

Hohenheimer Tage für Migrationsrecht im Januar 2020

Deutsche Asylpolitik aus der Sicht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

Ursula Gräfin Praschma,

Vizepräsidentin, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

01.05.2020

Gliederung

1. Einleitung	1
2. Humanitäre Zuwanderung	4
2.1 Asylverfahren	4
2.2 Widerruf- und Rücknahmeverfahren	6
2.3 Dublinverfahren	9
2.5 Asylverfahrensberatung	12
2.6 Rückkehr	13
3. Stärkung legaler Zugangswege	14
3.1 Internationale Verantwortung: Aufnahmeverfahren	14
3.2 Migration	15
4. Schlussbemerkung	16

1. Einleitung

Deutsche Asylpolitik wird Jahre nach der großen Asylzuwanderung im Jahr 2015/2016 von der in Deutschland lebenden Bevölkerung als problembehaftet wahrgenommen. Zu den zehn größten Ängsten und Sorgen der Menschen im Jahr 2019 gehören laut der repräsentativen Langzeitstudie¹, die die R+V-Versicherung zum 28. Mal durchgeführt hat:

¹ R+V Infocenter, „Die Ängste der Deutschen 2019“, abgerufen am 31.01.2020

An Position eins, mit 56 Prozent, die Angst vor der Überforderung des Staats durch Flüchtlinge. 55 Prozent der Menschen befürchten Spannungen durch Zuzug von Ausländern (Nr. 2). Die Angst vor politischem Extremismus steht an fünfter Stelle mit 47 Prozent. An 6. Stelle steht mit 45 Prozent die Angst, dass Wohnen in Deutschland unbezahlbar wird.

Vier der zehn 2019 am häufigsten geäußerten Befürchtungen der ansonsten optimistischen Bevölkerung standen demnach im Zusammenhang mit der Asylzuwanderung. Wenn also bei den Hohenheimer Tagen 2020 über den gesellschaftlichen Zusammenhalt und Wege aus der Spaltung nachgedacht wird, dann sind diese Ergebnisse in die Überlegungen einbeziehen, auch wenn ein Großteil der an den Verfahren beteiligten Akteure bei den Behörden, den Verwaltungsgerichten und aus der Zivilgesellschaft diese allgemeinen Befürchtungen in der Bevölkerung nicht teilt.

Die Bundesregierung hat im letzten Jahr die Initiative ergriffen, um die Asyl- und Migrationspolitik in Deutschland an die veränderten Umstände anzupassen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Sie hat sich dabei von zwei Grundprinzipien leiten lassen, dem Prinzip der Humanität einerseits und dem Prinzip der Ordnung und Rechtsstaatlichkeit andererseits. Im Ergebnis verabschiedete der Deutsche Bundestag im Juni 2019 ein umfassendes Gesetzespaket, welches sich an beiden Prinzipien orientiert und die Integration anerkannter Flüchtlinge fördert, die Durchsetzung der Rückkehr von Personen ohne Bleiberecht erhöht und legale Zuwanderungsmöglichkeiten eröffnet.

Bei der Umsetzung und Anwendung des Asylrechts fühlt sich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ebenfalls einem umfassenden Ansatz verpflichtet, der den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt. Dies gilt auch für die MitarbeiterInnen.² Sichtbares Zeichen hierfür ist eine eigene Abteilung für „Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt“. Eine Verpflichtung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt ergibt sich zudem aus der Vielfalt der Aufgaben.

Das Bundesamt, mit mehr als 50 Standorten in der Fläche und rd. 7.600 MitarbeiterInnen, ist als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums gesetzlich zuständig für den gesamten Themenkreis der Zuwanderung: Asyl³, Resettlement⁴, Auswertung von

² Siehe z.B. der BAMF-Newsletter, zu abonnieren unter www.bamf.de

³ § 5 Abs. 1 AsylG i.d.F. v. 15.08.2019 (BGBl I S. 1307)

⁴ § 75 Nr. 8 AufenthG i.d.F. v. 15.08.2019 (BGBl I S. 1294)

Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden⁵, Migration⁶, Integration⁷ und freiwillige Rückkehr⁸ und hat den Überblick über das Migrationsgeschehen als Registerbehörde für das Ausländerzentralregister⁹, die Migrationsforschung¹⁰ und durch Wahrnehmung internationaler Aufgaben¹¹. Neu übertragen hat der Gesetzgeber Amtshilfeaufgaben bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten¹² und Aufgaben im Bereich der Fachkräfteeinwanderung¹³.

Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben ist das Bundesamt zum Gelingen auf die positive, aber auch kritisch – konstruktive Begleitung, die Unterstützung und oft auf die Mitwirkung von Akteuren der Zivilgesellschaft angewiesen. Der Dialog und die Zusammenarbeit mit externen Partnern und Akteuren ist Teil seines Leitbildes¹⁴.

Bei allen Themen um Asyl, Migration, Integration und Rückkehr bleibt die Richtschnur die strikte Beachtung des Rechts. Das ist dem Präsidenten des Bundesamtes, Dr. Hans-Eckhard Sommer, als ehemaligem Verwaltungsrichter ein zentrales Anliegen. Die Herrschaft des Rechts in Deutschland und Sicherheit haben auch für Asylsuchende bei der Wahl des Ziellands seit Jahren mit rund 70 Prozent das höchste Gewicht, wie aus den Reisewegbefragungen hervorgeht. Auch der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat betonte nach seinem Besuch im Bundesamt am 13.02.2020 auf twitter den gemeinsamen Nenner: die Verfassungskultur als Grundlage für die vielfältige Gesellschaft.¹⁵

2. Humanitäre Zuwanderung

Das Asylrecht bzw. die Schutzberechtigung gehören zu den wichtigsten Rechten, die der Staat einem Ausländer verleihen kann. Das Bundesamt widmet sich dieser zentralen Hauptaufgabe neben der Integration mit Akzenten beim Personaleinsatz, bei der Personalqualifizierung und den Qualitätssicherungsmaßnahmen.

