Verfahren sowie zu den Rechten und Pflichten der Antragstellenden darstellen. Dass hierbei laut gesetzlicher Neufassung aber auch zugleich Information zu »freiwilligen Rückkehrmöglichkeiten« – und dies vor der Antragstellung – vermittelt werden sollen, birgt hingegen die Gefahr, dass das Vertrauen in das Asylsystem als Ganzes sowie in das Handeln der Behörden unterminiert wird.²²

III. Zielsetzung und rechtliche Vorgaben der AVB

Eine bundesweit für alle Schutzsuchenden zugängliche qualifizierte, individuelle, unentgeltliche und freiwillige Asylverfahrensberatung ist unerlässlich, um frühzeitig die eigenen Rechte und Pflichten im Verfahren zu erkennen und den Ablauf des Verfahrens zu verstehen. Sie kann zu einem vollständigen Sachvortrag hinsichtlich des individuellen Verfolgungsschicksals und damit zu einer besseren Aufklärung des Sachverhalts in der Anhörung beitragen. Die Beratungspraxis zeigt, dass es für Schutzsuchende wichtig ist, Beratung nicht allein durch Behörden zu erhalten, da viele Menschen im Herkunftsstaat negative Erfahrungen mit staatlichen Stellen machen mussten. Vertrauen in die Unabhängigkeit der Beratung ist wichtig, um individuelle, vor allem besonders sensible Fluchtgründe vollständig und dadurch nachvollziehbar darlegen zu können. Außerdem dient das Vertrauen in die Beratung dem Verständnis und der Akzeptanz der Entscheidung über den Asylantrag.²³

Die Verfahrensberatung hilft, einen effektiven Zugang zu den Verfahrensgarantien in einem fairen Asylverfahren sowie zum Rechtsschutz zu gewährleis-

²¹ Gesetzentwurf, a. a. O. (Fn. 15), S. 35.

²² UNHCR (2022): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, S. 3 (abrufbar bei [bmi.bund.de](https://www.bmi.bund.de) unter »Ministerium/Gesetzgebungsverfahren«).

²³ Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (im Folgenden zitiert als BAGFW-Positionspapier 2019) vom 12.9.2019: »Bundesgeförderte, qualifizierte und behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (§ 12a Asylgesetz)« (abrufbar bei www.bagfw.de unter »Veröffentlichungen/Stellungnahmen«).

ten.²⁴ Eine Verfahrensberatung kann darüber hinaus bei der Identifizierung besonderer Bedarfe im Hinblick auf eine besondere Schutzbedürftigkeit unterstützen. Die Asylverfahrensberatung fördert somit die Qualität der getroffenen behördlichen Entscheidung und entlastet auch mittelbar die Verwaltungsgerichte. Die unabhängige Asylverfahrensberatung führt zu einer frühzeitigen Abklärung von Verfahrensfragen und dadurch zu einer Effizienzsteigerung.²⁵ Die Asylverfahrensberatung wirkt sich im Ergebnis positiv auf Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens aus.²⁶

Es sind genau diese Effekte einer behördenunabhängigen AVB, die die Gesetzgebung mit der Neufassung des § 12a

AsylG verbindet und als Ziele definiert. Eine besondere Rolle nimmt hierbei die Verfahrensbeschleunigung sowie die Identifizierung von besonderen Schutzbedarfen ein.²⁷

1. Effizienz und Verfahrensbeschleunigung

Entsprechend den dargelegten Effekten der AVB steigert diese die Qualität und Effizienz des Asylverfahrens, was wiederum zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und des Bundesamtes beiträgt und somit im Gesamten zu einer kürzeren Verfahrensdauer der anhängigen Verfahren führt.²⁸ In welchen Phasen des Verfahrens sich die Beschleunigung und Entlastung konkret niederschlägt, bedarf einer näheren Betrachtung, da ansonsten nicht erfüllbare Schlussfolgerungen und Erwartungen mit der behördenunabhängigen AVB verknüpft werden. Zunächst einmal bezieht sich die Verfahrensbeschleunigung auf das Gesamtverfahren und nicht auf das behördliche Verfahren beim BAMF. Soll die AVB bereits vor der Anhörung erfolgen, dann ist ein angemessener Zeitraum für den Zugang zur Beratung einzuräumen. Dies kann eine entsprechende Verzögerung des behördlichen Verfahrens nach sich ziehen. Doch nur wenn die AVB vor der Anhörung ansetzt, kann diese zu einer besseren Aufklärung des Sach-

²⁴ Siehe zu den rechtlichen Vorgaben Laura Hillb: Effektiver Zugang zu Recht. Der Anspruch auf Rechtsberatung während des Asylverfahrens, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, S.4 f.; die Verwaltungsrichterin Andrea Houben kommt zu der Einschätzung, dass die Bundesgesetzgebung mit § 12a AsylG n.F. sogar über die an Deutschland gestellten europarechtlichen Anforderungen der Art. 12, 19 und 22 Abs.1 RL 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) und Art. 5 und 18 Abs.2 lit. c RL 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) insoweit hinausgeht, als dort keine unentgeltliche individuelle Beratung, sondern lediglich eine unentgeltliche rechts- und verfahrenstechnische Auskunftserteilung gefordert wird. BeckOK AuslR/Houben, 37. Aufl., 1.1.2023, AsylG § 12a Rn. 9.

²⁵ BAGFW-Positionspapier 2019, a. a. O. (Fn. 23).

²⁶ Dies zeigen die langjährigen Erfahrungen der Verbände mit Angeboten der AVB und decken sich insofern mit den Ergebnissen des im Jahr 2017 von drei Wohlfahrtsverbänden und dem BAMF durchgeführten Pilotprojekts »Asylverfahrensberatung«, welches von UNHCR und der Forschungsabteilung des BAMF evaluiert wurde. Siehe a. a. O. (Fn. 9).

²⁷ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP, 20. Legislaturperiode, S. 140.

²⁸ Gesetzentwurf, a. a. O. (Fn. 15), S. 1.

verhalts bei der Anhörung beitragen und somit zur Verbesserung der inhaltlichen Richtigkeit und mithin zu einer Steigerung der Qualität der behördlichen Entscheidung führen.²⁹ Hierdurch wird es weniger Entscheidungen geben, die den Verwaltungsgerichten vorgelegt werden. Außerdem wird der Zeitaufwand für das Gerichtsverfahren reduziert, da die Sachverhaltsermittlung und Beweiserhebung nicht mehr durch das Gericht nachgeholt werden muss, sondern bereits vollumfänglicher im Behördenverfahren erfolgt ist.³⁰

Die AVB setzt als Rechtsdienstleistung nach dem RDG ebenso wie die Rechtsberatung durch Rechtsanwält*innen zwingend eine behördenunabhängige Stellung voraus. Denn das RDG ermöglicht unentgeltliche Rechtsdienstleistungen »in konkreten fremden Angelegenheiten« (§ 2 Abs. 1 RDG) und soll die Rechtssuchenden vor unqualifizierten Rechtsdienstleistungen schützen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 RDG). Daraus ergibt sich, dass die Rechtsdienstleistungen zum Nutzen der Ratsuchenden geleistet werden sollen und jedenfalls ihre Interessen nicht verletzen dürfen. Hieraus folgt eine der Anwaltschaft vergleichbare Parteilichkeit für die Belange der Ratsuchenden.³¹

Durch die ergebnisoffene Darlegung der Rechtslage wird in der AVB nicht auf die »Herbeiführung eines bestimmten Asylverfahrensausgangs« abgezielt, vielmehr werden die Ratsuchenden bestmöglich aufgeklärt und bei der Entscheidungsfindung gestärkt. So zeigen die persönlichen Erfahrungen des Autors aus der Beratungspraxis, dass sich Ratsuchende bei spezifischen Fallkonstellationen durch eine unabhängige und ergebnisoffene Beratung durchaus gegen eine Klageerhebung entscheiden. Dies gilt etwa bei Ratsuchenden, denen Schutz nach § 60 Abs. 5 AufenthG gewährt wurde und bei denen zu prüfen ist, ob sie mit einer sogenannten »Upgrade-Klage« die Gewährung des Flüchtlingsschutzes anstreben sollen. Hier kann die Beratung auf mögliche aufenthaltsrechtliche Nachteile hinweisen, die durch das Klageverfahren entstehen können.

2. Identifizierung besonderer Schutzbedarfe

Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag leistet die AVB einen Beitrag zur frühzeitigen Identifizierung von vulnerablen Personen.³² Die Beratung soll gemäß § 12a Abs. 2 Satz 2 AsylG »die besonderen Umstände des Ausländers, insbesondere, ob dieser besondere Verfahrensgarantien oder besondere Garantien bei der

²⁹ BeckOK AusIR/Houben, 37. Aufl., 1.1.2023, AsylG § 12a Rn. 11.

³⁰ Uwe Berlit: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 6.5.2019, Ausschussdrucksache 19(4)266 A, S. 12.

³¹ Ruth Weinzierl: Asylverfahrensberatung in Deutschland. Zur aktuellen Debatte über Stärkung und Standards unabhängiger Beratungs-

angebote, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, S. 13.

³² Siehe zu den Aufgaben und Arbeitsweise der AVB u. a. Pilotprojekt Asylverfahrensberatung a. a. O. (Fn. 9) sowie Weinzierl a. a. O. (Fn. 31).

Aufnahme benötigt«, berücksichtigen.³³ Dieser Auftrag betrifft die Beratung im Rahmen der AVB und noch spezifischer das spezialisierte Angebot der »besonderen Rechtsberatung für queere und weitere vulnerable Schutzsuchende«.³⁴ Die im Rahmen der Beratung festgestellten besonderen Schutzbedarfe und die daraus folgenden Verfahrensgarantien oder besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme können mit dem Einverständnis der Betroffenen an das BAMF und die zuständigen obersten Landesbehörden übermittelt werden (§ 12a Abs 3 AsylG). So können beispielsweise im Zuge der Anhörungsplanung frühzeitig Sonderbeauftragte bei der Bearbeitung des Verfahrens beteiligt werden oder bei Opfern von sexueller Gewalt gleichgeschlechtliche Dolmetschende zum Einsatz kommen.³⁵

Entsprechend dem Stellen- und Aufgabenprofil der AVB³⁶ und den damit einhergehenden Kompetenzen und Kenntnissen beschränkt sich die Identifizierung von besonderen Bedarfen auf solche, die sichtbar oder unmittelbar erfragbar sind.³⁷ Insbesondere durch die Anhörungsvorbereitung, bei der intensiv der fluchtrelevante Sachverhalt ermittelt wird, können besondere Schutzbedarfe zu Tage treten. Auch dafür ist ein frühestmögliches und ausreichendes Zeitfenster für die AVB nötig, um tatsächlich einen Beitrag zur Identifizierung von Vulnerabilitäten leisten zu können.³⁸ Dieses Zeitfenster muss im Bedarfsfall entsprechend für die Wahrnehmung von Angeboten von Fachberatungsstellen und ärztlichen Untersuchungen erweitert werden. Denn wie das Bundesamt in seiner Dienstanweisung selbst anerkennt, bilden ärztliche Bescheinigungen und Stellungnahmen von Fachberatungsstellen »die Grundlage für eine möglichst umfassende Sachverhaltsaufklärung im Hinblick auf etwaige besondere persön-

³³ Siehe zu den besonderen Verfahrensgarantien die Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) sowie für die besonderen Garantien bei der Aufnahme die Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU).

³⁴ Basierend auf § 12a AsylG und der damit einhergehenden Bundesförderung wird neben einer allgemeinen Asylverfahrensberatung auch die ebenfalls im Koalitionsvertrag genannte besondere Rechtsberatung für queere sowie für weitere vulnerable Schutzsuchende gefördert. Hierfür werden 10% der veranschlagten Haushaltsmittel verwendet. Siehe BAMF: Merkblatt. Zum Förderverfahren für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (AVB) sowie eine besondere Rechtsberatung für queere und weitere vulnerable Schutzsuchende, Stand 9.1.2023 (im Folgenden zitiert als Merkblatt Förderverfahren).

³⁵ Antwort 6 der Bundesregierung vom 31.5.2023 auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke »Besondere Schutzbedarfe bei der Aufnahme von Geflüchteten« (BT-Drs. 20/6844), S. 5.

³⁶ Die Stellenbeschreibung Asylverfahrensberater*in wurde durch das BAMF als Fördermittegelgeber den an einer Förderung interessierten Träger im Rahmen des Antragsverfahrens zugesandt und findet sich nicht auf der Webseite des Bundesamtes.

³⁷ Berater*innen in der AVB werden durch die Wohlfahrtsverbände zur Identifizierung vulnerabler Personen im Asylverfahren geschult. Hierbei finden die Erfahrungen und erarbeiteten Materialien aus dem Modellprojekt »BeSAFE. Besondere Schutzbedarfe bei der Aufnahme erkennen« besondere Berücksichtigung: www.baff-zentren.org/projekte/besafe. Vgl. auch den Beitrag von Alva Träbert und Lisa vom Felde in dieser Broschüre, S. 63.

³⁸ Siehe Pilotprojekt a.a.O. (Fn. 9), S. 23 ff.

liche Umstände eines Antragstellers und hieraus folgender spezieller verfahrenstechnischer Bedürfnisse.«³⁹

IV. Leerstellen und Kritikpunkte

1. Angemessener Zeitraum für den Zugang zur Beratung

Zentral für eine erfolgreiche Umsetzung der Asylverfahrensberatung wird die Taktung des Asylverfahrens sein. Die qualitätsverbessernden Wirkungen einer unabhängigen Asylverfahrensberatung setzen eine frühzeitige, professionelle, qualifizierte Beratung bereits vor der ersten Anhörung voraus.⁴⁰

Laut Gesetz soll die Beratung »bereits vor der Anhörung erfolgen« (§ 12a Abs. 2 S. 3 AsylG). Ob eine derartige Soll-Norm eine ausreichende Vorgabe für die Sicherstellung eines angemessenen Zeitraums zur Beratung im behördlichen Verfahren garantiert, wird sich in der Verwaltungspraxis zeigen müssen. So heißt es etwa an einer anderen Stelle in der Gesetzesbegründung, dass die Verfügbarkeit und eine mögliche Teilnahme keine Auswirkungen auf den Ablauf des Asylverfahrens haben.⁴¹ Hinzu kommt

der anhaltende politische Druck, dass Asylverfahren vor allem zügig erfolgen sollen.⁴² Die aktuelle Dienstanweisung des Bundesamtes legt den Schluss nahe, dass es weiterer Anstrengungen bedarf, um sicherzustellen, dass für den faktischen Zugang zur AVB ein angemessenes Zeitfenster zur Verfügung steht. Auch rechtliche Schritte sind zu prüfen. Denn nach Ansicht des BAMF erwächst aus der Soll-Vorschrift des § 12a Abs. 2 Satz 3 AsylG

»kein Anspruch des Antragstellers auf Verlegung des Anhörungstermins oder anderer behördlicher Verfahrensschritte. Aufgrund der gesetzlichen Bearbeitungsfristen (§ 24 Abs. 4 AsylG) darf das Verfahren beim Bundesamt durch die Planung und Durchführung bzw. Inanspruchnahme der Beratungsangebote der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung nicht verzögert werden.«⁴³

2. Haushaltsvorbehalt vs. flächendeckende Umsetzung

Die AVB soll flächendeckend zur Verfügung stehen und somit für alle Schutzsuchenden im Asylverfahren zugänglich sein. Im Gesetzesentwurf wird hierzu

³⁹ DA-Asyl, Stand 13.4.2023, S. 295.

⁴⁰ Uwe Berlit: Qualitätvolle Asylverfahren und -prozesse: Eine Herausforderung für den Rechtsstaat, NVwZ 2020, S. 97–105, S. 101. Siehe auch Pilotprojekt a. a. O. (Fn. 9), S. 34.

⁴¹ Gesetzesentwurf, a. a. O. (Fn. 15), S. 34. In diesem Zusammenhang bleibt jedoch festzuhalten, dass im Gesetzgebungsprozess das Wort »möglichst«

in Absatz 2 Satz 3 gestrichen wurden, um dadurch zu verdeutlichen, dass die Beratung vor der Anhörung erfolgen soll. BT-Drs. 20/4703, S. 2.

⁴² Vgl. Beschlüsse der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 10.5.2023, S. 9.

⁴³ DA-Asyl, Stand 13.4.2023, S. 88.

unter der Rubrik Haushaltsausgaben ein jährlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von 80 Millionen Euro kalkuliert. Für 2023 sind 20 Millionen Euro veranschlagt, wobei 10% der Fördersumme für die Schaffung der besonderen Rechtsberatung für queere und besonders vulnerable Schutzsuchende vorgesehen sind. Durch einen jährlichen Zuwachs der Fördersumme soll schließlich stufenweise der Gesamtförderungsbedarf für einen flächendeckenden Ausbau erreicht werden.⁴⁴ Problematisch ist jedoch, dass die genannte Endausbaustufe der AVB für die Bundesregierung letztlich nicht bindend ist und die Gesetzesbegründung zu § 12a AsylG die Förderung der behördenunabhängigen AVB unter den Vorbehalt »der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel« stellt.⁴⁵ Die konkrete Fördersumme der AVB steht somit jährlich in den Haushaltsverhandlungen neu zur Disposition. In Anbetracht angekündigter Kürzungen der Haushaltsmittel in nahezu allen Ministerien ist es äußerst fraglich, ob und in welchem Umfang die Fördermittel für die AVB 2024 erhöht werden.

Neben der mangelnden Bereitstellung ausreichender Fördermittel wird der flächendeckende Ausbau der AVB durch die Förderbedingungen erschwert. Die

Berater*innen im Bundesprogramm AVB dürfen maximal nach der Entgeltgruppe TVöD E10 entlohnt werden.⁴⁶ In Anbetracht des Fachkräftemangels stellt die Entlohnung eine enorme Hürde dafür dar, qualifiziertes Personal zu finden und langfristig zu halten. Es bleibt darum zu befürchten, dass beantragte Stellen nicht besetzt werden können und eine hohe Fluktuation unter den Berater*innen zu einer Herausforderung für die Qualitätssicherung wird. Hinzu kommt, dass aufgrund der zu gering veranschlagten Verwaltungsgemeinkostenpauschale sowie des geforderten Eigenanteils die Durchführung der AVB eine beachtliche betriebswirtschaftliche Herausforderung darstellt, die Trägerorganisationen einzeln von einer Antragstellung absehen lässt.⁴⁷

3. Beratungsinhalte und Zielgruppe der AVB

Die AVB richtet sich an alle Schutzsuchenden in allen möglichen asylrechtlichen Verfahren (einschließlich Dublin-Verfahren) bis zu deren rechtskräftigen Abschluss. Anders als dem Gesetzes-

⁴⁴ Gesetzentwurf, a. a. O. (Fn. 15), S. 2. Das BMI geht in seinem »Konzept behördenunabhängige Asylverfahrensberatung« von Juli 2022 von 210.000 Asylantragstellenden aus, von denen 60% das Angebot der AVB nutzen werden. Zudem legt das Konzept einen Beratungsschlüssel von 180 Ratsuchenden pro Beratenden pro Jahr zugrunde.

⁴⁵ Gesetzentwurf, a. a. O. (Fn. 15), S. 22.

⁴⁶ Im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) ist die Entgeltgruppe 10 laut Definition für Menschen mit Bachelor- oder Fachhochschulabschluss vorgesehen und somit weniger interessant für Personen mit einem Masterabschluss oder 2. Staatsexamen.

⁴⁷ Bei dem Bundesprogramm AVB können pauschal 15% der Antragssumme für die notwendige Verwaltung der Beratungsstelle genutzt werden (= Verwaltungskostenpauschale). Merkblatt Förderverfahren a. a. O. (Fn. 34), S. 4.

wortlaut und der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, wird durch den Förderauftrag die Zielgruppe der Beratung jedoch dahingehend verengt, dass eine Äußerung des Schutzgesuches vorausgesetzt wird.⁴⁸ Somit ist die Beratung (im Erstverfahren) erst ab dem Asylgesuch im Sinne des § 13 AsylG möglich. Dementsprechend zählen Personen, die sich noch nicht im Asylverfahren befinden und etwa im Besitz einer Duldung, eines Visums oder einer Aufenthaltserlaubnis sind, nicht zur Zielgruppe der AVB.

Dies ist äußerst problematisch aufgrund der Erlöschenstatbestände des § 51 Abs. 1 Nr. 8 AufenthG. Stellen Personen, die bereits über einen humanitären Aufenthaltstitel nach §§ 22, 23 oder § 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG verfügen, einen Asylantrag, dann führt dies zum Erlöschen ihres bisherigen Aufenthaltstitels. Damit einher gehen veränderte Rechte und Pflichten während des Asylverfahrens bis hin zum Vorliegen einer Ausreisepflicht bei negativem Ausgang des Asylverfahrens. Die Entscheidung für ein Asylverfahren sollte dementsprechend gut überlegt sein, was wiederum eine qualifizierte Beratung voraussetzt.

Theoretisch könnten die hiervor betroffenen Personen ein Asylgesuch im Sinne des § 13 AsylG stellen und wären auch Zielgruppe der AVB, da das Asylgesuch noch keinen Asylantrag im Sinne des § 14 AsylG darstellt.⁴⁹ Durch die ergebnisoffene und rechtlich qualifizierte Beratung könnten die Ratsuchenden je

nach Sachverhalt von der anschließenden formalen Asylantragstellung noch absehen und somit das Erlöschen ihres bisherigen Aufenthaltstitels abwenden. Da Inhaber*innen eines Aufenthaltstitels jedoch nach § 14 Abs. 2 Nr. 1 AsylG beim Bundesamt schriftlich einen Asylantrag stellen können, entfällt das Zeitfenster für die Beratung. Und selbst wenn das Asylgesuch persönlich in der Außenstelle erfolgt, bleibt es fraglich, ob die Betroffenen die Beratung rechtzeitig vor der Antragstellung aufsuchen (können).

Durch eine Beratung vor Asylgesuch und Antragstellung könnten somit unnötige Asylverfahren vermieden werden, die entweder vor der eigentlichen Antragstellung zurückgenommen oder nur deshalb weiterbetrieben werden, weil die zuständige Ausländerbehörde bereits ein Erlöschen des bestehenden Aufenthaltstitels festgestellt hat. Die AVB würde damit einen Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung erbringen.

Neben der genannten Problematik des Erlöschens nach § 51 AufenthG gibt es noch weitere aufenthaltsrechtliche Konstellationen, bei denen eine ergebnisoffene Beratung vor Äußerung des Schutzgesuches aufenthaltsrechtlich angebracht wäre. Dies gilt etwa bei Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland eingereist sind und noch nicht im Besitz der Aufenthaltserlaubnis sind – die wiederum Voraussetzung für die schriftliche Asylantragstellung ist; oder bei Personen aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 29a AsylG), die sich durch ein Asylverfahren und dem damit einhergehenden Bezug von AsylbLG-Leistungen der Voraussetzun-

⁴⁸ Merkblatt Förderverfahren a. a. O. (Fn. 34), S. 2.

⁴⁹ BeckOK AuslR/Houben, 37. Aufl., 1.1.2023, AsylG § 14 Rn. 5.

gen der erleichterten Erwerbsmigration entledigen (vgl. § 26 Abs. 2 BeschV).

Der Hinweis des Fördermittelgebers, dass bei allen nicht umfassten Beratungsinhalten auf andere Beratungsangebote, wie die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE), verwiesen werden soll, greift zu kurz. Entsprechend der festgesetzten Zielgruppe und der Beratungsinhalte der MBE fehlen den Beratenden dort in der Regel vertiefte Kenntnisse zum Asylverfahren und den zugrundeliegenden Gesetzen. Dementsprechend sollten alle Beratungsfragen zum AsylG und zur Dublin III-VO bei der AVB verortet werden.

4. Kein Anspruch auf Zugang zu Aufnahmeeinrichtungen

Ein niedrigschwelliger Zugang zur AVB ist eine weitere wesentliche Voraussetzung für deren Gelingen. Eine räumliche Nähe zu den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen und dem Sozialraum, in dem Schutzsuchende vor allem zu Beginn des Asylverfahrens – vor der Anhörung – leben und sich aufhalten, ist hierzu unerlässlich. Je nach den örtlichen Begebenheiten und der Anbindung an die Infrastruktur kann ein Beratungsangebot innerhalb der Aufnahmeeinrichtung bzw. der sogenannten Ankunftszentren sinnvoll sein.

Ein Zugangsrecht der behördenunabhängigen AVB zu den Aufnahmeeinrichtungen ist jedoch nicht gesetzlich geregelt. Die Bundesgesetzgebung hat bei der Neufassung des § 12a AsylG auf die zuvor in der Gesetzesbegründung aufge-

führte Gewährleistung des »Zugang[s] zur Aufnahmeeinrichtung«⁵⁰ verzichtet, wobei es sowieso fraglich ist, ob diese Nennung ein anlassloses Zugangsrecht für Wohlfahrtsverbände zu den Aufnahmeeinrichtungen begründet hätte.⁵¹

Verantwortlich für den Betrieb der Aufnahmeeinrichtungen sind die Bundesländer (§ 44 AsylG), die gemäß landesrechtlicher Regelungen Mittelbehörden (etwa Regierungspräsidien) mit der Trägerschaft beauftragen können. Der Einrichtungsträger entscheidet im Rahmen seines Hausrechts über den Zugang Dritter. Sofern kein Rechtsanspruch auf Zugang besteht, kann der Träger diesen entsprechend durch die Hausordnung verweigern.⁵²

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich im März 2023 in einem Verfahren, in dem es um den Zugang zu bayerischen Landeseinrichtungen ging, zu dieser Frage geäußert. Demnach besteht für Träger der Asylverfahrensberatung kein Anspruch auf Zugang zu Aufnahmeeinrichtungen ohne vorherige Mandatierung. Der Anspruch ergebe sich

»weder aus der Regelung über die Asylverfahrensberatung in § 12a AsylG (Fassung bis 31. Dezember 2022) noch aus Art. 18 Abs. 2 Buchst. c der Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU).

⁵⁰ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, a. a. O. (Fn. 11), S. 14.

⁵¹ Der VGH München hat dies verneint. VGH München, Urteil vom 29.7.2021 – VGH 5 BV 19.2245 – Rn. 55.

⁵² Ebd., Rn. 82.

Das in der Richtlinie normierte Zugangsrecht sei von einer vorherigen Beauftragung durch einen Asylsuchenden abhängig.«⁵³

Das Bundesverwaltungsgericht geht in seiner Pressemitteilung (die Urteilsbegründung lag zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags noch nicht vor) zudem auf die gesetzliche Neufassung des § 12a AsylG ein und kommt auch hier zu dem Schluss, dass auch dieser keinen Anspruch auf Zugang ohne vorige Beauftragung begründet. Ob das Urteil tatsächlich den veränderten rechtlichen Rahmen durch die Neufassung des § 12a AsylG ausreichend würdigt, bleibt bis zur Veröffentlichung des Urteils noch offen.

Die Schlussfolgerung des Gerichts, dass durch den verweigerten Zugang »die effektive Wahrnehmung der Beratungsmöglichkeit [...] nicht unangemessen erschwert« wird, verkennt die schnelle und engmaschige Taktung des Asylverfahrens von Asylgesuch bis zur Terminierung der Anhörung, die vielfach kein Aufsuchen von externen Beratungsangeboten zulässt. Zu beachten ist auch, dass sich Schutzsuchende zunächst orientieren müssen und über die Möglichkeit einer Asylverfahrensberatung informiert werden müssen.

