

BERICHTE UND KRITIK

VERWALTUNGSHANDELN IN DER FLÜCHTLINGSKRISE

Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung

Von Jörg Bogumil, Jonas Hafner und Sabine Kuhlmann, Bochum/Potsdam

I. Einleitung

Die Flüchtlingskrise ist ohne jeden Zweifel das politische Megathema seit dem Herbst 2015. Unzählige Zeitungsberichte, Sondersendungen, Talkshows, Landtags- und Bundestagsdebatten, die bereits in Kraft getretenen Asylpakete I bis III sowie die zweistelligen Ergebnisse der AFD bei den jüngsten drei Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt zeugen hiervon. In diesem Beitrag möchten wir uns nun auf eine bisher relativ wenig thematisierte Problemlage, das Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, konzentrieren. Dabei geht es vor allem um die Prozesse der Erstaufnahme, der Unterbringung und der Asylantragsbearbeitung. Aspekte der Integration der Flüchtlinge werden nicht behandelt.

Der Beitrag geht von einer Bestandsaufnahme des „Verwaltungsvollzugssystem Asyl“ aus, indem gefragt wird, welche Zuständigkeiten es gibt und wie die Erstaufnahme und die Unterbringung von Flüchtlingen organisiert wird (II.). Anschließend werden überblicksartig die Vollzugsdefizite und das „föderale Koordinationschaos“ skizziert (III.), bevor ein kurzes Resümee gezogen wird (IV.).

II. Das Verwaltungsvollzugssystem Asyl

Das Verwaltungsvollzugssystem Asyl ist überaus komplex, da zum einen unterschiedliche Schutzarten für Asylsuchende existieren, die zu berücksichtigen sind, und zum anderen, da die Verwaltungszuständigkeiten in diesem Aufgabenbereich – vor allem hinsichtlich der verschiedenen beteiligten Verwaltungsebenen – hoch verflochten sind. Im Folgenden werden zunächst die Schutzarten und anschließend das prinzipielle Vorgehen einer Asylantragstellung mit Verweis auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten vorgestellt.

Grundsätzlich sind drei Schutzarten in Deutschland zu unterscheiden (Asylrecht, Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiärer Schutz). Nach Artikel 16a des Grundgesetzes genießen von einem Staat *politisch Verfolgte* in Deutschland das Recht auf Asyl. *Flüchtlingsschutz* besteht zudem nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Die Anforderungen dafür sind etwas geringer als beim Asylrecht, da die politische Verfolgung nicht vom Staat ausgehen muss¹. Weiterhin ist ein Ausländer *subsidiär Schutzberechtigter*, „wenn er stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht“². Ernsthafter Schaden bedeutet z. B. die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe, Folter, unmenschliche und erniedrigende Behandlung, Bestrafung, eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Ist keine der Schutzarten anzuwenden, kann ein *Abschiebungsverbot* festgestellt werden, wenn eine Abschiebung aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unzulässig wäre³ oder davon ausgegangen werden muss, dass dem Ausländer im Zielstaat „eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit“⁴ droht. Wird der Antrag als unbegründet abgelehnt, geht mit Erhalt der Entscheidung eine Abschiebungsandrohung einher, die zur Ausreise eine Frist von 30 Tagen setzt. Wird der Antrag als *offensichtlich* unbegründet abgelehnt, gilt eine auf eine Woche verkürzte Ausreisepflicht (in den Fällen der §§ 30 oder 29a AsylG) gegen die binnen einer Woche gerichtlicher Schutz gesucht werden kann (§ 34a AsylG).

Je nach Schutzstatus bestehen unterschiedliche Aufenthaltsdauern. Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für den Zeitraum von drei Jahren. Die Aufenthaltserlaubnis für subsidiär Schutzberechtigte ist hingegen auf ein Jahr begrenzt, sie kann im Anschluss jedoch um zwei Jahre verlängert werden. Auch die Aufenthaltserlaubnis bei Vorliegen eines Abschiebungsverbotes beträgt i. d. R. ein Jahr.

Alle Asylanträge werden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), einer Bundesoberbehörde im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Inneren, bearbeitet. Das BAMF hat seine Zentrale in Nürnberg und mittlerweile 61 Außenstellen im gesamten Bundesgebiet (März 2016). Gegen die Entscheidung des BAMF kann gem. § 74 Abs. 1 AsylG innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bescheids Klage eingereicht werden.

Das Verfahren zur Antragstellung eines Asylgesuches sieht prinzipiell zwei Wege vor⁵ (vgl. hierzu auch Abbildung 1):

¹ s. § 3 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG).

² § 4 Abs. 1 AsylG.

³ s. § 60 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

⁴ § 60 Abs. 7 AufenthG.

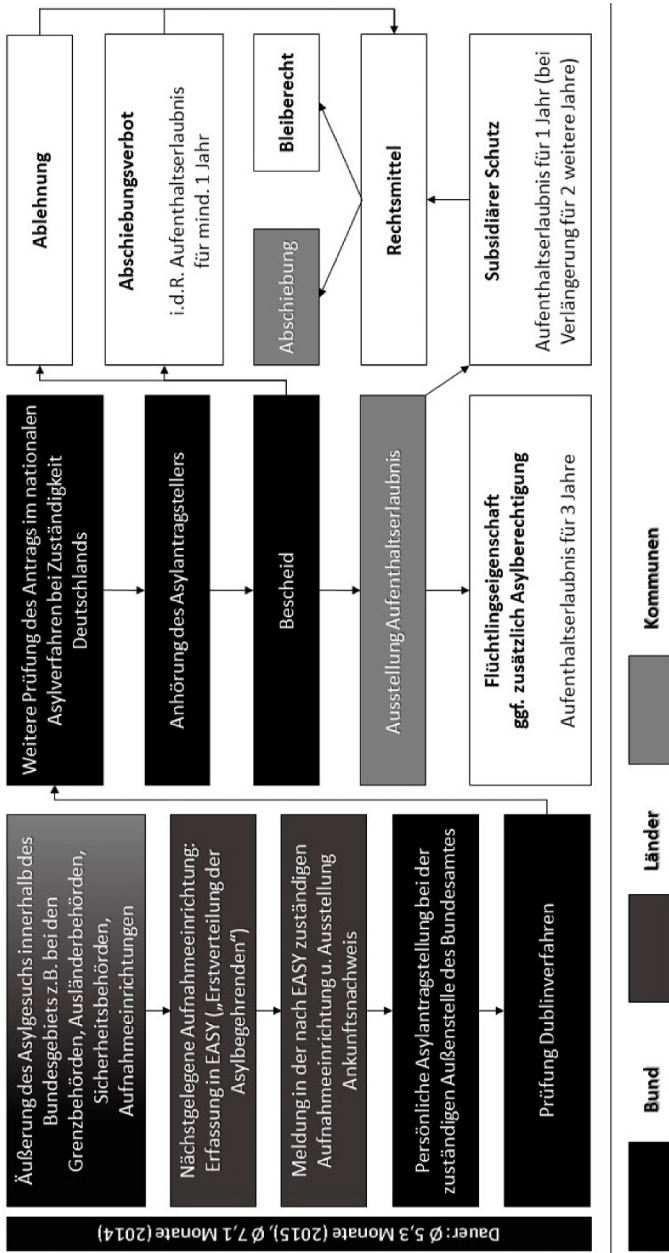
⁵ Auf das sog. Flughafenverfahren wird hier nicht eingegangen, da es für die momentane „Flüchtlingskrise“ nicht relevant ist.

(1) Normalerweise müssen Ausländer ohne gültige Einreisepapiere ihr Asylgesuch bereits *an der Grenze* äußern. Die Grenzbehörde (Bundespolizei, *Bundeszuständigkeit*) hat eine erkennungsdienstliche Behandlung durchzuführen und diese Personen an die zuständige bzw. nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung (*Landeszuständigkeit*) weiterzuleiten. Aufgrund der massenhaften Flüchtlingszahlen konnten im Jahr 2015 – zumindest zeitweise – allerdings nur ca. 10 % der Flüchtlinge an der Grenze kontrolliert werden⁶. Ist der Ausländer aus einem sicheren Drittstaat (alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Norwegen und Schweiz) eingereist oder liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass ein anderer europäischer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, wird ihm eigentlich die Einreise verweigert, da die Dublin III-Verordnung vorsieht, dass Asylsuchende in jenem EU-Staat ihren Asylantrag zu stellen haben, in dem sie erstmals den Raum der Europäischen Union betreten haben. Ausgenommen sind dabei aber Asylsuchende, die das Gebiet der EU erstmals in Griechenland betreten, was faktisch der Regelfall ist. Seit Anfang 2011 übt Deutschland in diesen Fällen sein Selbsteintrittsrecht aus und führt die jeweiligen Asylverfahren somit hierzulande durch. Dieses Vorgehen wurde zuletzt am 13. Januar 2016 durch Dr. *Ole Schröder* (Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern) mit Verweis auf die „systematischen Mängel“⁷ in Griechenland bestätigt. Bis 30. Juni 2016 sollen dem Wortlaut folgend keine Überstellungen i.S. der Dublin-Verordnung nach Griechenland erfolgen.

(2) Befindet sich der Asylsuchende bereits im Bundesgebiet, ist er also unerlaubt eingereist, muss er sich bei einer Aufnahmeeinrichtung melden oder bei einer Ausländerbehörde (*kommunale Zuständigkeit*) oder bei der Polizei (*Landeszuständigkeit*) um Asyl nachsuchen. Die Meldung als Asylsuchender aus dem Bundesgebiet heraus war 2015 der Regelfall. Ausländerbehörde und Polizei haben dann eine erkennungsdienstliche Behandlung vorzunehmen und leiten ihn an die zuständige bzw. nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weiter. Sofern die Aufnahmeeinrichtung keine freien Unterbringungskapazitäten aufweist und die dieser Einrichtung zugeordnete Außenstelle des BAMF (*Bundeszuständigkeit*) Asylanträge aus dem Herkunftsland des Asylsuchenden nicht bearbeitet, werden die Asylsuchenden mithilfe des Verteilungssystems EASY (Erstverteilung der Asylbegehrenden) auf die 16 Bundesländer verteilt. Grundlage ist hierbei der sog. Königsteiner Schlüssel, der auf Basis von Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl Quoten festlegt, die die Anzahl der Asylsuchenden bestimmen, die die jeweiligen Bundesländer aufzunehmen haben.

⁶ s. *Südwestrundfunk*, NRW-Innenminister Jäger (SPD): Registrierstellen an den Grenzen denkbar/HaftModell „muss auf jeden Fall vom Tisch“, 05.11.2015. Im Internet unter: <http://www.swr.de/-/id=16222120/property=download/nid=660264/9yhux4/swr2-tagesgespraech-20151105.pdf>.

⁷ *Deutscher Bundestag*, Plenarprotokoll 18/148. Stenographischer Bericht der 183. Sitzung der 18. Wahlperiode (13.01.2016), S. 14596.



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Der Ablauf des deutschen Asylverfahrens, 2015. Im Internet unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/schema-ablauf-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile und eigene Recherchen.

Abbildung 1: Das Asylverfahren im Verwaltungsföderalismus

In der zuständigen Aufnahmeeinrichtung erhält der Asylsuchende die „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“ (BüMA). Dieses Dokument ist durch die Änderungen im AsylG zum 24. 10. 2015 erstmals gesetzlich definiert worden, zuvor existierten variierende Länderlösungen⁸. Die bisherige BüMA soll ab dem 5. 2. 2016, mit Inkrafttreten des Datenaustauschverbesserungsgesetzes, nach und nach durch den Ankunfts-nachweis (AKN) ersetzt werden. Hierdurch wird das Ausländerzentralregister (AZR) zum zentralen Kerndatensystem im Asylbereich ertüchtigt und die zu speichernden Grundpersonalien der Asylsuchenden um zusätzliche Daten (u. a. Fingerabdrücke, Kontaktdaten und Daten zu Gesundheitsuntersuchungen und beruflichen Qualifikationen) erweitert, auf welche die beteiligten Behörden je nach Zuständigkeit Zugriff erhalten⁹. BAMF, Bundes- und Landespolizei sowie Aufnahmeeinrichtungen und Ausländerbehörden werden gleichzeitig verpflichtet schon beim Erstkontakt entsprechende Daten an das AZR zu übermitteln. Um Doppelregistrierungen zu verhindern werden auch die Stellen, die bisher noch über kein Fingerabdruck-Schnell-Abgleichsystem (Fast-ID) verfügen (BAMF, Aufnahmeeinrichtungen und Ausländerbehörden) mit diesem System ausgestattet. In Papierform wird der mit fälschungssicheren Elementen ausgestattete Ankunfts-nachweis von der zuständigen Aufnahmeeinrichtung bzw. Außenstelle des BAMF ausgestellt und „dient als visualisierter Nachweis der Registrierung“¹⁰. Der deutschlandweite Rollout des AKN hat nach Angaben des BAMF nach einer ersten Pilotphase im Februar 2016 begonnen und soll bis Mitte des Jahres abgeschlossen sein¹¹. Recherchen unsererseits in den Bundesländern haben ergeben, dass dies allerdings vom Zeitplan her eher unrealistisch ist.

Neben der Registrierung der Asylsuchenden obliegt den Aufnahmeeinrichtungen der Länder die Durchführung ärztlicher Untersuchungen, die Unterbringung sowie die Vorstellung der Asylsuchenden bei der zuständigen Außenstelle des BAMF zur persönlichen Stellung des Asylantrages. Die Unterbringung soll in den ersten sechs Monaten in Landeseinrichtungen erfolgen. Diese sind in den Bundesländern z. T. unterschiedlich ausgestaltet. Allerdings gibt es überall sogenannte Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und Notunterkünfte, auch wenn sie mitunter anders bezeichnet werden. Notunterkünfte werden meist in Amtshilfe durch die Kommunen betrieben, gehören aber grundsätzlich zum Erstaufnahmesystem der Länder, welche in der Regel auch die entstandenen Kosten übernehmen. Die prinzipielle Idee ist, dass in diesen sechs Monaten über den Asylantrag entschieden wird und dann die Asylbewerber entweder zur weiteren Unterbrin-

⁸ s. *Kalkmann*, Asylmagazin, Heft 11, 2015, S. 365 (365).

⁹ s. *Deutscher Bundestag*, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asyl-rechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz). 18. Wahlperiode (15. 12. 2015). Drucksache 18/7043, S. 2.

¹⁰ Ebd., S. 3.

¹¹ s. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Presseinformation vom 05. 02. 2016. Integriertes Identitätsmanagement mit Ankunfts-nachweis des BAMF, 2016, S. 2.

gung oder zur Abschiebung auf die Kommunen verteilt werden¹². Die Realität sieht zurzeit allerdings deutlich anders aus (vgl. III.).

Erste Schritte in den Außenstellen des BAMF sind das Anlegen einer elektronischen Akte in MARiS, dem internen elektronischen Vorgangsbearbeitungssystem des BAMF, die Erstmeldung im Ausländerzentralregister (AZR) sowie die physikalisch-technische Untersuchung der durch den Asylsuchenden vorgelegten Unterlagen. Wichtiger Bestandteil ist die erkennungsdienstliche Behandlung (inkl. Anfertigung eines Lichtbilds) des Antragstellers, dessen Fingerabdrücke dann mit der nationalen Datenbank AFIS und dem europäischen Pendant EURODAC abgeglichen werden sollen.

Steht nach der weiteren Prüfung der Dublin-Kriterien fest, dass Deutschland für das Asylverfahren zuständig ist, schließt sich die Anhörung des Antragstellers an, bei welcher die Aspekte „Lebenslauf u. -umstände, Reiseweg und Verfolgungsschicksal, einschließlich der Frage, was der Asylbewerber bei Rückkehr in sein[e] Heimat befürchtet“¹³, im Fokus stehen. Diese Verfahrensweise wurde am 18. 11. 2014 für Syrer und religiöse Minderheiten im Irak (Christen, Mandäer und Yeziden) sowie am 25. 06. 2015 für Eritreer ausgesetzt, da ihnen in den meisten Fällen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird. Für diese Gruppen wurde das Asylverfahren beschleunigt, indem von Seiten des BAMF auf die obligatorische persönliche Anhörung durch einen Entscheider verzichtet wurde. Stattdessen mussten die Fluchtgründe nur noch schriftlich, mit Hilfe eines Fragebogens, dargelegt werden. „[A]us Gründen der Identitätssicherung und Missbrauchsunterbindung“¹⁴, so *Thomas de Maizière* (Bundesinnenminister), wird seit 01. 01. 2016 aber auch für die o.g. Flüchtlingsgruppen wieder die Einzelfallprüfung durch das BAMF vorgenommen.

Insgesamt dürfte selbst bei dieser Kurzzvorstellung des Verfahrensrechtes und des faktischen Verfahrensweges die Komplexität des Verwaltungshandelns deutlich geworden sein. Einerseits gibt es ein komplexes (sich zudem ständig änderndes) Asylrecht, zweitens unterschiedliche Zuständigkeiten und damit Verflechtungsbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen und drittens eine nicht unerhebliche Varianz in der Ausgestaltung des Systems der Erstaufnahmeeinrichtungen seitens der Länder (ein Aspekt, der hier aus Platzgründen nicht weiter vertieft werden kann). Was mit diesem System passiert, wenn es unter starken externen Druck gerät, wird im folgenden Abschnitt erläutert.

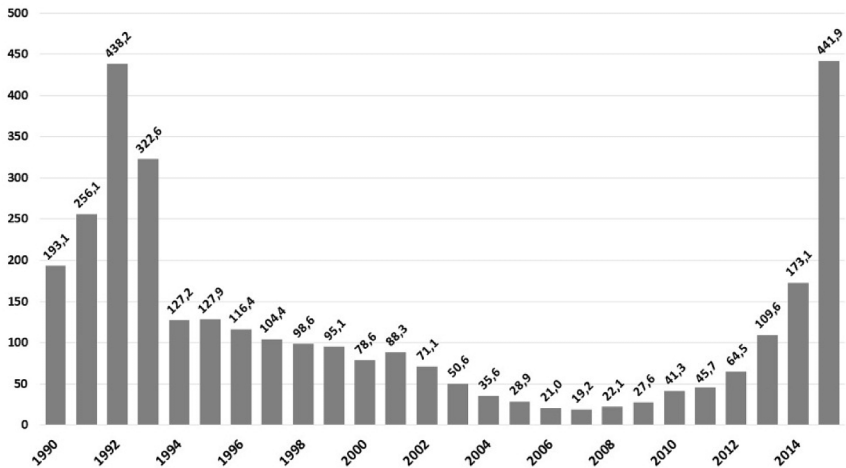
¹² Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten müssen sogar bis zur Entscheidung des BAMF in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung verbleiben, bzw. bis zum Vollzug der Abschiebung, wenn der Antrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig eingestuft wird.

¹³ *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt, 2015, S. 16.

¹⁴ *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, Innenministerkonferenz der Länder. Erneut Einzelfallprüfung für Syrer, 4. 12. 2015. Im Internet unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/12/2015-12-04-innenministerkonferenz.html>.

III. Vollzugsdefizite und föderales „Koordinationschaos“

Betrachtet man die Zahl der Asylanträge, die seit 1990 beim BAMF gestellt wurden, wird deutlich (vgl. Abbildung 2), dass es nach einer Hochphase Anfang der 1990er Jahre – bedingt durch den Balkankrieg – bis 2013 zu einer relativen Entspannung bei den Antragszahlen gekommen ist.



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Migrationsbericht, 2014, S. 96. und Asylgeschäftsstatistik des BAMF.

Abbildung 2: Asylanträge beim BAMF (in Tsd.) von 1990 bis 2015 (1990 bis 1994: Erst- und Folgeanträge; ab 1995: nur Erstanträge)

In der Folge wurden sowohl im BAMF als auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder die Verwaltungsstrukturen eher zurückgebaut. Zudem fand keine Modernisierung des Verwaltungsvollzugssystems statt. Erst als Mitte 2015 die Asylanträge und die Flüchtlingszahlen immer stärker anstiegen, fing man im BAMF und in den Ländern (weitgehend hektisch) an, sich wieder mit den Verwaltungsstrukturen und –prozessen in diesem Bereich zu beschäftigen. Die seit dem Sommer 2015 immer weiter zunehmenden Flüchtlingszahlen mussten daher von Verwaltungseinheiten bearbeitet werden, die darauf offenbar nicht ausreichend vorbereitet waren. Dies führte zu erheblichen Problemlagen.

Wie aus der Abbildung 2 hervorgeht, wurden im Jahr 2015 441.899 Erstanträge beim BAMF gestellt, in der erwähnten EASY-Datenbank des BAMF wurden hingegen im gleichen Zeitraum ca. 1,1 Mio. Flüchtlinge erfasst¹⁵. Ge-

¹⁵ s. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, 476.649 Asylanträge im Jahr 2015, 2016. Internet unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html>.

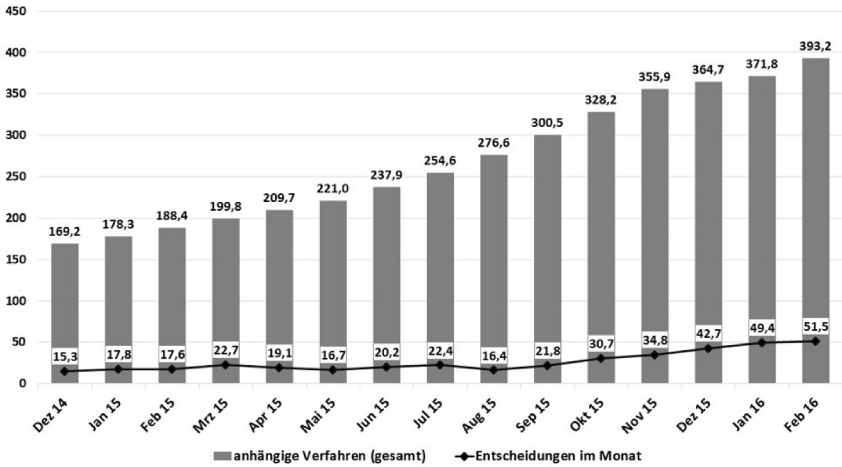
rade diese letzte Zahl wurde zu Jahresbeginn medienwirksam in der Öffentlichkeit als Zahl neuer Asylbewerber im Jahr 2015 diskutiert. Das Problem ist aber, *dass niemand genau weiß, wie viele Flüchtlinge im Jahr 2015 wirklich nach Deutschland gekommen sind*. So gibt es zum einen in der EASY-Datenbank eine unbekannte Anzahl an Mehrfachregistrierungen, da keine persönlichen Daten erfasst werden, sondern lediglich das Geschlecht, die Nationalität und Familienverbände. Dieser sogenannte „EASY-Gap“ (=Differenz zwischen EASY-erfassten Asylsuchenden und Asylbeantragern) nimmt seit 2014 massiv zu (und wird erst, wenn der weiter oben dargestellte neue Anknüpfungsnachweis implementiert ist, hinfällig). Allerdings weiß niemand genau, wie viele Mehrfachregistrierungen es gibt. *Frank-Jürgen Weise* (Leiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge) schätzt, dass aktuell ca. 300.000 bis 400.000 Flüchtlinge, die sich schon länger in Deutschland befinden, noch gar keinen Asylantrag gestellt haben¹⁶. Wenn dies stimmt, wären 2015 ca. 750.000 bis 850.000 Flüchtlingen nach Deutschland gekommen und nicht 1,1 Mio., wie mit Verweis auf die EASY-Datei mitunter behauptet wird.

Auch die Registrierungsversuche der Bundespolizei brachten im Jahr 2015 keinen Aufschluss, da zum einen nur ein kleinerer Teil der Flüchtlinge an den Bundesgrenzen erfasst wurde und weil zum anderen keine zentrale Datenbank für Flüchtlinge existiert und die verschiedenen EDV-Systeme nicht miteinander kompatibel sind (das sind im Einzelnen das EASY-System des BAMF, die ED-Behandlung durch die Bundespolizei, die BüMA-Erfassung der Länder, das MARis-System des BAMF zur Asylantragsbearbeitung, die AFIS-Datenbank des BKA, die AZR-Registrierung der Ausländerbehörden und die kommunalen IT-Systeme für Folgeunterkünfte, Betreuung und Hausausweise). Damit kommt es faktisch zu Doppel- und Dreifachstrukturen bei der Registrierung und Datenerfassung. Insgesamt ergibt sich das Bild einer *hochgradig fragmentierten IT-Landschaft im Aufgabenbereich Asyl* mit erheblichen Nachteilen für die Effektivität der Verwaltungsprozesse.

Ein weiteres großes Problem sind die *erheblichen Kapazitätsengpässe vor allem beim BAMF*, die zu völlig inakzeptablen Wartezeiten beim Versuch einen Asylantrag zu stellen sowie zu einem deutlichen Engpass bei der eigentlichen Asylantragsbearbeitung führen. Dies wird deutlich, wenn man einen Blick auf die Zahl der anhängigen Verfahren und der Entscheidungen pro Monat wirft (s. Abbildung 3).

Das BAMF hat im Jahr 2015 über 282.726 Erst- und Folgeanträge entschieden, zuletzt mit einer deutlich gesteigerten Anzahl pro Monat, dennoch ist Anzahl der anhängigen Verfahren von Dezember 2014 bis Februar 2016 von 169.166 auf 393.155 angewachsen. Rechnet man noch die ca. 300.000 bis 400.000 bisher nicht gestellten Anträge und die künftig hinzukommenden Asylbewerber hinzu, so muss das BAMF aufgrund dieses wachsenden Antragsberges die Zahl der Entscheidungen pro Monat deutlich steigern, um

¹⁶ s. *Passauer Neue Presse*, PNP exklusiv: Flüchtlingsamt befürchtet weiteren Asylantragsstau, 2016. Internet unter: http://www.pnp.de/nachrichten/politik/1983584_Fluechtlingsamt-befuerchtet-weiteren-Asylantragsstau.html.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Asylgeschäftsstatistik des BAMF.

Abbildung 3: Asylanträge beim BAMF (in Tsd.) im Jahr 2015/2016

diesen Berg irgendwann abzarbeiten. Selbst wenn die Zahl der Entscheidungen pro Monat demnächst auf 60.000 gesteigert werden würde, würde alleine zur Abarbeitung dieses Antragsberges über ein Jahr vergehen.

Insgesamt ist daher seit dem Sommer 2015 die eigentlich vorgesehene Bearbeitungszeit eines Asylantrages innerhalb von sechs Monaten (maximale Aufenthaltsdauer in einer Erstaufnahmeeinrichtung der Länder) nicht gewährleistet. Die Praxis zeigt überdies, dass Asylbewerber nicht selten schon deutlich vor Ablauf dieser Frist auf die Kommunen verteilt wurden. Prinzipiell soll in diesem Zeitraum über den Asylantrag entschieden werden, damit anschließend die Kommunen entweder die Abschiebung einleiten oder sich um die Integration der anerkannten Flüchtlinge kümmern können. Damit der Antrag bearbeitet werden kann, muss er aber erstmal gestellt werden. Auch hier sind nicht wenige Fälle bekannt, in denen es über ein halbes Jahr gedauert hat, bis die Flüchtlinge überhaupt die Chance hatten, den Antrag zu stellen.

Das BAMF versucht über verschiedene Maßnahmen, seinen „output“ zu erhöhen. Zum einen ist ein dramatischer Stellenausbau geplant, der allerdings nur sukzessive verwirklicht werden kann. So sind im Haushaltsplan 2016 insgesamt 7.300 Stellen (VZÄ) für das BAMF vorgesehen, davon 1.000 befristet – zum Vergleich: Im Mai 2015 waren es noch ca. 2.800 Mitarbeiter (davon 1.000 in der Zentrale, 1.800 in den 22 Außenstellen)¹⁷. Bis März 2016 ist es gelungen über 3.300 Mitarbeiter zu beschäftigen und 18 zusätzliche reguläre Außen-

¹⁷ s. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesamt, 2015. Internet unter: <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Chronik/Bundesamt/bundesamt-node.html>.

stellen und darüber hinaus eine Vielzahl an weiteren Standorten mit besonderen Zuständigkeiten (Ankunftszentren, Entscheidungszentren, Warteräume und Bearbeitungsstraßen) einzurichten. Wird weiterhin in dieser Frequenz eingestellt, wird die Zielzahl von 7.300 dieses Jahr sicher nicht erreicht werden können. Sie ist ohnehin unrealistisch, da offenbar kurzfristig nicht genug Fachpersonal zu rekrutieren ist. So ist es im März 2016 zu Verstimmungen zwischen der Behördenleitung und dem Personalrat gekommen, da mittlerweile einige neu eingestellte Personen während der Probezeit wieder entlassen werden mussten. Dem Vorwurf einer fehlerhaften Überprüfung der Bewerber widerspricht das BAMF in seiner Pressemeldung vom 18.03.2016 und gibt an, dass nur in wenigen Einzelfällen Einträge im Führungszeugnis Grundlage für Kündigungen waren, stattdessen sei meist die Tatsache, dass sich die Bewerber als fachlich nicht geeignet herausgestellt haben der Kündigungsgrund gewesen¹⁸.

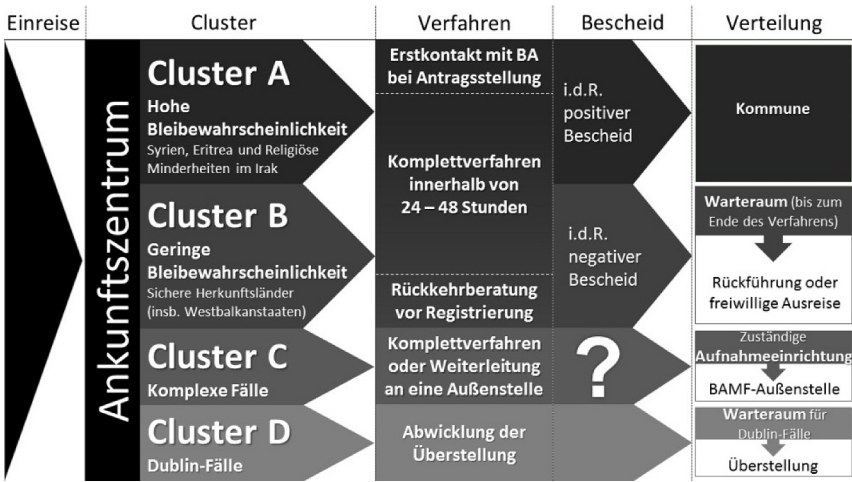
Eine zweite Möglichkeit – zumindest bestimmte Verfahren zu beschleunigen – besteht darin, die Anträge in Form von verschiedenen Clustern zu unterscheiden. Hier wird zwischen Fällen mit hoher und geringer Bleibewahrscheinlichkeit, komplexen Fällen sowie Dublin-Fällen unterschieden. Die ersten beiden Fallgruppen sollen in großen Ankunftszentren in wenigen Tagen entschieden werden. Im Jahr 2015 stammten über zwei Drittel der Erstanträge von Asylsuchenden aus jenen Staaten, die den beiden ersten Kategorien hinzugerechnet werden können¹⁹.

Erschwert wird die Arbeit im BAMF jedoch *zusätzlich durch einen Teil der Gesetzesänderungen*, der durch die Asylpakete I bis III implementiert wurde. Betrachtet man die hier vorgesehenen Maßnahmen näher, so sind diese wenig „vollzugsorientiert“ ausgerichtet, sondern versuchen zu einer Verringerung von (vermeintlichen) Fehlanreizen, zu vereinfachten Abschiebungen und zu einer Erweiterung der Liste von sicheren Herkunftsländern zu kommen. Auf die Bedeutung für die Vollzugspraxis wird dabei nicht immer geachtet.

Einerseits haben Verfahrensbeschleunigung für Flüchtlinge mit geringer Bleibeperspektive wenig praktische Auswirkungen, da ihre Zahl ohnedies rückläufig ist. Andererseits sind aber durch die Wiedereinführung der Einzelfallprüfung von syrischen Flüchtlingen (Erlass des BMI zum 1.1.16) weitere erhebliche Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung beim BAMF zu erwarten. Zudem scheint die Feststellung der im neu eingeführten § 30a AsylG aufgezählten Tatbestände, die auf ein nicht kooperatives Verhalten des Asylsuchenden hinweisen und Grundlage für die Anwendung eines beschleunigten Asylverfahrens sein können, äußerst vage und schwierig. Zusammenfassend sind die neuen Rechtsetzungsversuche durch die drei Asylpakete teils inkonsistent, da sie einerseits Beschleunigungsziele vorsehen, aber andererseits neue Verfahrensverzögerungen mit sich bringen (s. Abbildung 5).

¹⁸ s. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Presseinformation vom 18.03.2016. Erklärung: Aktuelle Berichterstattung zum Thema Personal, 2016.

¹⁹ Eigene Berechnung anhand der Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik (Berichtszeitraum: 01.01.2015 – 31.12.2015) des BAMF.



Quelle: Eigene Darstellung, In Anlehnung an Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Ankunftszentren, 2015. Internet unter: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/BesondereVerfahren/ModellverfahrenErprobungszentren/modellverfahren-erprobungszentren.html?nn=1363268> und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Integriertes Flüchtlingsmanagement, 2016. Internet unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Videos/DE/BAMF/integriertes-fluechtlingsmanagement.html?nn=1366068>.

Abbildung 4: Verfahrensverkürzung durch Clusterbildung

IV. Resümee

Es dürfte deutlich geworden sein, dass das Verwaltungsvollzugssystem Asyl auf die massenhaften Flüchtlingsbewegungen seit Anfang 2015 nicht vorbereitet war. Dabei gab es durchaus schon in den Jahren zuvor deutliche Hinweise, dass die kriegerischen Auseinandersetzungen insbesondere in Syrien die Fluchtbewegungen verschärfen würden. Die Phase des dramatischen Rückgangs an Asylbewerbern wurde nicht genutzt, um das Verwaltungsvollzugssystem zu reformieren. In der Krisensituation, spätestens ab Sommer 2015, zeigten sich die Problemlagen dieses verwaltungsföderal hoch verflochtenen Aufgabenbereiches. Natürlich wäre jedes Verwaltungsvollzugssystem angesichts der rasant anwachsenden Flüchtlingszahlen in Problemlagen gekommen, der schlechte Zustand der existierenden Verwaltungsstrukturen im Asylbereich hat die Krise jedoch nicht unerheblich verschärft.

Einerseits war der Stand der IT-Harmonisierung schlicht katastrophal, ein ebenenübergreifendes Schnittstellenmanagement existierte nicht. Zudem dauerte es dann immer noch über ein halbes Jahr, bis man seitens des BAMF das Konzept des neuen Ankunftsnachweises vorgelegt hat. Die flächendeckende Umsetzung dieses prinzipiell vielversprechenden Instrumentes wird sicher bis Ende 2016 andauern.

Andererseits waren die zurückgefahrenen Verwaltungskapazitäten sowohl im BAMF als auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder dem enormen

| | |
|--|--|
| <p>Asylpaket I</p> <p>Großteil seit 24.10.2016 in Kraft</p> | <p><i>Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Albanien, Kosovo und Montenegro werden zu sicheren Herkunftsstaaten ▪ Max. Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) von drei auf sechs Monate erhöht – Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten müssen bis zum Abschluss des Verfahrens in EAE bleiben ▪ Abweichung von bauplanungsrechtlichen Standards zur Flüchtlingsunterbringung möglich ▪ "Taschengeld" in EAEs – sofern mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich – soll in Form von Sachleistungen (auch Wertgutscheine) erbracht werden ▪ Auszahlung von Geldleistungen höchstens einen Monat im Voraus ▪ Bund zahlt monatlichen Pauschalbetrag von 670€ je Asylbewerber an Länder |
| <p>Asylpaket II</p> <p>seit 17.03.2016 in Kraft</p> | <p><i>Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einführung beschleunigter Asylverfahren in besonderen Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge mit geringer Bleibewahrscheinlichkeit ▪ Aussetzung des Familiennachzugs für Antragsteller mit subsidiärem Schutz (Zeitraum: zwei Jahre) → Einzelfallprüfung bei UMF-Härtefällen ▪ Bund intensiviert Unterstützung bei Passersatzbeschaffung: Einrichtung einer Organisationseinheit bei der Bundespolizei, die in Amtshilfe Beschaffung von Heimreisedokumenten übernimmt ▪ Eigenbeteiligung der Flüchtlinge an Sprach- und Integrationskursen durch Reduzierung der Geldleistungssätze (Verzicht auf Abrechnungsverfahren) |
| <p>Asylpaket III</p> <p>Großteil seit 05.02.2016 in Kraft</p> | <p><i>Datenaustauschverbesserungsgesetz</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einführung eines zentralen Kerndatensystems (beim AZR) zur Flüchtlingsregistrierung, auf das alle beteiligten Behörden Zugriff haben ▪ Erfassung schon beim Erstkontakt, nicht erst bei Stellung des Asylantrages ▪ Ankunftsnachweis ersetzt BÜMA (Papierdokument mit Identifikations-nummer; enthält Daten wie Name, Geburtsdatum, Fingerabdrücke und Wohnort sowie Daten zur Schulbildung und beruflichen Qualifikation; Ziel: fälschungssichere Registrierung; schnelle Integration und Arbeitsvermittlung) ▪ Alle beteiligten Stellen werden mit Fingerabdruck-Schnell-Abgleichssystem (Fast-ID) ausgestattet → sofortiger Abgleich mit Datenbank des BKA |

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 5: Gesetzesänderungen im Asylbereich

men Ansturm nicht gewachsen. In der Folge ergaben sich auf Seiten der Länder und Kommunen z. T. erhebliche Kapazitätsprobleme bei der Registrierung, dem Gesundheitscheck, der Leistungsgewährung und insbesondere der Unterbringung. Dass es dennoch weitgehend gelungen ist, die enorme Anzahl an Flüchtlinge „irgendwie“ doch unterzubringen, ist allerdings eine beeindruckende Leistung von Ländern und Kommunen.

Nach wie vor ist aber das größte Vollzugsproblem die hohe Anzahl an noch nicht gestellten und noch nicht bearbeiteten Asylanträgen und damit die Dauer des gesamten Asylverfahrens. Dies betrifft nicht nur die Asylantragsteller, die vielfach nicht wissen, wann, wer über was entscheidet. Dies betrifft auch die eigentlich anstehende Mammutaufgabe, die Integration der anerkannten Flüchtlinge. Solange unklar ist, wer wann in welche Kommune kommt, um zu bleiben, ist es schwer diese Aufgaben entschlossen anzugehen, da hier zum Teil erhebliche Planungsvorläufe und Finanzmittel notwendig sein werden.