

# Forum

## Verlagerung des Schutzes vom BAMF auf die Verwaltungsgerichte? Implikationen und Herausforderungen

Direktorin Ursula Gräfin Praschma

Abteilungsleiterin 6

*„Grundlagen des Asylverfahrens, Qualitätssicherung,  
Informationszentrum Asyl und Migration (IZAM), Prozessführung“*

# Thematische Grobgliederung

- I. Befürchtung 1: Mängel bei der Schutzgewährung
- II. Befürchtung 2: Keine ausreichende Schutzgewährung
- III. Wo stehen wir heute?
- IV. Implikationen und Herausforderungen

# Teil I.

## Befürchtung 1: Mängel bei der Schutzgewährung

# Situation des Bundesamtes

Die Bearbeitung und Entscheidung von

- 1,6 Millionen Asylanträgen bei hohem Bestand in der Zeit von 2015-2019
- bei einer gleichzeitigen Personalaufstockung von 2.500 auf 10.000, größtenteils befristete Beschäftigte und seit 2017 unbefristetes Personal,
- stellte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vor historisch einmalige Aufgaben.

Die Erwartungen von Öffentlichkeit und Politik in die zeitnahe Problemlösung durch das Bundesamt

- erforderte Kompromisse beim Personaleinsatz (kurze Ausbildung) und
- bei der Organisation (Einrichtung von Entscheidungszentren) sowie beim Umfang der Qualitätssicherung.
- Diese Sondersituation in der Exekutive hatte unvermeidbare Auswirkungen auf die Judikative.

# Wendejahr 2017

## Fall Franco A:

Schutzgewährung als syrischer Flüchtling im Fall eines deutschen Bundeswehroffiziers

- Öffentliche Zweifel an der richtigen Schutzgewährung, später noch genährt durch die Situation in der Außenstelle Bremen

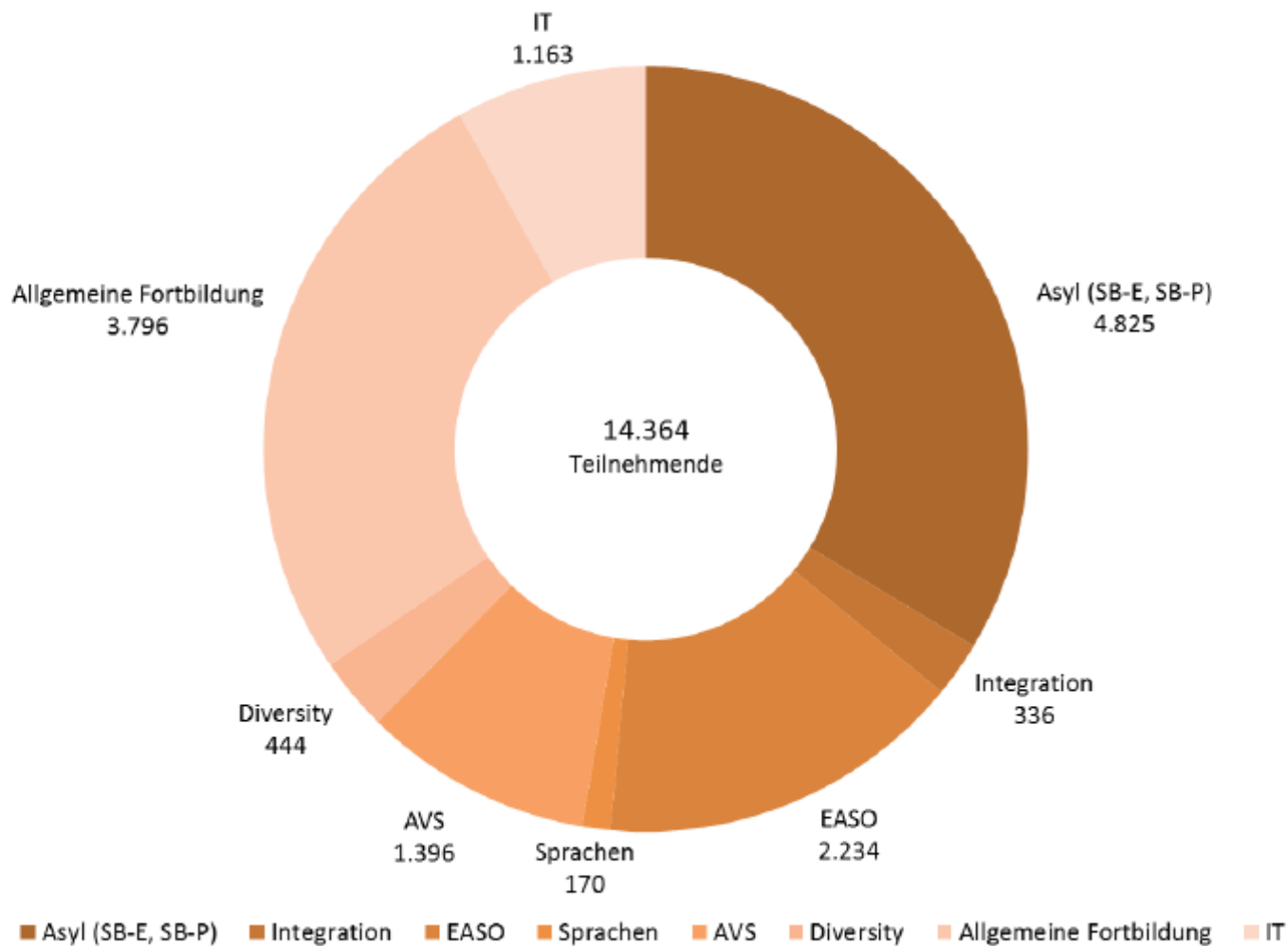
Reaktion des Bundesamtes:

- Umfassende Qualitätsoffensive
- Pilot Asylverfahrensberatung
- Widerrufs- und Rücknahmeprüfungen

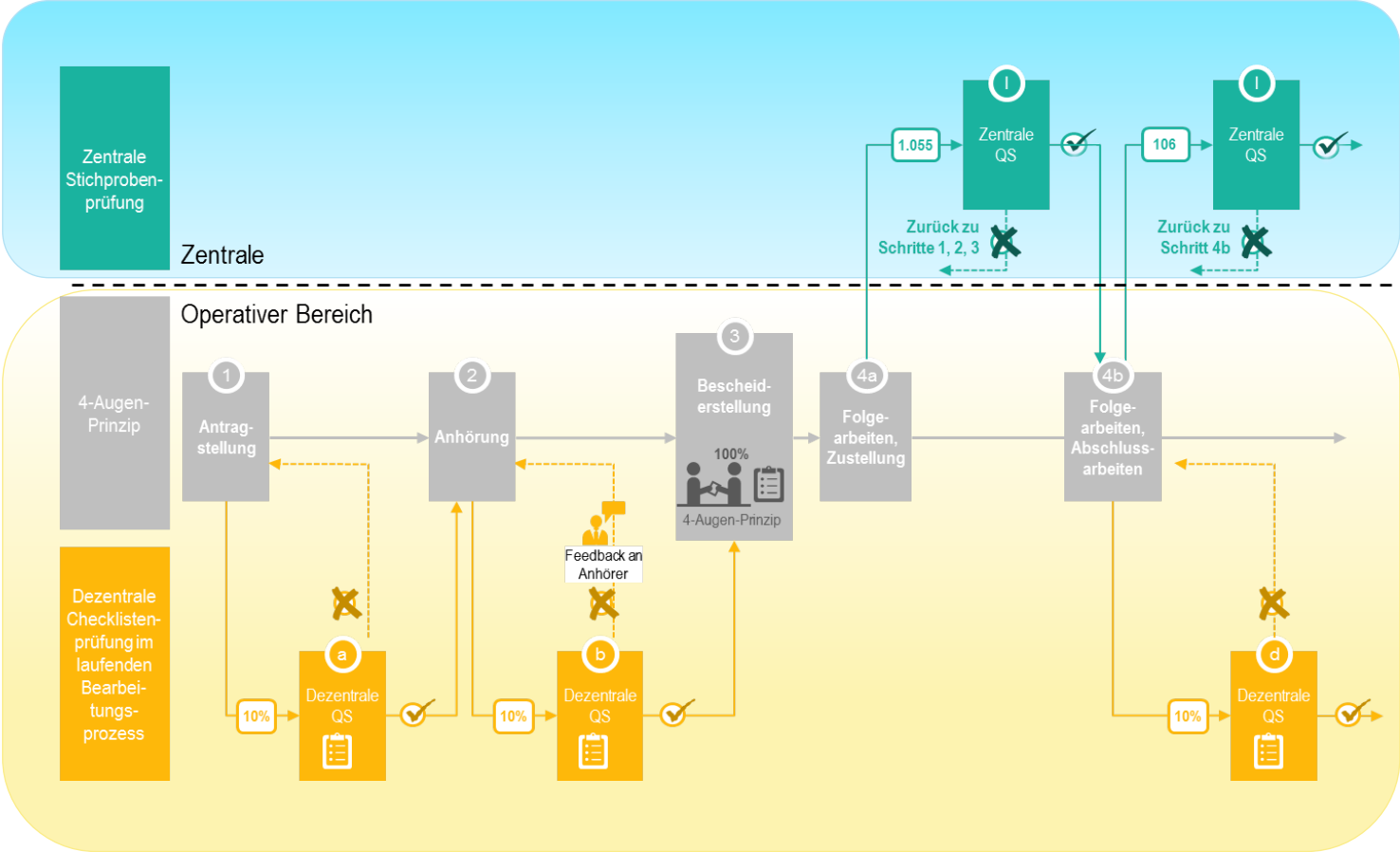
# Qualitätsoffensive

Bundesamt hat durch eine umfassende Qualitätsoffensive seit 2017 Defizite in der Qualität identifiziert und konsequent Maßnahmen zur Qualitäts-verbesserung durchgeführt.

## Anzahl der Teilnehmenden an Qualifizierungsmaßnahmen im QZN 2019



# Erweitertes Qualitätssicherungssystem





# Qualitätsmessung Zentrale Qualitätssicherung

Standards durch die Dienstanweisungen Asyl und Qualität sowie die Herkunftsländer-Leitsätze Asyl

Repräsentative  
Bescheid-  
Prüfung von  
1055 bereits  
zugestellten  
Bescheiden und  
106  
Abschlussarbei-  
ten

Externe  
Einzelfall-  
beschwerden

Vergleich der  
Entscheidungs-  
praxis der  
dezentralen  
Organisationsein-  
heiten

Audits der  
Entscheidungs-  
praxis (im  
Aufbau)

Analyse der  
Rechtsprechung

# Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung

Zertifizierung des  
Qualitätssicherungs-  
Systems

Berichtswesen mit  
konkreten  
Handlungsempfehlungen  
zur  
Qualitätsverbesserung

Personalqualifizierung

Verbesserung der  
vorhandenen  
Entscheidungsgrundlage  
n

Schaffung erforderlicher  
Hilfsmittel, wie Leitfäden,  
Checklisten

Verbesserungskonzepte,  
z.B. Rotation,  
Schulungskonzepte,  
Analysen und  
Evaluationen

Qualitätszirkel mit den  
Qualitätssicherern

Zusammenarbeit mit  
UNHCR und im EU-  
Bereich

Qualitätskonzepte für  
Sonderbereiche

# Asylverfahrensberatung

## 2017:

- Pilotprojekt mit den Wohlfahrtsverbänden (Caritas, Diakonie und DRK) in Nordrhein-Westfalen, Saarland und Hessen;
- Erarbeitung von Standards
- positive Evaluierung durch die Forschungs-abteilung des BAMF und UNHCR