⁵ § 75 Nr. 11 AufenthG

⁶ § 75 Nr. 1 AufenthG

⁷ § 75 Nrn. 2, 3, 9 AufenthG

⁸ § 75 Nr. 7 AufenthG

⁹ § 1 Abs. 1 S. 1 AZRG i.d.F. v. 15.08.2019 (BGBl. I S. 1307)

¹⁰ § 75 Nrn. 4, 4a AufenthG

¹¹ § 75 Nr. 5 AufenthG

¹² § 75 Nr. 13 AufenthG

¹³ FachkräfteeinwanderungsG

¹⁴ Leitbild des Bundesamtes „Den Menschen im Blick“ www.bamf.de > leitbild-node

¹⁵ https://twitter.com/BZI_eV/status/1227916794251234113

2.1 Asylverfahren

Die Durchführung des Asylverfahrens bleibt weiterhin eine zentrale Aufgabe. Dies gilt zweifellos für die Europäische Union insgesamt. Laut EASO¹⁶ wurden in den EU Staaten in 2019 mehr als 714.000 Asylanträge gestellt, ein Anstieg von 13% gegenüber 2018 (635.000 Anträge). Zum ersten Mal seit 2015 haben damit die Asylantragszahlen gegenüber dem Vorjahr wieder zugenommen. Der Anstieg war dabei nicht hauptsächlich auf irreguläre Migration zurückzuführen, sondern auf Anträge von Ländern mit visumsfreiem Zugang zum Schengenraum. Diese Antragstellenden stammten hauptsächlich aus Lateinamerika und umfassten neben Antragstellern aus Venezuela auch Staatsangehörige aus Kolumbien, San Salvador sowie Honduras.

Die drei Haupt-HKL in 2019 waren Syrien (ca. 72.000), Afghanistan (60.000) sowie Venezuela (45.000). Die EU-Anerkennungsquote lag 2019 bei rd. 33%. Antragsteller aus Syrien (85%), Jemen (82%) und Eritrea (81%) hatten die höchsten Anerkennungsraten zu verzeichnen, während die Anzahl positiver Entscheidungen für visumbefreite Staatsangehörige im Allgemeinen äußerst gering war. Beispiele für die niedrige Anerkennungsrate ohne Visum waren die Antragstellende des Westbalkans, die von 1% für Personen aus Nordmazedonien bis 6% für Albanien reichten. Ende 2019 warteten mehr als 540.000 Anträge auf eine erstinstanzliche Entscheidung, ein Plus von 20% gegenüber dem Vorjahr.

Auch Deutschland stand – wie die EU insgesamt – im letzten Jahr weiterhin vor beträchtlichen Herausforderungen. Zwar waren die Asylzahlen¹⁷ im Jahr 2019 abermals rückläufig. Das Bundesamt hat mit 142.500 Erstanträgen zwölf Prozent weniger Anträge als 2018 entgegengenommen. Zudem wurden gut ein Fünftel aller Erstanträge (31.400) für in Deutschland nachgeborene Kinder im Alter von unter einem Jahr gestellt (10.000 davon für Kinder von Eltern mit Flüchtlingsschutz). Damit kann von einer grenzüberschreitenden humanitären Zuwanderung von rund 111.000 Menschen ausgegangen werden. Hinzu kamen noch 23.400 Folgeanträge.

Trotz des Abwärtstrends ist festzuhalten: In lediglich 15 Jahren der 67jährigen Geschichte des Bundesamtes wurden diese Zugangszahlen überschritten. In der Bewertung dieser Zahlen ist Deutschland nach dem ARD Deutschland-Trend vom Januar 2020 gespalten. Während 42

¹⁶ EASO „2019 EU Asylum Trends“, press@easo.europa.eu vom 26.02.2020

¹⁷ Flyer „Schlüsselzahlen Asyl“ für das Jahr 2019 www.bamf.de > Statistik

Prozent den Zugang in dieser Größenordnung befürworten, meinen 40 Prozent, es sollten weniger sein.

Asylpolitische Steuerungsmaßnahmen zeigen in dem Rückgang der Zahlen Wirkung. Die organisatorischen und qualitativen Verbesserungen bei der Zusammenarbeit der Behörden, die in den AnKER- und funktionsgleichen Einrichtungen erreicht wurden¹⁸, und die Regelungen zur Wohnpflicht, die durch das Geordnete-Rückkehr-Gesetz¹⁹ nachjustiert wurden, haben aus Sicht des Bundesamtes dazu beigetragen.

Die Hauptherkunftsländer sind in den letzten Jahren nahezu unverändert:

Syrien ist mit 39.300 Erstanträgen wiederum das zugangsstärkste Herkunftsland 2019. Mehrfach ist im vergangenen Jahr die Frage gestellt worden, ob das Bundesamt seine Entscheidungspraxis zu diesem Herkunftsland ändern würde. Dies ist nicht geschehen - der subsidiäre Schutzstatus bleibt weiterhin der Regelschutzstatus.

Der Irak war mit 13.700 Erstanträgen und 35 Prozent Schutzquote das zweitstärkste Herkunftsland, die Zugänge waren ebenfalls rückläufig.

Die Türkei liegt mittlerweile auf Platz drei der Herkunftsländer mit 10.800 Erstanträgen, das einzige Herkunftsland mit höheren Zahlen als im Vorjahr. Das Bundesamt hat nach der Festnahme des Vertrauensanwalts der Deutschen Auslandsvertretung zahlreiche Beiträge zur Beantwortung von Fragen aus dem parlamentarischen Raum geleistet²⁰. Teilweise wurde das Bundesamt für den Einsatz von Vertrauensanwälten und die entstandene Situation verantwortlich gemacht. Hierzu ist zu sagen: Gemäß § 24 Abs. 1 S. 1 AsylG klärt das Bundesamt den Sachverhalt und erhebt die erforderlichen Beweise. Dazu gehört nach Lage des Einzelfalls auch die Erhebung von Daten bei ausländischen Behörden gemäß § 7 Abs. 2 AsylG, wenn es zur Überprüfung der Angaben des Betroffenen erforderlich ist und die Voraussetzungen von Art. 30 EU-Verfahrensrichtlinie²¹ eingehalten werden, wonach u.a. Verfolgungsbehörden des Herkunftsstaates keine Kenntnis von dem Asylantrag erhalten dürfen. Wie die benötigten Da-

18 Präsident Dr. Sommer in der Rheinischen Post "Nur 45 Prozent der Asylsuchenden haben Ausweispapiere dabei" am 01.02.2020

¹⁹ § 47 AsylG in Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht ("Geordnete-Rückkehr-Gesetz") vom 15. August 2019, BGBl Teil I, Nr. 31, S. 1294 vom 20. August 2019

²⁰ „Festnahme eines Vertrauensanwaltes der Deutschen Botschaft in Ankara und Beschlagnahme von Asyldokumenten durch türkische Behörden“ Antwort der Bundesregierung vom 28.01.2020, BT-Drucks. 19/16825; „Kooperationsanwälte des Auswärtigen Amtes“ Antwort der Bundesregierung vom 28.01.2020, BT-Drucks. 19/16811

²¹ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013, Amtsblatt der Europäischen Union L 180/60 vom 29.06.2013

ten vor Ort ermittelt werden, liegt in der Verantwortung der Deutschen Auslandsvertretung. Daher sind Vorwürfe von MdB Ulla Jelpke, das Bundesamt habe durch fahrlässiges Handeln türkische AsylbewerberInnen gefährdet, nicht nachvollziehbar²². Personenbezogene Recherchen durch Vertrauensanwälte in der Türkei finden aktuell nicht mehr statt. Das Bundesamt trägt dem Schutzbedarf der von der Situation betroffenen AntragstellerInnen, deren Daten in die Hände türkischer Sicherheitsorgane gefallen sind oder sein könnten, in vollem Umfang Rechnung und gewährt Schutz. Im Zuge dessen ist die Schutzquote für AntragstellerInnen aus diesem Herkunftsland 2019 auf 47 Prozent angestiegen.

Die Schutzquote²³ in allen Erst- und Folgeverfahren lag 2019 bei 38,2 Prozent. 70.329 Menschen haben 2019 vom Bundesamt Schutz erhalten. Auch hier ist der Trend rückläufig. Im Jahr 2016 erreichte die Schutzquote den bisherigen Spitzenwert von 62 Prozent (434.000 Menschen).

2.2 Widerruf- und Rücknahmeverfahren

Die Prüfung von Widerruf und Rücknahme von Entscheidungen zum Flüchtlingsschutz vor allem betreffend die Herkunftsländer Syrien, Irak und Eritrea aus den Jahren 2015-2017 hat für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aktuell eine hohe Priorität. Von verschiedenen Seiten wurde die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des Verfahrens trotz des gesetzlichen Auftrags in § 73 AsylG zur Regelüberprüfung nach drei Jahren allerdings hinterfragt.

Es trifft zu, dass sich seit dem Zeitpunkt der Schutzgewährung die Verhältnisse in den drei Ländern Syrien und Eritrea nicht durchgreifend und dauerhaft geändert haben. Das gilt auch für das Herkunftsland Irak, obwohl der hauptsächliche Verfolger, der Islamische Staat, inzwischen weitgehend besiegt wurde.

Die Widerrufspraxis des Bundesamtes betreffend Irak ist von einer großen Tageszeitung²⁴ kritisiert worden: 2003 habe das Bundesamt den Schutz für Iraker widerrufen, das sei jetzt wieder angezeigt gewesen.

²² „Asylsuchende in Gefahr“, TAZ vom 03.02.2020

²³ Sie setzt sich aus der Gewährung von Asyl nach Art. 16a GG, Flüchtlingsschutz nach § 3 AsylG, subsidiärem Schutz nach § 4 AsylG und Abschiebeverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG zusammen und bezieht sich auf die Gesamtheit aller 2019 vom Bundesamt getroffenen Entscheidungen. Die sog. Bereinigte Schutzquote lehnt das Bundesamt ab.

²⁴ Marcel Leubecher „Warum die meisten Asylsuchenden dauerhaft bleiben“ Welt, 17.01.2020

Damals hatte das Bundesamt in der Tat in hohem Umfang irakischen Schutzberechtigten den Flüchtlingsschutz entzogen hatte. Doch die damalige Erfahrung hat gelehrt, bei der Anwendung dieses Instrumentes verantwortlich und mit Augenmaß umzugehen. Denn es reichte nicht aus, dass George W. Bush auf einem Flugzeugträger verkündete, dass die USA Saddam Hussein unschädlich gemacht hatten und es jetzt mit dem Irak wieder aufwärtsgehe. Zwar war damit eine irreversible Änderung der Verhältnisse eingetreten, da der Machthaber, von dem die Verfolgung ausging, nicht mehr existierte.

Zunächst wurde diese Widerrufspraxis von den Verwaltungsgerichten auch mitgetragen. Nachdem sich die Verhältnisse im Irak nach dem Tod Saddam Husseins aber als instabil erwiesen, haben die Verwaltungsgerichte die Widerrufsentscheidungen des Bundesamtes aufgehoben. In der Zwischenzeit hatten die Ausländerbehörden die Aufenthaltserlaubnisse von Irakern widerrufen. Damit war auch die Grundlage für die Arbeitserlaubnisse entfallen. Zahlreiche bis dahin arbeitende und steuerzahlende Iraker wurden Sozialhilfeempfänger. Erst später wurde dann vom EuGH²⁵ entschieden, dass die Veränderung der Verhältnisse im Herkunftsland dauerhaft und stabil sein muss, sodass die Person nicht länger Gefahr läuft, Verfolgungshandlungen ausgesetzt zu sein.

Aus dieser Erfahrung wird das Bundesamt vor einem Widerruf wegen geänderter Umstände die Einkehr dauerhaft stabiler und verfolgungsfreier Verhältnisse im Irak abwarten.

Die Widerruf- und Rücknahmeprüfung ist aber aus anderen Gründen dringend erforderlich: als nachgelagerte Qualitätssicherung. Es bestehen zu entkräftende Befürchtungen der Öffentlichkeit, dem Bundesamt sei bei der Gewährung von Schutz im schriftlichen Verfahren²⁶ eine Vielzahl von erheblichen Fehlern unterlaufen, so wie in dem - anders gelagerten - Fall Franco A.²⁷ und in der Außenstelle Bremen.

Bei der Durchführung des Widerrufsverfahrens wird u.a. aus dem Kreis der Nichtregierungsorganisationen immer wieder die Ladung kritisiert. Diese dürfe nur nach einer Einzelfallprüfung erfolgen²⁸. Genau das aber geschieht in der Praxis des Bundesamtes: Eine Ladung er-

²⁵ EuGH, Urteil vom 02.03.2010 – C-175/08

²⁶ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat in großem Umfang mit Billigung des Bundesinnenministeriums und der Bundesländer bei Antragstellern aus Syrien, Irak und Eritrea gemäß § 24 Abs. 1 S. 4 und S. 5 i.V.m. § 13 Abs. 2 S.2 AsylG von einer Anhörung abgesehen, wenn ausgegebene Fragebogen entsprechend beantwortet worden waren und die Identität geklärt war. Den Antragstellenden wurde nach Aktenlage Flüchtlingsschutz gemäß § 3 AsylG gewährt.

²⁷ Das Bundesamt hatte im Jahr 2017 einen deutschen Bundeswehroffizier als syrischen Flüchtling anerkannt.

²⁸ Wiebke Judith, PRO ASYL, in der TAZ „Aber ich will nicht zurück in den Krieg“ vom 20.02.2020

folgt nur, wenn sie zur Fallbearbeitung erforderlich und dem Geflüchteten zumutbar ist. Es erfolgt eine Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Eine Ausnahme bilden jedoch Fälle, die seinerzeit im schriftlichen Verfahren mittels Fragebogen entschieden worden sind. Alle Personen, bei denen die Identität nicht aktenkundig aufgeklärt und Dokumente überprüft waren, wurden zu Befragungen eingeladen. Der ganz überwiegende Teil der Schutzberechtigten hat an den Befragungen teilgenommen und konnte Dokumente vorlegen, wodurch die Identität bestätigt wurde.

Bevor dieses Ergebnis erzielt werden konnte, musste erst das Gesetz geändert werden, da zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, wie PRO ASYL, Wohlfahrtsverbände, und auch die Partei DIE LINKE gegen die freiwillige Teilnahme an einer Befragung durch das Bundesamt aufgerufen hatten. In der Praxis zeigt sich klar, dass mit den für das Widerrufsverfahren gesetzlich erweiterten Mitwirkungspflichten²⁹ ein wirksames Instrument zur Sachverhaltsaufklärung geschaffen wurde.

Das Zustandekommen dieses Gesetzes ist ein Paradebeispiel dafür, dass die deutsche Asylpolitik immer wieder darauf reagieren muss, wenn Akteure nicht von sich aus mitwirken. Wenn Zusammenhalt gefördert werden soll, wie von der Akademie in Tagungsthema nahegelegt wird, müssen durch mehr Dialog Wege aus dem Misstrauen gefunden werden.

2019 hat das Bundesamt 170.400 Schutzentscheidungen überprüft – fast ebenso viele wie Asylentscheidungen. Die Überprüfungen betrafen hauptsächlich Staatsangehörige aus Syrien und dem Irak. Lediglich bei 5.610 Personen (3,3 Prozent) musste der Schutz entzogen werden. Dabei lag es bei dem Verlust des Schutzes überwiegend nicht am Wegfall der Fluchtgründe, sondern an individuellem Fehlverhalten der Geflüchteten. Gründe waren beispielsweise falsche Angaben zur Identität oder Nationalität, Straftaten oder Reisen zu Urlaubszwecken. Bei der Mehrheit der Fälle hat das Bundesamt entsprechende Hinweise, insbesondere von den Ausländer- und Sicherheitsbehörden, erhalten. Solche Fälle werden genau aufgeklärt und der Betreffende erhält volles rechtliches Gehör. Der Verlust des Schutztitels führt aber nicht zwangsläufig zu einer Abschiebung, es kommt auf die vorliegende Konstellation an: wenn eine andere Staatangehörigkeit aufgedeckt wurde, kommt eine Rückführung in Betracht, wenn es sich um eine Heimreise zu „Urlaubszwecken“ handelt, gelten immer noch die von der Konferenz der Innenminister und –senatoren beschlossenen Abschiebeverbote.

²⁹ 3. Gesetz zur Änderung des AsylG (sog. Mitwirkungsgesetz) vom 04.12.2018, BGBl 2018, S. 2250

Das bisherige Ergebnis der Prüfungen hat gezeigt, dass das Bundesamt - gemessen an den historisch einmaligen Herausforderungen an das deutsche Asylsystem mit rund 1,6 Millionen Anträgen und fast zwei Millionen Entscheidungen in den letzten fünf Jahren, davon rund 1 Million Schutzgewährungen - erstaunlich valide Ergebnisse erbringen konnte. Die Widerrufs- und Rücknahmeprüfungen leisten also vor dem Hintergrund der Ängste in der Bevölkerung einen wichtigen Beitrag, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die korrekte Bearbeitung und Überprüfung der Asylverfahren wiederherzustellen und die zugleich die Sicherheit in Deutschland zu stärken. Die Verlängerung der Widerrufs-Prüfungsfristen bis 2021 durch das Geordnete-Rückkehr-Gesetz ist daher zu begrüßen, denn es stehen insgesamt seit 2015 bis 2017 rund 620.000 Verfahren zur Regelüberprüfung an, die bis 2021 abzuschließen sind. Durch Hinweise anderer Behörden kann sich die Zahl nach einer qualifizierten Schätzung auf 700.000 erhöhen.

2.3 Dublinverfahren

Die Debatte zur GEAS-Reform ist derzeit wieder voll im Gange. Deutschland ist bestrebt, Vorschläge für den Dialog um ein optimiertes Aufnahmeverfahren in der Europäischen Union für seine Präsidentschaft in der 2. Jahreshälfte vorzubereiten. Einstweilen bleibt die Dublin-III-Verordnung geltendes Recht und wird vom Bundesamt angewendet.

Das Bundesamt hat durch hohen Personaleinsatz die Ergebnisse in den letzten Jahren erheblich verbessern können. Hier die Übersicht der Kennzahlen für das Jahr 2019:

Deutschland stellte fast 50.000 Übernahmeersuchen an die Mitgliedstaaten, die meisten an Italien. Insgesamt gingen 30.000 Zustimmungen ein, woraufhin 8.400 Personen überstellt wurden, davon die meisten an Italien und an Frankreich. Die Überstellungsquote ist mit rund 28 Prozent erneut gestiegen und lag über dem Vorjahresniveau. Dagegen wurden an Deutschland 6.100 Personen überstellt – mit 2.000 die meisten aus Frankreich.

2019 lehnte das Bundesamt eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Übernahmeersuchen aus Griechenland ab. Diese Praxis wurde häufig kritisiert. Hierzu muss man wissen: Griechenland stützte zahlreiche Übernahmeersuchen auf die Ermessensvorschrift Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO, weil Übernahmeersuchen nicht fristgemäß nach Art. 8 ff. Dublin-III-VO gestellt oder erforderliche Dokumente nicht fristgemäß im Rahmen des Übernahmeersuchens an Deutschland gesandt wurden (z.B. DNA-Nachweise für Verwandtschaftsverhältnisse, fehlende Übersetzungen) und Griechenland somit grundsätzlich für die Prüfung des Antrags zuständig geworden wäre.

Angesichts der Situation in Griechenland unterstützt das Bundesamt die griechischen Behörden in praktischer und logistischer Hinsicht:

- Deutschland übernimmt seit Anfang 2019 die Übersetzung von Unterlagen, die mit den Übernahmeersuchen von Griechenland an Deutschland gesendet werden, so dass Griechenland umgehend Übernahmeersuchen an Deutschland richten kann.
- Übernahmeersuchen von Griechenland werden zeitnah bearbeitet, insbesondere wenn es um unbegleitete Minderjährige geht. Überstellungen nach Deutschland werden prioritär und zeitnah durchgeführt³⁰.
- Deutschland überprüfte von Griechenland übermittelte Listen offener Fälle und brachte sie zum Abschluss.
- Einer im Oktober 2019 durch Griechenland geäußerten Bitte zur Bereitstellung von DNA-Tests zur Bestimmung von Verwandtschaftsverhältnissen (Nachweis der familiären Zusammengehörigkeit) kommt Deutschland nach; die Beschaffung der Tests wurde auf den Weg gebracht.

Dabei ist das Bundesamt auch mit kritischen Begleitern im Gespräch.³¹ Teilweise werden auch unsachliche bzw. unzutreffende Vorwürfe geäußert, aber Hinweisen auf Fehler wird nachgegangen und ggf. abgeholfen.

2.4 Verwaltungsgerichtliche Prüfung der Asylverfahren

Das Bundesamt hat den Anspruch, Asylverfahren rechtlich einwandfrei, in guter Qualität und zügig zu bearbeiten. Ein Blick in die Gerichtsstatistik zeigt, dass das Bundesamt Fortschritte erreichen konnte: im Jahr 2017 haben die Gerichte noch in 22 Prozent der Verwaltungsstreitverfahren das Bundesamt zur Schutzgewährung verpflichtet, 2018 waren es noch 17,4 Prozent und 2019 noch 14,5 Prozent. Die Zielvorstellung ist, die Zahl der Verpflichtungen wieder unter zehn Prozent zu bringen.

Diese Entwicklung kommt nicht von ungefähr, sie ist das Ergebnis vielfältiger Anstrengungen: Das Bundesamt hat für das Asylverfahren viel in Personal, Personalqualifizierung, Prozessoptimierung, Qualitätssicherung und IT-Unterstützung investiert.

³⁰ bis zum Zeitpunkt vor der Corona-Pandemie, die zu einer europaweiten Aussetzung der Überstellungen führte.

³¹ UNHCR, PRO ASYL, Diakonie, Kirchenvertretern, EQUAL RIGHTS Beyond Borders

Wichtig ist dem Bundesamt darüber hinaus der konstruktive Fachdialog mit der Richter- und Anwaltschaft. Nur gemeinsam kann eruiert werden, wie die Beteiligten die Kooperation in den Schnittstellen unter Berücksichtigung der vorhandenen Möglichkeiten verbessern können. Hierzu führte das Bundesamt auch 2020 eine Fachtagung mit Vertretern der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Anwaltschaft und der Ausländerbehörden durch. Bereits im Februar 2019 hat sich das Bundesamt einen Tag mit Richterinnen und Richtern, Vertreterinnen und Vertretern von Ausländerbehörden und Anwältinnen und Anwälten zur praktischen Umsetzung des Asylrechts ausgetauscht. Bei mancher Differenz in der Sache entstand ein fruchtbarer Dialog, in dessen Folge das Bundesamt einzelne Verfahrensweisen angepasst hat.

Welche Herausforderungen stehen konkret an?

Das Bundesamt betrachtet mit Sorge den langsamen Abbau der anhängigen Asylstreitverfahren, da Schutzberechtigte erst später Fuß fassen und sich integrieren können und sich andererseits der Aufenthalt von Personen verfestigt, die zurückkehren müssten. Gerade beim zuletzt genannten Personenkreis begünstigt nach den Erfahrungen Bundesamtes 1992/1993 eine lange Verfahrensdauer bei den Verwaltungsgerichten auch in aussichtslosen Verfahren die Erhöhung der Klagequote. Im Jahr 2019 lag die Klagequote bei vablehnenden Entscheidungen bei 82 Prozent. 2016 betrug die Quote lediglich 43 Prozent und ist 2017 auf 73 Prozent und 2018 auf 76 Prozent gestiegen³². Andererseits ist die gestiegene Klagequote bei vablehnenden Entscheidungen auch Folge des verbesserten Rückkehrmanagements.

In ihrer Halbzeitbilanz der Großen Koalition hat die Bundesregierung angekündigt, einen „Gesetzentwurf zur Beschleunigung, Vereinfachung und Vereinheitlichung von Asylklageverfahren“ vorzulegen.³³ Für das Bundesamt ist wegen des Zielkonfliktes, der zwischen den Grundsätzen der Beschleunigung und der Vereinheitlichung besteht, noch nicht geklärt, ob diese Ziele im Wege einer Rechtsmittelerweiterung im Asylverfahren erreicht werden können.

Zum einen steht im Raum, die Revision zu Tatsachenfragen von grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen. Abgesehen von der möglicherweise geringen Halbwertszeit solcher Entscheidungen vor dem Hintergrund sich ändernder Verhältnisse in den Herkunftsländern besteht die Gefahr, dass die Bearbeitung anhängiger Vorinstanz-Fälle wegen offener Grundsatzfragen bis zur Entscheidung des BVerwG zurückgestellt wird. Dadurch würde sich die Verfahrensdauer

³² Das Bundesamt in Zahlen 2018, Asyl, Migration und Integration, www.bamf.de

³³ „Bestandsaufnahme über die Umsetzung des Koalitionsvertrages durch die Bundesregierung“ vom 5.11.2019, Seite 54

in der Masse der Fälle verlängern. Folgeanträge können wegen geänderter Verhältnisse ohnehin nicht ausgeschlossen werden.

Zum anderen wird von Vertretern der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Wiedereinführung einer Grundsatzbeschwerde in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gefordert³⁴. Auch wenn die Beschwerde die Richtigkeitsgewähr in Grundsatzfragen, wie zum Beispiel bei der Feststellung von systemischen Mängeln in EU-Staaten, die einer Überstellung nach der Dublin-III-Verordnung entgegenstehen können, erhöhen kann, besteht die Gefahr einer Verlängerung der Verfahrensdauer in Leitverfahren. Außerdem könnten Verwaltungsgerichte auch bei dieser Fallkonstellation die Entscheidung in einer Vielzahl von Fällen zurückstellen und stattdessen auf die Leitentscheidung warten.

2.5 Asylverfahrensberatung

Verfahrensverbesserungen und Synergieeffekte erwartet das Bundesamt durch die Asylverfahrensberatung. Sie wurde im August 2019 mit dem „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ in §12a Asylgesetz verankert und entwickelt sich aus Sicht des Bundesamtes gut.

Das Bundesamt hat die zweistufige Asylverfahrensberatung bereits an 17 Standorten erprobt und das Ergebnis ist bislang zufriedenstellend: sie leistet einen Beitrag zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit, zu Fairness und zu mehr Qualität und Effizienz des Asylverfahrens. Insbesondere werden vulnerable Personen identifiziert.

Die vom Gesetz geforderte Unabhängigkeit der Beratenden ist die Basis für eine gute Beratung – daran besteht kein Zweifel. Diese kann auch behördenintern garantiert werden. Das Bundesamt hat deshalb seine Beraterinnen und Berater aus ihren originären Aufgabenbereichen als Entscheiderinnen und Entscheider herausgelöst. Sie werden während der Zeit der Beratertätigkeit fachlich von einem eigenen Asylverfahrensberatungs-Grundsatzreferat in der Gruppe Qualitätssicherung betreut. Bei Rückkehr in den Entscheidungsbereich ist ausgeschlossen, dass Fälle bearbeitet werden, in denen der Entscheider zuvor beraten hat. Die Zusammenarbeit und Vernetzung mit den vor Ort anwesenden Wohlfahrtsverbänden funktioniert komplementär und wird in der Praxis beidseitig als zielführend eingeschätzt.

³⁴ Öffentliche Anhörung in der 51. Sitzung des Innenausschuss des Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch die erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln“, BT-Drucks. 19/1319

2.6 Rückkehr

Eine konsequente Rückkehrpolitik gehört zu einer glaubwürdigen Asylpolitik und darf nach Auffassung des Bundesamtes nicht zur Diskussion stehen. Ein Asylsystem mit einem aufwändigen Statusfeststellungsverfahren entbehrt der Legitimationsgrundlage, wenn nicht aus den getroffenen und durch unabhängige Gerichte überprüften Entscheidungen Konsequenzen gezogen werden, sowohl durch die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis als auch durch die Beendigung des Aufenthalts, falls kein anderweitigen Aufenthaltsrechte bestehen.

Bei der Rückkehr hat die freiwillige Rückkehr Vorrang. Das Bundesamt fördert die freiwillige Rückkehr und führt die Programme REAG/GARP und StarthilfePlus durch – REAG und GARP gibt es mittlerweile seit 40 Jahren. Über 700.000 Personen sind seither mit Hilfe dieser Förderung zurückgekehrt. Trotz der vielfältigen Fördermöglichkeiten stellt das Bundesamt einen Rückgang der freiwilligen Ausreisen in den letzten Jahren fest. Um diesem Trend entgegenzuwirken, passt das Bundesamt die Rückkehrprogramme den Bedarfen potentieller Rückkehrer an.

Zu diesem Zweck hat das Forschungszentrum des Bundesamts gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration das Programm StarthilfePlus evaluiert.³⁵ Die Befragung von über 1.300 Rückkehrern aus elf Ländern zeigte, dass finanzielle Hilfen die Rückkehrentscheidung erleichtern und bereits vorhandene Rückkehrentscheidungen unterstützen. Besonders relevant für eine Entscheidung, in das Herkunftsland zurückzukehren, sind aber eine gute Beratung zu Möglichkeiten der Rückkehr hier und die Familie und die Situation im Herkunftsland.

Das Bundesamt engagiert sich schon jetzt verstärkt bei der Rückkehrberatung, um den Betroffenen andere Wege als eine zwangsweise Rückkehr aufzuzeigen. Seit 2019 führt das Bundesamt in den Außenstellen in Sachsen und im Saarland eine individuelle Rückkehrberatung durch. Deutschlandweit bietet das Bundesamt an seinen Standorten zudem Informationen zur freiwilligen Rückkehr an und ergänzt damit das Beratungsangebot der Länder.

Trotz des Primats der freiwilligen Rückkehr gibt es immer eine Gruppe von Personen, die dieses Angebot nicht annimmt. Rückführungen werden daher auch auf lange Sicht ein Thema bleiben.

³⁵ Martin Schmitt, Maria Bitterwolf und Tatjana Baraulina: Begleitstudie zum Bundesprogramm StarthilfePlus "Geförderte Rückkehr aus Deutschland" – Zentrale Ergebnisse, Nürnberg, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2019.

Für geordnete Rückkehr reicht nach den Erfahrungen des Bundesamtes nicht der Erlass eines Gesetzes. Damit Rückführungen gut funktionieren, ist eine enge Abstimmung und Koordination der Akteure notwendig. Dabei bewerten die Bundesländer Sachverhalte zum Teil unterschiedlich und verfolgen unterschiedliche Vorgehensweisen. Um die Abstimmung zwischen Bund und Ländern im Bereich Rückkehr zu optimieren, wurde 2017 das gemeinsame „Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr“ (ZUR) eingerichtet.

Das Bundesamt hat in diesem Zusammenhang Aufgaben der Passersatzbeschaffung gemeinsam mit der Bundespolizei übernommen³⁶ und wird eng in diesem Feld mit ihr zusammenarbeiten. Die bis dato recht klare Aufgabenteilung im Bereich Rückführungen ist somit aktuell dabei, sich zu verändern. Für eine Bewertung der Neuregelung aus Sicht des Bundesamtes ist es noch zu früh.

3. Stärkung legaler Zugangswege

Über den Bereich der Durchführung des Asylverfahrens hinaus ist das Bundesamt engagiert bei der Stärkung legaler Zugangswege. Diese bestehen vor allem in humanitären Aufnahmeverfahren und in den erweiterten Möglichkeiten der Fachkräftezuwanderung.

3.1 Internationale Verantwortung: Aufnahmeverfahren

Mehr als 70 Millionen Flüchtlinge weltweit - so viele wie nie zuvor - unterstreichen die Notwendigkeit humanitärer Aufnahmen. Das Bundesamt unternimmt seit Jahren viele Anstrengungen, um dieser Verantwortung gerecht zu werden. Das Bundesamt leistet mit dem Resettlementverfahren, dem Relocation-Verfahren, der humanitären Aufnahme und dem neuen Programm NeST (“Neustart im Team”) einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Lage von Geflüchteten und zur Entlastung von Transitstaaten.

- Im Rahmen des EU-Resettlements hat Deutschland für 2020 zugesagt, 5.500 Personen aufzunehmen.
- Mit dem neuen Programm NeST führen BMI und das Bundesamt in Kooperation mit der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung erstmals ein privates Sponsorenprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge durch. Das Bundesamt fördert dieses Projekt, das jetzt mit gemeinsam mit Akteuren der Zivilgesellschaft umgesetzt

³⁶ § 75 Nr. 13 AufenthG

wird. Konkret sollen 500 Menschen aus den Staaten Ägypten, Libanon, Äthiopien und Jordanien aufgenommen und von Mentoren ideell und materiell unterstützt werden.

3.2 Migration

Das Bundesamt ist zentraler Akteur im Bereich Migration. Das Forschungszentrum hat aktuell im Auftrag der Bundesregierung den Migrationsbericht 2018³⁷ herausgegeben. Zentrale Erkenntnis ist, dass sich die Migration nach Deutschland verändert hat:

- Die Jahre 2015 und 2016 waren stark von humanitärer Zuwanderung geprägt. Dies ist 2018 nicht mehr so deutlich der Fall.
- Auch der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen - um den es immer wieder eine Debatte gab - ist rückläufig.
- Vielmehr dominiert wieder die europäische Arbeits- und Ausbildungsmigration das Zuwanderungsgeschehen.
- Insgesamt lässt sich für die Bundesrepublik ein positiver Wanderungssaldo ermitteln. Er liegt bei knapp unter 400.000 Personen.

Mit dem im Juni 2019 beschlossenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz³⁸, das zum März 2020 in Kraft getreten ist, kommen auf das Bundesamt neue Aufgaben zu. Das Bundesamt wird Koordinierungsstelle und Ansprechpartner für die bedarfsgerechte und zukunftsorientierte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten. Hierzu betreibt das Bundesamt bereits seit einiger Zeit die Hotline „Leben und Arbeiten in Deutschland“ in Kooperation mit der Bundesagentur. Es gibt mehrere Tausend Anfragen pro Monat von Menschen aus aller Welt, die sich über die Fachkräfteeinwanderung nach Deutschland informieren. Das Forschungszentrum des Bundesamtes hat eine Studie zu ausländischen nicht-akademischen Fachkräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt veröffentlicht³⁹. Sprachlich werden die Zugewanderten bei ihrer Integration in den Arbeitsmarkt in Deutschland durch das bundesweite Regelinstrument der berufsbezogenen Deutschsprachförderung des BAMF unterstützt.

³⁷ Der Migrationsbericht 2018 wurde am 08.01.2020 vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vorgestellt www.bamf.de > Forschung Migrationsbericht 2018 - BAMF

³⁸ Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019, BGBl Teil I Nr. 31, S. 1307 vom 20. August 2019

³⁹ <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200227-bamf-fachkräfteeinwanderungsgesetz.html>

Diese Neuregelungen in Verbindung mit dem Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz⁴⁰ und dem Beschäftigungsduldungsgesetz⁴¹ könnten bei positivem Verlauf auch Druck von der Asylzuwanderung nehmen. Für eine sichere Einschätzung dieser neuen asylpolitischen Instrumente ist es aus Sicht des Bundesamtes aber noch zu früh.

4. Schlussbemerkung

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist ein zentraler Akteur und Garant zur Umsetzung einer verlässlichen Migrationspolitik. Dabei ist die Gewährung von Asyl eine wesentliche Aufgabe neben der Aufnahme aus dem Ausland, der Förderung der Integration, einschließlich der Berufssprachkurse und Förderung von Integrationsprojekten, der Unterstützung der Fachkräfteeinwanderung, der Migrationsforschung, der Führung des Ausländerzentralregisters, der Unterstützung der Rückkehr und der Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden in der EU und weltweit. Durch seine Tätigkeit auf allen Sektoren fördert das Bundesamt den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes. Für Verfolgte und Schutzbedürftige gilt, das Asylverfahren in Deutschland so durchzuführen, dass schutzbedürftige Personen schnell identifiziert werden und ein Bleiberecht in Deutschland erhalten.

⁴⁰ In Kraft getreten zum 01.08.2019, BGBl Teil I 2019, Nr. 31, S.1290

⁴¹ Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, vom 8. Juli 2019, BGBl Teil I Nr. 26, S. 1021; in Kraft getreten am 1. Januar 2020, allerdings werden als Voraussetzung für die Beschäftigungsduldung in § 60b AufenthG strenge Anforderungen an die Identitätsklärung der Personen ohne gültigen Pass gestellt.