Es bleibt nun abzuwarten, ob die Träger der Aufnahmeeinrichtungen der behördenunabhängigen und staatlich geförderten AVB den Zugang zu den Aufnahmeeinrichtungen ermöglichen

und ob die Taktung des Asylverfahrens eine Inanspruchnahme der AVB außerhalb der Aufnahmeeinrichtung zulässt. Andernfalls müsste die Bundesgesetzgebung mit einer entsprechenden Regelung in § 44 AsylG nachjustieren. Zunächst sollte jedoch durch die Träger der AVB eine Vereinbarung zwischen dem BAMF und den Bundesländern, die den Zugang zu den Aufnahmeeinrichtungen sicherstellen, eingefordert werden.⁵⁴

V. Fazit

Durch die gesetzliche Neufassung des § 12a AsylG wurden zentrale Widersprüche der »unabhängigen staatlichen« AVB (§ 12a AsylG a. F.) behoben und wesentliche Forderungen von Wohlfahrtsverbänden und anderen Nichtregierungsorganisationen umgesetzt.⁵⁵ Bei näherer Betrachtung der Norm zeigen sich jedoch mehrere Leerstellen und Kritikpunkte, die bereits durch eine entsprechende Verfahrensgestaltung (Taktung des Asylverfahrens) und Veränderungen in den Förderkriterien kompensiert werden könnten. Die bisherigen Erfahrungen aus den Gesprächen mit dem Bundesinnenministerium und BAMF zeigen jedoch, dass ohne klare politische Vorgaben nur geringe Verbesserungen in Hinblick auf

⁵³ BVerwG, Pressemitteilung Nr. 25/2023 vom 28.3.2023.

⁵⁴ Dies erfolgte im Rahmen der behördlichen AVB nach § 12a AsylG a.F. Siehe: DA-AVB a. a. O. (Fn. 10), S. 7.

⁵⁵ BAGFW-Positionspapier 2019, a. a. O. (Fn. 23), Behrens a. a. O. (Fn. 6).

die dargelegten Kritikpunkte erzielt werden konnten.

Um die Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens durch die AVB nachhaltig zu verbessern, müsste der Gesetzgeber bei der Taktung des Asylverfahrens nachjustieren und dabei einen angemessenen Zeitraum zum Ankommen und Aufsuchen der AVB sicherstellen. Der flächende-

ckende Ausbau und damit der freiwillige Zugang aller Schutzsuchenden zur AVB darf nicht mittels des Haushaltsvorbehalts ausgebremst oder gar verhindert werden. Sollten die vorgesehen Mittel für die AVB im Jahr 2024 stagnieren, dann droht in Anbetracht auslaufender Landesprogramme ein Nullsummenspiel bzw. sogar ein Rückbau bestehender Beratungskapazitäten.

Schnellere Asylverfahren?

Ziele und Instrumente der Neufassung des Asylgesetzes

Inhalt

- I. Die Neufassung im ausländerrechtlichen Gesamtsystem
- II. Wichtige Änderungen des Asylverfahrensrechts beim BAMF
 1. Die Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG
 2. Die Sprachmittlung per Video-/Audiotechnik in § 17 Abs.3 AsylG
 3. Die Teilnahme an der Anhörung in § 25 AsylG
 4. Die Entscheidungsfristen in § 24 AsylG
 5. Regelungen zu Erlöschen, Widerruf und Rücknahme der Schutzberechtigung in §§ 72 ff. AsylG
- III. Wichtige Änderungen des Asylgerichtsverfahrens
 1. Befangenheitsanträge vor und in der mündlichen Verhandlung nach § 74 Abs. 3 AsylG
 2. Die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung in § 77 Abs. 4 AsylG
 3. Die gesetzliche Klageänderung in Dublin-Verfahren in § 77 Abs. 4 AsylG
 4. Die neuartige Tatsachenrevision in § 78 Abs. 8 AsylG
- IV. Das Experiment des neuen Asylprozessrechts

Mit dem zum Jahreswechsel in Kraft getretenen Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren will die Gesetzgebung die asylgerichtliche Rechtsprechung beschleunigen und vereinheitlichen. Der folgende Beitrag greift einzelne besonders praxisrelevante Neuregelungen heraus und erläutert sie mit Blick auf das Asylverwaltungsverfahren und das Asylgerichtsverfahren.

I. Die Neufassung im ausländerrechtlichen Gesamtsystem

Die Neufassung des Asylgesetzes¹ passt dessen Regelungen sowohl für das Asylverwaltungsverfahren als auch für das Asylgerichtsverfahren an. Ihre Tragweite beschränkt sich dem Regelungsgehalt des Gesetzes entsprechend auf nichtdeutsche Personen, die ein Asylverfahren in Deutschland betreiben. Die Novelle steht

* Dr. Andreas Dietz ist Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Augsburg und außerplanmäßiger Professor an der Universität Augsburg. Der Beitrag gibt die private Meinung des Verfassers wieder.

¹ Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 21.12.2022, BGBl. I, S. 2817.

daher neben anderen Gesetzesvorhaben, die ausländerrechtlich eine Einwanderung nach Deutschland (z. B. das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz²), eine Legalisierung eines unerlaubten Aufenthalts (z. B. das Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts³) oder eine Beendigung eines unerlaubten Aufenthalts (z. B. die im Koalitionsvertrag der Regierungskoalition angesprochene »Rückkehroffensive«) zum Gegenstand haben. Unberührt bleibt hiervon auch der Status der vor dem russischen Angriffskrieg aus der Ukraine geflohenen ukrainischen Staatsangehörigen, deren humanitäre Aufnahme nach § 24 AufenthG⁴ und damit außerhalb des Asylverfahrens erfolgt.

Vielmehr zielt die Neufassung des Asylgesetzes darauf, die erhebliche Zahl anhängiger Asylverfahren durch beschleunigte behördliche und gerichtliche Verfahren zu verringern. So waren bundesweit zum 31. Juli 2022 noch 135.603 erstinstanzliche Asylgerichtsverfahren bei den Verwaltungsgerichten und noch 100.377 Asylverwaltungsverfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) anhängig, wobei bei einer

Gesamtklagequote von 33,5 % auch künftig mit einer erheblichen Belastung der Verwaltungsgerichte gerechnet wird.⁵

II. Wichtige Änderungen des Asylverfahrensrechts beim BAMF

Von zentraler Bedeutung für das Asylverfahren sind die Einführung einer staatlich geförderten behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung in § 12a AsylG, die Anpassung der Entscheidungsfristen in § 24 AsylG und eine Öffnung der Anhörung für den Einsatz von Video-Konferenztechnik in § 17a AsylG und in § 25 AsylG. Hinzu tritt die Neugliederung der Regelungen zum Rücknahme- und Widerrufsverfahren unter Anpassung an unionsrechtliche Vorgaben in §§ 72 ff. AsylG.

1. Die Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG

Für die Beratungspraxis insbesondere zivilgesellschaftlicher, für Asylsuchende engagierter Organisationen besonders bedeutsam ist die Auslagerung der bisher vom BAMF geleisteten individuellen Asylverfahrensberatung auf externe Trägerorganisationen in § 12a AsylG. Zwar gab es bereits bisher die Möglichkeit für

² Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 31.3.2023, BR-Drs. 137/23.

³ Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 21.12.2022, BGBl. I, S. 2847; dazu der Gesetzentwurf BT-Drs. 20/3717, S. 1 ff. mit Änderungen in BT-Drs. 20/4700, S. 1 ff. Dazu Dietz, NVwZ 2023, S. 55 ff.

⁴ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) i. d. F. vom 21.12.2022 (BGBl. I, S. 2847). Zu ihrer Aufnahme z. B. Dietz, NVwZ 2022, 505 ff.

⁵ Vgl. die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 20/4327, S. 1.

Asylsuchende, sich an externe Trägerorganisationen zwecks Beratung in einem Asylverfahren zu wenden. Dies war allerdings weder asylgesetzlich institutionalisiert noch staatlich finanziert. Vielmehr führte das BAMF nach § 12a i. V. m. § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG a. F. für Asylsuchende eine zweistufige Asylverfahrensberatung durch, bei der erstens in Gruppengesprächen allgemeine Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens und zweitens in Einzelgesprächen eine individuelle Asylverfahrensberatung durch das BAMF selbst oder durch Wohlfahrtsverbände angeboten wurde.

Dieses zweistufige Beratungsangebot wird künftig aufgespalten: Das BAMF wird weiterhin die in § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG vorgeschriebene und auch unionsrechtlich erforderliche generelle Information über Fristen und Verfahren geben. Die eigentliche Asylverfahrensberatung aber wird nach § 12a Abs. 1 AsylG als »behördenunabhängige, unentgeltliche, individuelle und freiwillige sowie ergebnisoffene« Beratung auf externe Trägerorganisationen ausgelagert und soll bereits vor der Anhörung durch das BAMF nach § 25 AsylG stattfinden. Sie wird allerdings nun vom Bund gefördert und damit wesentlich finanziert werden.⁶ Die Anforderungen an externe Trägerorganisationen werden in § 12a AsylG näher spezifiziert. Sie müssen ihre Zuverlässigkeit, die ordnungsgemäße und gewissenhafte Durchführung der Beratung sowie Verfahren zur Qualitätssicherung

und Qualitätsentwicklung nachweisen, um in einer Ausschreibung den Zuschlag und später auch die staatliche Förderung zu erhalten.⁷ Die Beratung soll umfassend zu allen Arten von Asylverfahren erfolgen (Asylerstverfahren und Asylfolgeverfahren) sowie sogar zum Asylprozess und zu etwaigen Rechtsmitteln beraten und gegebenenfalls auch Rechtsberatung enthalten, nur nicht die eigentliche Prozessvertretung. Die Abgrenzung zur bisher im Wesentlichen der Anwaltschaft vorbehaltenen Rechtsberatung ist gesetzlich nicht klar definiert. Wenn eine externe Trägerorganisation allerdings Rechtsberatung anbieten will, benötigt sie dazu qualifiziertes Personal oder muss an solches verweisen. Wegen der besonderen Brisanz etwaiger Beratungsfehler für das weitere Asylverfahren ist Zurückhaltung geboten – asyltaktische Angaben oder Auslassungen können für den Asylsuchenden auch nach Abschluss eines Asylverfahrens noch erhebliche ausländerrechtliche Auswirkungen haben. Wenn in der Gesetzesbegründung hingegen die Erwartung geäußert wird, dass die externe Asylverfahrensberatung helfen könnte, Asylsuchenden ablehnende Entscheidungen besser verständlich zu machen, diese zu akzeptieren⁸ und damit von einer Klage hiergegen abzuhalten, dürfte dies eher Wunschenken sein – jedenfalls, solange der Rechtsbehelf dazu führt, dass die Aufenthalts gestattet erhalten bleibt und diese Zeiten

⁶ In der endgültigen bundesweiten Ausbaustufe wird mit jährlichen Mehrausgaben von 80 Mio. Euro gerechnet.

⁷ Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 20/4327, S. 5 i. d. F. BT-Drs. 20/4703, S. 5, 10.

⁸ So die Erwartung in der Gesetzesbegründung, a. a. O. (Fn. 5), S. 14.

später für eine Aufenthaltserlaubnis wie derzeit z. B. nach § 25a, § 25b und § 104c AufenthG zählen.

Ein Mehrgewinn gegenüber der bisherigen behördlich verantworteten Asylverfahrensberatung könnte darin liegen, dass sich Asylsuchende möglicherweise nicht-amtlichen Personen eher öffnen und besondere Bedarfe erkennbar werden. Diese soll die beratende Stelle besser identifizieren helfen und – mit Einwilligung der Asylsuchenden – auch dem BAMF und weiteren Stellen übermitteln zwecks Berücksichtigung im Asylverfahren.⁹

BEISPIEL

Eine Ehefrau aus patriarchalisch geprägten Verhältnissen offenbart, im Herkunftsstaat vergewaltigt worden zu sein, was ihr mit ihr eingereister Ehemann nicht wisse. Sie fürchte, bei Bekanntwerden von ihm wegen »Ehrverletzung« verstoßen zu werden. Die beratende Person kann diese Information nur mit Einverständnis der Ehefrau an das BAMF weitergeben, damit dieses sie unter den gebotenen Vorkehrungen (weibliche anhörende Person und Dolmetscherin) getrennt von ihrem Ehemann anhört, ihr Asylverfahren aktenmäßig getrennt führt und entscheidet sowie gegebenenfalls eine besondere Unterbringung über die zuständige Landesbehörde ermöglicht. Ohne – schon zum Schutz der anhörenden Person sinnvoller-

weise schriftlich dokumentiertes – Einverständnis darf aber keinerlei Datenweitergabe erfolgen, selbst wenn die individuellen Umstände noch so schwerwiegend erscheinen.

2. Die Sprachmittlung per Video-/Audiotechnik in § 17 Abs. 3 AsylG

Bisher fehlte eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für den Einsatz von Sprachmittlern per Video-/Audiotechnik im Asylverfahren. Dem soll § 17 Abs. 3 AsylG abhelfen mit einer Befugnis des BAMF zum ausnahmsweisen Einsatz in geeigneten Fällen. Die Beschränkung als Ausnahme bedeutet, dass weiterhin am Prinzip der gleichzeitigen räumlichen Anwesenheit der anhörenden Person, der asylsuchenden Person, gegebenenfalls des anwaltlichen oder anderweitigen Beistands sowie der sprachmittlenden Person beim BAMF festgehalten wird. Lediglich bei knappen Kapazitäten für seltene Sprachen (z. B. Burmesisch für Personen aus Myanmar) kommt eine Ausnahme in Betracht. Dabei soll die sprachmittlende Person von außerhalb – allerdings an einem geeigneten Ort wie in einer anderen Dienststelle des Bundesamtes und nicht im Homeoffice oder gar von unterwegs – zugeschaltet werden. Ausgeschlossen ist eine Hinzuziehung über Video-/Audiotechnik in ungeeigneten Fällen, welche die Gesetzesbegründung beispielhaft aufzählt.¹⁰

⁹ Vgl. Gesetzesbegründung, a. a. O. (Fn. 7), S. 5, S. 10.

¹⁰ Vgl. Gesetzesbegründung a. a. O. (Fn. 5), S. 5, 33 f.: Unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel, Personen, die geschlechtsspe-

3. Die Teilnahme an der Anhörung in § 25 AsylG

Die Neufassung des § 25 Abs. 6 Satz 3 AsylG regelt nun ausdrücklich, dass sich eine asylsuchende Person bei der Anhörung »von einem Bevollmächtigten oder Beistand« im Sinne von § 14 VwVfG¹¹ »begleiten lassen« kann. Bleibt diese Person trotz einer mit angemessener Frist erfolgten Ladung der Anhörung fern, darf das BAMF nach § 25 Abs. 6 Satz 4 und Satz 5 AsylG die Anhörung dennoch durchführen, außer sie entschuldigt ihre Nichtteilnahme vor Beginn der Anhörung genügend.

BEISPIEL

Lädt das BAMF die bevollmächtigte Person rechtzeitig und ordnungsgemäß, ohne dass diese darauf reagiert, darf es die Anhörung durchführen. Sendet sie jedoch kurz vor dem Termin ein ärztliches Attest über eine krankheitsbedingte Reiseunfähigkeit und bittet deswegen um Terminverlegung, darf das BAMF die Anhörung nicht durchführen, sondern muss zu einem neuen Termin laden.

zifische Verfolgung oder Verfolgung aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität vorbringen, sicherheitsrelevante Fälle, Menschen, die aufgrund einer Behinderung besondere Garantien im Asylverfahren benötigen oder bei Einsatz von Gebärdendolmetschern.

¹¹ Verwaltungsverfahrensgesetz i. d. F. vom 25.6.2021 (BGBl. I, S. 2154).

In § 25 Abs. 7 AsylG wird die Befugnis zur ausnahmsweisen Durchführung der Anhörung in geeigneten Fällen im Wege der Bild- und Tonübertragung (Video-Anhörung) geschaffen, sodass nicht nur wie nach § 17 Abs. 3 AsylG die sprachmittelnde Person, sondern auch die asylsuchende und die anhörende Person oder die Begleitperson an der Anhörung räumlich getrennt (aber nicht in Privaträumen) und nur audiovisuell zugeschaltet teilnehmen können. Auch hier bleibt die Ausnahme vom Regelfall einer Anhörung bei gleichzeitiger Anwesenheit aller Beteiligten in einem Raum auf geeignete Fälle beschränkt; sollte sich die Ungeeignetheit erst nach Beginn der Video-Anhörung zeigen, ist sie abubrechen¹² und als Präsenz-Anhörung nachzuholen.

4. Die Entscheidungsfristen in § 24 AsylG

Neben einer Neufassung der Norm zum Anhörungsverzicht nach § 24 Abs. 1 Satz 4 AsylG sind nun die Entscheidungsfristen des BAMF in § 24 Abs. 4 ff. AsylG neu und unionsrechtskonform geregelt. Die Entscheidungsfrist beginnt nach § 24 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Abs. 6 AsylG ab der förmlichen Stellung des Asylantrags und der Zuständigkeit Deutschlands sowie der Anwesenheit der asylsuchenden Person hier.

¹² Vgl. Gesetzesbegründung, a. a. O. (Fn. 5), S. 35.

BEISPIEL

Solange noch ein sog. Dublin-Verfahren läuft zwecks Klärung, ob ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union für den Asylantrag zuständig ist, darf das BAMF diesen noch nicht inhaltlich prüfen und daher auch nicht entscheiden. Erst wenn Deutschland sicher zuständig und die asylsuchende Person gegebenenfalls aus einem anderen Mitgliedstaat rücküberstellt ist, also auch angehört werden kann, beginnt der Fristlauf.

Für die Fristen sieht §24 Abs.4 Satz 1 AsylG wie zuvor die regelmäßige Entscheidungsfrist von sechs Monaten vor. Vor Ablauf von sechs Monaten erhobene Untätigkeitsklagen nach §75 VwGO auf Entscheidung des BAMF sind zwar bereits nach drei Monaten prozessual zulässig, aber noch unbegründet, da die Gesetzgebung selbst die Entscheidungsfrist von sechs Monaten als angemessene Frist für die Asylantragsbearbeitung festgelegt hat.¹³ Das Verwaltungsgericht kann eine solche Klage daher entweder als unbegründet abweisen oder dem BAMF eine nach Ablauf der sechs Monate endende Frist zur Entscheidung setzen, sodass sich die Klage nach fristgerecht ergangener Entscheidung erledigt.

Das BAMF kann die Frist nach §24 Abs.4 Satz 2 AsylG ausnahmsweise auf höchstens 15 Monate verlängern, wenn entweder sich in tatsächlicher oder recht-

licher Hinsicht komplexe Fragen ergeben oder eine große Zahl von Asylsuchenden gleichzeitig Anträge stellt, weshalb es in der Praxis besonders schwierig ist, das Verfahren innerhalb der sechsmonatigen Frist abzuschließen. Die Verlängerung ist außerdem möglich, wenn die asylsuchende Person ihren Mitwirkungspflichten nach §15 AsylG nicht nachgekommen ist. Eine weitere Verlängerung um höchstens drei Monate ist nur ausnahmsweise nach §24 Abs.4 Satz 3 AsylG möglich, um eine angemessene und vollständige Prüfung des Antrags zu gewährleisten.

BEISPIEL

Benötigt das BAMF zur Entscheidung ein medizinisches Gutachten, das nicht innerhalb von sechs Monaten eingeholt werden kann, kommt eine Fristverlängerung auf 15 Monate in Betracht. Liegt das erforderliche Gutachten z.B. wegen Kapazitätsengpässen in der begutachtenden Klinik auch nach 15 Monaten nicht vor, darf das BAMF die Frist auf maximal 18 Monate verlängern. Bei jeder Verlängerung aber muss es eine Ermessensentscheidung treffen und über deren Gründe und die voraussichtliche Entscheidungsfrist nach §24 Abs.8 AsylG informieren.

Liegt vorübergehend eine ungewisse Lage im Herkunftsstaat vor (z.B. Regimewechsel), darf das BAMF das Verfahren vorläufig aussetzen, muss aber mindestens alle sechs Monate die Lage in dem Herkunftsstaat prüfen und hierüber

¹³ Vgl. ebd., S. 34.

informieren sowie in der Entscheidungshöchstfrist von 21 Monaten aus § 24 Abs. 7 AsylG dennoch entscheiden.

5. Regelungen zu Erlöschen, Widerruf und Rücknahme der Schutzberechtigung in §§ 72 ff. AsylG

In der Neufassung des § 72 AsylG wird ein automatisches Erlöschen von asylrechtlichem und internationalem Schutz auf die beiden Fälle des freiwilligen Verzichts oder des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit verengt.

BEISPIEL

Bisher erlosch nach § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG ein Schutz als Flüchtling, wenn eine schutzberechtigte Person wieder einen Reisepass ihres Herkunftsstaats erlangte. Künftig befugt dies im Einzelfall nur zu einem behördlichen Widerruf nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AsylG.

Weiter gestaltet die Novelle vor allem die Regelungen zu Widerruf und Rücknahme in §§ 73 ff. AsylG grundlegend um: Bisher waren diese Vorschriften nach den inhaltlichen Schutznormen (Asyl, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz, Abschiebungsschutz) gegliedert. Künftig gibt es jeweils eine inhaltliche Norm für alle Schutzformen in § 73 AsylG, eine Norm zu den Auswirkungen auf akzesorisch geschützte Familienangehörige in § 73a AsylG und eine Norm zu den formellen Verfahrensregelungen in § 73b

AsylG sowie eine Regelung für ausländische Anerkennungen als Flüchtling in § 73c AsylG.¹⁴ Daraus ergeben sich neben inhaltlichen Anpassungen an das Unionsrecht vor allem Verschiebungen in der Regelungsreihenfolge.

Von besonderer Praxisrelevanz ist die Streichung der bisher spätestens nach drei Jahren erforderlichen Überprüfung einer früher zuerkannten Schutzberechtigung nach § 73 Abs. 2a Satz 1 AsylG. Stattdessen erfolgt nach § 73b Abs. 1 AsylG nur noch eine anlassbezogene Überprüfung, wenn dem BAMF z. B. durch Ausländer- oder Strafverfolgungsbehörden Sachverhalte mitgeteilt werden, welche eine Rücknahme oder einen Widerruf rechtfertigen können. Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass die Zahl der erfolgten Widerrufe und Rücknahmen in den vergangenen Jahren durchschnittlich bei unter fünf Prozent gelegen, zugleich die Regelüberprüfung aber erhebliche Kapazitäten des BAMF gebunden habe.¹⁵ Das ergibt eine gewisse Entlastung des BAMF von im Ergebnis überflüssigen Regelüberprüfungen. Andererseits steht zu befürchten, dass aus dem nur vorübergehenden humanitären Schutz nun ein Schutz auf Dauer wird, was dem Prinzip des Schutzes auf Zeit (z. B. in Art. 1 C Nr. 5 Genfer Flüchtlingskonvention) widerspricht.¹⁶

¹⁴ Art. 1 Nr. 15 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, S. 8 ff., S. 39 ff.

¹⁵ Ebd., S. 9 f., S. 40.

¹⁶ Vgl. ebenso Heusch/Houben, NVwZ 2023, 7 (12).

III. Wichtige Änderungen des Asylgerichtsverfahrens

Im Asylprozessrecht liegen besonders praxisrelevante Neuregelungen in der Einführung einer Tatsachenrevision zum Bundesverwaltungsgericht und in Einzelanpassungen für die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte bei Befangenheitsanträgen, BAMF-Neuentscheidungen anhängiger Dublin-Klageverfahren und für Entscheidungen im schriftlichen Verfahren:

1. Befangenheitsanträge vor und in der mündlichen Verhandlung nach § 74 Abs. 3 AsylG

Nach allgemeinen Regeln gilt für Richter und Richterinnen, gegen die ein Befangenheitsantrag gestellt ist, nach § 47 Abs. 1 ZPO i. V. m. § 54 Abs. 1 VwGO grundsätzlich ein Tätigkeitsverbot im betroffenen Verfahren, bis der Antrag abgelehnt worden ist, ansonsten sind sie dauerhaft ausgeschlossen. Dadurch kann sich das Verfahren verzögern. Eine Ausnahme für in der mündlichen Verhandlung gestellte Befangenheitsanträge wird durch § 74 Abs. 3 AsylG nun zeitlich erweitert auf binnen drei Werktagen vor (oder in) dem Termin zur mündlichen Verhandlung gestellte Befangenheitsanträge. Der Termin kann unter Mitwirkung der abgelehnten Richter und Richterinnen durchgeführt oder fortgesetzt werden, wenn die Entscheidung über die Ablehnung eine Vertagung der Verhandlung erfordern würde. Die Gesetzgebung

will sicherstellen, dass eine mündliche Verhandlung nicht durch einen kurz vor dem Termin gestellten Befangenheitsantrag verhindert und der Asylprozess durch rechtsmissbräuchliche Befangenheitsanträge verzögert wird.¹⁷

BEISPIEL

Wird ein Befangenheitsantrag am Tag der Verhandlung gestellt, muss erst gerichtsintern geklärt werden, ob rechtzeitig darüber entschieden werden kann. Nur wenn dies nicht möglich ist (z. B. Verhinderung der zuständigen Kammer und der Ersatzrichter und Ersatzrichterinnen wegen eigener Termine), droht eine Verlegung des Termins und kann die Ausnahmeregelung überhaupt greifen.

2. Die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung in § 77 Abs. 4 AsylG

Bisher wenden die Verwaltungsgerichte § 101 Abs. 2 VwGO an, wonach sie ohne mündliche Verhandlung über eine Klage entscheiden können. Dazu benötigen sie das Einverständnis der Beteiligten und fragen sie hierzu unter Fristsetzung an. Der neu eingefügte § 77 Abs. 2 AsylG erweitert diese Möglichkeit in bestimmten Fällen anwaltlich vertretener Schutzsuchender. Damit sollen einfach gelagerte Fälle, in denen es nicht um den Erhalt oder Fortbestand einer Schutzberechtig-

¹⁷ Vgl. Gesetzesbegründung, a. a. O. (Fn. 5), S. 42. Zweifelnd Heusch/Houben, NVwZ 2023, 7 (12).

gung geht, beschleunigt werden.¹⁸ Auf Antrag von Beteiligten muss aber mündlich verhandelt werden, worauf die Beteiligten von dem Gericht hinzuweisen sind.

BEISPIEL

Wird in der Klageschrift vorsorglich ein Antrag auf mündliche Verhandlung gestellt, ist die Anwendung des § 77 Abs. 2 AsylG bereits blockiert. Gibt das Verwaltungsgericht nun einen Hinweis nach § 77 Abs. 2 AsylG, kann es trotzdem nur im schriftlichen Verfahren entscheiden, wenn der Kläger ausdrücklich auf diesen Antrag verzichtet. Im Ergebnis fragt das Verwaltungsgericht also einfacher einen Verzicht nach § 101 Abs. 2 VwGO an.

3. Die gesetzliche Klageänderung in Dublin-Verfahren in § 77 Abs. 4 AsylG

Wird gegen einen Dublin-Bescheid des BAMF und damit gegen eine Zuständigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaats (statt Deutschlands) geklagt, ist nur diese Frage der Streitgegenstand, nicht die Schutzbedürftigkeit der klagenden Person. Läuft die Überstellungsfrist ab, wird der angefochtene Bescheid rechtswidrig, üblicherweise vom BAMF zurückgenommen und das Klageverfahren nach übereinstimmender Erledigterklärung der Beteiligten eingestellt. Nun führt das BAMF ein Asylverfahren durch und

entscheidet in einem neuen Bescheid über die Schutzberechtigung. Wird sie verneint, kann hiergegen eine neue Klage erhoben werden. Das bedeutet: Die formelle Zuständigkeit Deutschlands und die materielle Schutzberechtigung der asylsuchenden Person werden in je zwei getrennten behördlichen und gerichtlichen Verfahren – beim Verwaltungsgericht auch gegebenenfalls in zwei getrennten, weil jeweils spezialisierten Kammern – entschieden.