## 2018:

- Pilotprojekt zweistufige Asylverfahrensberatung durch das Bundesamt in den AnKER- und funktionsgleichen Einrichtungen
- Einsatz von freigestellten Entscheidern nach externer Expertenschulung
- Berücksichtigung der Standards
- Asylverfahrensberatung an 17 Standorten in Bayern, Saarland, Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein
- Vernetzung mit den Wohlfahrtsverbänden

## 2019:

- Einführung des zweistufigen Modells gemäß § 12a AsylG
- Nebeneinander von BAMF und Wohlfahrtsverbänden auf der 2. Stufe
- Konzeptentwicklung und Dienstanweisung
- Schulung von 140 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

## 2020:

- schrittweises Ausrollen der Asylverfahrensberatung auf die weiteren Standorte des Bundesamtes
- Nächste Standorte in Hamburg, Sachsen-Anhalt und Hessen

# Widerrufs - Rücknahmeprüfung

- Widerrufs- und Rücknahmeprüfung ist die nachgeholte Qualitätssicherung im Fall der Schutzgewährung
- Versuch, die freiwillige Kooperation der Schutzberechtigten zu erreichen, schlug fehl
- Erlass des „Mitwirkungsgesetzes“ wurde notwendig
- Dadurch Verzögerung bei der Widerrufsprüfung für die Jahre 2014/2015
- Verlängerung der Prüfungsfrist durch das „Geordnete Rückkehr Gesetz“
- Mengengerüst: bis 2021 rd. 700.000 Prüfungen erforderlich
- 2019: rd. 170.000 Prüfungen durchgeführt, das Jahresziel des Gesetzgebers wurde erreicht
- Ergebnis: 3,3 % der Entscheidungen wurden widerrufen bzw. zurückgenommen
- Vorl. Fazit: Bisher im Ergebnis keine durchgreifenden Fehler

festgestellt

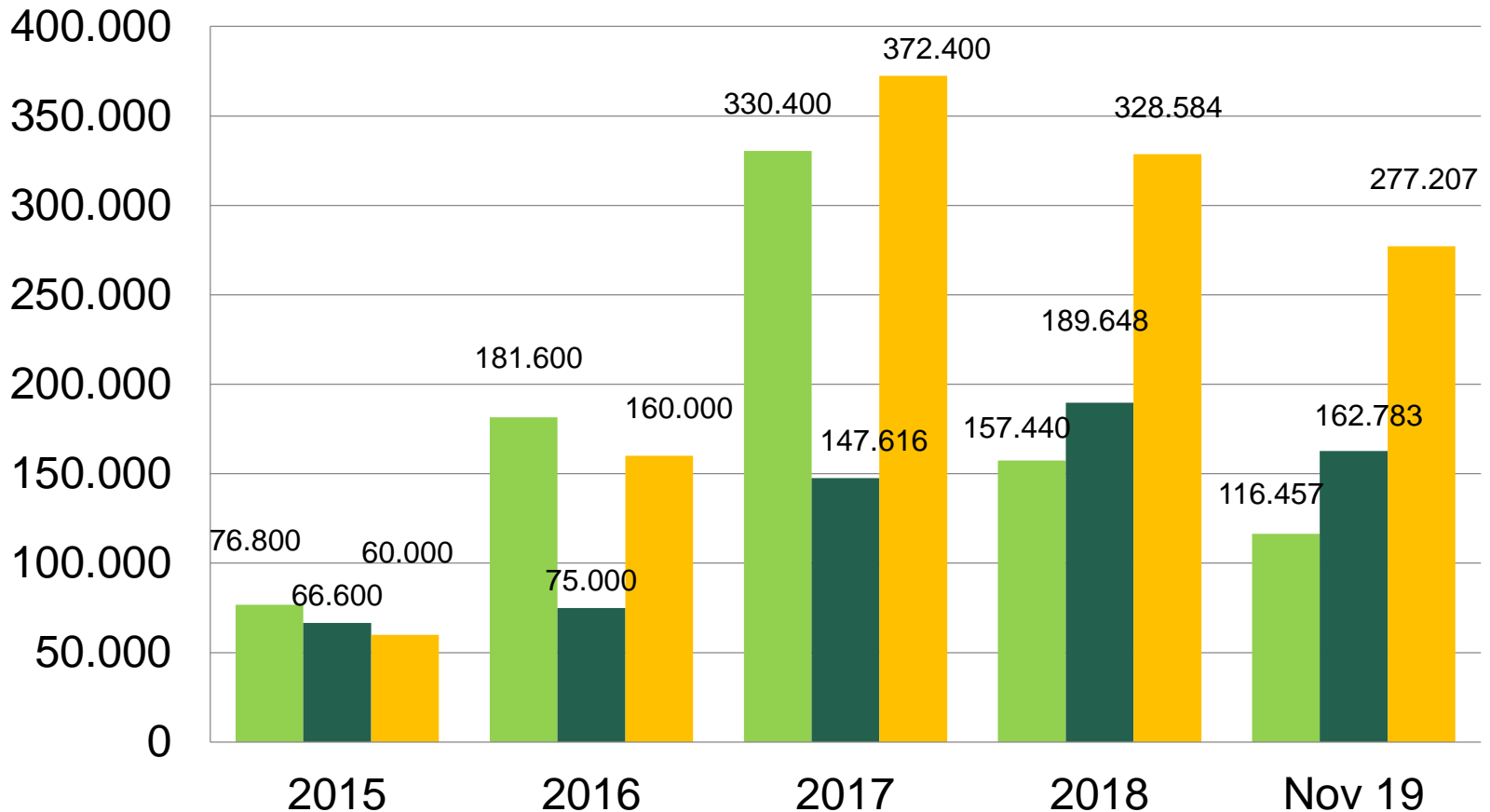
## Teil II.

### Befürchtung 2: Keine ausreichende Schutzgewährung

# Personen im Gerichtsverfahren

Klagen/Berufungen/Revisionen (Stand: 15.01.2020), alle Verfahrensarten

Zugänge    Entscheidungen    Anhängige



# Wendejahr 2017

## Anstieg der Rechtsmittel - Zunahme der

## Verpflichtungsentscheidungen

Stopp des Fragebogenverfahrens  
und Änderung der Rechtslage  
beim Familiennachzug

- davon waren vor allem syrische Antragsteller betroffen, die subsidiären Schutz erhalten hatten: rund 42.000 Aufstockungsklagen wurden eingelegt
- Auch rd. 6.000 Eritreer klagten
- Irak in unbekannter Größenordnung

Regelmäßige  
Abschiebemaßnahmen nach  
Afghanistan

- 71.500 Afghanen legten Rechtsmittel ein

Vermehrte Ablehnungen führten  
zu Rechtsmitteln

- 16.000 Nigerianer
- 16.300 Pakistani

Verpflichtungsentscheidungen  
nehmen zu

- 2016 ergingen in 13 Prozent Verpflichtungsentscheidungen
- 2017 nahm der Anteil auf 22 Prozent zu

# Reaktionen des Bundesamtes

- Planungen für den Prozessbereich mit Hilfe von Beratern
- Flächendeckende schrittweise Einführung des EGVP
- Callcenter für die Verwaltungsgerichte und Rechtsanwälte zur Aktenübersendung (Level 1) und zur Beantwortung von Fragen (Level 2)
- Aufstockung des Personals im Bereich Prozess
- Anpassung der Dienstanweisung Prozess
- Abgabe einer umfassenden allgemeinen Prozessklärung
- Verstärkte Rechtsmitteltätigkeit, insbesondere bei Syrien
- Einsatz von Software-Robotern für die Digitalisierung und Zuordnung der Gerichtspost zu den Verfahren
- Einrichtung eines Grundsatzreferates Prozess zur aktiven Steuerung der gesamten Prozesstätigkeit des Bundesamtes
- Regelmäßige Dialoge mit den Verwaltungsgerichten und Rechtsanwälten



# Teil III.

Wo stehen wir heute?

# Situation 2019 im Verwaltungsstreitverfahren\*

Herkunfts-länder	Anhängige Ende 11/2019	Zugänge 11/2019	Entscheidungen 11/2019	Schutzge-währung	Anteil in Prozent
Afghanistan	44.549	6.544	23.664	7.921	33,5%
Irak	29.870	10.366	15.642	2.191	14,0%
Syrien	28.335	11.887	19.638	3.723	18,9%
Nigeria	19.706	11.571	9.728	451	4,6%
Iran	17.581	7.455	6.698	1.441	21,5%
Russische Föderation	14.514	4.401	6.407	368	5,7%
Türkei	10.257	4.636	3.787	373	9,8%
Pakistan	9.498	2.589	5.977	755	12,6%
Somalia	6.979	2.687	3.631	605	16,7%
Äthiopien	5.350	1.080	2.126	140	6,6%
<b>Alle</b>	<b>258.204</b>	<b>94.056</b>	<b>143.466</b>	<b>20.460</b>	<b>14,3%</b>

# Wichtige Aspekte der Zusammenarbeit mit den Verwaltungsgerichten

- Terminwahrnehmung
  - Bundesamt ist personell besser aufgestellt; 10-30 Prozent der Termine werden wahrgenommen
  - Terminwahrnehmung ist auf Wunsch oder Anordnung möglich
- Bei Informationsbedarf zu den Herkunftsländern unterstützt das Bundesamt durch
  - Informationszentrum Asyl und Migration
  - Nutzung der Datenbank MILO für alle Richter: Kontrolle durch das Expertenforum
  - Nutzung der Liaisonbeamten und Verbindungsbeamten
  - Ggf. informelle Anhörung des Antragstellers möglich
  - Medizinische Herkunftsländerinformationen
- Die Prozessvertreter haben Prokura und dürfen abhelfen, auch außerhalb der mündlichen Verhandlung

# Verlagerung des Schutzes auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit?

# Zugänge, Entscheidungen, Schutz

(Erstanträge und Folgeanträge)

Jahr	Anträge	Entscheidungen	Schutz	Gesamt-schutz- quote
2015	476.649	282.726	140.915	49,8 %
2016	745.545	695.733	433.920	62,4 %
2017	222.683	603.428	261.642	43,4 %
2018	185.853	216.873	75.971	35 %
2019	165.938*	183.954	70.329	38,2%
<b>Gesamt</b>	<b>1.573.985</b>	<b>1.982.714</b>	<b>982.777</b>	<b>49,6 %</b>

\* Erstanträge: 142.509 / Folgeanträge: 23.429

# Zugänge und Schutzentscheidungen der Verwaltungsgerichte

Erst- und Folgeverfahren; Quelle: Geschäftsstatistik des Bundesamtes, keine amtliche Statistik!

Jahr	Rechtsmittel	Entscheidungen	Schutz	Gesamt-schutzquote
2015	76.800*	65.592	2.633	4 %
2016	174.570	70.904	9.299	13,1 %
2017	330.435	147.616	32.522	22 %
2018	135.002	173.416	29.703	17,1 %
11/2019	94.056	143.466	20.460	14,3 %
<b>Gesamt</b>	<b>810.863</b>	<b>600.994</b>	<b>94.617</b>	<b>15,7 %</b>

# Verlagerung des Schutzes auf die Verwaltungsgerichte?

- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat in den letzten 5 Jahren 1,6 Millionen Entscheidungen getroffen und 983.000 Menschen Schutz gewährt.
- Die Verwaltungsgerichte haben in den letzten 5 Jahren 601.000 Entscheidungen getroffen und 94.600 Menschen Schutz gewährt. Darunter waren seit 2017 ca. 35.000 Syrer, die zuvor vom Bundesamt subsidiären Schutz erhalten hatten.
- Die These von der Verlagerung des Schutzes auf die Verwaltungsgerichte ist aus Sicht des Bundesamtes schon zahlenmäßig so nicht nachvollziehbar.

## Teil IV.

### Implikationen und Herausforderungen:

Umfassende Überprüfung aller bei den  
Verwaltungsgerichten anhängigen Verfahren  
durch das Bundesamt?



# Verwaltungsgerichtsbarkeit

- Im gewaltenteilenden Rechtsstaat ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Korrektur fehlerhafter Entscheidungen des Bundesamtes berufen.
- Gerade vor dem Hintergrund der historisch einmaligen Situation der großen Asylzuwanderung wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit besonders gebraucht.
- Der Bedarf an zusätzlicher Ausstattung der Verwaltungsgerichte, u.a. mit Richterinnen/Richtern, war absehbar und hätte abgedeckt werden können.
- Das Bundesamt kann für diesen Ausstattungsmangel nicht im Wege der „gewaltenübergreifenden Verantwortung“ haftbar gemacht werden, denn Klagen gegen ablehnende Entscheidungen erfolgen im Asylbereich unabhängig von der Qualität des Prozederes und der Rechtmäßigkeit der Entscheidung.

# Vereinheitlichung

- Das BAMF als Bundesoberbehörde für Asyl strebt die Einheitlichkeit der Verfahrensdurchführung und der Entscheidungspraxis bundesweit an.
- Zu diesem Zweck werden Dienstanweisungen und Herkunftsländer-Leitsätze erlassen. Die herrschende Meinung in der Rechtsprechung fließt in die Ausgestaltung der Entscheidungsgrundlagen ein.
- Wenn Rechts- oder Tatsachenfragen in der Rechtsprechung der zahlreichen Verwaltungsgerichte und Einzelrichter umstritten sind, entscheidet sich das Bundesamt für eine Linie, die durch Einlegung von Rechtsmitteln, wie beim Herkunftsland Syrien, um Anerkennung durch die Rechtsprechung wirbt.
- In einer solchen Situation wird zwangsnotwendig eine Vielzahl seiner Entscheidungen aufgehoben und soll auch keine Abhilfe stattfinden, bis sich eine herrschende Meinung herausgebildet hat. In solchen Fällen hält das Bundesamt eine Qualitätskritik an der Entscheidungspraxis für nicht angezeigt.

# Rechtsgrundlage für die Überprüfung?

Die Rechtsgrundlage für diese Forderung fehlt.

1. Üblicherweise werden Fehler im Verwaltungsverfahren durch das Widerspruchsverfahren gem. § 68 VwGO erkannt und korrigiert.
  - Diese Selbstheilungskräfte können im Asylverfahren nicht wirken, da der Gesetzgeber aus Beschleunigungsgründen den Widerspruch ausgeschlossen hat, § 11 AsylG.
2. § 86 VwGO? hier erforscht das Verwaltungsgericht den Sachverhalt und zieht die Beteiligten heran.
  - Auf Anfragen prüft das Bundesamt die Abhilfe.
  - Weitere Förderung des Verfahrens: siehe oben
3. Bundesamt überprüft auf externe Hinweise in Einzelfällen getroffene Entscheidungen, wenn der geltend gemachte Fehler erheblich ist und eine besondere Härte droht.

# Ingerenz des Bundesamtes?

- Die uneingeschränkte Behauptung, das Bundesamt habe durch sein Verhalten eine Gefahr heraufbeschworen, die es nunmehr verpflichte, als Garant zu deren Abhilfe beizutragen, wird bestritten.
- Zwar ist die Gefahr einer „Asylgerichtsbarkeit“ für die Demokratie nicht zu bestreiten. Geklagt wird aber auch, wenn die Entscheidung richtig ist.
- Bei den Gerichten liegen überwiegend Verfahren aus 2018/19, da war die Qualität durch die umfassende Personalqualifizierung und den Aufbau der Qualitätssicherung im Vergleich zu den Vorjahren akzeptabel. Das zeigt sich auch an der deutlich gesunkenen Aufhebungsquote.
- Das Bundesamt ist aber zur Qualitätsfeststellung bereit, bei nächster Gelegenheit durch die zentrale Qualitätssicherung eine repräsentative Stichprobe bei älteren anhängigen Gerichtsverfahren durchzuführen.
- Im Gegenzug: Ziel muss es sein, auch in Deutschland zu kürzeren Verfahrensdauern kommen, wie in anderen EU-Staaten.

Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit