

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)
(Einzelplan 06)

3 BMI stellt Wirtschaftlichkeit der Asylverfahrensberatung nicht sicher

(Kapitel 0603 Titel 684 62)

Zusammenfassung

Das BMI fördert eine **behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (AVB)** mit einem zweistelligen Millionenbetrag pro Jahr. Da aber keine konkreten Ziele festgelegt sind, ist die Wirtschaftlichkeit nicht gewährleistet.

In Deutschland hat der Gesetzgeber die unionsrechtlich vorgesehene AVB seit dem Jahr 2023 behördenunabhängig organisiert. Sie soll u. a. die Effizienz von Asylverfahren durch gut informierte Asylsuchende erhöhen. Dafür fördert das BMI über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Organisationen, die Asylsuchende beraten. Im Entwurf des Bundeshaushalts 2025 sind 25 Mio. Euro für die AVB eingeplant.

Weder das BMI noch das BAMF untersuchten, ob die Förderung wirtschaftlich ist. So konkretisierten sie die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen nicht durch konkrete Ziele und messbare Kriterien. Sie legten auch keine Verfahren für eine begleitende Erfolgskontrolle fest. Damit verstießen sie gegen das Haushaltsrecht. Bislang ist nicht feststellbar, inwieweit die AVB die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen erreicht.

Das BAMF muss die Ziele der AVB konkretisieren und Verfahren zur begleitenden Erfolgskontrolle festlegen. Auf der Basis hat es die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der AVB zu untersuchen.

3.1 Prüfungsfeststellungen

AVB seit dem Jahr 2023 behördenunabhängig

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem legt Mindeststandards für das Asylverfahren fest. Danach sind Asylantragstellenden rechtliche Auskünfte unter Berücksichtigung ihrer besonderen Umstände zu gewähren. Deutschland hat diese Vorgabe u. a. durch eine AVB umgesetzt. Mit Wirkung zum Januar 2023 regelte der Bund die rechtlichen Grundlagen der AVB in § 12a Asylgesetz neu. Er löste damit die vorherige staatliche AVB des BAMF durch eine behördenunabhängige Beratung ab. Die AVB wird mit Bundesmitteln gefördert. Sie soll folgende vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen erreichen:

- Die Effizienz von Asylverfahren durch gut informierte Asylsuchende erhöhen,
- die Qualität der behördlichen Entscheidungen verbessern,
- durch ihren behördenunabhängigen Charakter die Akzeptanz der Asylentscheidungen steigern sowie
- besondere Bedarfe bei Asylsuchenden identifizieren, um sie im Asylverfahren zu berücksichtigen.

Der Bund hat jährlich einen zweistelligen Millionenbetrag für die AVB veranschlagt. Nach dem Regierungsentwurf sind 25 Mio. Euro für das Jahr 2025 eingeplant.

Wirtschaftlichkeit muss untersucht werden

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen ist nach § 7 Absatz 2 BHO die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Dies gilt bereits in der Planungsphase. Darüber hinaus ist die Wirtschaftlichkeit auch während der Durchführung der Maßnahme in einer begleitenden Erfolgskontrolle zu untersuchen. Sie soll feststellen,

- ob und in welchem Ausmaß die Maßnahme die angestrebten Ziele erreicht,
- ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung ist und
- ob die Maßnahme wirtschaftlich umgesetzt ist.

Dafür sind u. a. messbare Kriterien festzulegen und Erfolgskontrollen zu planen und durchzuführen. Abhängig vom Ergebnis ist die jeweilige Maßnahme fortzusetzen oder zu korrigieren.

BMI und BAMF haben Wirtschaftlichkeit nicht untersucht

Das BMI und das BAMF entschieden im Jahr 2022, die AVB nach dem Vorbild der Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte zu organisieren. Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und ggf. weitere zivilgesellschaftliche Akteure sollten als Träger mit Zuwendungen gefördert werden. Sie sollten die Zuwendungen an Beratungsstellen auf Ortsebene weiterleiten, die Asylsuchende beraten. Diese Entscheidung beruhte nicht auf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Alternativen betrachteten das BMI und das BAMF nicht. Sie konkretisierten die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen auch nicht mit konkreten Zielen und messbaren Kriterien. Zudem legten sie keine Verfahren für Erfolgskontrollen fest.

Ende 2022 förderte das BAMF ein Pilotprojekt der AVB mit 45 000 Euro als Zuwendung. Es verpflichtete den Träger, die Zahl der Ratsuchenden zu melden. Nach der Rückmeldung des Trägers seien etwa 90 Personen „kompetent“ beraten worden. Auf dieser Grundlage urteilte das BAMF, die Projektziele seien erreicht.

Nach Abschluss des Pilotprojekts förderte das BAMF bundesweit mehrere Träger, die eine AVB anboten. Es verpflichtete sie, „Controlling-Daten“ zu erfassen und zu übermitteln. Dabei handelt es sich um Daten

- zum Fallaufkommen (u. a. Zahl der Beratungen),
- zu den Ratsuchenden (u. a. Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit) und
- zum Themenschwerpunkt der Beratungen (u. a. Anhörung, Bescheid und Klage).

Weder das BAMF noch die Träger werteten Daten aus, um die Effizienz des Asylverfahrens (z. B. anhand der Verfahrensdauer) oder die Akzeptanz der Entscheidungen (z. B. anhand der Widerspruchsquote) zu beurteilen.

3.2 Würdigung

Das BMI und das BAMF haben während der Planungsphase der AVB keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Dabei hätten sie prüfen müssen, welche Gestaltungsalternative die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen wirtschaftlich erreicht. Mit der grundsätzlichen Entscheidung, die AVB an der Förderstruktur der Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte auszurichten, hatten sie die Gestaltung jedoch in großen Teilen bereits im Vorfeld festgelegt. Sie haben damit gegen § 7 Absatz 2 BHO verstoßen.

Auch nach dem Pilotprojekt konnte das BAMF nicht beurteilen, inwieweit die AVB zu den allgemein formulierten Zielen beiträgt. Denn hierfür fehlten konkrete Ziele.

Dennoch hat es das Pilotprojekt als Erfolg bewertet und die Förderung bundesweit ausgeweitet.

Auch die vom BAMF geforderten „Controlling-Daten“ sind nicht geeignet, den Erfolg der AVB zu kontrollieren. Hierbei handelt es sich um Prozessdaten der Beratung, die zwar ein Monitoring der Maßnahmen ermöglichen (z. B. über die Zahl der Beratungen oder den Beratungsgegenstand). Allein auf der Grundlage dieser Daten können das BMI und das BAMF aber nicht untersuchen,

- inwieweit die AVB die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen erreicht hat (Zielerreichungskontrolle),
- ob die AVB für etwaige Verbesserungen ursächlich war (Wirkungskontrolle) und
- ob die AVB wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Die bisherigen Versäumnisse entbinden nicht von der Pflicht, künftig Erfolgskontrollen durchzuführen. Haushaltsrechtlich sind die Voraussetzungen, die für die Erfolgskontrollen erforderlich sind, daher nachträglich zu schaffen. Das BMI und das BAMF müssen die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen der AVB konkretisieren und Verfahren für die Erfolgskontrollen festlegen. Auf dieser Grundlage sollten sie eine erste begleitende Erfolgskontrolle durchführen.

3.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, das BAMF werde die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachholen. Es weise aber die Kritik zurück, es habe keine konkreten Ziele und Verfahren für eine Erfolgskontrolle festgelegt.

Zudem hat das BMI ausgeführt, dass sich die mit der AVB verfolgten „politischen Ziele nach den ersten Rückmeldungen der Praxis zu erfüllen scheinen.“ Asylsuchende könnten das Asylverfahren erfassen, ihre Rechte verstehen und ihren Pflichten nachkommen. Die AVB helfe, einen effektiven Zugang zu Verfahrensgarantien und zum Rechtsschutz zu gewährleisten. Sie könne zu einem effektiveren Sachvortrag und folglich zu einer besseren Aufklärung des Sachverhalts beitragen. Sie erleichtere es, eine negative Entscheidung des BAMF anzunehmen und über eine freiwillige Rückkehr die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen. Die AVB unterstütze zudem, dass Asylsuchende ihre Mitwirkungspflichten erfüllen. Dies fördere die Qualität der Entscheidungen. Daten oder Quellen hierzu hat das BMI nicht genannt.

Ergänzend hat das BMI nochmals auf die Controlling-Daten des BAMF verwiesen. Zusätzlich zu den bestehenden Indikatoren wolle das BAMF nun auch qualitative Standards für die Beratung festlegen. Auf dieser Grundlage werde das BAMF in einem

Monitoring auswerten, ob die Beratung den festzulegenden Qualitätsstandards entspreche.

Darüber hinaus werde das BAMF die AVB durch sein Forschungszentrum evaluieren.

3.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMI führt zu keiner abweichenden Bewertung. Zwar habe das BAMF gegenüber dem BMI angekündigt, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuholen. Nach wie vor wollen das BMI und das BAMF aber keine konkreten Ziele und Verfahren zur Erfolgskontrolle festlegen. Diese sind aber eine wesentliche Voraussetzung, um die Wirtschaftlichkeit zu beurteilen. Alleine der vom BMI in der Stellungnahme geäußerte Eindruck, dass die AVB „politische Ziele“ zu erfüllen „scheine“, genügt den haushaltsrechtlichen Vorgaben an eine Erfolgskontrolle nicht. Zudem belegt das BMI diese Aussagen nicht.

Auch anhand der angekündigten qualitativen Beratungsstandards und eines Monitorings hierzu wird das BMI die Wirkung der AVB nicht belegen können. Es wird weiter offenbleiben, ob die AVB die Effizienz des Asylverfahrens erhöht, die Qualität der behördlichen Entscheidung verbessert und die Akzeptanz der Asylentscheidung steigert. Die in Aussicht gestellte Evaluation der AVB wird diese Fragen ebenfalls nur beantworten können, wenn die Ziele der AVB vorher konkretisiert und das Verfahren festgelegt wurden.