Das will die Gesetzgebung durch § 77 Abs. 4 AsylG beschleunigen: Erlässt das BAMF während des Klageverfahrens gegen seinen formellen Dublin-Bescheid einen neuen Bescheid und lehnt den Asylantrag materiell als unbegründet ab, so wird dieser automatisch Gegenstand des Verfahrens, sobald das BAMF den neuen Bescheid dem Verwaltungsgericht übersendet. So soll nur ein Asylprozess geführt werden. Diese gesetzliche Klageänderung vermindert aber nicht die Arbeit für das Verwaltungsgericht, weil der bisherige Prozessstoff (Bescheid über die Zuständigkeit) gegen einen neuen Prozessstoff (Bescheid über die Schutzberechtigung) ausgetauscht und dieser erst aufbereitet werden muss. Zudem muss das geänderte Klageverfahren gegebenenfalls intern an eine andere Kammer des Verwaltungsgerichts abgegeben werden. Ob darin eine Beschleunigung liegt, mag bezweifelt werden.

¹⁸ Vgl. Gesetzesbegründung, a. a. O. (Fn. 5), S. 41.

4. Die neuartige Tatsachenrevision in § 78 Abs. 8 AsylG

Große Hoffnungen setzt die Gesetzgebung in die Einführung einer Tatsachenrevision in § 78 Abs. 8 AsylG zum Bundesverwaltungsgericht.¹⁹ Das Bundesverwaltungsgericht ist im Verwaltungsprozess grundsätzlich Rechtsmittelinstanz und an die tatsächlichen Feststellungen in den Klageverfahren nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden. Nun soll es auch Tatsachen bezüglich der Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat feststellen und so eine bisher uneinheitliche Beurteilung der Vorinstanzen durch sogenannte Länderleitentscheidungen vereinheitlichen. An die individuellen Feststellungen der Vorinstanzen bleibt es dabei aber gebunden.

BEISPIEL

Ob alleinstehenden Frauen generell eine Rückkehr in einen bestimmten Herkunftsstaat zumutbar ist oder dort schutzrelevante Gefahren drohen, ist einer allgemeinen Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht zugänglich. Ob eine Frau im Einzelfall aber alleinstehend oder verheiratet ist, bleibt als individuelle Tatsache der Feststellung der Vorinstanzen vorbehalten.

Die neue Tatsachenrevision steht nur offen, wenn ein Oberverwaltungsgericht erstens in der Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat von jener durch ein anderes Oberverwaltungsgericht oder durch das Bundesverwaltungsgericht abweicht und zweitens die Revision aus diesen Gründen zugelassen hat. Die Beteiligten des Asylprozesses hingegen können eine Tatsachenrevision weder beantragen oder erzwingen. Auch die Verwaltungsgerichte können keine Sprungrevision für eine Tatsachenrevision zulassen.

Gesetzlich ungeregt ist, wie und für wie lange eine Länderleitentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts für die Vorinstanzen bindend ist. Anders als revisionsgerichtlich geklärte Rechtsfragen binden in der Tatsachenrevision ergangene Beurteilungen die nachgeordneten Verwaltungsgerichte nicht unmittelbar. Sie werden sich daran orientieren, weil dies ihre Entscheidung im Einzelfall erleichtert. Aber die Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat kann sich ändern und die einer Beurteilung bisher zugrunde gelegte Tatsachengrundlage kann sich dadurch überholen. Da alle Verwaltungsgerichte nach § 86 Abs. 1 VwGO dem Amtsermittlungsgrundsatz und nach § 77 Abs. 1 AsylG einer aktuellen Entscheidungsgrundlage verpflichtet sind,²⁰

¹⁹ Art. 1 Nr. 19 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, S. 11, 42 f. i. d. F. BT-Drs. 20/4703, S. 7. Dazu auch Dörig, NVwZ 2023, 379.

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 25.4.2018 – 2 BvR 2435/17 – Asylmagazin 9/2018, S. 313 ff.; Beschluss vom 27.3.2017 – 2 BvR 681/17 – [asyl.net: M24951](https://www.asyl.net/M24951); und BVerfG, Beschluss vom 21.4.2016 – 2 BvR 273/16 – [asyl.net: M23800](https://www.asyl.net/M23800), Asylmagazin 6/2016.

können sie bei erheblichen Tatsachenänderungen nicht mehr an die Beurteilung gebunden sein.

Wann genau dies der Fall ist, muss mangels gesetzlicher Regelung einer revisionsgerichtlichen Klärung anheimgestellt bleiben. Das Bundesverwaltungsgericht wird im Zuge der neuen Tatsachenrevision also nicht nur Tatsachen-, sondern vor allem einige neue Rechtsfragen zu klären haben. Dass die Oberverwaltungsgerichte nach § 79 Abs. 2 AsylG unter Aufhebung eines erstinstanzlichen Urteils das Verfahren an ein Verwaltungsgericht zurückverweisen können, wobei dieses an die rechtliche und tatsächliche Beurteilung des Oberverwaltungsgerichts nach § 79 Abs. 2 Satz 2 AsylG gebunden ist, sichert nur die Bindung an die obergerichtliche Beurteilung zwischen erster und zweiter, aber nicht gegenüber der dritten Instanz. Ausdrücklich kommt es nur auf die Abweichung von der Beurteilung der allgemeinen Lage des Oberverwaltungsgerichts an, nicht von jener des Bundesverwaltungsgerichts.

Offen ist erstens, wie die Oberverwaltungsgerichte künftig ihre Zulassung so formulieren, dass daraus fallübergreifende Erkenntnisse gewonnen werden können, aber nicht Rechts- und Tatsachenfragen vermischt werden. Offen ist zweitens, wie verhindert werden kann, dass Tatsachenrevisionen mehrerer Oberverwaltungsgerichte zu demselben Herkunfts- oder Zielstaat anhängig werden, wenn die Bewertung dieselben Tatsachen betrifft. Offen ist drittens die genaue Abgrenzung individueller von allgemeinen Tatsachen für die un-

terschiedliche Bindungswirkung: Das Bundesverwaltungsgericht ist weiterhin nicht zu einzelfallbezogenen Ermittlungen befugt, sondern an jene der Vorinstanzen gebunden und nur zur Bewertung und gegebenenfalls ergänzenden Ermittlung der allgemeinen Tatsachen nach § 78 Abs. 8 Satz 4 AsylG i. V. m. § 137 Abs. 2 VwGO berechtigt.

Insgesamt ist noch nicht absehbar, ob die Verfahrensverzögerung paralleler Verfahren in den Vorinstanzen, welche diese wohl nach § 94 VwGO bis zur Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht werden aussetzen müssen, durch die Verfahrensbeschleunigung nach Vorliegen der Länderleitentscheidung aufgewogen wird. Diese ungeklärten Fragen rechtfertigen es, dass die Neuregelung gemäß § 78 Abs. 8a AsylG drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden soll.

IV. Das Experiment des neuen Asylprozessrechts

Die Gesetzgebung hat im Bereich des Asylverfahrensrechts bewährte Regelungen unionsrechtskonform weiterentwickelt und dazu auch zeitgemäße technische Möglichkeiten der Sprach- und Tonübertragung eröffnet. Im Bereich des Asylprozessrechts hingegen hat sie mehrere Neuregelungen getroffen, die – insbesondere die Tatsachenrevision – geradezu experimentellen Charakter haben. Darin, wie auch bei der Entscheidung ohne mündliche Verhandlung über § 101

Abs.2 VwGO hinaus, bei der gesetzlichen Klageänderung in Abweichung von §91 VwGO und bei der vorverlagerten Ausnahme zum Tätigkeitsverbot bei Befangenheitsanträgen entwickelt sich das Asylprozessrecht noch weiter weg vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht. Erst die Zukunft wird zeigen, wie sich die Neuregelungen in der behördlichen und gerichtlichen Praxis bewähren.

Standards in der Beratung von schutzsuchenden Menschen

Im Fokus: Asylverfahrensberatung

Inhalt

- I. Rechtlicher Rahmen
 - 1. § 12a Asylgesetz
 - 2. Das Rechtsdienstleistungsgesetz
 - Tabelle: Die »Beratungsampel«
- II. Qualitätsstandards in der Asylverfahrensberatung
 - 1. Sozialanwaltschaftliches Beratungsverständnis
 - 2. Qualifikation der Beratungsfachkräfte
 - 3. Qualitätssicherung
 - 4. Adäquate Rahmenbedingungen für die Beratung
- III. Fazit

Tabelle

Die »Beratungsampel«

Die Wohlfahrtsverbände sowie Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International, die Flüchtlingsräte oder die Refugee Law Clinics bieten seit Jahren, teils Jahrzehnten, unentgeltliche rechtliche Beratung für Schutzsuchende und zugewanderte Menschen an. Das Angebot ist breit und reicht von Asylverfahrensberatung über Migrations- und Integrationsberatung bis hin zu Rückkehr- und Perspektivberatung. Hinzu kommen spezialisierte Beratungsangebote, etwa zum Familiennachzug und zu bleiberechtlichen Aufenthaltsperspektiven. So unterschiedlich wie die Zielgruppen und Schwerpunkte der Beratungsangebote ist auch ihre Finanzierung, die in der Regel über Bundesmittel, EU-Mittel, Landesmittel, kommunale Mittel, sonstige Drittmittel oder Spenden erfolgt.

Die verschiedenen Angebote eint, dass sie den Ratsuchenden niedrigschwellig Orientierung und Hilfe beim Ankommen und Leben in Deutschland und beim Zurechtfinden im bürokratischen Zusammenspiel von Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Ausländerbehörde und weiteren Behörden bieten können. Die Ratsuchenden wer-

* Die Autorin ist Referentin Grundlagen Flucht im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes in Berlin. Sie ist darüber hinaus als Team-Supervisorin der Refugee Law Clinic Berlin tätig. E-Mail: i.matthes@drk.de.

den dabei unterstützt, ihre Rechte geltend zu machen und ihren behördlichen Pflichten nachzukommen. Sie können so selbstbestimmte Entscheidungen treffen. Dies stärkt häufig das Selbstbewusstsein der Betroffenen und kann ihnen ein Gefühl von Selbstwirksamkeit (zurück)geben.

2023 stehen erstmals Bundesmittel im Umfang von 20 Millionen Euro für eine behördenunabhängige Asylverfahrensberatung bereit.¹ Im Gesetzgebungsverfahren wurde eine Erhöhung auf bis zu 80 Millionen Euro Fördervolumen in Aussicht gestellt. Dies spiegelt sich jedoch nicht im jüngst veröffentlichten Entwurf des Bundeshaushalts 2024 wider, der wie im Vorjahr eine Förderung von 20 Millionen Euro vorsieht und somit keinen Aufwuchs und Ausbau des Programms.

Die Verbände haben sich zusammen mit UNHCR Deutschland seit langem für die Etablierung eines solchen Programms eingesetzt. Bereits 2017 realisierten das BAMF und drei Wohlfahrtsverbände² gemeinsam ein Pilotprojekt, bei dem in drei Ankunftszentren³ behördenunabhängige Asylverfahrensberatung durch Beratungsfachkräfte der Verbände durchgeführt wurde. Obwohl das Projekt vom Forschungszentrum des BAMF in Zusammenarbeit mit UNHCR

Deutschland positiv evaluiert wurde,⁴ konnte die tatsächliche konzeptionelle Entwicklung der bundesgeförderten Asylverfahrensberatung erst beginnen, nachdem SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP in ihrem Koalitionsvertrag vom 7.12.2021⁵ die Einführung einer flächendeckenden, behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung vereinbart hatten. Das BMI und das BAMF bezogen die Verbände in die Konzeptionierung des Förderprogramms mit ein. Die entsprechende Gesetzesänderung trat am 1.1.2023 in Kraft.

Der Schwerpunkt dieses Beitrags liegt auf der Asylverfahrensberatung der Wohlfahrtsverbände, die von hauptamtlichen Beratungsfachkräften angeboten wird. Anlässlich des Starts des neuen Bundesprogramms wird dargelegt, welche gesetzlichen Vorgaben bei der Asylverfahrensberatung gelten und welchen Qualitätsstandards entsprochen werden muss, damit die Beratung die oben beschriebene positive Wirkung entfalten kann.

¹ Der Förderaufruf des BAMF findet sich hier bei bamf.de unter »SharedDocs/AsylFlüchtlingsschutz/Asylverfahren« (zuletzt abgerufen am 3.7.2023).

² Diakonie Deutschland, Deutscher Caritasverband und Deutsches Rotes Kreuz.

³ Bonn, Lebach und Gießen.

⁴ Der Evaluationsbericht wurde nicht offiziell veröffentlicht, er ist aber unter <https://tinyurl.com/mrmdy24z> zu finden (zuletzt abgerufen am 18.7.2023).

⁵ Zu finden bei [bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de) oder direkt unter <https://tinyurl.com/4r98ba77> (zuletzt abgerufen am 3.7.2023).

I. Rechtlicher Rahmen

1. § 12a Asylgesetz

Der neu gefasste § 12a Abs. 1 S. 1 Asylgesetz (AsylG)⁶ lautet:

»Der Bund fördert eine behördenunabhängige, ergebnisoffene, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung.«

Damit entspricht das Gesetz im Wesentlichen dem Verständnis der Wohlfahrtsverbände von Asylverfahrensberatung.⁷ Mit den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen befasst sich der Beitrag von Manuel Armbruster in dieser Broschüre ab S. 3.

2. Das Rechtsdienstleistungsgesetz

Das Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) trat am 1.7.2008 in Kraft und ersetzte das

Rechtsberatungsgesetz (RBerG). Es dient dem Zweck, die Rechtsuchenden, den Rechtsverkehr und die Rechtsordnung vor unqualifizierten außergerichtlichen Rechtsdienstleistungen zu schützen (§ 1 Abs. 1 RDG). Als Rechtsdienstleistung ist dabei jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten zu verstehen, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert (§ 2 Abs. 1 RDG).

Unter engen Voraussetzungen ermöglicht das RDG die rechtliche Beratung durch Personen, die nicht zum Richter*innenamt zugelassen sind, also nicht zwei juristische Staatsexamina abgelegt haben. Nur aufgrund dieser Ausnahmeregelung ist es möglich, dass Verbände und andere Nichtregierungsorganisationen in großem Umfang Beratung anbieten können und dürfen, die zumindest auch Rechtsdienstleistungen enthält.

Voraussetzung dafür, dass auch sogenannte »Nicht-Jurist*innen« Rechtsdienstleistungen erbringen können, ist die Anleitung durch eine Person mit Befähigung zum Richter*innenamt (§ 6 Abs. 2 S. 1 2. Alternative RDG), also durch sogenannte Volljurist*innen. Diese Anleitung erfordert gemäß § 6 Abs. 2 S. 2 RDG eine an Umfang und Inhalt der zu erbringenden Rechtsdienstleistungen ausgerichtete Einweisung und Fortbildung sowie eine Mitwirkung bei der Erbringung der Rechtsdienstleistung, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist.⁸

⁶ Zuletzt geändert durch das Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, in Kraft getreten am 1.1.2023, BGBl. I, Nr. 56, S. 2817.

⁷ Siehe etwa Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW): Unabhängige Asylverfahrensberatung. Ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens, 14.11.2017; BAGFW: Bundesgeförderte, qualifizierte und behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (§ 12a Asylgesetz). Neue gesetzliche Aufgaben der Wohlfahrtsverbände, 12.9.2019; und BAGFW: Eckpunkte für die Einführung einer bundesfinanzierten behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung, 24.3.2022; alle abzurufen bei bagfw.de unter »Veröffentlichungen/Stellungnahmen« (zuletzt abgerufen am 3.7.2023).

⁸ Siehe Stephan Hocks: Die juristische »Anleitung« nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz. Qualifizierte Begleitung von Beratenden am Beispiel der Refugee Law Clinic Gießen, Asylmagazin 10–11/2018, S. 336–339.

Tabelle: Die »Beratungsampel«

Schematische Darstellung zulässiger Rechtsdienstleistungen nach dem RDG*

| Nicht zulässig | Nur unter Anleitung zulässig | Keine Rechtsdienstleistung |
|----------------------------------|---|--|
| a. Gegenüber Klient*innen | | |
| | Konkrete Vorbereitung auf die Anhörung im Asylverfahren | Allgemeine Informationen über das Asylverfahren |
| | Beratung zur konkreten Zuständigkeit gemäß der Dublin III-VO | Allgemeine Erläuterungen zum Dublin-Verfahren |
| | Beratung zu konkreten Optionen der Familienzusammenführung | Allgemeine Erläuterungen zum Familiennachzug und Ausfüllhilfe beim Terminvergabesystem des Auswärtigen Amtes |
| b. Gegenüber Behörden | | |
| | Beratung und Hilfe bei der Formulierung eines Widerspruches Einreichen eines Widerspruches mit Unterschrift des*der Beratenen (diese*r muss bevollmächtigt werden) | Reine Formulierungshilfe ohne rechtliche Bewertung und Rat |
| | | Sachstandsabfrage bei Behörde (Sozialamt/BAMF/Ausländerbehörde) im Namen der Klient*innen |
| | Rechtliche Bewertung des Antrages | Ausfüllhilfe bei Anträgen (Ausländerbehörde, Jobcenter, Bundesagentur für Arbeit, Botschaften) |
| | Persönliche Begleitung zur Behörde zur Sachverhaltsaufklärung Persönliche Verhandlungen mit Behörde zu konkreter Problemstellung (Bevollmächtigung ist notwendig) | Persönliche Begleitung zur Behörde zur moralischen Unterstützung und/oder Sprachmittlung |

* Quelle: AWO Bundesverband e.V.: Das Rechtsdienstleistungsgesetz – Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Beratung in den Migrationsfachdiensten. 2. Auflage 2020, abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen« / »Arbeitshilfen zum Aufenthaltsrecht«.

| Nicht zulässig | Nur unter Anleitung zulässig | Keine Rechtsdienstleistung |
|---|--|---|
| c. Gegenüber dem Gericht | | |
| Direkter Kontakt mit Gerichten | Begleitung zur Rechtsantragsstelle und Vortrag von klagerelevanten Gründen | Kontakt mit der Rechtsantragsstelle zur Ankündigung und/oder als moralische Begleitung |
| Vertretung der Klient*innen (Schreiben ans Gericht im Namen der Klient*innen mit Unterschrift der beratenden Person und/oder Briefkopf der Beratungsstelle) | Hilfe bei Schreiben an Gericht, die die Klient*innen selbst unterschreibt Ggf. Hilfe bei der Formulierung der Klagebegründung (dies sollte in der Regel jedoch von qualifizierten Anwält*innen übernommen werden) | |
| Ungefragt Äußerungen im Gerichtstermin | | Begleitung zur seelischen Unterstützung bei Gerichtsterminen (im Zuschauerbereich) |
| d. Sonstiges | | |
| | Beratung zur Härtefallkommission | Weiterleitung an die Härtefallkommission |
| | Vereinbarung von Ratenzahlung** | |
| | | Anruf bei Verkehrsunternehmen zur Klärung wegen Fahrens ohne Fahrschein Ausfüllhilfe Sachverhaltsaufklärung Vermittlung an andere Beratungsstellen oder Fachdienste Bereitstellung und Weiterverteilung von Informationsmaterial zu bestimmten Themengebieten mit rechtlichen Informationen Hilfen bei der Arbeits- und Wohnungssuche Anmeldung bei Einrichtungen der Daseinsvorsorge, z. B. Kita und Schule, VHS, Stadtwerke |
| Beratung in Steuersachen (hierunter fällt auch die Beratung zu Kindergeld) | | |

** Durch Beantragung von Ratenzahlung/Stundung wird die Forderung anerkannt. Dies ist zum Nachteil der Ratsuchenden, wenn die Forderung unrechtmäßig geltend gemacht wird oder schon verjährt ist (und daher nicht mehr durchsetzbar).

Eine Übersicht dazu, welche Beratungsleistungen im Rahmen des Rechtsdienstleistungsgesetzes zulässig sind und welche nicht, enthält die »Beratungsampel« (in dieser Broschüre auf S. 34–S. 35). Findet diese Anleitung nicht statt und wird die Rechtsdienstleistung also unqualifiziert erbracht, kann die zuständige Behörde⁹ der Beratungsfachkraft oder dem Träger die weitere Erbringung von Rechtsdienstleistungen verbieten (§ 9 RDG).

§ 6 ABS. 2 RDG

(2) ¹Wer unentgeltliche Rechtsdienstleistungen außerhalb familiärer, nachbarschaftlicher oder ähnlich enger persönlicher Beziehungen erbringt, muss sicherstellen, dass die Rechtsdienstleistung durch eine Person, der die entgeltliche Erbringung dieser Rechtsdienstleistung erlaubt ist, durch eine Person mit Befähigung zum Richteramt oder unter Anleitung einer solchen Person erfolgt. ²Anleitung erfordert eine an Umfang und Inhalt der zu erbringenden Rechtsdienstleistungen ausgerichtete Einweisung und Fortbildung sowie eine Mitwirkung bei der Erbringung der Rechtsdienstleistung, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist.

Im neuen Bundesprogramm der Asylverfahrensberatung können Mittel für die juristische Anleitung beantragt werden.¹⁰ Es bietet sich an, dass die Trägerorganisationen eine Honorarvereinbarung mit Anwält*innen abschließen, die in der Nähe der Beratungsstellen praktizieren und die landes- bzw. sogar ortsspezifischen Besonderheiten kennen. Infrage kommen Mitglieder der etablierten Rechtsberaterkonferenz¹¹, aber auch andere Anwält*innen oder Volljurist*innen mit Praxiserfahrungen und vertieften Kenntnissen im Asyl- und Aufenthaltsrecht. In welchen Formaten die Anleitung geschehen soll, ist grundsätzlich den Trägerorganisationen und der vertraglichen Ausgestaltung mit der anleitenden Person überlassen. Es bieten sich Schulungen für übergeordnete Fragestellungen und rechtliche Änderungen sowie regelmäßige (z. B. wöchentliche) Austauschformate zu einzelfallbezogenen Fragen an.

Durch diese enge Anbindung an die anleitende juristisch ausgebildete Person wird zum einen gewährleistet, dass die ratsuchenden Personen eine juristisch korrekte Beratung erhalten. Zum anderen profitieren auch die Beratungsfachkräfte selbst, da sie sich stets rückversichern können und damit ihre eigenen Fähigkeiten, Kenntnisse und Grenzen

⁹ In den meisten Ländern ist ein Landgericht oder ein Oberlandesgericht zuständig.

¹⁰ Siehe dazu auch das BAGFW-Konzeptpapier zur Sicherstellung der juristischen Anleitung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes im Rahmen der bundesfinanzierten, behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung (Stand 22.5.2023). Aktuell nicht online verfügbar.

¹¹ Webseite: www.rechtsberaterkonferenz.de.

besser einschätzen lernen. Im besten Fall entsteht eine gute kollegiale Zusammenarbeit, die allen Beteiligten zugutekommt.¹²

II. Qualitätsstandards in der Asylverfahrensberatung

Mit Qualitätsstandards in der Beratungsarbeit sind Vorgaben, Regelungen und Richtlinien gemeint, die im Beratungsprozess eingehalten bzw. berücksichtigt werden müssen. Sie ergeben sich aus dem Selbstverständnis und dem Leitbild der Trägerorganisationen sowie aus den Vorgaben des Zuwendungsgebenden. Die Standards sollen die hohe Qualität der Beratungsarbeit sicherstellen und den Beratungsfachkräften Orientierung bei der Beratungstätigkeit vermitteln.¹³ Die folgenden Punkte beschreiben die Qualitätsstandards der Verbände im Hinblick auf die Asylverfahrensberatung.

¹² Zur Zusammenarbeit von Sozialarbeit und Anwaltschaft siehe die Broschüre des DRK: Besser zusammen. Schnittstellen zwischen sozialarbeiterischer und anwaltlicher Tätigkeit, 2020, abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen/Arbeitshilfen« (zuletzt abgerufen am 3.7.2023).

¹³ Siehe Verhaltenskodex Asylverfahrensberater*innen, Anlage 2 zu BAGFW: Bundesgeförderte, qualifizierte und behördenunabhängige Asylverfahrensberatung, a. a. O. (Fn. 7).

1. Sozialanwaltschaftliches Beratungsverständnis¹⁴

Der Beratung durch die Wohlfahrtsverbände liegt ein sozialanwaltschaftliches Verständnis zugrunde. Dies gilt für die Asylverfahrensberatung genauso wie für die Migrationsberatung oder die Rückkehr- und Perspektivberatung. Gemeint ist zunächst eine innere Haltung gegenüber der ratsuchenden Person, die als selbstbestimmtes Individuum mit Fähigkeiten und Stärken wahrgenommen und wertgeschätzt wird. Dabei wird anerkannt, dass zugewanderte Menschen in Deutschland strukturellen und rechtlichen Einschränkungen unterworfen sind. Die Beratung zielt darauf ab, die ratsuchende Person bestmöglich über ihre Pflichten, vor allem aber über ihre Rechte und ihre Ansprüche aufzuklären, sodass sie gestärkt und in die Lage versetzt wird, diese mittelfristig selbst geltend zu machen. Dies gelingt vor allem dann, wenn die Beratung **individuell** und **ergebnisoffen, unabhängig, freiwillig** und **vertraulich** erfolgt.

Im Beratungsprozess stehen stets die **individuellen Interessen** der ratsuchenden Person im Zentrum. Die Asylverfahrensberatung unterstützt die Asylsuchenden bei der Wahrnehmung dieser Interessen mit rechtsstaatlichen Mitteln. In der Beratungspraxis geht es meist

¹⁴ Siehe Ruth Weinzierl: Asylverfahrensberatung in Deutschland. Zur aktuellen Debatte über Stärkung und Standards unabhängiger Beratungsangebote, in: Asylmagazin 7–8/2017, Beilage »Beratung und Rechtsschutz im Asylverfahren«, S. 9–16.

um Ziel und Zweck, Ablauf, Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten, Verfahrensgarantien, Handlungsmöglichkeiten sowie Rechtsfolgen des Asylverfahrens. Die Asylverfahrensberatung kann bei der Vorbereitung auf die Anhörung unterstützen, aber auch alternative Handlungsoptionen bei fehlenden Erfolgsaussichten oder nach Ablehnung des Asylantrags aufzeigen. Der ratsuchenden Person werden mögliche Handlungsoptionen sowie deren Vor- und Nachteile verständlich vermittelt, sodass sie selbstbestimmte Entscheidungen in den nächsten Verfahrensschritten treffen kann. Das Ergebnis der Beratung kann niemals von vorneherein klar sein, sondern wird von der Beratungsfachkraft und der ratsuchenden Person gemeinsam erarbeitet. Dabei sind allein deren Interessen und Bedürfnisse maßgeblich für das Ergebnis der Beratung.

Der Grundsatz der **Unabhängigkeit der Beratung** hat verschiedene Facetten. Zunächst ist damit die Behördenunabhängigkeit der Beratung gemeint. Dies bedeutet, dass die Beratung nicht von einer Behörde selbst erbracht werden kann. Insbesondere ist das BAMF als Behörde, die über den Asylantrag entscheidet, nicht für die Durchführung der Beratung im oben genannten Sinne geeignet.¹⁵ Als staatliche Behörde ist das BAMF dem

Neutralitätsprinzip verpflichtet, eine Beratung mit Fokus auf die Interessen der ratsuchenden Person unter Anwendung des Rechtsdienstleistungsgesetzes ist somit aufgrund des eigenen Rollenverständnisses gar nicht möglich. Zudem schreibt das Subsidiaritätsprinzip den Vorrang freier, privater oder gesellschaftlicher Initiativen vor einem staatlichen Tätigwerden vor.¹⁶ Zur Behördenunabhängigkeit gehört weiterhin, dass eine Einflussnahme auf die Beratung durch fördermittelgebende oder andere staatliche Akteur*innen ausgeschlossen ist. Dies ist auch aus folgendem Grund bedeutsam: Viele Asylsuchende haben in ihrem Heimatland oder auf der Flucht negative Erfahrungen mit staatlichen Institutionen gemacht und begegnen deswegen auch in Deutschland staatlichen Stellen und ihren Bediensteten mit Vorsicht. Die Beratungspraxis zeigt, dass unabhängigen Institutionen meistens mehr Vertrauen entgegengebracht wird, und auch der Evaluationsbericht zum AVB-Pilotprojekt¹⁷ beschreibt, dass Informationen von unabhängigen Stellen bei den Ratsuchenden zu einer höheren

¹⁵ Ab 2019 war das BAMF selbst gemäß § 12a AsylG a.F. mit der Durchführung einer »unabhängigen staatlichen« Asylverfahrensberatung beauftragt. Dazu Inga Matthes: Die unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung. Folgen einer übereilten Gesetzgebung, Blog der DRK-Wohlfahrt, 15.2.2021, abzurufen bei drk-wohlfahrt.de unter »Blog« (zuletzt abgerufen am 3.7.2023).

¹⁶ Das Subsidiaritätsprinzip gilt im Staatsrecht, im Europarecht und auch im Sozialrecht und besagt, dass eine höhere staatliche oder gesellschaftliche Einheit erst dann helfend eingreifen und Funktionen an sich ziehen darf, wenn die Kräfte der untergeordneten Einheit nicht ausreichen, um die Funktion wahrzunehmen. Zum Subsidiaritätsgrundsatz im Bereich der Wohlfahrt siehe Neue Caritas Spezial: Subsidiaritätsgrundsatz. Rechte der freien Wohlfahrtspflege, 1/2017, abzurufen bei caritas.de unter »Dokumente« (zuletzt abgerufen am 3.7.2023).

¹⁷ Evaluationsbericht des BAMF, a.a.O. (Fn.4), S. 23.

subjektiven Akzeptanz des Verfahrens und zu einer höheren Bereitschaft führen, die Fragen vollumfänglich zu beantworten. Aus Sicht der Verbände bedarf es daher einer klar erkennbaren räumlichen, personellen und institutionellen Trennung der unabhängigen Asylverfahrensberatung von den staatlichen Strukturen vor Ort, etwa innerhalb der Erstaufnahmeeinrichtung, sodass eine Abgrenzung für die Ratsuchenden jederzeit möglich ist.

Aus dem Gebot der Unabhängigkeit ergibt sich außerdem die Verpflichtung der Trägerorganisationen, jede ratsuchende Person unabhängig von Herkunft, Religion, politischer Orientierung und weiterer Kriterien zu beraten. Aufgrund von Zuwendungsvorgaben ist die Zielgruppe der Beratung meist klar definiert. Wenn eine Person Rat sucht, die eindeutig nicht Teil der Zielgruppe des jeweiligen Beratungsangebots ist, erfolgt eine Verweisberatung an die nächstgelegene geeignete Beratungsstelle. Um dies gewährleisten zu können, ist es erforderlich, dass vor Ort ein gutes Netzwerk der verschiedenen Akteur*innen besteht.

Die Asylverfahrensberatung muss immer **freiwillig** sein, die ratsuchende Person bestimmt selbst, ob und wann sie Hilfe und Unterstützung annehmen möchte oder nicht. Eine Nicht-Inanspruchnahme des Angebots hat für die Asylsuchenden keine Nachteile zur Folge; die Möglichkeit, das Angebot später wahrzunehmen, bleibt davon unberührt. Darüber hinaus muss das Beratungsangebot für die Ratsuchenden niedrigschwellig erreichbar sein. In der Erstaufnahmeeinrichtung bedeutet dies, dass

die Asylsuchenden von Anfang an über das Angebot informiert werden. Mehrsprachige Plakate und Flyer weisen auf die Beratungsmöglichkeit hin, die Beratungsstelle ist gut ausgeschildert und barrierefrei zugänglich.

Nicht zuletzt muss die Beratung **vertraulich** sein. Ein besonderes Vertrauensverhältnis der ratsuchenden Person zur Beratungsfachkraft kann nur entstehen, wenn die Gespräche der Verschwiegenheit unterliegen und im gesamten Prozess die Vorgaben des Datenschutzes eingehalten werden. Die Asylverfahrensberatung arbeitet mit professionell ausgebildeten Übersetzer*innen, auf eine Übersetzung durch mitgebrachte Familienangehörige oder Bekannte sollte verzichtet werden. Nur mit schriftlicher Einwilligung der ratsuchenden Person werden persönliche Daten oder Informationen an Dritte weitergeben.

2. Qualifikation der Beratungsfachkräfte

Hier sind mehrere Ebenen zu unterscheiden: Zum einen wird eine formelle Qualifikation wie ein Hochschul- oder Fachhochschulabschluss oder eine vergleichbare Qualifikation vorausgesetzt. Zum anderen müssen die Beratungsfachkräfte weitere Kompetenzen mitbringen oder nach Einstellung zeitnah erwerben.

Formelle Einstellungsvoraussetzung ist gemäß der Stellenbeschreibung Asylverfahrensberatung zunächst ein abgeschlossenes Hochschulstudium der Sozialpädagogik, der Sozial- oder Rechtswissenschaft oder eine vergleichbare

Qualifikation.¹⁸ Letztere kann sich zum Beispiel aus einem anderen Abschluss in Verbindung mit Berufserfahrung in der Beratung bzw. im Migrationskontext ergeben. Eine schematische Einstufung verbietet sich, vielmehr kommt es auf die konkrete Konstellation an. Eine gewisse Flexibilität beim Zuwendungsgebenden sowie bei der Trägerorganisation ist hier insbesondere in Zeiten des Fachkräftemangels wünschenswert, um geeignete Quereinsteiger*innen gewinnen (und halten) zu können. In bereits etablierten Beratungsprogrammen der Verbände zeigt sich, dass so auch Menschen mit eigener Fluchterfahrung den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt finden oder sich beruflich weiter entwickeln können. Dies ist auch im Hinblick auf eine eigene personelle interkulturelle Vielfalt, welche die Verbände anstreben, unbedingt zu unterstützen und zu fördern.

Neben der formellen Qualifikation bedarf es **fachlicher Kompetenzen**, die bereits mitgebracht oder zu Beginn der Tätigkeit erlangt und später bei der Arbeit vertieft werden können. Erforderlich sind fundierte Fachkenntnisse im Asyl- und Aufenthaltsrecht, daneben Kenntnisse der Ursachen und Folgen von Flucht und Migration sowie der Situation in relevanten Herkunftsländern. Zu den erforderlichen **persönlichen Kompetenzen** gehören ausgeprägte Beratungs- und

Kommunikationskompetenzen, soziale und interkulturelle Kompetenzen, ein hohes Maß an Empathie, Ambiguitäts- und Frustrationstoleranz sowie die Fähigkeit und Bereitschaft zur Selbstreflexion, zum Beispiel der eigenen Rolle und des Verhältnisses von Nähe und Distanz zu den Ratsuchenden.

Zu nennen sind an dieser Stelle auch Kenntnisse sowie eine hohe Sensibilität bezüglich besonderer Vulnerabilitäten im Sinne der EU-Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU.¹⁹ Die Asylverfahrensberatung kann hier bei der Identifizierung der besonderen Schutzbedarfe unterstützen und zum Beispiel bei Zustimmung der betroffenen Person bestimmte Informationen an das BAMF weiterleiten und sie bei der Geltendmachung bestimmter Verfahrensgarantien unterstützen. Darüber hinaus erfolgt bei Bedarf eine Weiterleitung der betroffenen Person an eine spezialisierte Beratungsstelle oder ein psychosoziales Zentrum (PSZ).²⁰

¹⁸ Die vorliegende Stellenbeschreibung wurde von den Verbänden erarbeitet und wird nun vom BAMF im Rahmen des Bundesprogramms Asylverfahrensberatung verwendet, abrufbar bei bamf.de unter »Asyl/Flüchtlingsschutz/Asylverfahren« (zuletzt abgerufen am 12.6.2023).

¹⁹ Siehe dazu den Beitrag von Alva Träbert und Lisa vom Felde: Identifizierung besonderer Schutzbedarfe. Zuständigkeiten, Herausforderungen und Lösungsansätze, in dieser Broschüre ab S. 63.

²⁰ Psychosoziale Zentren (PSZ) bieten diverse psychologische, therapeutische, sozialarbeiterische und rechtliche (Beratungs-)Leistungen für Menschen mit Flucht- und Foltererfahrungen an und versuchen so, dem bestehenden Versorgungsdefizit entgegenzuwirken. Insgesamt 47 Psychosoziale Zentren sind unter dem Dach der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e. V. (BAfF) organisiert, eine Übersicht mit Kontaktadressen findet sich bei baff-zentren.org unter »Hilfe vor Ort/Psychosoziale Zentren« (zuletzt abgerufen am 3.7.2023).

3. Qualitätssicherung

Mit dem Begriff der Qualitätssicherung sind spezifische Maßnahmen gemeint, die darauf abzielen, die Einhaltung von Standards zu gewährleisten. In der Asylverfahrensberatung ist eine kontinuierliche Qualitätssicherung bereits deswegen erforderlich, da das Migrationsrecht häufigen Änderungen unterworfen ist und so ein konstanter Fortbildungsbedarf besteht. Die Qualitätssicherung in der Asylverfahrensberatung beinhaltet deswegen folgende Bausteine:

Mit regelmäßigen rechtlichen **Fort- und Weiterbildungen** im Asyl- und Aufenthaltsrecht wird den Vorgaben des § 6 Abs. 2 S. 2 RDG entsprochen. Diese werden sowohl von den Wohlfahrtsverbänden auf Bundes- oder Landesebene sowie von den Trägerorganisationen vor Ort angeboten.²¹ Darüber hinaus stellt der von den Verbänden mitgetragene »Informationsverbund Asyl & Migration« auf seiner Website²² stets aktuelle Informationen übersichtlich aufbereitet zur Verfügung. Neben der rechtlichen Fortbildung besteht auch Schulungsbedarf zu anderen Themen, wie etwa zum Umgang mit psychischen Belastungen/Belastungssituationen und zur Gesprächsführung in Krisensituationen. Hier haben sich Schulungen im Bereich der sogenannten Mental Health First Aid (MHFA) als besonders geeignet erwiesen, bei denen Teilnehmende zu Ersthelfer*innen für psychische Gesundheit weitergebildet

werden.²³ Ein hohes Interesse der Beratungsfachkräfte besteht auch an Fortbildungen zum eigenen Stressmanagement und zum Umgang mit belastenden Situationen im Arbeitskontext.

Neben den Fort- und Weiterbildungsangeboten bedarf es außerdem regelmäßiger **Supervision durch externe Fachkräfte**. Die Supervision erfolgt in der Gruppe und ermöglicht unter professioneller Leitung die Reflektion der eigenen Beratungstätigkeit.²⁴ Zudem sollten auch im intensiven Beratungsalltag regelmäßige Zeitfenster für **kollegiale Beratung und fachlichen Austausch** vorhanden sein, sodass etwa aktuelle Entwicklungen in Rechtsprechung und Verwaltungspraxis diskutiert oder auch (unter Wahrung des Datenschutzes) möglicherweise belastende Erfahrungen aus der Beratungspraxis geteilt werden können.

4. Adäquate Rahmenbedingungen für die Beratung

Maßgeblich für die Qualität der Beratung sind zudem die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sie stattfindet. Neben der entsprechenden räumlichen und technischen Ausstattung der Beratungsstelle ist es vor allem die personelle Ausstattung, die darüber entscheidet, ob

²¹ Siehe dazu im Übrigen die Ausführungen zur juristischen Anleitung unter II. 2.

²² Siehe asyl.net sowie basiswissen.asyl.net.

²³ Siehe die Mental Health First Aid (MHFA)-Ersthelfer-Kurse, weiterführende Informationen finden sich unter mhfa-ersthelfer.de.

²⁴ Sowohl die Kosten für Fort- und Weiterbildungen sowie für Supervision sind in der Förderung des Bundesprogramms Asylverfahrensberatung enthalten.

Beratungsfachkräfte die Beschäftigung dauerhaft ausüben wollen und können. Die Förderung der Asylverfahrensberatung muss also so ausgestaltet sein, dass der Beratungsschlüssel, also das Verhältnis von Beratungsfachkraft zu ratsuchenden Personen, angemessen ist. Im Bundesprogramm Asylverfahrensberatung wird von einem Beratungsschlüssel von 1:180 ausgegangen.²⁵

Zu einer auskömmlichen Finanzierung gehört darüber hinaus, dass die Förderung keinen Projektcharakter hat, sondern auf mehrere Jahre angelegt ist. Dies entspricht auch dem § 12a AsylG, der die Förderung der Asylverfahrensberatung als gesetzliche Aufgabe des Bundes formuliert. Durch eine mehrjährige Förderung könnte eine permanente Beratungsstruktur sichergestellt werden, die den Mitarbeitenden eine dauerhafte Perspektive ermöglichen würden. In den aktuellen Zeiten des Fachkräftemangels ist dies ein nicht zu unterschätzender Faktor.

III. Fazit

Die Verbände begrüßen ausdrücklich, dass die aktuelle Regierung und die Gesetzgebung der langjährigen Forderung nach einer bundesgeförderten Asylverfahrensberatung nachgekommen sind und das Programm in diesem Jahr startet. Damit verbunden ist der Appell, an der Zielsetzung der flächendeckenden Angebotsstruktur weiterhin festzuhalten und die hierfür erforderlichen Mittel auch in den kommenden Jahren zur Verfügung zu stellen, damit der geplante Aufbau einer flächendeckenden Struktur tatsächlich realisiert werden kann. Der vorliegende Beitrag zeigt die Komplexität der Asylverfahrensberatung und die hohen Anforderungen an ihre Qualität. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch in den kommenden Jahren viele Menschen in Deutschland Schutz suchen werden, die Nachfrage nach unabhängiger Asylverfahrensberatung also hoch bleiben wird, wird deutlich, dass bei der flächendeckenden unabhängigen Asylverfahrensberatung keine Abstriche gemacht werden dürfen, da nur eine flächendeckende Beratungsstruktur dem tatsächlichen Bedarf gerecht werden kann.

²⁵ BAMF: Konzept behördenunabhängige Asylverfahrensberatung, Juli 2022. Aktuell nicht online verfügbar.

Der lange Weg zur Niederlassungserlaubnis

(Un-)Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung für Inhaber*innen einer humanitären Aufenthaltserlaubnis

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Die Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG
 - 1. Aufenthaltsdauer
 - 2. Lebensunterhaltssicherung und Altersvorsorge
 - 3. Deutschkenntnisse und »Integrationsleistungen«
 - 4. Keine der Erteilung entgegenstehende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung
- III. Die Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG
- IV. Niederlassungserlaubnis für (ehemalige) Minderjährige
- V. Identitätsnachweis und Passvorlage
- VI. Fazit

Tabellen

- A: Niederlassungserlaubnis bei sonstigen humanitären Aufenthaltszwecken
- B: Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge nach fünf Jahren
- C: Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge nach drei Jahren
- D: Niederlassungserlaubnis für Jugendliche und junge Erwachsene

I. Einleitung

Seit Jahren ist sowohl in der Beratung als auch in der anwaltlichen Praxis eine Zunahme an Nachfragen zu den rechtlichen Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung für Geflüchtete feststellbar. Dies dürfte u. a. daran liegen, dass viele der ab 2015 nach Deutschland geflohenen Menschen inzwischen die zeitlichen Voraussetzungen für die Niederlassungserlaubnis erfüllen, die rechtlichen Anforderungen jedoch hoch und die einzelnen Regelungen komplex sind. Als unbefristeter und im Wesentlichen zweckgebundener Aufenthaltstitel bietet die Niederlassungserlaubnis eine gewisse aufenthaltsrechtliche Sicherheit¹ und stellt

¹ Zu beachten ist, dass auch die Niederlassungserlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen per Gesetz erlischt, z. B. bei längerem Auslandsaufenthalt oder wirksamer Ausweisung wegen einer strafrechtlichen Verurteilung (§ 51 AufenthG). Daneben kann die Niederlassungserlaubnis von Asylberechtigten und international Schutzberechtigten widerrufen werden, wenn der Schutzstatus erlischt oder unwirksam wird (§ 52 AufenthG).

* Kirsten Eichler (Münster) ist Mitarbeiterin im Projekt Q der GGUA Flüchtlingshilfe e. V.

für einige Personen zudem die notwendige Voraussetzung für die Wahrnehmung bestimmter Rechte dar – etwa mit Blick auf den Familiennachzug oder die Einbürgerung.²

Die Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis im »Regelfall« sind in § 9 AufenthG geregelt. Darüber hinaus finden sich im Aufenthaltsgesetz knapp 20 unterschiedliche Zugänge zur Niederlassungserlaubnis. Die jeweils zu erfüllenden Anforderungen orientieren sich z.T. an § 9 AufenthG, variieren allerdings je nach Aufenthaltserlaubnis deutlich. Dieser Beitrag beleuchtet den Zugang zur Aufenthaltsverfestigung für Inhaber*innen einer **humanitären Aufenthaltserlaubnis** (§§ 22–25b AufenthG) und bietet einen Überblick über die wesentlichen Erteilungsvoraussetzungen der Niederlassungserlaubnis nach den §§ 26 Abs. 3 und 26 Abs. 4 AufenthG.³

HINWEIS

Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU

Für Asylberechtigte (§ 25 Abs. 1 AufenthG), international Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 2 AufenthG) und Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG ist neben der Niederlassungserlaubnis auch der

Zugang zur Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU (§§ 9a–9c AufenthG) eröffnet.⁴ Auch wenn die Anforderungen und Rechtsfolgen im Wesentlichen ähnlich sind, gibt es zwischen den beiden Aufenthaltstiteln kleinere Unterschiede, z.B. hinsichtlich des Erlöschens (§ 51 AufenthG) und des Ausweisungsschutzes (§ 53 ff. AufenthG). Daneben besteht mit der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU die Möglichkeit, unter erleichterten Bedingungen in einem anderen Mitgliedstaat einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Sind die Voraussetzungen für beide Aufenthaltstitel erfüllt, ergibt es angesichts der teils unterschiedlichen Rechtsfolgen Sinn, beide zu beantragen. Die beiden Titel sind dann gleichzeitig zu erteilen.⁵

II. Die Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG

Für Inhaber*innen einer humanitären Aufenthaltserlaubnis stellt die Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG den »Regelfall« dar. Lediglich Asylberechtigten (§ 25 Abs. 1 AufenthG), Flüchtlingen i. S. d. Genfer Flüchtlingskonvention (§ 25 Abs. 2 S. 1 Alt. 1

² Vgl. § 29 Abs. 3 S. 3 AufenthG; § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StAG.

³ Vgl. zu den weiteren Zugängen: Claudius Voigt (2022): Tabellarische Übersicht: Die Möglichkeiten eines unbefristeten Aufenthalts im Aufenthaltsgesetz. Abrufbar bei einwanderer.net unter »Übersichten und Arbeitshilfen«.

⁴ Für Inhaber*innen anderer humanitärer Aufenthaltserlaubnisse ist die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU gesperrt (§ 9a Abs. 3 Nr. 1 AufenthG).

⁵ BVerwG, Urteil vom 19.3.2013 – 1 C 12.12 – asyl.net: M20796.

AufenthG) und Resettlement-Flüchtlingen (§ 23 Abs. 4 AufenthG) stehen darüber hinaus die günstigeren Regelungen des § 26 Abs. 3 AufenthG offen (siehe III.). Für Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Schutz (§ 24 AufenthG), zum vorübergehenden Aufenthalt (§ 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG) und als Zeug*in in einem Strafverfahren (§§ 25 Abs. 4a/b AufenthG) besitzen, soll die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach herrschender Meinung ausgeschlossen sein.⁶

Die Anforderungen, die im Rahmen des § 26 Abs. 4 AufenthG an die betroffenen Personen gestellt werden, sind sehr hoch, da grundsätzlich sämtliche Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 S. 1 AufenthG zu erfüllen sind.⁷ Hinzu kommt, dass die Entscheidung über die Erteilung der Niederlassungserlaubnis im Gegensatz zu § 9 oder § 26 Abs. 3 AufenthG selbst bei Vorliegen aller Erteilungsvoraussetzungen im Ermessen der Ausländerbehörde steht.⁸ Bei der Ermessensentscheidung können u. a. die Aufenthaltsdauer und die »Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland« berücksichtigt werden.⁹ Allerdings dürfen die Behörden die Anforderungen auch nicht willkürlich festlegen: Das Gesetz enthält vielmehr in den genannten § 26 Abs. 4 i. V. m. § 9

Abs. 2 AufenthG klare Vorgaben beispielsweise für die geforderte Lebensunterhaltssicherung und für die sogenannten Integrationsleistungen (siehe hierzu die nachfolgenden Abschnitte). Wenn antragstellende Personen die dort definierten – und durchaus schwer zu erfüllenden – Voraussetzungen nachweisen können, dürfte regelmäßig kein Raum mehr bestehen, um das Ermessen zum Nachteil der Betroffenen auszuüben. Es ist also regelmäßig eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn die nachfolgend beschriebenen Erteilungsvoraussetzungen für die Aufenthaltsverfestigung nach § 26 Abs. 4 AufenthG erfüllt sind.¹⁰

1. Aufenthaltsdauer

Vorausgesetzt wird zunächst ein **ununterbrochener fünfjähriger** Besitz einer **Aufenthaltsdauer**.¹¹ Nach herrschender Meinung wird zudem der durchgängige Besitz einer **humanitären** Aufenthaltserlaubnis verlangt.¹² Diese Auffassung überzeugt jedoch nicht, da sie seit August 2015 nicht mehr vom Wortlaut gedeckt ist. § 26 Abs. 4 S. 1 AufenthG

⁶ Nr. 26.4.3 AVwV AufenthG; Nr. 26.4.1.5 VAB Berlin; BeckOK MigR/Zimmerer AufenthG § 26 Rn. 21 f.; BeckOK AusR/Kluth AufenthG § 26 Rn. 22; Berlitz GK-AufenthG/Schulz § 26, Rn. 33; a. A. NK-AusR/Fränkels AufenthG § 26 Rn. 25.

⁷ § 26 Abs. 4 S. 1 AufenthG.

⁸ Ebd.

⁹ Nr. 26.4.7 AVwV AufenthG.

¹⁰ NK-AusR/Fränkels AufenthG § 26 Rn. 28; Berlitz GK-AufenthG/Schulz § 26 Rn. 44.

¹¹ § 26 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG.

¹² Vgl. Berlitz GK-AufenthG/Schulz § 26, Rn. 36; BeckOK MigR/Zimmerer AufenthG § 26 Rn. 29; BeckOK AusR/Kluth AufenthG § 26 Rn. 27; Bergmann/Dienelt/Röcker AufenthG § 26 Rn. 39; NK-AusR/Fränkels AufenthG § 26 Rn. 32; a. A. Zeitler, HTK-AusR/§ 26 AufenthG/zu Abs. 4 Satz 1 bis 3, Rn. 4.

a. F. setzte voraus, dass die Person »seit sieben Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach diesem Abschnitt besitzt« und damit durchgängig im Besitz der humanitären Aufenthaltserlaubnis gewesen sein musste. Durch die Streichung der Wörter »seit sieben Jahren« wird seit 2015¹³ nur noch der **aktuelle** Besitz einer humanitären Aufenthaltserlaubnis gefordert. Somit dürften auch Zeiten einer Aufenthaltserlaubnis aus anderen Gründen anrechenbar sein.¹⁴ Zeiten des Besitzes einer **Fiktionsbescheinigung** nach § 81 Abs. 3 oder 4 AufenthG sind ebenfalls anrechenbar, sofern die beantragte Aufenthaltserlaubnis in der Vergangenheit auch erteilt bzw. verlängert wurde.¹⁵

HINWEIS

Unterbrechung des Fünf-Jahres-Zeitraums

Duldungszeiten (§§ 60a–d AufenthG) sind nicht anrechenbar und führen grundsätzlich zu einer schädlichen Unterbrechung der Aufenthaltsdauer. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist jedoch § 85 AufenthG, wonach Unterbre-

chungen der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts bis zu einem Jahr außer Betracht bleiben können, analog auf Unterbrechungen der Aufenthaltsdauer im Kontext des § 26 Abs. 4 AufenthG anwendbar.¹⁶ Unverschuldete oder nur geringfügige Unterbrechungen müssen somit nicht notwendigerweise dazu führen, dass der Fünf-Jahres-Zeitraum unterbrochen wurde.

§ 26 Abs. 4 S. 3 AufenthG stellt zudem klar, dass auch die Zeit des »der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vorangegangenen Asylverfahrens« angerechnet wird und zwar »abweichend von § 55 Abs. 3 des Asylgesetzes«. Nach § 55 Abs. 3 AsylG sind gestattete Aufenthaltszeiten nur anrechenbar, wenn das Asylverfahren zur Zuerkennung der Asylberechtigung oder des internationalen Schutzes geführt hat. Da von diesem Grundsatz explizit **abgewichen** wird, sind **Zeiten eines erfolglosen Asylverfahrens** ebenfalls anrechenbar.¹⁷ Dies gilt auch dann, wenn zwischen dem Abschluss des (negativen) Asylverfahrens und der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ein längerer Duldungszeitraum gelegen hat. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in einer Entscheidung aus dem September 2011 klargestellt:

¹³ Geändert durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.7.2015 (BGBl. I, S. 1386). In Kraft getreten am 1.8.2015.

¹⁴ Siehe auch Zeitler, HTK-AuslR/§ 26 AufenthG/zu Abs. 4 Satz 1 bis 3, Rn. 4.

¹⁵ BVerwG, Beschluss vom 6.3.2014 – 1 B 17.13; BVerwG, Urteil vom 30.3.2010 – 1 C 6.09 – [asyl.net: M17197](#). Zur Anrechenbarkeit der Erlaubnisfiktion nach § 81 Abs. 3 AufenthG s. a. Berlitz GK-AufenthG/Schulz § 26 Rn. 37.

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 10.11.2009 – 1 C 24.08 – [asyl.net: M16643](#).

¹⁷ Angerechnet werden Zeiten ab dem Asylgesuch, d. h. Zeiten des Besitzes eines Ankunftsnahebescheides und einer Aufenthaltsgestattung (§ 55 Abs. 1 AsylG). Für sog. »Altfälle« sind zudem die Übergangsvorschriften des § 87c AsylG zu berücksichtigen.

»Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts setzt die Anrechnung der Aufenthaltszeit des der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vorangegangenen Asylverfahrens nach § 26 Abs. 4 Satz 3 AufenthG hingegen keinen unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang zwischen dem Abschluss des Asylverfahrens und der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis voraus. [...] Die gegenteilige Auslegung des § 26 Abs. 4 Satz 3 AufenthG durch das Berufungsgericht würde die Anrechnung der Aufenthaltszeit eines vorangegangenen Asylverfahrens zudem in weiten Teilen leerlaufen lassen. [...] Nach dem Aufenthaltsgesetz steht [...] nur Asylberechtigten und Flüchtlingen sowie Ausländern, bei denen das Bundesamt ein zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG festgestellt hat, nach § 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG ein Ist- bzw. Soll-Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu. In allen anderen Fällen findet ein nahtloser Übergang nach Abschluss des Asylverfahrens in einen humanitären Aufenthaltstitel hingegen in aller Regel schon deswegen nicht statt, weil dessen Erteilung im Ermessen der Ausländerbehörde liegt und die Klärung der tatbestandlichen Voraussetzungen häufig einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt.«¹⁸

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 13.9.2011 – 1 C 17.10 – [asyl.net: M19189](#), Rn. 14–15. Vgl. auch Göbel-Zimmermann/Hupke in Huber/Mantel, Kommentar AufenthG/AsylG, C. H. Beck, 3. Auflage 2021,

Bei mehreren Asylverfahren soll nach herrschender Meinung nur das letzte anrechenbar sein.¹⁹ Voraussetzung für die Anrechnung eines Asylfolgeverfahrens ist, dass dieses auch tatsächlich durchgeführt wurde, d. h. der Folgeantrag zulässig gewesen ist.

Wird das Asylverfahren angerechnet, kann die Ausländerbehörde nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Rahmen ihres Ermessens verlangen, dass die anschließende Aufenthaltserlaubnis längere Zeit Bestand hatte – obgleich der Gesetzeswortlaut keinen derartigen Mindestbesitz der Aufenthaltserlaubnis vorsieht. Hat ein Asylverfahren also beispielsweise vier Jahre gedauert und hatte die antragstellende Person anschließend ein Jahr lang eine Aufenthaltserlaubnis, ist die Frist von fünf Jahren noch nicht notwendigerweise erfüllt. Die Ausländerbehörde kann vielmehr laut Bundesverwaltungsgericht eine Mindestbesitzzeit der Aufenthaltserlaubnis von bis zu drei Jahren verlangen.²⁰ Je nach Dauer des vorangegangenen Asylverfahrens kann die erforderliche Aufenthaltszeit in der Praxis somit fünf Jahre deutlich überschreiten.

§ 26, Rn. 13; Zeitler in HTK-AuslR (Onlinekommentar, Neuer Medienverlag), § 26, Rn. 24 ff.

¹⁹ Vgl. u. a. BeckOK AuslR/Kluth AufenthG § 26 Rn. 27.1; BeckOK MigrR/Zimmerer AufenthG § 26 Rn. 27; Zeitler in HTK-AuslR, a. a. O. (Fn. 18), § 26, Rn. 24; Berlitz GK-AufenthG/Schulz § 26 Rn. 38, 16; a. A. NK-AuslR/Fränkler AufenthG § 26 Rn. 31.

²⁰ BVerwG, Urteil vom 13.9.2011, a. a. O. (Fn. 18); s. a. Nr. 26.4.1.3. VAB Berlin.

Tabelle A: Niederlassungserlaubnis bei sonstigen humanitären Aufenthaltswzwecken (§ 26 Abs. 4 AufenthG)

| Notwendige Voraufenthaltszeiten | Weitere Voraussetzungen | Ausnahmeregelungen |
|---|---|---|
| <p>5 Jahre Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 5 (völkerrechtliche, politische oder humanitäre Gründe)</p> <p>Dabei werden auch angerechnet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zeiten des vorangegangenen Asylverfahrens (Aufenthalts gestattet/Ankunftsnachweis) • Zeiten mit Aufenthaltserlaubnis aus anderen Gründen und mit nationalem Visum (umstritten) <p>Unterbrechungen der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts (z. B. infolge verspäteter Anträge auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis) können gemäß § 85 AufenthG bis zu einem Jahr außer Betracht bleiben.</p> | <p>Nicht abschließende Liste:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lebensunterhaltssicherung (inkl. der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen in Deutschland) – siehe aber: mögliche Ausnahme bei Niederlassungserlaubnis nach § 35 (siehe Tabelle D) • 60 Monate Rentenbeitragszahlungen in die gesetzliche oder private Rentenversicherung (Kindererziehungszeiten und Pflegezeiten werden angerechnet) – siehe aber: mögliche Ausnahme bei Niederlassungserlaubnis nach § 35 (siehe Tabelle D) • B1-Kenntnisse (Nachweis z. B. durch erfolgreichen Integrationskurs bzw. dt. (Hoch-)Schulabschluss oder Ausbildung) • Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung (Nachweis durch Integrationskurs oder dt. Schulabschluss) • ausreichender Wohnraum (i. d. R. 12 m² pro Person ab 6 Jahren und 10 m² unter 6 Jahren)** • i. d. R. Klärung der Identität (Absehen möglich)** • i. d. R. Erfüllung der Passpflicht (Absehen möglich)* | <p>Ausnahmen von B1-Sprachkenntnissen und Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anspruch auf Absehen, wenn die Anforderung wegen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllbar sind • Anspruch auf Absehen, wenn A1-Kenntnisse vorliegen und kein Anspruch auf Integrationskurs bestand oder Integrationskurs auf Dauer unmöglich oder unzumutbar war • Absehen nach Ermessen, wenn es eine Härte bedeuten würde (z. B. weil die Erfüllung wegen Krankheit oder Behinderung wesentlich erschwert ist oder die Person bei Einreise über 50 Jahre alt war oder wegen Pflege von Angehörigen der Besuch eines Integrationskurses nicht zumutbar war) <p>Ausnahme von Rentenbeitragszahlungen und der Lebensunterhaltssicherung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anspruch auf Absehen, wenn sie wegen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllbar sind |

* Regelungen der Bundesländer können davon abweichen, z. B. in Berlin: 9 m² pro Person ab 6 Jahren und 6 m² pro Person unter 6 Jahren.

** Siehe BVerwG, Urteil vom 30.3.2021 – 1 C 6.09 – asyl.net: M17197, Rn. 30.

2. Lebensunterhaltssicherung und Altersvorsorge

Die Anforderungen an die **Lebensunterhaltssicherung**²¹ richten sich nach § 2 Abs. 3 AufenthG. Danach gilt der Lebensunterhalt als gesichert, wenn eine Person für sich und ihre in Deutschland lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen keinen Anspruch auf (ergänzende) Leistungen nach dem SGB II/XII hat.²² Unschädlich und als eigene Mittel anrechenbar sind u. a. Kinder- und Elterngeld, ALG I, BAB, BAföG und Rentenleistungen.²³

Der Lebensunterhalt muss zudem nicht nur aktuell, sondern auch für die Zukunft gesichert sein, was in der Praxis häufig Schwierigkeiten bereitet. Wird der Lebensunterhalt beispielsweise nur mit Hilfe zeitlich befristeter unschädlicher Leistungen (z. B. Elterngeld, ALG I) gesichert, hat die Ausländerbehörde zu prüfen, ob für die Zeit nach Wegfall der Leistungen die Prognose aufgestellt werden kann, dass der Lebensunterhalt weiter gesichert sein wird. Gleiches gilt bei befristeten Arbeitsverhältnissen. Allein der Bezug unschädlicher Leistungen sowie ein befristeter Arbeitsvertrag rechtfertigen jedoch keine Negativprognose. Vielmehr

sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, darunter insbesondere die bisherige Ausbildungs- und Erwerbsbiographie. Da befristete Arbeitsverträge in vielen Branchen die Regel sind, dürften die Anforderungen für eine positive Prognose immer dann erfüllt sein, wenn aufgrund längerer Erwerbstätigkeit oder aufgrund der Qualifikation eine Anschlussbeschäftigung aussichtsreich erscheint.²⁴ Entgegen der Praxis mancher Ausländerbehörden dürfte die Prognose zudem bei Studierenden und Auszubildenden regelmäßig positiv zu beurteilen sein, da aufgrund der Ausbildung unterstellt werden kann, dass der Lebensunterhalt perspektivisch gesichert werden kann.²⁵

Hinsichtlich der **Altersvorsorge**²⁶ kommt es darauf an, dass mindestens 60 Monate Pflicht- bzw. freiwillige Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt oder vergleichbare Leistungen im Rahmen einer privaten Vorsorge erbracht wurden. Berufliche Ausfallzeiten aufgrund von Kinderbetreuung oder häuslicher Pflege werden angerechnet, sofern dies bei der Rentenversicherung beantragt wurde. Bei Eheleuten genügt es, wenn eine*r von beiden die Voraussetzung erfüllt.²⁷ Da viele Menschen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis insbesondere zu Beginn ihres Aufenthalts

²¹ § 26 Abs. 4 S. 1 i. V. m. § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AufenthG.

²² Ausführlich zur Lebensunterhaltssicherung: Sven Hasse (2021): Sicherung des Lebensunterhalts. Seminar-Skript. Abrufbar unter: www.jurati.de.

²³ § 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG. Wohngeldbezug ist unschädlich, wird jedoch nicht als Einkommen angerechnet (BVerwG, Urteil vom 29.11.2012 – 10 C 4.12 – asyl.net: M20367).

²⁴ Nr. 2.3.3 AVwV AufenthG.

²⁵ Vgl. auch Erlass des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz vom 3.4.2019.

²⁶ § 26 Abs. 4 S. 1 i. V. m. § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

²⁷ § 9 Abs. 3 S. 3 i. V. m. S. 1 AufenthG.

angesichts migrationsrechtlicher Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Deutschkursen häufig nicht unmittelbar eine Beschäftigung aufnehmen konnten, führt die Voraussetzung der Altersvorsorge dazu, dass eine Aufenthaltsverfestigung oftmals erst nach deutlich mehr als fünf Jahren möglich ist.

HINWEIS

Personen in Ausbildung

Das Ausbildungsprivileg des § 9 Abs. 3 S. 2 AufenthG, wonach Schüler*innen, Auszubildende und Studierende von der Altersvorsorge ausgenommen sind, findet mangels entsprechender Verweisung keine Anwendung auf § 26 Abs. 4 AufenthG. Bei Minderjährigen und jungen Volljährigen ist deshalb zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die analoge Anwendung des § 35 AufenthG erfüllt sind, da in diesen Fällen Rentenbeiträge nicht gefordert werden (siehe hierzu IV.). Für Personen, die bereits seit fünf Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, dürfte auch der Rückgriff auf § 9 AufenthG zulässig sein. Dies ist jedoch in Rechtsprechung und Kommentierung umstritten.²⁸

3. Deutschkenntnisse und »Integrationsleistungen«

Gefordert werden darüber hinaus **ausreichende Deutschkenntnisse** (entsprechend der »fortgeschrittenen Sprachverwendung« des Niveaus B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens – GER – für Sprachen).²⁹ Diese Kenntnisse gelten in der Regel als erfüllt, wenn einer der folgenden Nachweise erbracht wurde:

- B1-Zertifikat oder höher
- vier Jahre erfolgreicher Schulbesuch
- mindestens Haupt- oder gleichwertiger Schulabschluss
- Versetzung in die 10. Klasse einer Real-/Gesamtschule oder eines Gymnasiums
- (Fach-)Hochschul- oder Berufsausbildungsabschluss.³⁰

Verfügt eine Person nach Überzeugung der Ausländerbehörde offensichtlich über B1-Kenntnisse, so kann die Behörde von der Vorlage eines der oben genannten Nachweise absehen.³¹

Die **Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung**³² sind nachgewiesen, wenn der Test »Leben in

²⁸ Sich für § 26 Abs. 4 AufenthG als Spezialnorm aussprechend: HTK-AusIR/Zeitler § 26 zu Abs. 4, Rn. 6; Berlit GK-AufenthG/Schulz § 26 Rn. 31; Bergmann/Dienelt/Röcker AufenthG § 26 Rn. 17; Nr. 9.2.1.1 VAB Berlin; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 29.7.2009 – 8 PA 116/09 – [asyl.net: M15949](#); OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 4.4.2008 – 18 E 1140/07 – [asyl.net: M13273](#); a. A. NK-AusIR/Fränkels AufenthG

§ 26 Rn. 26; BeckOK MigR/Beiderbeck AufenthG § 9 Rn. 5; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.10.2014 – 17 A 1150/13 – [asyl.net: M22689](#); VGH Bayern, Beschluss vom 30.6.2015 – 10 C 13.133.

²⁹ § 26 Abs. 4 S. 1 i. V. m. § 9 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG.

³⁰ Nr. 9.2.1.7 AVwV AufenthG.

³¹ Nr. 9.2.1.7 AVwV AufenthG.

³² § 26 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 8 AufenthG.

Deutschland« bzw. der Einbürgerungstest bestanden oder mindestens ein Haupt- oder vergleichbarer Schulabschluss in Deutschland erworben wurde.³³

Ausreichender Wohnraum im Sinne des §2 Abs.4 AufenthG gilt in der Regel als nachgewiesen, wenn für jedes Haushaltsmitglied über sechs Jahren 12 m² bzw. für jedes Haushaltsmitglied unter sechs Jahren 10 m² Wohnfläche zur Verfügung stehen.³⁴ Zudem muss die gemeinschaftliche Nutzung von Küche, Bad und WC gewährleistet sein.³⁵ Eine Unterschreitung der geforderten Wohnfläche um bis zu 10 % ist unschädlich.³⁶

HINWEIS

Härtefälle

Von der Lebensunterhaltssicherung, der Altersvorsorge, dem B1-Sprachnachweis sowie den Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung ist abzusehen, wenn sie aufgrund »einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung« nicht erfüllt werden kön-

nen.³⁷ Dies ist durch (fach-)ärztliche Atteste nachzuweisen, aus denen neben Diagnose und Schweregrad u.a. auch hervorgehen sollte, wie sich die Erkrankung/Behinderung auf die Erwerbsfähigkeit bzw. den Erwerb der geforderten Kenntnisse auswirkt. Die Erfüllung der Voraussetzungen muss aufgrund der Erkrankung/Behinderung (nahezu) dauerhaft unmöglich sein.³⁸ Von B1 und den Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung kann zudem zur Vermeidung einer Härte abgesehen werden, z.B. wenn eine Erkrankung/Behinderung den Kenntniserwerb zwar nicht verunmöglicht, aber auf Dauer erschwert.³⁹ In besonderen Einzelfallkonstellationen können auch Analphabetismus⁴⁰ oder ein hohes Lebensalter bei Einreise eine Härte begründen.

4. Keine der Erteilung entgegenstehende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung

Die Niederlassungserlaubnis wird nicht erteilt, wenn Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung der Erteilung

³³ Nr. 9.2.1.8 AVwV AufenthG.

³⁴ Nr. 2.4.2 AVwV AufenthG. Die Bundesländer können davon abweichende Regelungen festlegen, so gelten etwa in Berlin regelmäßig 9 m² für Personen ab 6 Jahren und 6 m² für Personen unter 6 Jahren als ausreichend; Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin (VAB), Stand 3.7.2023, Nr. 2.4.0.

³⁵ §26 Abs.4 S.1 i. V.m. §9 Abs.2 S.1 Nr.9 AufenthG.

³⁶ Nr. 2.4.2 AVwV AufenthG.

³⁷ §26 Abs.4 S.2 i. V.m. §9 Abs.2 S.3, S.6 AufenthG.

³⁸ BVerwG, Urteil vom 28.4.2015 – 1 C 21.14 – [asyl.net: M23058](https://www.asyl.net/M23058).

³⁹ §26 Abs.4 S.3 i. V.m. §9 Abs.2 S.4 AufenthG. Vgl. zu weiteren Härtefallkonstellationen Nr. 9.2.2.2.2 AVwV AufenthG.

⁴⁰ VG Saarland, Urteil vom 24.10.2017 – 6 K 2413/16 – [asyl.net: M25830](https://www.asyl.net/M25830).

entgegenstehen.⁴¹ Zu diesen Gründen gehören neben strafrechtlichen Verurteilungen auch extremistische oder terroristische Aktivitäten.⁴² Der Wortlaut enthält keine spezifischen Strafgrenzen. Eine strafrechtliche Verurteilung führt somit nicht automatisch zum Ausschluss. Vielmehr muss die Ausländerbehörde in jedem Einzelfall zwischen dem öffentlichen Interesse an einer »Gefahrenabwehr« und dem privaten Interesse an einer Aufenthaltsverfestigung abwägen. Dabei sind unter anderem die Art und Schwere des Verstoßes, die bisherige Aufenthaltsdauer und bestehende Bindungen in Deutschland sowie die Frage nach der aktuellen von der Person ausgehenden (Wiederholungs-)Gefahr zu berücksichtigen.⁴³

III. Die Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG

§ 26 Abs. 3 AufenthG regelt einen – im Vergleich zu § 26 Abs. 4 AufenthG – erleichterten Zugang zur Niederlassungserlaubnis für Asylberechtigte (§ 25 Abs. 1 AufenthG), für Flüchtlinge im Sinne

der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 25 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 AufenthG) und für im Rahmen des sogenannten Resettlements aufgenommene Flüchtlinge (§ 24 Abs. 3 AufenthG).⁴⁴ Auf die Erteilung der Niederlassungserlaubnis besteht bei Vorliegen der Voraussetzungen ein gesetzlicher Anspruch.⁴⁵

Vergessen werden darf jedoch nicht, dass für die oben genannten Schutzberechtigten bis August 2016 ein nahezu voraussetzungsloser Zugang zur Aufenthaltsverfestigung bestand. Gefordert wurde lediglich ein dreijähriger Besitz der Aufenthaltserlaubnis sowie das Nicht-Vorliegen von asylrechtlichen Widerrufs- oder Rücknahmegründen.⁴⁶ Mit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes⁴⁷ wurden die Hürden für diese Personengruppen deutlich erhöht und es wurden zwei verschiedene Zugänge zur Aufenthaltsverfestigung geschaffen, bei denen abhängig von der Aufenthaltsdauer unterschiedliche Voraussetzungen gelten. In jedem Fall werden nun auch für die Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG sogenannte Integrationsleistungen vorausgesetzt, die sich im Wesentlichen – wenn auch in Teilen abgeschwächt – an den Vorgaben des § 9 Abs. 2 AufenthG orientieren.

So müssen auch Asylberechtigte und (Resettlement-)Flüchtlinge **Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung** sowie **ausreichenden**

⁴¹ § 26 Abs. 4 S. 1 i. V. m. § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 AufenthG.

⁴² Nr. 9.2.1.4 i. V. m. Nr. 9a.2.1.5 AVwV AufenthG.

⁴³ Siehe auch Bergmann/Dienelt/Dienelt AufenthG § 9 Rn. 57. Fällt die Abwägung zu Gunsten der Person aus, darf die Niederlassungserlaubnis im Übrigen nicht mit Verweis auf § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG (Nicht-Vorliegen eines Ausweisungsinteresses) abgelehnt werden (BVerwG, Urteil vom 16.11.2010 – 1 C 21.09 – asyl.net: M18224).

⁴⁴ § 26 Abs. 3 S. 1, S. 3 und S. 6 AufenthG.

⁴⁵ § 26 Abs. 3 S. 1, S. 3 AufenthG.

⁴⁶ § 26 Abs. 3 AufenthG a. F.

⁴⁷ Integrationsgesetz vom 31.07.2016 (BGBl. I, S. 1939).

Tabelle B: Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge nach fünf Jahren (§ 26 Abs.3 S. 1 AufenthG)

| Notwendige Voraussetzungen | Weitere Voraussetzungen | Ausnahmeregelungen |
|---|--|--|
| <p>5 Jahre Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 (Asylberechtigung), § 25 Abs. 2 S. 1, 1. Alt. (Flüchtlingsschutz) sowie § 23 Abs. 4 (Resettlement)</p> <p>Angerechnet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zeiten des vorangegangenen Asylverfahrens (mit Aufenthaltsgestattung/Ankunftsnachweis) • Zeiten bis zu 4 Jahre mit Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis, die vor einer zurückliegenden längerfristigen Ausreise lagen, die zum Erlöschen des Titels führte, wenn vor der Ausreise eine Niederlassungserlaubnis bestand • 6 Monate für Auslandsaufenthalte, wenn diese nicht zum Erlöschen der Aufenthaltserlaubnis führten • Aufenthaltszeiten bei rechtmäßigen Aufenthalten für Studium oder Berufsausbildung zur Hälfte • Zeiten eines nationalen Visums oder mit einem anderen Aufenthaltstitel (umstritten, so aber VAB Berlin, Nr.26.3.1.1) <p>Unterbrechungen der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts (z. B. infolge verspäteter Anträge auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis) können gemäß § 85 AufenthG bis zu einem Jahr außer Betracht bleiben.</p> | <p>Nicht abschließende Liste:</p> <ul style="list-style-type: none"> • keine Mitteilung des BAMF über das Vorliegen der Voraussetzungen eines Widerrufs der Anerkennung • Überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts, inkl. der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen (51% des Bedarfs) – siehe aber: mögliche Ausnahme bei Niederlassungserlaubnis nach § 35 (siehe Tabelle D) • A 2-Sprachkenntnisse, Nachweis u. a. durch Integrationskurs oder dt. (Hoch-)Schulabschluss oder Ausbildung • Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung (nachgewiesen durch Integrationskurs oder dt. Schulabschluss) • ausreichender Wohnraum (i. d. R. 12 m² pro Person ab 6 Jahren und 10 m² pro Person unter 6 Jahren)* • i. d. R. Klärung der Identität (Absehen möglich) • i. d. R. Erfüllung der Passpflicht (ist mit Reiseausweis für Flüchtlinge erfüllt) <p>Da es für anerkannte Flüchtlinge in aller Regel nicht zumutbar ist, sich an die Behörden des Herkunftsstaates zu wenden, sollte regelmäßig von der Voraussetzung der zweifelsfrei geklärten Identität abgesehen werden (Ermessensentscheidung nach § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG).</p> | <p>Ausnahmen von Sprachkenntnissen und Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anspruch auf Absehen, wenn sie wegen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllbar sind • Anspruch auf Absehen, wenn A1-Kenntnisse vorliegen und kein Anspruch auf Integrationskurs bestand oder Integrationskurs auf Dauer unmöglich oder unzumutbar war • Absehen nach Ermessen, wenn es eine Härte bedeuten würde (z. B. weil die Erfüllung wegen Krankheit oder Behinderung wesentlich erschwert ist oder die Person bei Einreise über 50 Jahre alt war oder wegen Pflege von Angehörigen der Besuch eines Integrationskurses nicht zumutbar war) <p>Ausnahme von überwiegender Lebensunterhaltssicherung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anspruch auf Absehen, wenn sie wegen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllbar sind • Bei ehelicher Lebensgemeinschaft muss sie nur von einem Ehegatten erfüllt sein. • wenn Renteneintrittsalter erreicht ist (je nach Geburtsjahr 65 bis 67 Jahre) |

* Regelungen der Bundesländer können davon abweichen, z. B. in Berlin: 9 m² pro Person ab 6 Jahren und 6 m² pro Person unter 6 Jahren.

Tabelle C: Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge nach drei Jahren (§ 26 Abs. 3 S. 3 AufenthG)

| Notwendige Voraufenthaltszeiten | Weitere Voraussetzungen | Ausnahmeregelungen |
|---|---|---|
| <p>3 Jahre Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 (Asylberechtigung), § 25 Abs. 2 S. 1, 1. Alt. (Flüchtlingsschutz) sowie § 23 Abs. 4 (Resettlement)</p> <p>Anrechnung von Zeiten: Wie bei § 26 Abs. 3 S. 1 (Tabelle A)</p> | <p>Nicht abschließende Liste:</p> <ul style="list-style-type: none"> • keine Mitteilung des BAMF über das Vorliegen der Voraussetzungen eines Widerrufs der Anerkennung • weit überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts, inkl. der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen (75 – 80% des Bedarfs) – siehe aber: mögliche Ausnahme bei Niederlassungserlaubnis nach § 35 (siehe Tabelle D) • CT-Kenntnisse (Nachweis z. B. mit Abitur oder Studium) • Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung (nachgewiesen durch Integrationskurs oder dt. Schulabschluss) • ausreichender Wohnraum (i. d. R. 12 m² pro Person ab 6 Jahren und 10 m² unter 6 Jahren)* • i. d. R. Klärung der Identität (Absehen möglich) • i. d. R. Erfüllung der Passpflicht (ist mit Reiseausweis für Flüchtlinge erfüllt) <p>Da es für anerkannte Flüchtlinge in aller Regel nicht zumutbar ist, sich an die Behörden des Herkunftsstaates zu wenden, sollte regelmäßig von der Voraussetzung der zweifelhaft geklärten Identität abgesehen werden (Ermessensentscheidung nach § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG).</p> | <p>Ausnahme von weit überwiegender Lebensunterhaltssicherung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bei ehelicher Lebensgemeinschaft muss sie nur von einem Ehegatten erfüllt sein |

* Regelungen der Bundesländer können davon abweichen, z. B. in Berlin: 9 m² pro Person ab 6 Jahren und 6 m² pro Person unter 6 Jahren.

Wohnraum nachweisen.⁴⁸ Daneben beinhaltet § 26 Abs. 3 AufenthG ebenfalls Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung und den Nachweis von Deutschkenntnissen. Diese unterscheiden sich je nach Aufenthaltsdauer. So wird für eine Aufenthaltsverfestigung nach **drei Jahren** (§ 26 Abs. 3 S. 3 AufenthG) eine **weit überwiegende** Lebensunterhaltssicherung vorausgesetzt.⁴⁹ Dies gilt in der Regel als erfüllt, wenn mehr als **75 %** des Gesamtbedarfs durch Erwerbseinkommen und/oder unschädliche Mittel gesichert werden.⁵⁰ Daneben wird verlangt, dass die Person die deutsche Sprache beherrscht (entsprechend dem Niveau **C1 des GER, also »fachkundige Sprachkenntnisse«**).⁵¹ Die sprachlichen Anforderungen sind damit wesentlich höher als bei der Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG. Selbst bei der Einbürgerung werden lediglich B1-Kenntnisse verlangt.

Für den Zugang zur Niederlassungserlaubnis nach **fünf Jahren** (§ 26 Abs. 3 S. 1 AufenthG) wird eine **überwiegende** Lebensunterhaltssicherung vorausgesetzt.⁵² Dafür müssen mehr als **50 %** des Gesamtbedarfs durch Erwerbseinkommen und/oder unschädliche Mittel gesichert

werden.⁵³ Mit Blick auf die Deutschkenntnisse werden hinreichende Kenntnisse (entsprechend dem Niveau **A 2 des GER, also »grundlegende Sprachkenntnisse«**) gefordert.⁵⁴

In beiden Fällen dürfen keine Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung der Aufenthaltsverfestigung entgegenstehen.⁵⁵ Die **60 Monate Rentenbeitragszahlungen** sind **keine** Voraussetzung.

HINWEIS

Eine Ausnahmeregelung für Menschen, die aufgrund einer Erkrankung oder Behinderung den Lebensunterhalt nicht sichern können oder die Deutsch- und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung nicht nachweisen können, gibt es nur bei der Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 S. 1 AufenthG. Bei einem Kausalzusammenhang zwischen der Erkrankung/Behinderung und dem Nichtvorliegen der Voraussetzungen ist von diesen abzugehen. Das Gleiche gilt für die überwiegende Lebensunterhaltssicherung, wenn diese aufgrund des Erreichens der Regelaltersgrenze für den Renteneintritt nicht erfüllt werden kann.⁵⁶ Zu den Möglichkeiten des Absehens im Ermessen zur

⁴⁸ § 26 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 sowie § 26 Abs. 3 S. 3 Nr. 5 AufenthG. Siehe hierzu die Ausführung unter II. 2

⁴⁹ § 26 Abs. 3 S. 3 Nr. 4 AufenthG.

⁵⁰ Zeitler, HTK-AuslR/§ 26 AufenthG/zu Abs. 3, Rn. 36; Huber/Mantel AufenthG/Göbel-Zimmermann/Hupke AufenthG § 26 Rn. 10; NK-AuslR/Fränkels AufenthG § 26 Rn. 22. Vgl. zur Lebensunterhaltssicherung II. 2.

⁵¹ § 26 Abs. 3 S. 3 Nr. 3 AufenthG.

⁵² § 26 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

⁵³ Vgl. etwa Zeitler, HTK-AuslR/§ 26 AufenthG/zu Abs. 3, Rn. 36; NK-AuslR/Fränkels AufenthG § 26 Rn. 18; BeckOK AuslR/Kluth AufenthG § 26 Rn. 16a.

⁵⁴ § 26 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 AufenthG.

⁵⁵ § 26 Abs. 3 S. 1 Nr. 5, S. 3 Nr. 5 AufenthG, siehe hierzu die Ausführung unter II. 4.

⁵⁶ § 26 Abs. 3 S. 2 AufenthG.

Vermeidung einer Härte siehe Hinweis auf S.51. Für die Aufenthaltserfestigung nach drei Jahren gibt es solche Ausnahmeregelungen nicht. Menschen, die aufgrund einer Erkrankung, einer Behinderung oder ihres Alters die höheren Voraussetzungen nicht erfüllen können, sind von der Aufenthaltserfestigung nach drei Jahren ausgeschlossen.

Neben Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis sind in Bezug auf die **anrechenbaren Voraufenthaltszeiten** auch die Zeiten des letzten vorausgegangenen Asylverfahrens vollumfänglich zu berücksichtigen.⁵⁷ Da es sich bei der Niederlassungserlaubnis nach §26 Abs.3 AufenthG um einen gesetzlichen Anspruch handelt, darf im Unterschied zur Niederlassungserlaubnis nach §26 Abs.4 AufenthG keine Mindestbesitzzeit einer Aufenthaltserlaubnis gefordert werden. Hinsichtlich der Aufenthaltserlaubnis werden jedoch nur Zeiten einer Aufenthaltserlaubnis nach §25 Abs.1, §25 Abs.2 S.1 Alt. 1 bzw. §23 Abs.4 AufenthG angerechnet – also nur die Aufenthaltserlaubnisse, die den oben genannten anerkannten schutzberechtigten Personengruppen auf der Grundlage des ihnen gewährten Schutzstatus erteilt wurden.⁵⁸ Darüber hinaus sind auch Zeiten einer Fiktionsbescheinigung

nach §81 Abs.4 AufenthG anrechenbar, sofern eine der zuvor genannten Aufenthaltserlaubnisse verlängert wurde bzw. zu verlängern wäre.⁵⁹ Gleiches dürfte für Zeiten einer Fiktionsbescheinigung nach §81 Abs.3 AufenthG gelten, die Schutzberechtigten zwischen der Zuerkennung des Schutzstatus und der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis durch die Ausländerbehörde auszustellen ist.⁶⁰ Da die Anrechenbarkeit dieser Fiktionszeiten jedoch umstritten ist,⁶¹ sollte in der Praxis vorsorglich die rückwirkende Erteilung der Aufenthaltserlaubnis beantragt werden.⁶²

Die Niederlassungserlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn das BAMF der Ausländerbehörde ausdrücklich mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für den **Widerruf oder die Rücknahme** des Schutzstatus vorliegen.⁶³ Fehlt es an einer entsprechenden Mitteilung, so gibt es – entgegen der Praxis mancher Ausländerbehörden – keinen sachdienlichen Grund, die Niederlassungserlaubnis mit Verweis auf ein mögliches künftiges Wi-

Studiums oder der Berufsausbildung zur Hälfte anrechenbar sein.

⁵⁹ BVerwG, Beschluss vom 6.3.2014, a.a.O. (Fn.15).

⁶⁰ §25 Abs.1 S.3, §25 Abs.2 S.2 AufenthG.

⁶¹ NK-AuslR/Fränkels AufenthG §26 Rn.15; Berlitz GK-AufenthG/Schulz §26, Rn.15; Nr.26.3.1.1 VAB Berlin; a.A. BeckOK AuslR/Kluth AufenthG §26 Rn.18.1.

⁶² Vgl. zum Bestehen eines schutzwürdigen Interesses auf rückwirkende Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in diesen Fällen: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24.6.2021 – 3 N 77.19 – [asyl.net: M29905](https://www.asyl.net/M29905).

⁶³ §26 Abs.3 S.1 Nr.2 sowie §26 Abs.3 S.3 Nr.2 AufenthG.

⁵⁷ §26 Abs.3 S.1 Nr.1 AufenthG.

⁵⁸ Da §26 Abs.3 S.4 AufenthG auf die entsprechende Anwendung des §9 Abs.4 AufenthG verweist, dürften zumindest Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des

Tabelle D: Niederlassungserlaubnis für Jugendliche und junge Erwachsene (§35 Abs. 1 S. 1 und 2 AufenthG)

(auch anwendbar auf minderjährig eingereiste Personen mit Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen*)

| Regelung und notwendige Voraussetzungen | Weitere Voraussetzungen | Ausnahmeregelungen |
|---|--|---|
| <p>§ 35 Abs. 1 S. 1 AufenthG (minderjährige Personen):</p> <p>5 Jahre Besitz einer Aufenthaltserlaubnis</p> <p>Zeit des vorangegangenen Asylverfahrens (mit Aufenthaltsgestattung/Ankunftsnachweis) ist anrechenbar (analoge Anwendung i. V.m. § 26 Abs. 4).</p> | <ul style="list-style-type: none"> Minderjährigkeit 5 Jahre im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 5 oder 6 des AufenthG am 16. Geburtstag Lebensunterhalt gesichert oder in Schul- oder Berufsausbildung | <p>Wenn Lebensunterhalt nicht gesichert ist bzw. keine Schul- oder Berufsausbildung absolviert wird, ist die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach Ermessen möglich (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 AufenthG)**</p> |
| <p>§ 35 Abs. 1 S. 2 AufenthG (volljährig gewordene Personen):</p> <p>5 Jahre Besitz einer Aufenthaltserlaubnis</p> <p>Zeit des vorangegangenen Asylverfahrens (mit Aufenthaltsgestattung/Ankunftsnachweis) ist anrechenbar (analoge Anwendung i. V.m. § 26 Abs. 4)</p> | <ul style="list-style-type: none"> erstmaliger Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 5 oder 6 des AufenthG vor dem 18. Geburtstag volljährig geworden B1-Sprachkenntnisse Lebensunterhalt gesichert oder in Schul- oder Berufsausbildung | <p>Ausnahme von der Lebensunterhaltssicherung:</p> <ul style="list-style-type: none"> Anspruch auf Absehen während Schul- oder Berufsausbildung oder Studium, andernfalls Erteilung nach Ermessen möglich Anspruch auf Absehen, wenn die Anforderung wegen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllbar ist <p>Ausnahme von Sprachkenntnissen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Anspruch auf Absehen von B1-Kenntnissen, wenn sie wegen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllbar sind |

* § 35 AufenthG kann laut § 26 Abs. 3 und 4 AufenthG analog angewendet werden auf Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 5 (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen) besitzen.

** Die allgemeine Erteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG gilt nicht; siehe AVwV AufenthG, Nr. 35.3.8.

derrufs- oder Rücknahmeverfahren zu verweigern. Die Ausländerbehörde ist auch nicht verpflichtet, aktiv beim BAMF nachzufragen.

IV. Niederlassungserlaubnis für (ehemalige) Minderjährige

Sowohl § 26 Abs. 3 als auch § 26 Abs. 4 AufenthG beinhalten Erleichterungen für (ehemalige) Minderjährige. So kann die privilegierende Regelung des § 35 AufenthG analog auf junge Menschen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis angewandt werden.⁶⁴ Danach können Minderjährige, die zum Zeitpunkt der Vollendung des 16. Lebensjahres seit fünf Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, in der Regel eine Niederlassungserlaubnis erhalten, ohne die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 S. 1 AufenthG erfüllen zu müssen.⁶⁵ Auf den fünfjährigen Besitz der Aufenthaltserlaubnis werden auch Zeiten eines vorangegangenen Asylverfahrens angerechnet.⁶⁶

Das Gleiche gilt für junge Volljährige, sofern diese zusätzlich B1-Deutschkenntnisse vorweisen und den Lebensunterhalt sichern können. Von der Lebensunterhaltssicherung ist abzusehen, wenn die jungen Menschen eine Schule besuchen, eine Berufsausbildung oder ein (Fach-)Hochschulstudium absolvieren.⁶⁷ Von dem Deutschnachweis und der Lebensunterhaltssicherung ist zudem abzusehen, wenn der junge Mensch diese Anforderung aufgrund einer Erkrankung/Behinderung nicht erfüllen kann.⁶⁸

Ogleich der Gesetzeswortlaut lediglich darauf abstellt, dass der junge Mensch minderjährig eingereist ist, kommt es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darauf an, dass noch in der Minderjährigkeit erstmals eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde.⁶⁹ Angesichts zum Teil jahrelanger Asylverfahren und einer teils chronischen Überlastungssituation vieler Ausländerbehörden erhalten viele der minderjährig Eingereisten die erste Aufenthaltserlaubnis oftmals erst nach Erreichen der Volljährigkeit. Wurde der Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis noch rechtzeitig vor dem 18. Geburtstag gestellt und lagen sämtliche Erteilungsvoraussetzungen mit Antragstellung bereits vor, sollte in der Praxis die rückwirkende Erteilung der Aufenthaltserlaubnis beantragt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt eine rückwirkende Erteilung auf den Zeitpunkt der An-

⁶⁴ § 26 Abs. 3 S. 5 AufenthG, § 26 Abs. 4 S. 4 AufenthG. Laut Gesetzesbegründung bezieht sich die Privilegierung des § 26 Abs. 3 S. 5 AufenthG allein auf die Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 S. 1 AufenthG und nicht auf die Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 S. 3 AufenthG (vgl. BT-Drs. 18/8615, S. 47). Der Gesetzeswortlaut beinhaltet jedoch weder eine Differenzierung zwischen den beiden Rechtsgrundlagen noch einen expliziten Ausschluss.

⁶⁵ § 35 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 3 AufenthG.

⁶⁶ BVerwG, Urteil vom 13.9.2011 – 1 C 17.10 – [asyl.net: M19189](#); Nr. 35.1.1.3.7 AVwV AufenthG.

⁶⁷ § 35 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

⁶⁸ § 35 Abs. 4 AufenthG.

⁶⁹ BVerwG, Urteil vom 13.9.2011, a. a. O. (Fn. 18).

tragstellung immer dann in Frage, wenn ein schutzwürdiges Interesse besteht. Dies wird unter anderem angenommen, wenn es für die weitere aufenthaltsrechtliche Stellung der Person erheblich sein kann, von welchem Zeitpunkt an die Person den begehrten Aufenthaltstitel besitzt.⁷⁰

V. Identitätsnachweis und Passvorlage

Da weder § 26 Abs. 4 noch § 26 Abs. 3 AufenthG ein Absehen von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 AufenthG vorsehen, muss für die Niederlassungserlaubnis grundsätzlich die Identität geklärt (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG) und die Passpflicht durch die Vorlage eines gültigen und anerkannten Passes erfüllt (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG) sein.

Eine besondere Hürde stellen Identitätsklärung und Passbeschaffung für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1–3 AufenthG dar. Während für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, in Anerkennung der besonderen Situation von Schutzberechtigten, von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen abzusehen ist,⁷¹ müssen diese für die Niederlassungserlaubnis in der Regel erfüllt werden. Lediglich im Ermessen

kann hiervon abgesehen werden.⁷² Erschwerend hinzu kommt, dass das Bundesministerium des Innern in einem Rundschreiben an die Bundesländer vom August 2021⁷³ die Auffassung vertreten hat, dass von der Identitätsklärung in der Regel nicht abgesehen werden darf, auch nicht im Ermessen. Weiterhin überträgt das Bundesministerium des Innern das sogenannte Stufenmodell, welches das Bundesverwaltungsgericht für Einbürgerungsverfahren entwickelt hat (siehe hierzu unten), auf die Identitätsklärung bei der Niederlassungserlaubnis nach den §§ 26 Abs. 3 und 4 AufenthG.⁷⁴ Aufgrund dieser Vorgaben ist es in der Praxis längst kein Einzelfall mehr, dass selbst Asylberechtigte und Genfer Konventionsflüchtlinge aufgefordert werden, bei der Botschaft des Herkunftsstaates einen Pass bzw. anderweitige Identitätsdokumente zu beantragen. Diese Praxis dürfte jedoch weder rechtlich notwendig noch vor dem Hintergrund der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts rechtlich haltbar sein:

Zunächst ist festzuhalten, dass Asylberechtigte und Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention mit dem Reiseausweis für Flüchtlinge (»blauer Pass«) die Passpflicht und damit die Voraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG bereits erfüllen und die Vorlage eines gültigen Nationalpasses nicht erforder-

⁷⁰ BVerwG, Urteil vom 9.6.2009 – 1 C 7.08 – [asyl.net: M15924](#).

⁷¹ § 5 Abs. 3 S. 1 AufenthG.

⁷² § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG.

⁷³ BMI, Erlass/Behördliche Mitteilung vom 12.8.2021 – M3-21002/31#8 – [asyl.net: M29991](#).

⁷⁴ Ebd., S. 2 f.

lich ist.⁷⁵ Da jedoch, anders als bei einem Nationalpass, mit dem Reiseausweis die Identität nicht automatisch geklärt ist,⁷⁶ müssen für den Identitätsnachweis nach § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG grundsätzlich anderweitige Dokumente vorgelegt werden.

Nach dem zum Staatsangehörigkeitsrecht ergangenen Stufenmodell des Bundesverwaltungsgerichts ist die Identität »**zuvörderst und in der Regel**« durch die Vorlage eines Passes oder eines Personalausweises/einer Identitätskarte nachzuweisen.⁷⁷ Ist die Beschaffung dieser Dokumente nachweislich **objektiv nicht möglich** oder **subjektiv nicht zumutbar**, kommt die nächste Stufe des Modells zum Tragen: In diesen Fällen kann die Identität auch durch anderweitige Dokumente nachgewiesen werden. Da bei anerkannten Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bereits durch die Ausstellung des Reiseausweises für Flüchtlinge anerkannt wurde, dass die Beschaffung eines gültigen und anerkannten Passes unmöglich oder unzumutbar ist, ist in diesen Fällen stets auf anderweitige Dokumente zurückzugreifen. Hierzu gehören laut Bundesver-

waltungsgericht amtliche Dokumente mit oder ohne Lichtbild (z. B. Führerschein, Wehrpass, Geburtsurkunden, Melde-, Tauf- oder Schulbescheinigungen) und – falls diese nicht beschafft werden können – auch nichtamtliche Dokumente. Auf der »untersten Stufe« des vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Modells kann schließlich die Identität auch allein auf Grundlage des glaubhaften Vorbringens der Person geklärt werden, wenn die Vorlage jeglicher Dokumente unmöglich ist.

Das in der Praxis mancherorts zu beobachtende Beharren auf der Passvorlage ist also auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts rechtlich nicht haltbar. Es zählt zu den Kernelementen der Flüchtlingseigenschaft, dass Flüchtlinge den Schutz des Herkunftsstaates wegen erlittener oder befürchteter Verfolgung nicht in Anspruch nehmen können oder wollen. Daraus folgt insbesondere bei Asylberechtigten und Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, dass sie sich nicht an die Behörden ihrer Herkunftsstaaten wenden können. Auch die Kontaktaufnahme durch Dritte, z. B. Familienangehörige oder Beauftragte, kann nicht verlangt werden.⁷⁸ Zumutbar ist lediglich,

⁷⁵ Gleiches gilt im Übrigen für den Reiseausweis für Ausländer (»grauer Pass«).

⁷⁶ BVerwG, Urteil vom 1.9.2011 – 5 C 27.10 – [asyl.net: M19227](#).

⁷⁷ BVerwG, Urteil vom 23.9.2020 – 1 C 36.19 – [asyl.net: M29222](#). Der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts lässt sich im Übrigen nicht entnehmen, dass der Pass noch gültig sein muss. Anders als die Passpflicht dürfte die Identität somit auch mit einem abgelaufenen Nationalpass nachgewiesen sein (a. A. BMI, a. a. O., Fn. 73, S. 5).

⁷⁸ Vgl. u. a. UNHCR Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat: Viertes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes und anderer Gesetze. Stand Oktober 2019; VG Sigmaringen, Urteil vom 16.2.2022 – 5 K 4651/20 – [asyl.net: M30805](#); VG Frankfurt a. M., Urteil vom 9.12.2009 – 1 K 1032/09.F – [asyl.net: M16532](#); Erlass des Thüringer Ministeriums für

sich bereits vorhandene Dokumente, die z. B. bei Familienangehörigen verblieben sind, zukommen zu lassen. Hat die Person nie entsprechende Dokumente besessen oder sind diese im Krieg zerstört worden oder auf der Flucht verloren gegangen, so ist die Niederlassungserlaubnis auch ohne Identitätsnachweis zu erteilen. Denn entgegen der Auffassung des Bundesinnenministeriums dürfte in diesen Fällen das Ermessen des § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG zum einen eröffnet und zum anderen regelmäßig auf Null reduziert sein.⁷⁹

Aber auch für alle anderen Personen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis, insbesondere für subsidiär Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 AufenthG) und national Geschützte (§ 25 Abs. 3 AufenthG), gilt: Ist die Beschaffung der erforderlichen Dokumente im Einzelfall nachweislich objektiv unmöglich oder subjektiv unzumutbar, kann die Ausländerbehörde von der Passpflicht und der Identitätsklärung absehen.⁸⁰ Die Anforderungen an die Glaubhaftmachung der Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit sind jedoch sehr hoch, weshalb es wichtig ist, im Einzelfall genau zu dokumen-

tieren, welche Schritte die Person bereits unternommen hat, um die notwendigen Dokumente zu beschaffen, und woran es letztlich gescheitert ist.

VI. Fazit

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Aufenthaltsverfestigung von Geflüchteten sind nach wie vor sehr hoch. Insbesondere die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung – und bei der Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG auch an die Altersvorsorge – stellen u. a. für Familien mit Kindern, für Alleinerziehende und für Menschen, die nahe Angehörige pflegen, eine große Hürde dar. Trotz gesetzlicher Ausnahmen bleibt der Zugang zur aufenthaltsrechtlichen Sicherheit in der Praxis auch vielen älteren und kranken Menschen sowie Menschen mit Behinderung häufig verwehrt, da die Anforderungen an den Nachweis der nahezu dauerhaften Erwerbsunfähigkeit bzw. Erwerbsminderung sehr hoch sind. Die Regelungen des § 26 Abs. 4 und Abs. 3 AufenthG offenbaren, dass der Zugang zur aufenthaltsrechtlichen Sicherheit in weiten Teilen einer Logik des wirtschaftlichen Nutzens folgt. Auch die Anforderungen an die Identitätsklärung und vor allem die in der Praxis oftmals feststellbare Nicht-Berücksichtigung von Unmöglichkeiten oder Unzumutbarkeiten wird der Situation von Geflüchteten nicht gerecht. Die hohen Hürden führen dabei auch nicht zu einem vermeintlichen

Migration, Justiz und Verbraucherschutz vom 28.1.2022.

⁷⁹ Zur Anwendung des § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG vgl.: BVerwG, Urteil vom 30.3.2010 – 1 C 6.09 – [asyl.net: M17197](#); VG Sigmaringen, Urteil vom 16.2.2022, a. a. O. (Fn. 78); NK-AuslR/Fränkels AufenthG § 26 Rn. 13; Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 8.4.2021 – 64.31 – 12230.1-8 (§ 26).

⁸⁰ § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG. Vgl. zur Unzumutbarkeit: Kerstin Becker und Nadja Saborowski: Die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung, Asylmagazin 1–2, 2018, S. 16–23.

»Integrationsanreiz«,⁸¹ sondern erschweren die Teilhabe und das Ankommen, da über allem die permanente Angst vor dem Verlust des befristeten Aufenthalts schwebt. Es wird deshalb höchste Zeit, dass die Ampelkoalition nicht nur ihr Koalitionsversprechen umsetzt und eine Rechtsgrundlage für den generellen Zugang zur Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren schafft,⁸² sondern auch die Anforderungen an die Aufenthaltsverfestigung endlich an die Lebensrealitäten von Geflüchteten anpasst.

HINWEIS

Weitere Informationen zur Niederlassungserlaubnis sowie zur Aufenthaltsverfestigung finden Sie bei [asyl.net](#) unter »Themen/Aufenthaltsrecht« sowie bei [basiswissen.asyl.net](#) unter »Wissen kompakt/Aufenthaltsrecht«.

⁸¹ Entwurf des Integrationsgesetzes, BT-Drs. 18/8615, S. 47.

⁸² Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 118. Für Fachkräfte ist die Einhaltung dieses Versprechens im Übrigen bereits mit der Änderung des § 18c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung auf den Weg gebracht worden (BT-Drs. 20/6500, S. 27).

Identifizierung besonderer Schutzbedarfe Zuständigkeiten, Herausforderungen und Lösungsansätze

Inhalt

- I. Verpflichtung zur frühzeitigen Identifizierung besonderer Schutzbedarfe
 - II. Herausforderungen bei der Identifizierung
 - III. Wie und wo kann eine Identifizierung von Schutzbedarfen in der Erstaufnahme gelingen?
 - IV. Schutzbedarfskomplexe: Um welche Bedarfe geht es und wie können sie ermittelt werden?
 - 1. Schutzbedarfskomplex Unterbringung und Gewaltschutz
 - 2. Schutzbedarfskomplex Gesundheitliche Versorgung
 - 3. Schutzbedarfskomplex Asylverfahren
 - 4. Umgang mit Suizidalität
 - V. Dokumentation und Übermittlung von erkannten Bedarfen
 - VI. Fazit
- Anhang: Dokumentationsbogen

I. Verpflichtung zur frühzeitigen Identifizierung besonderer Schutzbedarfe

Das Konzept der besonderen Schutzbedarfe ist im gemeinsamen europäischen Asylsystem (GEAS) in der Aufnahme-richtlinie (RL 2013/33/EU, im Folgenden: AufnRL) und Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU, im Folgenden: VerfRL) verankert. Damit wurde der Komplexität der Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen von Schutzsuchenden Rechnung getragen. Aufgrund unterschiedlicher Merkmale und Erfahrungen (wie beispielsweise körperliche oder psychische Erkrankung, Folter, FGM/C) haben manche Schutzsuchende besondere Bedarfe in Bezug auf (Gesundheits-)Versorgung und Unterbringung. Außerdem besteht für einige Gruppen (beispielsweise von Gewalt betroffene Frauen, sexuelle und geschlechtliche Minderheiten) eine erhöhte Gefahr, von (erneuter) Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung betroffen zu sein. Damit einher geht eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Schutzsuchende vor diesen Gewalt-

* Alva Träbert ist Soziolog*in und Genderhistoriker*in MSc mit den Arbeitsschwerpunkten sexuelle/geschlechtliche Vielfalt, Menschenrechte, Flucht und Gesundheit sowie Referent*in für besondere Schutzbedarfe und Advocacy bei der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e. V. (BAfF). Lisa vom Felde ist Psychologische Psychotherapeutin, Friedens- und Konfliktforscherin M.A. und Referentin für Schutzbedarfe und psychosoziale Versorgung bei der BAfF.

verfahren bestmöglich zu schützen. Um Nachteile im Asylverfahren auszugleichen und damit ein faires, chancengleiches Verfahren zu gewährleisten, wurden außerdem Verfahrensgarantien für das Asylverfahren eingeführt. So haben zum Beispiel Frauen ein Recht auf eine weibliche Anhörerin und Sprachmittlung, sollten sie sich nicht in der Lage sehen, vor einem männlichen Anhörer über bestimmte Erfahrungen (wie sexualisierte Gewalt) zu sprechen. Voraussetzung für diese Aufnahme-, Versorgungs- (Art. 19, 25 AufnRL) und Gewaltschutzmaßnahmen (Art. 18 AufnRL) und Asylverfahrensgarantien ist jedoch, dass die zuständigen Behörden die Bedarfe der schutzsuchenden Personen frühzeitig erkennen und entsprechende Schutzmaßnahmen ergreifen (Art. 22 AufnRL). In Deutschland gibt es dafür kein einheitliches Verfahren mit klaren Zuständigkeiten, in dessen Rahmen diese Erkennung stattfindet. Die Bundesregierung sieht die Länder in der Verantwortung, unterbringungs- und versorgungsbezogene Bedarfe festzustellen und im Asylgesetz in § 44 Abs. 2a ist festgelegt, dass diese »geeignete Maßnahmen« zum Schutz von Frauen und besonders schutzbedürftigen Asylsuchenden treffen sollen. Dementsprechend gibt es zurzeit in jedem Bundesland unterschiedlich ausdifferenzierte Verfahren zur Erkennung und Sicherstellung von Schutzbedarfen mit unterschiedlichen Stärken und Schwächen, von denen jedoch keines systematisch, flächendeckend und zielgruppenübergreifend ansetzt.

Die Feststellung von Verfahrensgarantien liegt in der Zuständigkeit des Bun-

desamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).¹ Das BAMF hat im Sommer 2022 seine Leitlinien für die Identifizierung vulnerabler Asylsuchender veröffentlicht.² Darin ist zwar detailliert festgehalten, wie Mitarbeitende des BAMF mit Antragstellenden mit besonderen Bedarfen umgehen sollen und welche Verfahrensgarantien zu gewährleisten sind. Wie das BAMF jedoch sicherstellt, rechtzeitig von diesen besonderen Bedarfen zu erfahren, bleibt unklar. Aus der Formulierung »Hier sind die Länder für das BAMF im Rahmen des sich anschließenden Asylverfahrens wichtige Hinweisgeber in Bezug auf im Rahmen der Aufnahme festgestellte besondere Bedürfnisse oder potentielle Vulnerabilitäten« lässt sich ableiten, dass auch in Bezug auf Verfahrensgarantien davon ausgegangen wird, dass die Bundesländer eine Identifizierung sicherstellen.

Die Identifizierung und Umsetzung von Schutzbedarfen ist aus verschiedenen Gründen eine komplexe Aufgabe. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, bedarf es Identifizierungskonzepte, die an die Umstände und Bedarfe der jeweiligen Länder, Kommunen und Einrichtungen angepasst sind. Verschiedene Akteur*innen in einer Unterkunft bieten sich für eine Aufklärung über die Rechte von Schutzsuchenden und eine erste Identifizierung von Schutzbedarfen an bzw. spielen dabei eine zentrale Rolle, da sie zu unterschiedlichen Zeitpunkten

¹ Abzuleiten aus der Verfahrensrichtlinie bzw. § 24 Abs. 1 S. 1 AsylG

² Abrufbar bei bamf.de unter »Themen/Asyl & Flüchtlingsschutz/Downloads«.

und in verschiedenen Settings mit den Schutzsuchenden in Kontakt treten und auf unterschiedliche Expertise zurückgreifen können. Diese Kontaktpunkte bringen jeweils Vor- und Nachteile mit sich, eine Zusammenarbeit aller relevanter Stellen ist also notwendig, um möglichst viele Schutzsuchenden zu erreichen. Gleichzeitig ist eine Feststellung von Bedarfen nur dann sinnvoll, zielführend und ethisch, wenn sich daran klare Abläufe zur Umsetzung der erkannten Bedarfe anschließen. Hierzu ist eine enge Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Behörden von großer Bedeutung. In den folgenden Abschnitten werden diese Aspekte der Identifizierung von Schutzbedarfen beleuchtet und Empfehlungen für die Implementierung gegeben.

II. Herausforderungen bei der Identifizierung

Die Aufnahmeleitlinie ist nunmehr seit zehn Jahren in Kraft – dass Deutschland seiner Verpflichtung zu einer frühzeitigen, flächendeckenden Identifizierung und anschließenden bedarfsgerechten Versorgung besonders schutzbedürftiger Geflüchteter noch immer nicht vollständig nachkommt, hat verschiedene (politische) Gründe. Konkret fehlt es an der Förderung, Implementierung und Qualitätssicherung eines systematischen Identifizierungsverfahrens im gesamten Bundesgebiet. Dies hat zur Folge, dass in den Bundesländern und an un-

terschiedlichen Standorten teils sehr verschiedene Identifizierungsverfahren zum Tragen kommen, falls es sie überhaupt gibt. In einigen Fällen ist der Auftrag der Identifizierung relativ unspezifisch in Landesgewaltschutzkonzepten verankert, die konkrete Umsetzung liegt jedoch im Ermessen einzelner Mitarbeitender. Es fehlt an strukturierten Informationen und Handlungsleitlinien für die verschiedenen Berufsgruppen, die mit Geflüchteten nach der Aufnahme in Kontakt kommen und Schutzbedarfe identifizieren könnten, vor allem für die Sozialbetreuung und den medizinischen Dienst. Die Chancen auf Identifizierung, Verweisberatung und Versorgung sind im Einzelfall deshalb stark davon abhängig, welches spezifische Vorwissen und welche Sensibilität Mitarbeitende mitbringen. Oftmals fehlt es an Grundwissen zu verschiedenen schutzbedürftigen Gruppen bzw. intersektionalen Diskriminierungs- und Marginalisierungsprozessen, aber auch an Wissen zu psychischen Traumafolgen. Betroffene werden häufig vordergründig einer bestimmten Gruppe zugeordnet, was die Komplexität ihrer Bedarfe meist nicht abbildet. Es fehlt im nächsten Schritt auch an einheitlichen Vorgaben zur Umsetzung der erkannten Bedarfe und zur Informationsweitergabe an Fachstellen sowie Behörden.

Da die Mehrheit besonderer Schutzbedarfe nicht äußerlich sichtbar und zudem oft mit Scham oder Stigma belegt ist, müssen wir davon ausgehen, dass Schutzbedürftige mehrheitlich unerkannt bleiben. Die Umsetzung von unsichtbaren Schutzbedarfen setzt voraus, dass Betroffene sich selbst zu erkennen

geben, Beratung und Hilfe aufsuchen, was oftmals nicht geschieht. Um diese Ängste zu überwinden und die geeignete Beratung erst einmal zu finden, wäre allerdings auch eine umfassende rechtliche Aufklärung aller Schutzsuchenden notwendig. Nur auf der Basis eines guten Verständnisses davon, was im deutschen Aufnahmesystem als Schutzbedarf anerkannt ist und was dies für Unterbringung, Versorgung und Asylverfahren bedeutet, werden Asylsuchende handlungsfähig in der Umsetzung ihrer Bedarfe.

III. Wie und wo kann eine Identifizierung von Schutzbedarfen in der Erstaufnahme gelingen?³

Schutzsuchende müssen möglichst frühzeitig nach ihrer Ankunft Informationen über ihre Rechte, Pflichten und relevante Beratungsangebote erhalten (Art. 5 AufnRL). Die AufnRL legt hierfür eine Frist von 15 Tagen nach Asylantragstellung fest. Insbesondere für die Identifizierung von Unterbringungsbedarfen ist dies möglichst früh (spätestens zwei Wochen nach Ankunft) zu gewährleisten, um zu verhindern, dass akute Erkrankungen sich verschlimmern, Schutzsuchende unter menschenunwürdigen Bedingungen leben müssen (wenn

beispielsweise benötigte Pflege nicht stattfindet) oder einem erhöhten Risiko von (erneuten) Gewalterfahrungen ausgesetzt sind (z. B. aufgrund einer queer- oder transfeindlichen Umgebung). Damit Verfahrensgarantien realistisch geltend gemacht werden können und das BAMF die Möglichkeit hat, diese zu berücksichtigen, muss diese Information über Rechte und Mitwirkungspflichten und die Weitergabe notwendiger Informationen an das BAMF außerdem spätestens eine Woche vor dem Termin der Anhörung stattfinden. Daher empfiehlt sich ein erstes Informationsangebot drei bis 14 Tage nach Aufnahme einer Schutzsuchenden Person, um ihr zunächst ein Ankommen und eine Erstorientierung zu ermöglichen.

Informationen über Schutzbedarfe, damit einhergehende Rechte und Beratungsangebote sollten an möglichst vielen (aber mindestens zwei) Stellen im Aufnahmeprozess platziert werden, damit sich die Vor- und Nachteile der verschiedenen Angebote ausgleichen. Einige dieser Möglichkeiten zur Platzierung von Informationen und Beratungsangeboten werden im Folgenden beschrieben.

Um sicherzugehen, dass alle Personen die Informationen erhalten, ist die Gruppeninformation durch den Sozialdienst bei Einzug in die Einrichtung ein guter Zeitpunkt. Gleichzeitig erhalten Schutzsuchende dabei viele Informationen, die sie nicht alle aufnehmen und einordnen können, auch ist meist kein individuelles Gespräch möglich. Die medizinische Erstuntersuchung ist insbesondere für die Erkennung von (körperlichen) Folterspuren, Behinderungen und körper-

³ BAfF e. V. und Rosa Strippe e. V. (2023): »Policy Paper. Empfehlungen zur systematischen Identifizierung besonderer Schutzbedarfe«, abrufbar bei baff-zentren.org unter »Publikationen«.

lichen und psychischen Erkrankungen aufgrund des beruflichen Hintergrunds der dort tätigen Mitarbeitenden besonders geeignet. Allerdings muss klar zwischen der verpflichtenden medizinischen Untersuchung nach §62 AsylG (Untersuchung auf übertragbare Krankheiten) und einem freiwilligen Screening auf Schutzbedarfe unterschieden werden. Problematisch ist, dass viele medizinische Anlaufstellen in Aufnahmeeinrichtungen personell schlecht ausgestattet sind und die dort tätigen medizinischen Fachkräfte keine Kapazitäten für weitere komplexe Aufgabenbereiche wie solche des Screenings auf Schutzbedarfe haben. In jedem Fall müssten sie zusätzlich geschult werden, da eine medizinische Ausbildung nicht zwangsläufig zur Erkennung von Schutzbedarfen befähigt.

Eine weitere Möglichkeit, die an verschiedenen Standorten erprobt wurde, sind Peerberater*innen (d.h. Menschen mit eigener Fluchterfahrung), die in der Unterkunft präsent sind und die Bewohner*innen in ihrer jeweiligen Muttersprache über ihre Rechte und Beratungsmöglichkeiten aufklären. Eine systematische Erfassung aller Bewohner*innen wäre jedoch nur durch ein persönliches Screening jeder neu ankommenden Person durch Mitarbeitende des Sozialdienstes gewährleistet. Werden Schutzbedarfe an einer dieser Stellen sichtbar oder thematisiert, sollte die schutzsuchende Person an ein dafür eingerichtetes Beratungsangebot in der Einrichtung verwiesen werden. Solche Schutzbedarfsbeauftragten können dann idealerweise sowohl für die Erkennung von Schutzbedarfen in verschiedenen Lebensbereichen als auch

für die Vernetzung mit spezialisierten externen Beratungsstellen und Behörden verantwortlich sein.

Zusätzlich zu den Schutzbedarfsbeauftragten und den Fachkräften, die für eine erste Information und Identifizierung zuständig sind, nehmen aber auch alle anderen Berufsgruppen in einer Einrichtung eine wichtige Rolle bei der Erkennung von Schutzbedarfen ein. Eine flächendeckende, regelmäßige Fortbildung aller Berufsgruppen (Art.25 AufnRL) erhöht die Chance, dass Schutzbedarfe frühzeitig erkannt werden und Schutzsuchende den Weg in eine spezialisierte Beratung finden. Die unabhängige Asylverfahrensberatung (AVB) spielt hierbei eine Schlüsselrolle. Im Rahmen einer Anhörungsvorbereitung werden Schutzbedarfe häufig deutlich, da sie mit Verfolgungserfahrungen zusammenhängen bzw. daraus entstanden sind. Wenn im Rahmen einer Asylverfahrensberatung und Anhörungsvorbereitung Schutzsuchende über Verfahrensgarantien informiert und diese beim BAMF gemeldet werden, ist dies ein wichtiger Bestandteil der umfassenden Aufklärung und Beratung zu Schutzbedarfen. Gerade Fachkräften, die als Quereinsteiger*innen im Bereich der AVB tätig sind und die keine vorherige Beratungserfahrung im Fluchtbereich haben, fehlen jedoch die erforderlichen Kenntnisse für die Erkennung nicht sichtbarer oder nicht unmittelbar erfragbarer Schutzbedarfe. Auch ist die Durchsetzung von Bedarfen, die nicht direkt das Asylverfahren betreffen, nicht Aufgabe der Verfahrensberatung und erfordert andere Kenntnisse, Netzwerke und zeitliche Kapazitäten.

Die unabhängige AVB kann somit eine dezidierte Beratung zu Schutzbedarfen wesentlich ergänzen, nicht aber ersetzen.

IV. Schutzbedarfskomplexe: Um welche Bedarfe geht es und wie können sie ermittelt werden?

Ziel einer zielgruppenübergreifenden, systematischen Identifizierung besonderer Schutzbedarfe ist es, Bedarfe situativspezifisch, aber gleichzeitig in ihrer ganzen Komplexität abzubilden. Dabei geht es tatsächlich um die Formulierung von konkreten Bedürfnissen, von Maßnahmen und Hilfsmitteln, die der Belastung oder Einschränkung der betroffenen Person entgegenwirken können. Für die Einarbeitung in rechtliche und praktische Hintergründe bietet sich eine tiefere Auseinandersetzung mit den verschiedenen schutzbedürftigen Gruppen an – hier haben eine Reihe erfahrener Praktiker*innen und Fachverbände wertvolles Material erarbeitet.⁴ Im Kontakt mit der geflüchteten Person selbst sollte es jedoch nicht mehr darum gehen, Gruppenzugehörigkeiten abzufragen, sondern es muss intersektional gedacht und gearbeitet werden.

Dies sollte sich auch in der Dokumentation der erhobenen Bedarfe widerspiegeln und hilft dabei, so sparsam wie möglich mit sensiblen personenbezogenen Daten der Klient*innen umzugehen: In vielen Fällen wäre es optimal, nur die erforderliche Maßnahme an eine zuständige Stelle zu kommunizieren, nicht aber automatisch eine oder mehrere Gruppenzugehörigkeiten aufzulisten. Für die Beratung empfiehlt es sich, möglichst offene Fragen zu formulieren, um auch unerwartete Bedarfe erfahren zu können. Eine hilfreiche Struktur ist die strategische Unterteilung in Belange in Bezug auf die Unterbringung bzw. den Gewaltschutz, die gesundheitliche Versorgung und das Asylverfahren.

1. Schutzbedarfskomplex Unterbringung und Gewaltschutz

Zur Abklärung möglicher besonderer Bedarfe im Bereich der Unterbringung und besonders im Hinblick auf Gewaltschutzmaßnahmen ist es hilfreich, sich zunächst mit dem jeweiligen Gewaltschutzkonzept des Landes vertraut zu machen, sofern es eines gibt. In jedem Fall sind auch die Mindeststandards des Bundesfamilienministeriums ein guter Bezugspunkt.⁵ Wichtig ist auch ein frühzeitiger, guter Kontakt zu zuständigen Gewaltschutzbeauftragten vor Ort, auf kommunaler oder Landesebene sowie zu

⁴ Eine Übersicht bietet: BAfF e.V. und Rosa Strippe e.V. (2023): »Leitfaden zur Erkennung besonderer Schutzbedarfe von geflüchteten Menschen«, abrufbar bei baff-zentren.org unter »Publikationen«.

⁵ BMFSFJ (2021): Mindeststandards zum Schutz geflüchteter Menschen in Flüchtlingsunterkünften, abrufbar bei bmfjsfj.de unter »Publikationen«.

den bundesweiten Gewaltschutzmultiplikator*innen.⁶ Sollte eine Einrichtung nicht über ein konkretes Schutzkonzept für vulnerable Personen verfügen, ist es hilfreich, wenn Mitarbeitende sich direkt für seine Entwicklung einsetzen, um durch klare Abläufe alle beteiligten Fachkräfte handlungssicherer mit Klient*innen und miteinander zu machen. Im direkten Kontakt mit Bewohner*innen bzw. Klient*innen geht es vor allem darum, abzuklären, ob und wie dringlich eine Veränderung der Wohnsituation notwendig ist und auf welcher Basis diese ermöglicht werden kann. Bei einer anstehenden Verlegung (z. B. von Landesunterkunft in die Kommune) ist es auch hilfreich, mitzudenken, was aktuell bereits gut läuft und wenn möglich beibehalten werden sollte. Dies gilt beispielweise für Fragen des Gewaltschutzes (Diskriminierung und/oder Bedrohung durch Personal und/oder andere Bewohner*innen; sexualisierte Übergriffe; keine Möglichkeit Schlaf- und Sanitäreinrichtungen abzuschließen, etc.). Es sollte in der Beratung direkt erfragt werden, ob es Probleme mit Bewohner*innen, Angehörigen oder Mitarbeitenden gibt, und auch, an wen die schutzsuchende Person sich mit diesen Problemen bzw. in einer konkreten Notsituation innerhalb der Unterkunft (ohne wesentliche Sprachbarriere) wenden kann. An dieser Stelle kann auch das

Verhältnis zum Sicherheitsdienst thematisiert werden: Ist der Kontakt zwischen Sicherheitsangestellten und Bewohner*innen respektvoll oder angespannt? Wird der Sicherheitsdienst behelfsweise für andere Tätigkeiten, zum Beispiel zur Übersetzung, herangezogen?

Gleichzeitig sollte abgeklärt werden, ob es für die schutzsuchende Person möglich ist, alle für sie relevanten gemeinschaftlichen Orte auf dem Gelände und auch außerhalb (inklusive Essensausgabe, Deutschkurse, Orte außerhalb der Unterbringung, spezialisierte Beratungsstellen oder Gruppenangebote) selbstständig zu erreichen. Verbreitet sind Probleme bei der Nutzung von Wasch- und Sanitäreinrichtungen aufgrund von Angst oder verschiedener Barrieren, die oft nachts noch größer sind (z. B. wenn der Weg zu den Toiletten unbeleuchtet ist). Hier kann danach gefragt werden, ob die Person sich auf dem Gelände frei bewegen und es jederzeit verlassen kann, und welche Gründe die Nutzung bestimmter Räume erschweren (physische Barrieren beim Zugang zu einem Raum oder einem Teil des Geländes, Nutzbarkeit von Aufzügen für Bewohner*innen mit Gehbehinderungen, schwangere Personen oder solche mit Säuglingen und Kleinkindern, aber auch z. B. Ausgrenzung oder Bedrohung durch andere Bewohner*innen bei der Essensausgabe). Wenn die Person aktuell andere Fachberatungsangebote oder ärztliche/therapeutische Versorgung wahrnimmt oder wahrnehmen möchte, ist es wichtig zu ermitteln, welche Hindernisse es dabei zu überwinden gilt (Entfernung, Fahrtkosten, Sprachbarrieren etc.).

⁶ Eine Übersicht der dezentralen Beratungs- und Unterstützungsstruktur für Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften (DeBUG) und der konkreten Ansprechpersonen findet sich bei gewaltschutz-gu.de unter »Projekte«.

Wichtig ist außerdem, wie die Person individuell untergebracht ist, wie das Verhältnis zu Mitbewohner*innen aussieht, ob es Rückzugsmöglichkeiten gibt etc. Die oft beengten räumlichen Bedingungen in Gemeinschaftsunterkünften und die fehlende Privatsphäre können die Symptome psychischer und physischer Traumafolgen verstärken, da sie es nahezu unmöglich machen, ein Gefühl von Sicherheit und Kontrolle über die eigene Lebenssituation wiederzuerlangen. Die Vergabe eines Einzelzimmers ist oft nur mit besonderem Einsatz einer beratenden Person möglich. Ist dies nicht umsetzbar, sollten Mehrbettzimmer zumindest rudimentäre Rückzugsmöglichkeiten bieten, beispielsweise in Form von Raumteilern. Schlafräume sollten außerdem unbedingt abschließbar sein.

2. Schutzbedarfskomplex Gesundheitliche Versorgung

Im Bereich der gesundheitliche Versorgung geht es darum, die gesundheitliche Situation und mögliche Behandlungsbedarfe in Bezug auf sowohl körperliche als auch psychische Gesundheit abzuklären. Die Identifizierung besonderer Bedarfe bei der Aufnahme kann dabei als Schlüssel zur Umsetzung des Menschenrechts auf Gesundheit verstanden werden.⁷

Während schwere körperliche Erkrankungen, körperliche Behinderungen oder fortgeschrittene Schwangerschaften in der medizinischen Erstuntersuchung auffallen, werden viele weniger offensichtliche gesundheitliche Faktoren erst im Gespräch mit Vertrauenspersonen im Sozialdienst thematisiert oder müssen in einer Beratung gezielt erfragt werden. Für nicht ärztlich oder therapeutisch geschulte Fachkräfte gibt es dazu eine Reihe hilfreicher Tools und Fragebögen zu körperlicher Beeinträchtigung und möglichen Unterstützungsbedarfen,⁸ zu psychischer Belastung⁹ und auch zur Belastungssituation von Kindern,¹⁰ die bei der Einschätzung helfen können.

Dies steht im Spannungsfeld dazu, dass der Anspruch auf gesundheitliche Versorgungsleistungen abhängig vom Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer in Deutschland ist. Während eines laufenden Asylverfahrens haben Schutzsuchende einen geringeren Versorgungsanspruch und können nur Leistungen nach dem AsylbLG beanspruchen. Danach muss in diesem Zeitraum mindestens die Versorgung bei akut behandlungsbedürftigen Erkrankungen und Schmerzerkrankungen gewährleistet sein. Außerdem deckt das AsylbLG bestimmte Vorsorgeuntersuchungen (z. B. Gesundheitsuntersuchungen, Zahnvor-

⁷ Lisa vom Felde und Alva Träbert (2021): Identifizierung besonderer Schutzbedarfe: Der Schlüssel zum Menschenrecht auf Gesundheit für Geflüchtete? Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit. Schwerpunktthema: Soziale Arbeit im Gesundheitswesen, 3/2021, S. 73–81.

⁸ Washington Group Questions, abrufbar bei washingtongroup-disability.com unter »Resources«.

⁹ PROTECT Fragebogen, abrufbar bei ueberleben.org unter »Projekte«.

¹⁰ TRAKS Früherkennung, abrufbar bei psz-duesseldorf.de unter »Früherkennung/Fragebögen für Kinder und Jugendliche«.

sorge, Kinderuntersuchungen, Krebsvorsorge) sowie die Versorgung während Schwangerschaft und Geburt und amtlich empfohlene Schutzimpfungen ab. Darüber hinaus gibt es weitere Leistungen, die gewährt werden können, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich sind, wobei die Frage der Unerlässlichkeit hier im behördlichen Ermessen liegt und Leistungen oft erst gerichtlich erstritten werden müssen. Hierzu zählen Brillen, Hörgeräte, Prothesen, Rollstühle, Logopädie, Physiotherapie, medizinisch notwendige Fahrten zu Krankenbehandlungen, Eingliederungshilfen für Kinder und Erwachsene mit Behinderungen und die Übernahme von Übersetzungskosten (sowohl für Lautals auch für Gebärdensprache). Asylsuchende mit besonderen Schutzbedarfen haben darüber hinaus auch in den ersten 18 Monaten Anspruch auf die nötige psychotherapeutische Behandlung. Die zuständige Behörde hat für diese Personengruppe kein Ermessen, therapeutische Behandlungen mit Verweis auf die eingeschränkten Leistungen nach dem AsylbLG abzulehnen.¹¹

Nach 18 Monaten Aufenthalt oder Erteilung eines Aufenthaltstitels sind Schutzsuchende in der Regel den Ansprüchen gesetzlich krankenversicherter Personen gleichgestellt (Analogleistungen nach SGB XII). Hierzu zählen Hilfe bei Krankheit sowie Hilfe zur Pflege (Pflegesachleistungen, Hilfsmittel, Ta-

gespflege, stationäre Pflege) analog zu SGB XI oder XII. Ab diesem Zeitpunkt sind auch weitere Sozialhilfeleistungen wie zum Beispiel Eingliederungshilfe (nach § 100 SGB IX) möglich.

3. Schutzbedarfskomplex Asylverfahren

Im Rahmen des Asylverfahrens ist zunächst eine Einschätzung darüber nötig, ob die schutzsuchende Person grundsätzlich verfahrensfähig ist bzw. welche Verfahrensgarantien sie benötigt, um das Asylverfahren aktiv betreiben und sich verständlich machen zu können. Außerdem sollte eine Anbindung an eine spezialisierte Asylverfahrensberatung sichergestellt werden, falls sie noch nicht besteht – eine enge Zusammenarbeit ist hier wichtig.

Bei einem Beratungskontakt unmittelbar nach der Aufnahme in Deutschland sollten die Auswirkungen des EASY-Verfahrens, also der Verteilung nach Ankunft auf die Bundesländer mithilfe des sogenannten Königsteiner Schlüssels, mitgedacht werden, um eine Anbindung an die nötigen Versorgungsstrukturen möglich zu machen bzw. eine deutliche Verschlechterung der Lage abzuwenden. Je nachdem, in welches Bundesland eine schutzsuchende Person überstellt wird, ergeben sich teilweise grundlegende Herausforderungen bei der bedarfsgerechten Unterbringung (Barrierefreiheit etc.). Ist dies absehbar, sollte die für die Umverteilung zuständige Behörde umgehend informiert werden. Eine bundesweite Verwaltungsvorschrift fehlt bislang

¹¹ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, 4.7.2016, BT-Drs. 18/9009, S. 3.

an dieser Stelle, trotzdem können und sollten die Bedarfe und Problemlagen zumindest informell dokumentiert werden.

Auch Sozialberatende, die selbst keine rechtliche Beratung oder Anhörungsvorbereitung durchführen, können eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der notwendigen Verfahrensgarantien spielen, indem sie sich für unterstützende Maßnahmen einsetzen (wie Gebärdensprachdolmetschende, weibliche anhörende Entscheiderin und Übersetzerin bei geschlechtsspezifischer Verfolgung, Einsatz von Sonderbeauftragten des BAMF für einzelne vulnerable Gruppen, Verschiebung der Anhörung, bis ausreichende Stabilität gegeben ist). Sie können gemeinsam mit der schutzsuchenden Person überlegen, ob sie physisch und psychisch in der Lage ist, die Anhörung durchzuführen. Es kann beispielsweise erfragt werden, ob die Person sich klar an die Ereignisse vor und auf der Flucht erinnern kann, ob sie bereits mit Anderen darüber sprechen konnte und was sie benötigt, um sich dafür in der Anhörung bereit zu fühlen (therapeutische Unterstützung, Begleitperson, weibliche anhörende Entscheiderin, Sonderbeauftragte, Verschiebung der Anhörung bis ausreichende Stabilität gegeben ist, barrierearmer Zugang zu Anhörung [räumlich, sprachlich], Sicherstellung von Kinderbetreuung für die Dauer der Anhörung etc.). Zu diesem Zeitpunkt kann es, wenn die Beratung in einem ausreichend geschützten Rahmen stattfindet, hilfreich sein, körperliche Spuren vor und auf der Flucht erlittener Verletzungen direkt anzusprechen. Für

das Asylverfahren ist es wichtig, diese Spuren von Ärzt*innen dokumentieren zu lassen, um die Erzählung in der Anhörung zu ergänzen und zu untermauern. Eine Einordnung der Verletzungen (und ihrer psychischen Folgen) kann beispielsweise Hinweise auf erlittene Folter geben.¹² In einigen Fällen werden Verletzungen auch bereits im Herkunftsland oder auf dem Fluchtweg erstmals versorgt und dokumentiert, diese Dokumente können ebenfalls ergänzend hinzugezogen werden.

Optimalerweise sollte eine Beratung in der Aufnahmeeinrichtung oder einer Fachberatungsstelle vor der Anhörung stattfinden. Falls dies nicht möglich ist, sollte die schutzsuchende Person jedoch Gelegenheit haben, das Protokoll der Anhörung nachzubesprechen, und dabei unterstützt werden, mögliche Zusatzinformationen nachzureichen oder bei einer Ablehnung des Asylantrags Rechtsschutzmöglichkeiten zu prüfen. Bei diesen Gelegenheiten entsteht häufig der Ansatzpunkt für eine späte Identifizierung und Dokumentation besonderer Schutzbedarfe, etwa wenn die asylsuchende Person relevante Gründe aus Angst oder Scham nicht angesprochen hat (häufig ist dies der Fall bei LSBTI*, FGM/C oder traumatischen Erlebnissen).

¹² Weiterführende Informationen zur Erkennung und Dokumentation von Folterfolgen: Into Justice (2022), Publikation Überlebende von Folter und schwerer Gewalt – Wege in die Rehabilitation, abrufbar bei baff-zentren.org unter »Uploads«.

4. Umgang mit Suizidalität

Geflüchtete mit schweren psychischen Erkrankungen und Traumataüberlebende haben ein erhöhtes Risiko für Suizide und Suizidversuche. Fachkräfte, die mit der Identifizierung von Schutzbedarfen betraut sind, müssen damit rechnen, auch mit Suizidgedanken von Klient*innen konfrontiert zu sein. Oftmals sind sie für die Abklärung von und den Umgang mit Suizidalität nicht qualifiziert, hierfür sind Psychotherapeut*innen, Traumafachberater*innen oder Ärzt*innen zuständig. Sowohl Aufnahmeeinrichtungen als auch Beratungsstellen sollten unbedingt klare Abläufe vorhalten, die den Umgang mit Suizidalität festlegen. Mit diesen Abläufen und den zuständigen Ansprechpersonen sollten sich alle Mitarbeitenden zu Beginn ihrer Arbeit vertraut machen. Die Einrichtungsleitung sollte unbedingt darauf hingewiesen werden, falls entsprechende Abläufe bislang fehlen.

In der Praxis ist eine qualifizierte Fachkraft oft nicht erreichbar. Für diese Fälle sollten Fachkräfte, die mit Klient*innen in Kontakt kommen, Fortbildungen zum Umgang mit Suizidalität besuchen und, sollten sie nicht angeboten werden, diese aktiv einfordern. Suizidgedanken und -absichten sollten immer ernst genommen werden. Suizidgedanken haben viele Menschen zu irgendeinem Zeitpunkt in ihrem Leben, diese sind von Suizidabsichten (konkrete Planung, realistische Vorstellung, diese umzusetzen) abzugrenzen. Hier geht es darum, zunächst die Situation der ratsuchenden Person zu verstehen, dabei ruhig zu bleiben und

Sicherheit und Anteilnahme zu vermitteln. Wenn die Person dafür zugänglich ist, kann ein Gespräch über Hoffnungen, Wünsche und Gründe dafür, am Leben zu bleiben, ein Weg sein, gemeinsam Alternativen zum Suizid zu erarbeiten. Neben den direkt zuständigen Ansprechpersonen in der Einrichtung sind Kriseninterventionsstationen von Kliniken, der sozialpsychiatrische Dienst, psychosoziale Zentren oder bei akuter Gefährdung Notärzt*innen und der Rettungsdienst geeignete Anlaufstellen.

V. Dokumentation und Übermittlung von erkannten Bedarfen

Um erkannte Schutzbedarfe bzw. Schutzbedarfskomplexe umzusetzen, bedarf es zunächst einer geeigneten Dokumentation, die dann im nächsten Schritt an die zuständige Behörde, Beratungsstelle oder Versorgungsschnittstelle übermittelt werden kann. Für Umfang, Format und Inhalt dieser Dokumentation fehlt es an vielen Stellen noch immer an systematischen, einheitlichen und vor allem verbindlichen Lösungen.

Die Weitergabe sensibler personenbezogener Daten zu Schutzbedarfen sollte auf ein absolut notwendiges Minimum beschränkt werden. In Fallbesprechungen sind Pseudonyme statt Klarnamen zu verwenden, wenn es nicht notwendig ist, dass alle Beteiligten wissen, welche Person gemeint ist. Wenn es notwendig ist, beispielsweise

Klarnamen oder andere personenbezogene Daten mit anderen Akteur*innen zu teilen, muss dafür eine (schriftliche) Schweigepflichtsentbindung vorliegen. Zum einen ist dies eine formale Notwendigkeit, zum anderen ist es zentral, die schutzsuchende Person zu jedem Zeitpunkt selbst darüber entscheiden zu lassen, wem welche Informationen kommuniziert werden dürfen. Hierfür ist vorab eine ausführliche Information und rechtliche Aufklärung notwendig. Sowohl individuelle Beratungsgespräche als auch Fallbesprechungen sollten in einer geeigneten Form dokumentiert werden, die die Beratungsergebnisse und Absprachen zu (verbindlichen) nächsten Schritten abbildet. Eine sorgfältige Aktenführung ist die Basis für spätere Unterstützungsschreiben, Stellungnahmen etc.¹³

Die Form der Übermittlung dieser Schreiben und weiterer relevanter Unterlagen und Informationen ist dann von den Verwaltungsabläufen der empfangenden Stelle abhängig. In vielen Fällen ist es hilfreich, frühzeitig Kontakt aufzunehmen und diese zu erfragen. So arbeitet das BAMF beispielsweise mit einem eigenen Vollmachtsformular, das ausgefüllt werden muss, um Auskunft über den Bearbeitungsstatus einer asylsuchenden Person anzufordern. Andere Stellen (psychosoziale Zentren, Klini-

ken) nehmen Informationen zu (neuen) Patient*innen oft nur während bestimmter Sprechstunden entgegen bzw. arbeiten mit gesonderten Aufnahmebögen.

Öffentliche Stellen, die für die Übermittlung besonderer Schutzbedarfe relevant sein können, sind zum Beispiel das Jugendamt, der Kindernotdienst, der medizinische Dienst, die Polizei, die Ausländerbehörde, die zuständige BAMF-Außenstelle, das Gesundheitsamt, die psychiatrische Institutsambulanz oder ein kommunales Integrationszentrum. Fachstellen, mit denen eine frühzeitige Vernetzung und enge Zusammenarbeit unbedingt empfehlenswert ist, sind unter anderem psychosoziale Zentren, LSBTI-Beratungsstellen, Frauenberatungsstellen, Schwangerschaftsberatung, Familienberatungsstellen, Elternlotsen und Frühe Hilfen, Beratungsstellen für Betroffene von sexualisierter Gewalt und/oder Menschenhandel, Suchthilfe, Fachstellen für Menschen mit Behinderung, freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe, dezentrale Beschwerdestellen, Träger für spezialisierte Sprachmittlungsangebote (auch für Gebärdensprache) sowie die unabhängige Asylverfahrensberatung der freien Wohlfahrtspflege.

VI. Fazit

Bis zur flächendeckenden Sicherstellung geeigneter Identifizierungsmaßnahmen für vulnerable Schutzsuchende und bis zu ihrer bedarfsgerechten Versorgung

¹³ Vorlagen für Dokumentationsbögen, mehrsprachige Schweigepflichtsentbindungen und Informationen zum Datenschutz sind abrufbar als Teil der BAfF-Toolbox zur Identifizierung besonderer Schutzbedarfe bei baff-zentren.org unter »Publikationen«.

steht den Aufnahmestrukturen in Bund und Ländern noch ein weiter Weg bevor. Verschiedene Bundesländer sind jedoch bereits im Begriff, ihre Identifizierungsstrukturen zu überarbeiten bzw. ihre Landesgewaltschutzkonzepte fortzuschreiben und dem Thema Identifizierung darin mehr Raum zu geben. Es ist zu erwarten, dass auch die unabhängige AVB einen wichtigen Beitrag zur Identifizierung besonderer Schutzbedarfe leisten wird. Dies gilt insbeson-

dere für die auf vulnerable Gruppen spezialisierten Rechtsberatungen, wie zum Beispiel für queere und trans Geflüchtete. Die zentrale Herausforderung der kommenden Monate und Jahre wird es jedoch sein, die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteur*innen zu fördern und zu sichern – zwischen Bund, Ländern, und Kommunen, Ämtern und Behörden, NGOs und freier Wohlfahrtspflege, gesundheitlicher Versorgung und nicht zuletzt den Schutzsuchenden selbst.

Anhang: Dokumentationsbogen

Dokumentationsbogen des Modellprojekts
»BeSafe – Besondere Schutzbedarfe« aus der
Toolbox »Schutzbedarfe bei der Aufnahme von
Geflüchteten erkennen«



[Dies ist eine verkürzte Version des internen Dokumentationsbogens zum Beratungsgespräch zu Schutzbedarfen. Die vollständige Version ist zu finden in der »Toolbox besondere Schutzbedarfe« des Projekts »BeSafe«, das von der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) in Kooperation mit dem Verein Rosa Strippe e.V. durchgeführt wird. Die Toolbox ist abrufbar auf baff-zentren.org unter »Projekte/besafe«.]

Interne Dokumentation Beratungsgespräch BeSAFE

Klient*innenummer:

Datum Erstkontakt:

1. Personendaten (hier können folgende Angaben erfasst werden)

- Name(n):
- Wie möchte die Person angesprochen werden?
- Geburtsdatum:

- Datum der Ankunft in Deutschland:
- Herkunftsland:
- Sprachen:
- Aktueller Aufenthaltsstatus:
- Aktueller Versicherungsstatus (Krankenversicherungskarte/Analogleistungen/Gesundheitskarte/Krankenschein/keine Versicherung/Sonstiges):
- Anbindung an medizinische Versorgung/Beratungsstelle(n) (Name/Kontakt):
- Rechtsanwält*in (Name/Kontakt/Aktenzeichen):
- Kontaktinformationen der betroffenen Person (Adresse/Zimmernummer):
- Art der Unterbringung: (Landesunterkunft/kommunale Unterkunft/eigene Wohnung/informelle Unterbringung/Andere):
- Handynummer:
- Kontaktinformationen einer Bezugsperson:
- Familiäre Situation (verheiratet/ledig/geschieden/verwitwet/getrennt lebend):
- Lebt zusammen mit minderjährigen Kindern/Schwangerschaft:
- Anzahl/Alter der Kinder:
 - Schweigepflichtentbindung liegt vor?
 - Anstehende Termine (z.B. bei Behörden):

2. Anlass, die Beratung aufzusuchen (evt. Verweis in die Beratung durch wen?)

3. Besondere Bedarfe

a. Unterbringung

Unterbringungssituation/festgestellte Unterbringungsbedarfe/nächste Schritte und Absprachen

Mögliche Leitfragen: Mit wem leben Sie in einem Zimmer? Sind das Angehörige, nahestehende oder fremde Personen? Wie ist das Verhältnis? Fühlen Sie sich dort sicher? Gibt es in der Unterkunft zu jeder Zeit Mitarbeitende, mit denen Sie sprechen können? Gibt es Probleme mit anderen Bewohner*innen oder mit Mitarbeitenden? Können Sie das Gelände/die Unterkunft jederzeit verlassen? Können Sie alle Orte in der Unterkunft besuchen? (Bei Gehbehinderung): Können Sie einen Aufzug nutzen? Wenn die kommunale Zuweisung (»Transfer«) bevorsteht: Was ist gut und sollte bei der Verteilung beibehalten werden? Was muss sich ändern? Waren Sie bei anderen Beratungen oder schon einmal beim Arzt? Wenn ja, wo war das, wie kommen Sie dort hin? Möchten Sie zu einer Beratung oder einem Arzt, aber das geht nicht, und wenn ja warum?

b. Gewaltschutz

Sicherheitssituation/festgestellte Bedarfe zum Gewaltschutz/weitere Schritte und Absprachen

Mögliche Leitfragen: Wie geht es Ihnen in der Unterkunft? Wie fühlen Sie sich in Ihrem Zimmer/auf dem Gelände/bei der Nutzung der Sanitäranlagen? (Mit wem) Teilen Sie sich ein Zimmer und wie ist das Zusammenleben? Gibt es etwas, das Ihnen Angst macht oder eine Person/Gruppe, mit der Sie Schwierigkeiten haben? Können Sie Ihr Zimmer abschließen? Wie ist der Zugang zu Sanitäranlagen? Wie kommen Sie dorthin? Wie ist es nachts? Gibt es Räume in der Unterkunft/auf dem Gelände, die Sie nicht nutzen (können), und wenn ja, warum nicht? Wie ist Ihr Kontakt zum Sozialdienst und zu anderen Mitarbeitenden der Einrichtung? Was sind Ihre Erfahrungen mit den Security-Mitarbeitenden? Kennen Sie konkrete Ansprechpersonen, falls jemand Sie bedroht oder (sexuell) übergriffig wird?

c. Gesundheit

Gesundheitliche Situation/festgestellte gesundheitsbezogene Bedarfe/weitere Schritte und Absprachen

Nutzen Sie den PROTECT Fragebogen oder den RHS-15 für psychische Gesundheit und die Washington Group Questions für körperliche Behinderungen. Für ein Trauma-Screening ist die Life Event Checklist zu empfehlen: Für Kinder nutzen Sie den TRAKS Elternfragebogen.

d. Rechtliche Fragen

Aufenthaltsrechtliche Situation/festgestellte Bedarfe in Bezug auf das Asylverfahren/nächste Schritte und Absprachen

Mögliche Leitfragen: Seit wann sind Sie in Deutschland? Haben Sie bereits Asyl beantragt bzw. haben Sie es vor? Haben Sie eine Beratung zu Ihrem Asylverfahren gehabt? Wenn ja, wo (Unterscheidung zwischen Asylverfahrensberatung des BAMF und durch einen freien Träger)? Wenn nein, wissen Sie, wo Sie hingehen können? Im Interview werden Sie aufgefordert, genau und ausführlich die Erfahrungen zu beschreiben, die zu Ihrer Flucht geführt haben: Können Sie sich an diese Erfahrungen klar erinnern? Haben Sie darüber schon einmal mit jemandem gesprochen? Fühlen Sie sich in der Lage, in der Anhörung über Ihre Erlebnisse zu sprechen? Was brauchen Sie, um sich dafür bereit zu fühlen (therapeutische Unterstützung, Begleitperson, weibliche anhörende Entscheiderin, Sonderbeauftragte, Verschiebung der Anhörung

bis ausreichende Stabilität gegeben ist, räumlich und sprachlich barrierearmer Zugang zu Anhörung, etc.)? Viele Menschen erleben vor und auf der Flucht Gewalt und Verletzungen, die (körperliche) Spuren hinterlassen. Für das Asylverfahren kann es wichtig und hilfreich sein, diese Spuren von Ärzt*innen dokumentieren zu lassen, um die Erzählung in der Anhörung zu ergänzen und zu unterstützen: Gibt es solche Erlebnisse und/oder Verletzungen, über die Sie mit einer Ärztin/einem Arzt sprechen möchten? Wurden Verletzungen vielleicht bereits im Herkunftsland oder einem Land auf Ihrer Flucht versorgt und dabei dokumentiert? Für (alleinerziehende) Eltern von Kindern: Haben Sie eine Möglichkeit der Kinderbetreuung während Ihrer Anhörung oder benötigen Sie dafür Unterstützung?

e. Weitere Bedarfe

Gibt es noch etwas Wichtiges, über das wir noch nicht gesprochen haben? Gibt es noch etwas, was Ihnen helfen würde? Brauchen Sie Kleidung, Hygieneartikel, Ausstattung für Neugeborene (Kinderwagen, Bett, Windeln etc.)?

4. Auffälligkeiten während des Gesprächs, wo sollte ich nochmal nachhaken?

5. Verabredung weiteres Vorgehen

Welche anderen Akteur*innen werden kontaktiert (sowohl Behörden, als auch andere Beratungsstellen)? Kann etwas in der Unterbringung geändert werden?

| Aufgaben | Muss erledigt sein bis zum ... | Erledigt |
|----------|--------------------------------|----------|
| | | |

Nächster Termin:

Übersichten zu Sprachförderung sowie zu Arbeitserlaubnis und -förderung

Inhalt

I. Übersicht zur Sprachförderung

Tabelle 1: Zugang zu Sprachförderung

II. Übersichten zur Arbeitserlaubnis und -förderung für Personen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung

Tabelle 2: Arbeitserlaubnis und -förderung
für Personen mit Aufenthaltsgestattung
in Landeseinrichtungen

Tabelle 3: Arbeitserlaubnis und -förderung
für Personen mit Aufenthaltsgestattung
außerhalb von Landeseinrichtungen

Tabelle 4: Arbeitserlaubnis und -förderung
für Personen mit Duldung
in Landeseinrichtungen

Tabelle 5: Arbeitserlaubnis und -förderung
für Personen mit Duldung
außerhalb von Landeseinrichtungen

ANMERKUNG

Die nachfolgenden Übersichtstabellen 1 bis 5 stammen von der GGUA Flüchtlingshilfe Münster, Projekt Q, und wurden für diese Broschüre überarbeitet.

Darüber hinaus sind die Übersichten neben zahlreichen weiteren Materialien abrufbar bei einwanderer.net unter »Übersichten und Arbeitshilfen«.

I. Übersicht zur Sprachförderung

Tabelle 1: Zugang zu Sprachförderung

| Zugang zu Sprachförderung mit Aufenthaltsgestattung | |
|---|---|
| Integrationskurse | <ul style="list-style-type: none"> • Nachrangiger Zugang im Rahmen verfügbarer Plätze (§ 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG) • Ohne Wartefrist, unabhängig vom Herkunftsstaat • Gilt auch mit Ankunftsnachweis, da dieser als Aufenthaltsgestattung gilt (§ 55 Abs. 1 S. 1 AsylG) |
| Berufsbezogene Deutschsprachförderung* | <ul style="list-style-type: none"> • Zugang, wenn in Ausbildung oder Beschäftigung oder ausbildungsplatzsuchend, arbeitslos bzw. arbeitssuchend gemeldet (§ 2 und 4 DeuFöV, § 45a Abs. 2 S. 3 AufenthG) • Unabhängig vom Herkunftsstaat |
| Zugang zu Sprachförderung mit Duldung | |
| Integrationskurse | <ul style="list-style-type: none"> • Zugang bei Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG: Nachrangiger Zugang zum Integrationskurs im Rahmen verfügbarer Plätze (§ 44 Abs. 4 S. 1, § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG) • Zugang ebenso bei Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG und Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG, da diese eine Spezialform der Ermessensduldung sind |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Ansonsten: Kein Zugang (§ 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG) |
| Berufsbezogene Deutschsprachförderung* | <ul style="list-style-type: none"> • Zugang bei Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 DeuFöV) • Zugang ebenso bei Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG und Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG, da diese eine Spezialform der Ermessensduldung sind |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Zugang nach sechs Monaten des »geduldeten« Aufenthalts, wenn in Ausbildung oder Beschäftigung oder ausbildungsplatzsuchend, arbeitslos bzw. arbeitssuchend (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 DeuFöV) • Unabhängig von der Voraussetzung B1 und durchlaufenem Integrationskurs besteht in diesem Fall auch Zugang zu den Spezialberufssprachkursen mit Zielniveau A2 bzw. B1, wenn mit der Duldung kein Zugang zum Integrationskurs eröffnet ist (da keine Ermessensduldung; § 13 Abs. 2 Nr. 2 DeuFöV) |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Ansonsten: Kein Zugang (§ 4 Abs. 1 S. 2 DeuFöV) |

* Regelmäßige Voraussetzung: Nachweis von Sprachkenntnissen Niveau B1 oder absolvierter und nicht bestandener Integrationskurs.

II. Übersichten zur Arbeitserlaubnis und -förderung für Personen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung

Tabelle 2: Arbeitserlaubnis und -förderung für Personen mit Aufenthaltsgestattung in Landeseinrichtungen

| | Asylsuchende mit »guter Bleibeperspektive« ¹ | Asylsuchende aus »sicheren Herkunftsstaaten« ² | Asylsuchende aus allen anderen Herkunftsstaaten |
|---|--|---|--|
| Kann eine Arbeitserlaubnis erteilt werden? | In den ersten neun Monaten: nein | Nein | In den ersten neun Monaten: nein |
| | Nach neun Monaten Dauer des Asylverfahrens: Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis ³ | | Nach neun Monaten Dauer des Asylverfahrens: Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis ³ |
| Beratung (§ 29 ff. SGB III) | Ja | Ja | Ja |
| Förderung aus dem Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III) | Ja, schon ab dem 1. Tag (§ 39a SGB III) | Nein | Nach neun Monaten Dauer des Asylverfahrens |
| Aktivierung und berufliche Eingliederung (§ 45 SGB III) | Ja, schon ab dem 1. Tag (§ 39a SGB III) | Nein | Nach neun Monaten Dauer des Asylverfahrens |
| Einstiegsqualifizierung (§ 54a SGB III) ⁴ | Nach neun Monaten Dauer des Asylverfahrens | Nein | Nach neun Monaten Dauer des Asylverfahrens |

¹ Asylsuchende aus Afghanistan, Syrien, Eritrea und Somalia. Die Beschränkung auf diese Herkunftsstaaten ergibt sich nicht aus dem Gesetz, sondern wird vom federführenden Bundesinnenministerium bzw. dem BAMF festgelegt (siehe Informationen des BAMF unter <https://t1p.de/ahu3l>).

² Asylsuchende aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, (Nord-)Mazedonien, Montenegro, Senegal, Serbien (Anlage II zum AsylG).

³ Der Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis besteht, wenn das Asylverfahren inkl. Klageverfahren mehr als neun Monate dauert, die Bundesagentur für Arbeit der Aufnahme einer Beschäftigung zugestimmt hat oder eine Zustimmung (wie bei Ausbildung, FSJ, BufDi oder vom Mindestlohn befreiten Praktika) nicht erforderlich ist und noch keine Asylentscheidung als »offensichtlich unbegründet« oder »unzulässig« getroffen wurde, es sei denn, das Verwaltungsgericht hat die aufschiebende Wirkung der Klage gegen eine solche Entscheidung wiederhergestellt (§ 61 Abs. 1 AsylG).

⁴ Für eine Einstiegsqualifizierung ist eine konkrete Arbeitserlaubnis erforderlich (zustimmungsfrei).

Tabelle 3: Arbeitserlaubnis und -förderung für Personen mit Aufenthaltsgestattung außerhalb von Landeseinrichtungen

| | Asylsuchende mit »guter Bleibeperspektive« ¹ | Asylsuchende aus »sicheren Herkunftsstaaten« ² | Asylsuchende aus allen anderen Herkunftsstaaten |
|---|--|---|--|
| Kann eine Arbeitserlaubnis erteilt werden? | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts (Ermessen) | Nein (Ausnahme: Asylantragstellung vor dem 1. September 2015 ²) | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts (Ermessen) |
| | Nach neun Monaten Dauer des Asylverfahrens: Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis ³ | | Nach neun Monaten Dauer des Asylverfahrens: Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis ³ |
| Beratung (§ 29 ff. SGB III) | Ja | Ja | Ja |
| Förderung aus dem Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III) | Ja, schon ab dem 1. Tag (§ 39a SGB III) | Nein | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts |
| Aktivierung und berufliche Eingliederung (§ 45 SGB III) | Ja, schon ab dem 1. Tag (§ 39a SGB III) | Nein | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts |
| Einstiegsqualifizierung (§ 54a SGB III) ⁴ | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts | Nein | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts |

¹ Asylsuchende aus Afghanistan, Syrien, Eritrea und Somalia. Die Beschränkung auf diese Herkunftsstaaten ergibt sich nicht aus dem Gesetz, sondern wird vom federführenden Bundesinnenministerium bzw. dem BAMF festgelegt (siehe Informationen des BAMF unter <https://t1p.de/ahu3l>).

² Bei Asylantragstellung vor dem 1. September 2015 ist die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis nach Ermessen möglich. Als »sichere Herkunftsstaaten« werden in der Anlage II zum AsylG zur Zeit aufgeführt: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, (Nord-)Mazedonien, Montenegro, Senegal, Serbien.

³ Der Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis besteht, wenn das Asylverfahren inkl. Klageverfahren mehr als neun Monate dauert, die Bundesagentur für Arbeit der Aufnahme einer Beschäftigung zugestimmt hat oder eine Zustimmung (wie bei Ausbildung, FSJ, BufDi oder vom Mindestlohn befreiten Praktika) nicht erforderlich ist und noch keine Asylentscheidung als »offensichtlich unbegründet« oder »unzulässig« getroffen wurde, es sei denn, das Verwaltungsgericht hat die aufschiebende Wirkung der Klage gegen eine solche Entscheidung wiederhergestellt (§ 61 Abs. 2 AsylG).

⁴ Für eine Einstiegsqualifizierung ist eine konkrete Arbeitserlaubnis erforderlich (zustimmungsfrei).

Tabelle 4: Arbeiterlaubnis und -förderung für Personen mit **Duldung in Landeseinrichtungen**

| | Geduldete aus »sicheren Herkunftsstaaten« ¹ | Geduldete aus allen anderen Herkunftsstaaten |
|---|--|--|
| Kann eine Arbeitserlaubnis erteilt werden? | Nein, wenn der Asylantrag abgelehnt wurde (Arbeitsverbot § 60a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG; ² Ausnahme: Asylantragstellung vor dem 1. September 2015 ³) Ja, nach sechs Monaten des Aufenthalts, wenn kein Arbeitsverbot nach § 60a Abs. 6 Nr. 1 und 2 oder § 60b Abs. 5 AufenthG erfüllt ist (Ermessen) ³ und wenn <ul style="list-style-type: none"> • der Asylantrag vor Ablehnung aufgrund einer Beratung durch das BAMF oder aus Gründen des Kindeswohls (UMF) zurückgenommen wurde oder • aus Gründen des Kindeswohls (UMF) kein Asylantrag gestellt wurde | Nach sechs Monaten des geduldeten Aufenthalts (Ermessen) |
| Beratung (§ 29 ff. SGB III) | Ja | Ja |
| Förderung aus dem Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III) | Ja, nach sechs Monaten des geduldeten Aufenthalts | Ja, nach sechs Monaten des geduldeten Aufenthalts |
| Aktivierung und berufliche Eingliederung (§ 45 SGB III) | Ja, nach sechs Monaten des geduldeten Aufenthalts | Ja, nach sechs Monaten des geduldeten Aufenthalts |
| Einstiegsqualifizierung (§ 54a SGB III) ⁴ | Ja, nach sechs Monaten des geduldeten Aufenthalts | Ja, nach sechs Monaten des geduldeten Aufenthalts |

¹ Asylsuchende aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, (Nord-)Mazedonien, Montenegro, Senegal, Serbien (Anlage II zum AsylG).

² Das Arbeitsverbot des § 60a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG steht möglicherweise in Widerspruch zu Art. 15 Abs. 1 der EU-Aufnahmerichtlinie, wonach »Antragstellern« Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren ist. Demnach wäre beispielsweise bei Personen, deren Klageverfahren gegen eine Ablehnung des Asylantrags als »unzulässig« noch läuft, der Arbeitsmarktzugang spätestens nach neun Monaten zu gewähren, auch wenn sie keine Aufenthaltsgestattung mehr besitzen. Vgl. EuGH, Urteil vom 14.1.2021 – verb. Rs. C-322/19 u. C-385/19, K.S. u. a. gg. Irland – [asyl.net: M29218](#) und Heiko Habbe: Arbeitsmarktzugang nach den Dublin-Bescheid, Asylmagazin 4/2021, S. 111–118.

³ Bei Asylantragstellung vor dem 1. September 2015 ist die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis nach drei Monaten des Aufenthalts nach Ermessen möglich, wenn kein Arbeitsverbot erfüllt ist.

⁴ Für eine Einstiegsqualifizierung ist eine konkrete Arbeitserlaubnis erforderlich (zustimmungsfrei).

Tabelle 5: Arbeitserlaubnis und -förderung für Personen mit Duldung außerhalb von Landeseinrichtungen

| | Geduldete aus »sicheren Herkunftsstaaten«¹ | Geduldete aus allen anderen Herkunftsstaaten |
|---|--|---|
| Kann eine Arbeitserlaubnis erteilt werden? | Nein, wenn der Asylantrag abgelehnt wurde (Arbeitsverbot § 60a Abs.6 Nr.3 AufenthG; Ausnahme: Asylantragstellung vor dem 1. September 2015 ²) Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts, wenn kein Arbeitsverbot nach § 60a Abs.6 Nr.1 und 2 oder § 60b Abs.5 AufenthG erfüllt ist (Ermessen) ³ und wenn <ul style="list-style-type: none"> • der Asylantrag vor Ablehnung aufgrund einer Beratung durch das BAMF oder aus Gründen des Kindeswohls (UMF) zurückgenommen wurde oder • aus Gründen des Kindeswohls (UMF) kein Asylantrag gestellt wurde. | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts, wenn kein Arbeitsverbot nach § 60a Abs.6 oder § 60b Abs.5 AufenthG erfüllt ist (Ermessen) ³ |
| Beratung (§ 29 ff. SGB III) | Ja | Ja |
| Förderung aus dem Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III) | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts, wenn kein Arbeitsverbot erfüllt ist | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts, wenn kein Arbeitsverbot erfüllt ist |
| Aktivierung und berufliche Eingliederung (§ 45 SGB III) | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts, wenn kein Arbeitsverbot erfüllt ist | Ja, nach drei Monaten des Aufenthalts, wenn kein Arbeitsverbot erfüllt ist |
| Einstiegsqualifizierung (§ 54a SGB III) ⁴ | Ja, wenn kein Arbeitsverbot erfüllt ist | Ja, wenn kein Arbeitsverbot erfüllt ist |

¹ Als »sichere Herkunftsstaaten« werden in der Anlage II zum AsylG zur Zeit aufgeführt: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, (Nord-)Mazedonien, Montenegro, Senegal, Serbien.

² Bei Asylantragstellung vor dem 1. September 2015 ist die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis nach drei Monaten des Aufenthalts nach Ermessen möglich, wenn kein Arbeitsverbot erfüllt ist.

³ Rechtsgrundlagen sind § 4a Abs.4 AufenthG, § 32 Abs.1 BeschV, § 60a AufenthG. Für zustimmungsfreie Beschäftigungen (betriebliche Ausbildungen, Praktika, die vom Mindestlohn befreit sind, Einstiegsqualifizierung und Freiwilligendienste) gilt die Wartezeit von drei Monaten nicht (§ 32 Abs.2 BeschV).

⁴ Für eine Einstiegsqualifizierung ist eine konkrete Arbeitserlaubnis erforderlich (zustimmungsfrei). Für zustimmungsfreie Beschäftigungen gilt keine Wartezeit.

Unsere Angebote

Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge für die Beratungs- und Entscheidungspraxis
- Rechtsprechungsübersichten
- Aktuelle Gerichtsentscheidungen
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise, Buchbesprechungen

Print- und Online-Ausgaben (regelmäßig neun Ausgaben im Jahr) im Abonnement beziehbar bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

- Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.
- Nachzug von außerhalb Europas
 - »Dublin-Familienzusammenführung«
 - Laufend aktualisierte Fachinformationen



basiswissen.asyl.net

- Informationen für Schutzsuchende und Engagierte:
- »Wissen kompakt«: Erstinformationen und Materialien
 - Materialien in verschiedenen Sprachen



adressen.asyl.net

- Adressdatenbank mit
- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
 - Weitere Adressen und Links



Aktuelle Publikationen

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend