

E-PAPER

Strategiepapier

Ein funktionieren- des Asylver- fahrens-system schafft Vertrauen

Was Deutschland von der
Schweiz für die Lösung
der Qualitätsprobleme
beim Asyl lernen kann

VON DIETRICH THRÄNHARDT

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, Juni 2019

Ein funktionierendes Asylverfahrenssystem schafft Vertrauen

Von Dietrich Thränhardt

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Das BAMF als Sündenbock	4
2 Entscheidungsdiskrepanzen, Klageerfolge und die Überlastung der Verwaltungsgerichte	6
3 Polemik und Pseudoskandale statt qualifizierter Lösungen	10
4 Wie geht es besser? Lektionen aus der Schweiz	13
5 Aufbau von Kompetenz und Vertrauen oder vergiftetes Klima und Ineffektivität	16
6 Qualitätsprobleme und gesellschaftliches Vertrauen	19
Literatur	21
Der Autor	26

Zusammenfassung

Der Bearbeitungsstau bei den Asylverfahren hat sich inzwischen vom BAMF zu den Verwaltungsgerichten verlagert. Sie heben einen großen Teil der Asylentscheidungen auf und legen gravierende Qualitätsprobleme beim BAMF offen. Diese Probleme zeigen sich auch in extremen Unterschieden bei den Entscheidungen zwischen den BAMF-Organisationseinheiten und in der Verweigerung realistischer Fehleranalysen. Die Folgen dieser gravierenden Defizite sind Verzögerungen bei der Integration und Vertrauensverlust bei den freiwilligen Helfern und bei der Bevölkerung. Es entsteht der Eindruck von Staatsversagen.

Es liegt nahe, nach besserer Praxis in Nachbarländern zu suchen. In der Schweiz werden Asylentscheidungen inzwischen zügig und qualitativ organisiert, auf Grund einer langfristigen Planung mit breiter Beteiligung aller Staatsebenen, effektiver Verwaltungsorganisation, präzisiertem Zeitmanagement, Rechtsberatung durch alle Phasen des Verfahrens und offener Kommunikation. In einem Referendum hat das Schweizer Volk dieses Konzept mit Zwei-Drittel-Mehrheit bestätigt. Es ist Vertrauen aufgebaut worden.

Es würde allen Beteiligten helfen, wenn die Verfahren auch in Deutschland verbessert und internationale Erfahrungen einbezogen würden. Asylentscheidungen gewinnen an Qualität, wenn die Entscheider die Situation und die Beweggründe der Antragsteller auf Grund von Beratungsgesprächen besser verstehen. Leider ist die positive Evaluation eines Pilotprojekts zur Asylverfahrensberatung in Deutschland vom Bundesinnenministerium der Öffentlichkeit vorenthalten worden, auch dem Bundestag wurden Auskünfte verweigert. Das Bundesinnenministerium manövriert sich in eine Sackgasse und es entsteht ein unproduktives Gegeneinander zwischen Behörden und Zivilgesellschaft.

1 Das BAMF als Sündenbock

Die Asylkrise sei «im Großen und Ganzen bewältigt» worden, resümierte Angela Merkel in ihrer Regierungserklärung im Frühjahr 2018 (Regierungserklärung 2018, 4). Sie hatte Grund zu danken, was die vielfältige aktive Hilfe durch die Bevölkerung und die Organisationskraft der Bundesländer und Kommunen betraf, von der Unterbringung und der Kleidersammlung über die Beratung und die sprachliche Übersetzung bis hin zur Vermittlung von Arbeit in späteren Monaten. Im Gegensatz dazu erwiesen sich das zuständige Bundesinnenministerium (BMI) und das ihm unterstellte Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Schwachstelle und Nadelöhr. Das BAMF war 2005 in der Erwartung neu begründet worden, eine zentrale übergreifende Bundesbehörde werde Asyl und Integration rationaler und effektiver organisieren und koordinieren.

Schon bevor Flüchtlinge in großer Zahl über die Balkanroute nach Deutschland kamen, war ein gravierender Bearbeitungsstau entstanden. Seit 2008 waren jedes Jahr weniger Asylanträge entschieden worden als eingegangen waren (Thränhardt 2014). Damit entstand ein Anreiz für Personen mit geringen Aussichten auf Anerkennung, in Deutschland Anträge zu stellen und längere Zeit oder auf immer zu bleiben. Insbesondere konzentrierten sich die Anträge aus Südosteuropa auf Deutschland (Thränhardt 2016). Wiederholte Bitten der BAMF-Leitung um mehr Personal wurden von Innenminister de Maizière nicht erfüllt. Seit Anfang 2015 war das BAMF nicht mehr in der Lage, die antragstellenden Personen auch nur zu registrieren. Es entstand der «EASY-Gap», die Diskrepanz zwischen der Zahl der Flüchtlinge, die Länder und Kommunen nach Bundesgesetz zu versorgen hatten, und den Zahlen des BAMF über Asylantragstellungen. Die Lücke wurde anfangs von BMI und BAMF geleugnet, obwohl das Land Schleswig-Holstein sie anhand seiner Daten nachweisen konnte. Ende 2015 waren 500.000 Fälle aufgelaufen, wie das BAMF selbst später mit einem Schaubild dokumentiert hat (Grote 2018, 16). Es dauerte vier Jahre, bis der Stau weitgehend abgebaut werden konnte.

Im September 2015 trat BAMF-Präsident Schmidt zurück, im Oktober übergab der Innenminister die Koordination der Flüchtlingsaufnahme an das Bundeskanzleramt (Alexander 2017, 117). Lange Zeit waren die Datenerkennungssysteme von BAMF und Bundespolizei nicht kompatibel, es entstand ein Kontrollverlust. Mit der neuen Leitung des BAMF wurden die Abläufe digitalisiert und die IT-Systeme modernisiert. Weniger gelungen waren die Veränderungen bei den Asylverfahren. 54,8 Millionen Euro wurden für Beratungsunternehmen ausgegeben, davon 45,4 Millionen für McKinsey. Die Beratenden machten sachfremde Vorschläge. Asylanörungen wurden von Entscheidungen entkoppelt, Bearbeitungsdruck aufgebaut, Qualitätsstandards vernachlässigt, Personal auf Zeit eingestellt und wieder entlassen, immer wieder neue «Priorisierungen» aus dem Innenministerium angeordnet. Die Mitarbeitenden standen unter Druck, viele Entscheidungen zu fällen, ohne Rücksicht auf die Qualität und die Kosten in jeglicher Hinsicht, die dadurch entstanden (Dummer 2017). Der Personalrat gewann Prozesse gegen die

Amtsleitung (Kastner 14.5.2018). Die Entscheidungsqualität sank und es kam zu einer Klageflut vor den Verwaltungsgerichten. Ende 2018 waren immer noch 312.577 Klagen anhängig (BT-Dr. 19/7338, 55). Es entstand ein bleibender Vertrauensverlust in die Fähigkeit der Bundespolitik, die Situation zu beherrschen und der Eindruck von Kontrollverlust. Skandale und Pseudoskandale ruinierten den Ruf der Behörde, 2018 musste die Leitung erneut zurücktreten. Der «Stern» bemitleidete das BAMF als «Sündenböcke vom Dienst» für die Versäumnisse des Bundesinnenministeriums (Loer 2018).

2 Entscheidungsdiskrepanzen, Klageerfolge und die Überlastung der Verwaltungsgerichte

Der quantitative Rückstau ist inzwischen weitgehend aufgearbeitet, aber die Entscheidungsqualität bleibt nach wie vor problematisch. Die Informationen darüber verdanken wir den detaillierten Anfragen der Abgeordneten Jelpke im Bundestag. Die Bundesregierung hat in ihren Antworten offengelegt, wie extrem unterschiedlich die einzelnen Organisationseinheiten des BAMF Asylanträge aus den gleichen Ländern bescheiden. Das Ausmaß der Unterschiedlichkeit macht deutlich, dass gravierende Qualitätsprobleme bestehen. Die Diskrepanzen haben sich nach den letzten bekannten Zahlen für das Jahr 2018 nicht verringert.^[1] Offensichtlich gehen die extremen Unterschiede auf Weisungen oder Hinweise der zuständigen Beamten oder auf ein besonderes Arbeitsklima zurück. Tabelle 1 stellt die Extreme zusammen.

Tab. 1: Höchste und niedrigste Gesamtschutzquoten bei den Entscheidungen von BAMF-Organisationseinheiten 2018, wichtigste Herkunftsländer

Herkunftsland	Organisationseinheit	Gesamtschutzquote
Afghanistan	Ingelheim/Bingen	85,1 %
	Jena/Hermsdorf	81,3 %
	Mannheim	34,7 %
	Zirndorf	32,9 %
Irak	Augsburg	75,0 %
	Bremen	75,3%
	Schweinfurt	11,8 %
	Eisenhüttenstadt	4,7 %
Iran	Ingelheim/Bingen	82,6 %
	Nostorf-Horst	59,1 %
	Eisenhüttenstadt	11,6 %
	Bamberg	6,7 %
Türkei	Essen	78,0 %
	Suhl	67,2 %
	Berlin	10,8 %
	Bremen	8,7 %

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7338, S. 15-22. Eigene Zusammenstellung. Daten unter Außerachtlassung formeller Ablehnungen, Organisationseinheiten mit über 80 Fällen.

1 Das BAMF hatte diese Unterschiede bisher nach Bundesländern ausgewiesen. Hypothesen, die Einflüsse von Bundesländern auf die Entscheidungspraxis vermutet hatten (Riedel/Scheider 2017), sind mit den neuen Daten obsolet geworden. Die Daten streuen auch innerhalb von Bundesländern stark.

Zwar sind unterschiedliche Entscheidungsmuster bei gleicher Rechtslage auch in anderen Rechtsbereichen beobachtet worden, etwa bei der Einbürgerung (Hagedorn 2001; Thränhardt 2017). Hier geht es aber um eine spezialisierte Behörde, inzwischen mit ausreichender Personalausstattung, die im Kern ihrer Aufgabe extrem unangemessene Ergebnisse erbringt, mit großen Folgewirkungen für die Betroffenen und die Gesellschaft. Die Gerichte kassieren einen beträchtlichen Teil der Entscheidungen und kritisieren ihre geringe Qualität (Tab. 2).

Tab. 2: Aufgehobene BAMF-Asyl-Ablehnungsentscheide 2018

Staatsangehörigkeit	Insgesamt	Gerichtsentscheidung	Abhilfeentscheidung
Syrien	12.381	11,055	1.336
Afghanistan	11.904	10.507	1.397
Irak	1.575	1.397	178
Iran	1.478	1.302	176
Pakistan	862	692	170
<i>Insgesamt</i>	<i>34.008</i>	<i>29.215</i>	<i>4.786</i>

Quelle. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7338, S. 57.

Die Gerichte klagen über nicht nachvollziehbare Bescheide, unzureichende Informationen und die Nichtanwesenheit einer BAMF-Vertretung bei den Prozessen (Dummer 2018). «Das BAMF nimmt seine Rolle in den Asylverfahren nicht wahr», kommentierte Nicola Haderlein, die Vizepräsidentin des VG Düsseldorf (Wernicke 2019). Im Jahr 2018 sind 29.215 Asylentscheidungen von den Verwaltungsgerichten aufgehoben worden. Faktisch sind die Verwaltungsgerichte damit zu einer ständigen umfassenden Revisionsinstanz geworden. Weitere 4.561 Bescheide wurden vom BAMF selbst aufgehoben, ohne dass es zu einer Gerichtsentscheidung kam.^[2]

Die hohe Erfolgswahrscheinlichkeit der Klagen ist ein großer Anreiz, Entscheide vor Gericht zu überprüfen. Die Legitimität der Entscheide sinkt und es entsteht ein anhaltender Vertrauensverlust in die Integrität des Verfahrens. Nachdem die Klagequote 2015 wegen der vielen positiven Bescheide gesunken war, ist sie 2017 und 2018 stark angestiegen (Tab. 3).

2 Im Jahr 2018 kamen 3526 positive Entscheidungen infolge von Folgeanträgen und 163 Anerkennungen aus sonstigen Gründen hinzu (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7338, S.57).

Tab. 3: Klagequote gegen ablehnende Bescheide

Jahr	Klagequote
2012	58,5 %
2013	57,0 %
2014	55,8 %
2015	31,9 %
2016	39,7 %
2017	73,4 %
2018	75,8 %

Quelle. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7338, S. 61.

Eine besondere Rolle spielen dabei die Klagen von syrischen Geflüchteten gegen die Gewährung von subsidiärem Schutz statt der Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die seit dem Frühjahr 2016 vom Bundesinnenministerium durchgesetzt worden ist, ohne dass eine klare Rechtsgrundlage geschaffen worden war. Das hat eine zusätzliche Klagewelle ausgelöst, die alle Beteiligten und auch das BAMF belastet. Die Erfolgsaussichten bei den Gerichten sind extrem unterschiedlich und reichen von 0,1 bis 65,2 Prozent, wenn man zwischen den Bundesländern vergleicht (Tab. 4).

Tab. 4: Klageerfolge von Syrern in ausgewählten Bundesländern 2018

Land	Entscheidungen	Erfolgreiche Klagen	Erfolgsquote
Baden-Württemberg	4.418	2.327	65,2 %
Bayern	2.158	693	39,4 %
NRW	10.351	1.751	20,5 %
Rheinland-Pfalz	2.614	225	11,3 %
Brandenburg	358	5	2,2 %
Hamburg	875	1	0,1%
<i>Insgesamt</i>	<i>34,854</i>	<i>9.964</i>	<i>28,6 %</i>

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7338, S. 65; eigene Berechnungen.

Das hat damit zu tun, dass die Rechtsmittel eingeschränkt worden waren und keine höchstgerichtliche Rechtsprechung vorliegt. Nach Auskunft der Bundesregierung hat das BMI dazu einen Gesetzentwurf erstellt, «für den in Kürze die Ressortabstimmung eingeleitet werden soll» (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7338, 66). Schon im Mai 2018 hatte Hamburg, Berlin, Bremen und Brandenburg dazu einen Gesetzentwurf eingebracht, der von Bayern und dem Bundesinnenminister blockiert wurde (Der Spiegel 22, 26.5.2018). Ein Problem, das Anfang 2016 vom BMI selbst geschaffen worden ist, ist also drei Jahre später immer noch nicht einem Lösungsversuch zugeführt worden.

Bis 2018 war der Antragsstau beim BAMF der wichtigste Grund für die lange Dauer der Verfahren, die alle Beteiligten belastete und die Integration verzögerte. Dieser Stau ist weitgehend reduziert worden, obwohl die Verfahren immer noch länger dauern als angekündigt. Der Stau ist inzwischen auf die nachgelagerte Ebene der Verwaltungsgerichte verlagert worden. 312.577 unbearbeitete Verfahren vor den Verwaltungsgerichten Ende 2018 bedeuten eine ungeklärte Situation für eine große Gruppe von Flüchtlingen, mit der

alle Beteiligten umgehen müssen. Da – wie gesagt – die Erfolgsaussichten in den Prozessen gut sind, kann das Problem auch nicht mit dem polemischen Hinweis auf eine «Anti-Ab-schiebe-Industrie» abgetan werden, wie es CSU-Landesgruppenvorsitzende Dobrindt getan hat (SZ 6.5.2918). Der Kern des Problems liegt in der mangelnden Qualität der Asyl-Entscheidungen.

Vielfach wird berichtet, «dass bei Zweifeln und Widersprüchen in der Anhörung nicht nachgefragt wird, eine spätere Ablehnung des Asylantrags sich aber darauf stützt» (SVR 2019, 65; Rechtsberaterkonferenz 2017, 17). Solche elementaren Verfahrensfehler sind ein legitimer und effektiver Grund für die Aufhebung von Asylentscheidungen. Das Wissen um eine derart unvollkommene Praxis führt dazu, im Zweifelsfall Klage zu erheben.

3 Polemik und Pseudoskandale statt qualifizierter Lösungen

Das Qualitätsproblem wird nicht gelöst, wenn man es klein- oder schönredet. Insofern ist es besorgniserregend, wenn das BAMF zur Bilanz des ersten Halbjahres 2018 am 24.8.2018 erklärte, nun schon unter dem jetzigen Präsidenten Sommer:

«Weiterhin hohe Klagezahlen lassen keine Rückschlüsse auf Qualität der Asylverfahren zu: Zunehmende Bestätigung der BAMF-Entscheidungen durch die Gerichte. ... Die Gerichte haben in Asylgerichtsverfahren mehrheitlich nicht zugunsten der klagenden Asylsuchenden entschieden: Während 2017 22 Prozent der BAMF-Entscheidungen von den Gerichten aufgehoben wurden, sank deren Zahl im 1. Halbjahr 2018 anteilig weiter auf nun 17,4 Prozent. Deutlich häufiger, nämlich in 37,8 Prozent der Fälle, wurden die Entscheidungen des Bundesamtes bestätigt; 44,9 Prozent der Entscheidungen entfielen auf so genannte <sonstige Erledigungen>, worunter etwa Einstellungen der Verfahren wegen Nicht-Betreibens durch die Schutzsuchenden, klaglos stellende Abhilfebescheide oder Ausreisen in das Herkunftsland summiert werden. Aus Sicht des Bundesamtes müssen auch diese Verfahrenserledigungen in der Gesamtbewertung berücksichtigt werden» (<https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20180824-gerichtsstatistik.html>).

Nach dieser grotesken Argumentation wäre es schon ein Erfolg, wenn die Behörde die Mehrheit ihrer Prozesse nicht verliert. Das BAMF berechnet hier die Erfolgsquote nicht aus dem Verhältnis von gewonnenen und verlorenen Prozessen, sondern bezieht andere Erledigungen ein, von denen ein Teil allerdings ebenfalls für die Asylsuchenden erfolgreich ist, etwa, wenn das BAMF selbst seine Bescheide korrigiert, ohne die Gerichtsentscheidung abzuwarten.

Nicht geändert hat sich auch die problematische Informationspraxis der Behörde. Das Auslassen unangenehmer Fakten führen zu Vertrauensverlust. Zwar veröffentlicht das BAMF umfangreiche Statistiken. Kritische Punkte wie etwa der Stau bei den Gerichten oder die Qualitätsprobleme werden aber ignoriert – mit dem Effekt, dass sie von den Medien skandalisiert werden, wenn doch Informationen herauskommen. Wegen der selektiven Informationslage haben die Medien Schwierigkeiten, die Informationen zu gewichten. Im Fall der Bremer BAMF-Amtes hat das Bundesinnenministerium selbst einen Pseudo-Skandal aufgebläht, der sich inzwischen als substanzlos erwiesen hat. Das BMI sprach von einem «kriminellen Netzwerk». Die Sonderprüfung von 13.000 Entscheidungen in der Bremer BAMF-Behörde führte schließlich zur Rücknahme von ganzen 28 Anerkennungen (Wiegand 2019). Im Vergleich zu den oben beschriebenen Korrekturen durch die Gerichte wäre das minimal.

Viele relevante Informationen kommen nur auf Grund der «Kleinen Anfragen» der Abgeordnete Jelpke ans Tageslicht. Sie bringt die Bundesregierung dazu, Informationen zu erheben und detaillierte Auskünfte zu erteilen. Ohne diese Anfragen würde vieles unklar bleiben. Mit Hilfe dieser Informationen hat das konservative Magazin «Focus» in einem ausführlichen Artikel auch Behauptungen im Interview des BAMF-Präsidenten Sommer mit den Fakten kontrastiert.

Sommer hatte der «Welt» gesagt, die Zahl der Asylanträge sei «zu hoch». Er verglich die Zahl der Asylanträge mit einer «Großstadt, die jährlich zu uns kommt» und behauptete zudem, dass «viele Menschen hierherkommen, ohne einen Asylgrund zu haben» (Bewarder/Leubacher 23.3.2019). Wie Focus kommentierte, werden diese Aussagen von den Fakten nicht gedeckt. Mehr als 30.000 Menschen, die in der Statistik der Asylanträge für 2018 eingerechnet sind, hatten bereits einen Aufenthaltstitel, als sie den Asylantrag stellten. Sie sind also nicht neu ins Land gekommen. Außerdem sind etwa «67 Prozent aller Personen, die 2018 als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden, Angehörige von bereits Anerkannten», also von den deutschen Behörden ausdrücklich in Deutschland zugelassen worden. Da die bereinigte Schutzquote 50,2 Prozent betrug und die Gerichte – wie oben dargestellt – zusätzliche Anerkennungen in beträchtlichem Ausmaß anordnen, erzeugt die Behauptung, «viele Menschen» kämen «ohne einen Asylgrund», einen unzutreffenden Eindruck (Focus Online 27.3.2019). Sommer bezog sich auf die unbereinigte Asylanerkennungsquote von 35 Prozent. Seine Aussagen sind geeignet, ein Bedrohungsgefühl zu erzeugen.

Statt das Funktionieren der Asylbehörde zu verbessern, wird mit dem «Geordnete-Rückkehr-Gesetz» versucht, Abschiebungen zu forcieren und Druck auf abgelehnte Asylsuchende aufzubauen. Ein Bestandteil des neuen Gesetzentwurfs ist die Unterbringung von nicht straffällig gewordenen Menschen, die abgeschoben werden sollen, in Haftanstalten – was nach einem EUGH-Urteil vom 27. Juli 2014, das sich mit zwei Fällen in Deutschland beschäftigte, ausdrücklich rechtswidrig ist. Das BMI begründet die Unterbringung in regulären Haftanstalten mit einer Notlage, die aber nicht nachweisbar ist (Bullion/Hahn/Stegemann 2019). Aufgegeben worden ist immerhin die zunächst bestehende Absicht des BMI, auch Unterstützer mit Strafe zu bedrohen. Die Dramatisierungs- und Kriminalisierungsstrategie, die insgesamt zu erkennen ist, zeigt Parallelen mit dem Vorgehen von Innenministerien in anderen EU-Ländern. Was aber in Italien, Großbritannien und Ungarn funktionieren mag, scheitert in Deutschland an der Stärke der Rechtsinstitutionen, auch wenn diese ihrer Natur nach oft erst mit Verzögerung einschreiten.

Weil der deutsche Rechtsstaat funktioniert, führen administrative Abschreckungsstrategien nicht zu einer Lösung von Problemen, indem etwa Flüchtlinge in andere Länder verdrängt würden, sondern zur Schaffung einer Klasse von Menschen mit Arbeitsverbot und ohne Zugang zu Sprachkursen, gleichwohl aber mit Sozialhilfeleistungen, deren Höhe ja vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 2012 gewährleistet worden ist. Die Abschreckungsstrategie erreicht also ihr Ziel nicht, sondern schafft langfristig

Integrationsprobleme – für die Betroffenen ebenso wie für das Land. Diese Erfahrung ist in großem Stil 2015 gemacht worden, wird aber anscheinend vom BMI wiederholt.

4 Wie geht es besser? Lektionen aus der Schweiz

Wie kann das Asylverfahren so verbessert werden, dass die Entscheidungen zügig fallen, qualitativ hochwertig sind und gerichtlicher Kontrolle standhalten? Dazu liegen belastbare Erfahrungen aus den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und der Schweiz vor, die von der Bertelsmann-Stiftung für das deutsche Publikum zugänglich gemacht worden sind (Parusel 2016; Thränhardt 2016; 2016a). Es geht um die effektive Organisation und um die Asylverfahrensberatung zur Sicherung der Qualität und Transparenz.

Die Schweiz hat in den letzten Jahren ihr System optimiert und dabei niederländische Konzepte genutzt und für das eigene Land angepasst. Ziel war es, ein zügiges Verfahren zu entwickeln, das qualifizierte Entscheidungen erbringt und das Vertrauen in die Institutionen wiederherstellt. Der Planungsprozess war langfristig angelegt und bezog alle staatlichen Ebenen und die Öffentlichkeit ein. 2013 und 2014 fanden zwei nationale Asylkonferenzen mit intensiven Diskussionen statt. Das neue «strukturierte Hauptverfahren» wurde seit 2014 im neu eingerichteten Bundesasylzentrum Zürich erprobt und fünf Jahre später, am 1. März 2019 in der ganzen Schweiz in sechs Asylzentren eingeführt (EJPD 28.02.2019). Nach breiter und kritischer Diskussion stimmte das Schweizer Volk am 5. Juni 2016 mit 66,8 Prozent für das Gesetz. In den Monaten vor der Abstimmung hatte das Konzept mehr und mehr Zustimmung gewonnen. Die FDP, eine der großen Parteien, änderte während der Debatte ihre Haltung. Als die Stimmung sich drehte, deeskalierte die populistische SVP, die jahrelang mit xenophoben Wahlkämpfen Erfolg gehabt hatte, ihre Abstimmungsaktivitäten. Das Asylverfahren genießt inzwischen Vertrauen und ist aus den Schlagzeilen verschwunden. Die Öffentlichkeit hat sich anderen Themen zugewandt.

Kern des Konzepts ist eine strikte Abfolge der Verfahrensschritte. In der «Vorbereitungsphase» von 21 Tagen, in Dublin-Fällen von zehn Tagen, wird festgestellt, ob die Schweiz zuständig ist. Die Personaldaten und weitere Beweismittel werden aufgenommen. Der Flüchtling wird gefragt, ob er einen Asylantrag stellen will. Liegt ein Dublin-Fall vor, so gibt es dazu eine rechtliche Anhörung. Stimmt der Dublin-Staat einer Überstellung zu, so wird innerhalb von drei Tagen ein «Entscheid eröffnet». Ist die Zuständigkeit der Schweiz festgestellt, so beginnt die strukturierte «Taktenphase» von acht bis zehn Tagen. Sie endet mit einem Asylentscheid oder mit einer Verweisung in das erweiterte Verfahren mit dezentraler Unterbringung, damit weitere Abklärungen vorgenommen werden können. Folgende Verfahrensschritte sind vorgesehen:

- a. Vorbereitung der Anhörung zu den Asylgründen;
- b. Anhörung zu den Asylgründen oder Gewährung des rechtlichen Gehörs;
- c. Allfällige weitere Stellungnahme der Rechtsvertretung;

- d. Triage: Fortführung des beschleunigten Verfahrens oder Wechsel in das Verfahren außerhalb der Testphasen;
- e. Redaktion des Entwurfs des Asylentscheids;
- f. Stellungnahme der Rechtsvertretung zum Entwurf des ablehnenden Asylentscheids;
- g. Schlussredaktion des Asylentscheids;
- h. Eröffnung des Asylentscheids.

Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM

Wird der Asylantrag angenommen, so ist das Asylverfahren innerhalb eines Monats abgeschlossen und die endgültige Integration kann beginnen. Wird der Antrag abgelehnt, so gibt es eine Beschwerdefrist von zehn Tagen und eventuell ein Gerichtsverfahren. Wird auch diese Beschwerde abgelehnt, so ergeht eine Ausreiseaufforderung und es wird eine Ausreisefrist von sieben Tagen festgesetzt.

Es geht also um klare Strukturierung und um zügige Durchführung, gleichzeitig aber um eine mehrstufige Abklärung, insbesondere um eine Stellungnahme zum Entwurf des Asylentscheids, auf Grund derer der Entscheid noch revidiert werden kann. Ziel des Schweizer Staatssekretariats für Migration war es, «offensichtlich unbegründete Asylgesuche rasch erledigen zu können. All das führte zu weniger unbegründeten Gesuchen» (NZZ Online, 20.5.2015).

Die andere Seite sind hohe Anerkennungsquoten. 2018 erkannte die Schweiz 91 Prozent der Asylanträge an, ein einsamer europäischer Spitzenwert (Eurostat 2019). Staatssekretär Gattiker kommentierte. «Eine hohe Schutzquote ist ein positives Zeichen: Das Asylsystem steht nun im Dienste derjenigen, für die es gedacht ist.» (NZZ Online, 20.5.2015).

Asyl-Entscheidungen gelten in der Schweiz für fünf Jahre, es gibt also nicht die Möglichkeit von «Folgeanträgen» direkt anschließend an eine Ablehnung wie in Deutschland. Der «Rekurs» zu den Gerichten ist wie in Deutschland möglich. In den Jahren 2009-2018 hatten Kläger beim Bundesverwaltungsgericht in vier bis sechs Prozent der Klagen Erfolg, mit abnehmender Tendenz (Bundesverwaltungsgericht 2019). Mit dem neuen Hauptverfahren ist nach den bisherigen Erfahrungen im repräsentativen Großversuch die Erwartung verbunden, dass die Entscheidungen zu einem noch größeren Anteil vor den Gerichten Bestand haben werden.

Im gesamten Verfahren hat der Flüchtling einen Rechtsbeistand, der ihn vertritt und berät. Dieser Rechtsbeistand dient der qualitativen Verbesserung der Verfahren. Er spricht in der Vorbereitungsphase mit dem Flüchtling und kann seine Aussagen und Argumente in juristische Kategorien übersetzen. Er nimmt an den Anhörungen teil, nimmt zum Entwurf des Asylentscheids Stellung und kann nach Abschluss des Verfahrens Klage erheben. Der

Rechtsbeistand durch alle Phasen des Verfahrens hindurch ist als Ausgleich für die Schnelligkeit des Verfahrens konzipiert. Von Anfang an steht die für die Asylentscheidung verantwortliche Person damit einem fachkundigen Rechtsbeistand des Flüchtlings gegenüber, der die Qualität des Verfahrens und die Entscheidung überprüft.

Im Unterschied zu den Niederlanden, wo individuelle Rechtsanwälte die Flüchtlinge in einem ähnlich strukturierten Asylentscheidungsverfahren vertreten (Thränhardt 2016a), ist die Beratung in der Schweiz korporativ geregelt. In einem Ausschreibungsverfahren wurden für die sechs Bundesasylzentren Träger bestimmt, bei denen die beratenden Rechtspersonen angestellt werden.^[3] Die Rechtspersonen haben über ihre Träger Zugang zu Informationen zu den Herkunftsländern, zu rechtlicher Beratung und zu psychologischen Hilfen. Sie können über ihre zivilgesellschaftlichen Institutionen zugleich Vernetzungen organisieren, etwa für anerkannte Flüchtlinge, die weitere Unterstützung und Orientierung benötigen. Die Zivilgesellschaft kann auf diese Weise produktiv eingebunden werden.^[4]

- 3** Die Caritas übernimmt den Rechtsschutz in der Region Westschweiz, das Hilfswerk der Evangelischen Kirche (HEKS) in der Ost- und Nordwestschweiz, Caritas und SOS Ticino in der Region Tessin/ Zentralschweiz und eine Arbeitsgemeinschaft zwischen der Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not und dem Schweizerischem Arbeiterhilfswerk in den Regionen Bern und Zürich. Nicht zum Zug kam ein gemeinsames Angebot von PwC und Rotem Kreuz. Pro Fall bekommen die beteiligten Wohlfahrtsverbände zwischen 1717 und 2218 Franken, je nach ihrem Angebot. Die Verträge gelten fünf Jahre und können verlängert werden (Luzerner Zeitung, 17.10.2018).
- 4** Unbefriedigend ist bisher die Arbeitsaufnahme von Flüchtlingen nach der Anerkennung. Dazu gibt es ein neues Programm, mit dem der Bund den Kantonen 18.000 Franken pro Flüchtling zur Integrationsförderung zur Verfügung stellt und sie gleichzeitig verantwortlich macht. Mit dem schweizweiten Konzept der «durchgehenden Fallführung», also einer kontinuierlichen Begleitung, soll die Arbeitsintegration vorangetrieben werden (Rhyn 2019).

5 Aufbau von Kompetenz und Vertrauen oder vergiftetes Klima und Ineffektivität

Der Kontrast zwischen dem Zustand der Asylverfahren in der Schweiz und in Deutschland ist erschütternd. In Deutschland ist es nicht gelungen, die Qualität des Asylverfahrens entscheidend zu verbessern. Nach wie vor erbringt es defizitäre Ergebnisse mit immensen menschlichen und auch finanziellen Kosten (Dummer 2018). Auch in Deutschland sind große Zentren eingerichtet worden, um die Asylverfahren beschleunigt durchzuführen. Das Konzept der «Ankerzentren» wurde aber nicht langfristig ausgearbeitet, sondern in einem Schnellschluss in den Koalitionsvertrag aufgenommen. Die Gewerkschaft der Polizei kritisierte es sofort wegen seiner mangelnden Praktikabilität, sie wandte sich gegen «jahrelange Kasernierung und Isolation von Schutzsuchenden». Dort könne ein «erhebliches Aggression- und Gefährdungspotenzial» entstehen (Die Welt, 25.4.2018). Die Ankerzentren sind nämlich nicht nur für die Asylentscheidungen zuständig, sondern auch für die langfristige Unterbringung, die abschreckend wirken soll. Das Klima in den Zentren wird dadurch maßgeblich negativ geprägt, wie Presseberichte inzwischen zeigen (Anlauf 9.3.2019; Issig 2018; von Bullion 17.5.2018).

Der Koalitionsvertrag (S.107) sah in diesen Zentren eine unabhängige Beratung vor: »Eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung ist zu gewährleisten. Über die Frage von Zuständigkeit und Trägerschaft wird eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern getroffen.«

Noch unter der alten Koalitionsregierung hatte es vom 1. März bis zum 31. Mai 2017 ein «Pilotprojekt Verfahrensberatung» mit drei Wohlfahrtsverbänden gegeben, ausgestattet mit je eineinhalb Stellen an drei Standorten. Die Beratung wurde durch das BAMF evaluiert und sehr positiv bewertet. Hervorgehoben wurde der Beitrag zu einem «effektiveren Sachvortrag», eine «bessere Aufklärung des Sachverhalts», die Unterstützung der «Erfüllung von weiteren durch das BAMF auferlegten Mitwirkungspflichten (zum Beispiel die frist- und formgerechte Beschaffung und Einreichung von Dokumenten)» und die Förderung der «Qualität der im Asylverfahren getroffenen Entscheidungen». Weiter hieß es in der Evaluation, die «Effizienz des Behördenverfahrens» sei gestiegen und es gebe «keine zeitlichen Verzögerungen». Die Auswertung des kleinen dreimonatigen Experiments berichtet über eine erstaunliche Fülle positiver Wirkungen. So verzichteten fünf Menschen auf einen Asylantrag, weil die beratenden Personen ihnen erklärten, dass sie nach dem geltenden Recht kein Asylrecht hätten (S. 32). Eine Beraterin wies «den Entscheider aufgrund eigener Sprachkenntnisse auf die mangelnde Qualität der Sprachmittlung hin» (S. 29). Beratende berichteten, dass Asylsuchende, «die aus fragilen Staaten kommen», erklärt werden muss, «was von ihnen im Asylverfahren erwartet wird» (S. 26). Es wird darauf hingewiesen, dass auch anerkannte Flüchtlinge unzureichend informiert waren. Einige wollten klagen, weil sie zunächst nur für ein Jahr subsidiären Schutz bekommen

haben, bis ihnen erklärt wurde, dass dieser anschließend verlängert werden kann (S. 25). Befragte Personen mit Entscheidungsbefugnis sagten, dass ihnen vorherige Beratung bei schwierigen Anhörungen helfe und dass sie ihren Zeitplan entsprechend besser gestalten können, wenn sie vorher informiert werden (S. 24). Die positiven Erfahrungen aus der Schweiz und den Niederlanden werden also in dem Versuch voll repliziert, und zwar mit einem minimalen Kostenaufwand. Es zeigt sich, dass es ein großes Informationsdefizit bei den Flüchtlingen gibt bzw. dass Fehlinformationen einen breiten Raum einnehmen.

Obwohl die Evaluation also ergeben hatte, dass Beratung den Anerkennungsprozess qualitativ verbessert, humaner gestaltet und kostengünstiger macht, führte das BMI das «Pilotprojekt» nicht weiter, sondern enthielt den Bericht der Öffentlichkeit vor. Er ist allerdings inzwischen auf wundersame Weise im Internet zugänglich (BAMF 2017). Eine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg mit fünfzehn detaillierten Fragen zu dem Pilotversuch und der Evaluation wurde am 22.2.2018 in vier Zeilen abgebügelt. Das BMI lehnte es auch ab, zu den Erfahrungen aus der Schweiz und den Niederlanden Stellung zu nehmen (BT-Drucksache 19/652).^[5]

Trotz der Festlegung im Koalitionsvertrag auf eine «unabhängige Asylverfahrensberatung» präferiert das BMI inzwischen einen anderen Ansatz. «Nach Umsetzung eines ersten Pilotprojektes Asylverfahrensberatung mit den Wohlfahrtsverbänden im Jahr 2017 pilotiert das BAMF derzeit an Standorten in Bayern, im Saarland und in Sachsen eine Asylverfahrensberatung mit Bundesamtsmitarbeitenden (vgl. Bundestagsdrucksache 19/3861). Sie ist nicht auf bestimmte Staatsangehörigkeiten beschränkt und umfasst neben der individuellen Asylverfahrensberatung (Stufe 2) eine vorgeschaltete allgemeine Asylverfahrensinformation (Stufe 1). Im laufenden Pilotprojekt Asylverfahrensberatung erfolgt keine Rechtsberatung.» (Drucksache 19/7552, S. 29). Ein Kurzausbildungsprogramm zeigt, dass es nur um eine behördliche Vorinformation zum Asylverfahren geht. Das ist sicher positiv und reflektiert ein Ergebnis aus der zitierten Evaluation. Interessanterweise werden auch die Erfahrungen in der Schweiz in der Kurzausbildung erwähnt (BAMF März 2019).

Deutlich wird, dass das BMI keine unabhängige Rechtsberatung im Verfahren einführen will. Eine inhaltliche Diskussion um eine Verbesserung der Verfahren wird vermieden. Die entsprechenden Stellungnahmen der Wohlfahrtsverbände werden ignoriert. Sie hatten argumentiert:

- 5 Die Antwort im Wortlaut: «Der Bericht wurde dem Bundesministerium des Innern als Entwurf zur Prüfung vorgelegt. Diese Prüfung ist noch nicht abgeschlossen. Wann der Meinungsbildungsprozess abgeschlossen sein wird, ist derzeit noch nicht absehbar.» Und: «Die Bundesregierung hat die Evaluation der Asylverfahrensberatungsmodelle der Schweiz und der Niederlande zur Kenntnis genommen. Sie sieht keine Veranlassung zur Bewertung dieser Evaluationsberichte.»

«Wenn Geflüchtete Zugang zu unabhängiger, unentgeltlicher Asylverfahrensberatung haben, wirkt sich das positiv auf Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens aus. Asylverfahrensberatung führt nicht zu Verzögerungen und unterstützt das BAMF bei der Identifikation von Personen mit besonderem Schutzbedarf (zum Beispiel Traumatisierte, Kranke und Behinderte). Das sind unsere Erfahrungen u.a. aus dem BAMF-Pilotprojekt Asylverfahrensberatung, das vom Forschungszentrum des BAMF in Zusammenarbeit mit UNHCR Deutschland evaluiert wurde.

Die Einführung einer flächendeckenden, kostenlosen und qualifizierten Asylverfahrensberatung ist eine langjährige Forderung von Wohlfahrtsverbänden und UNHCR. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration regt die Einführung einer frühen Asylverfahrensberatung auch im Lichte entsprechender Regelungen im Vorschlag der EU-Kommission für eine EU-Asylverfahrensverordnung an.^{[6][7]}

Andere EU-Staaten haben bereits gute Erfahrungen mit unabhängiger und unentgeltlicher Asylverfahrensberatung gemacht und gewährleisten zudem unentgeltliche anwaltliche Vertretung.» (BAGFW 2017).

6 Evaluation des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR), <https://goo.gl/JPHIAq>, zum niederländischen Modell Thränhardt, Asylverfahren in den Niederlanden (2016), www.bertelsmann-stiftung.de.

7 Siehe zuletzt UNHCR Deutschland, Eckpunktepapier zur Bundestagswahl 2017, Ziff. 7, <http://www.unhcr.org/dach/de/12890-unhcr-legt-eckpunktepapier-zur-bundestagswahl-vor.html> und 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Dezember 2016), S. 580 f. (Online-Fassung), www.integrationsbeauftragte.de.

6 Qualitätsprobleme und gesellschaftliches Vertrauen

An die Stelle eines besseren Verfahrens setzt das BMI auf Druck und Konzentration in Sammelzentren, in denen abgelehnte Asylsuchende langfristig bleiben sollen, auch wenn ihre Gerichtsverfahren laufen. In einem oberbayrischen Ankerzentrum wurde Sozialberatenden sogar jeder Zugang verwehrt (Kastner/Rahmsdorf 9.2.2018).

Da wegen der dichten rechtsstaatlichen Kontrollen in Deutschland Druck und Rigorosität gleichwohl nicht zum Erfolg führen, manövriert sich das BMI in eine Sackgasse. Deutlich wird dies an der breiten Kritik am Entwurf des «Geordnete Rückkehr-Gesetzes». Er wird einerseits wegen offensichtlicher Europarechtswidrigkeit kritisiert und andererseits wegen mangelnder Praktikabilität und Zielerreichung (Amann 19.4.2019; Hermann 17.4.2019; Lohse/Bubrowski/Van Linden 16.4.2019; Schuler 17.4.2019). Unter den Kritikern sind 14 von 16 Landesjustizministerinnen und –minister mit ganz unterschiedlicher Parteizugehörigkeit, die das Gesetz ausführen müssten, dies aber wegen seiner Europarechtswidrigkeit nicht tun könnten. Nur Bayern stimmte zu. Gleichzeitig bemängeln Kritiker aus der CDU/CSU-Fraktion, dass das Gesetz die erwünschte Beschleunigung der Abschiebungen nicht bringen würde, weil es entschärft worden sei. Schon die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Abschiebehaft in vielen Fällen widerrechtlich angeordnet und von den Verwaltungsgerichten unterbunden worden ist. Es gibt dazu leider keine Statistik (Gropengieser 2019). Eine größere Zahl von Inhaftierungen zwecks Abschiebung würde diese Probleme verschärfen. Es entsteht dann eine aufgeladene Stimmung, in der Härte gefordert wird, ohne dass dazu praktikable Lösungen eingebracht werden.

Es ist eine Illusion, die Probleme eines mangelhaft organisierten Asylverfahrenssystems mit Abschiebungsverschärfungen lösen zu wollen. Man muss das Problem an der Wurzel fassen, bei der Verbesserung der Qualität des Asylverfahrens. Beratung dient dazu, den antragstellenden Personen zu vermitteln, wie die deutsche Rechtsordnung funktioniert. Sie vermittelt andererseits den deutschen Entscheidungsinstanzen wertvolles Wissen über die Situation, die Beweggründe und das Vorbringen der Antragsteller. Sie dient der beiderseitigen Orientierung und Verständigung. Verständnis und Wissen sind notwendige Grundlagen für eine qualifizierte Entscheidung.

In der Schweiz ist es gelungen, das Asylverfahren zu beschleunigen und zu verbessern. Ein entscheidender Punkt war dabei die organisierte Beteiligung einer unabhängigen Asylrechtsberatung durch das ganze Verfahren hindurch, kooperativ und unabhängig. Mit dem Vieraugenprinzip ist der Person, welche die Entscheidungsbefugnis besitzt, mit einer ständigen Kontrolle konfrontiert, wie das in Gerichtsprozessen auch der Fall ist. Er wird dadurch sowohl unterstützt wie kontrolliert. Gleichzeitig wird die kritische Kooperation von Staat und Zivilgesellschaft institutionalisiert. Es wird Vertrauen in die Qualität der

Asylentscheidungen und die Fairness des Verfahrens aufgebaut, an dem sich die Gesellschaft orientieren kann. All dies ist auch in Deutschland möglich, die Wohlfahrtsverbände sind hier ähnlich aufgestellt wie in der Schweiz (Thränhardt 2018). Umfragen zeigen immer wieder, dass die große Mehrheit der Bevölkerung Asyl für Verfolgte befürwortet, nicht aber für Nichtverfolgte. Die vielen Freiwilligen, die sich für Flüchtlinge einsetzen, arbeiten sich an den Defiziten des Asylsystems ab und sind immer wieder aufs Neue frustriert (Kastner 23.2.2019).

Die Alternative zum Aufbau von Vertrauen und zu funktionierenden staatlichen Institutionen ist Polemik, Vertrauensverlust, Skandalisierung und Desorientierung der Öffentlichkeit. Staat und Zivilgesellschaft stehen sich dann feindlich und misstrauisch gegenüber, zum Schaden aller. Nur Feinde der Demokratie und des Rechtsstaats können von einer solchen Negativspirale profitieren.^[8]

8 Wenn das Asylsystem in den USA und in Großbritannien noch schlechter funktioniert, ist das kein Trost. In einem Fall dauerte ein Asylverfahren in Großbritannien 26 Jahre und einen Monat. Auch in diesen Ländern wird deutlich, welche bedeutende negative Ausstrahlung ein «broken asylum system» auf das Vertrauen im Land generell hat (The Guardian 2019; Gibney 2018).

Literatur

- Alexander, Robin 2017: Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht, München.
- Amann, Melanie 19.4.2019: Unionspolitiker gegen Abschiebegesetz: «Ich bin nicht glücklich mit dem Ergebnis», <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofer-hubertus-heil-unionspolitiker-gegen-abschiebegesetz-der-bundesregierung-a-1263672.html>
- Anlauf, Thomas 9.3.2019: «Wir leiden an diesem Ort». Im «Ankerzentrum» in der früheren Funkkaserne leben derzeit 230 Flüchtlinge, darunter mehr als 80 Kinder. Raum zum Spielen gibt es kaum. Mehrere Familien müssen in einem Zimmer leben, die Bewohner leiden unter der Enge. Gemein mit Experten schlagen sie Alarm, in: Süddeutsche Zeitung 58. S. 41.
- BAGFW 2017: <https://www.bagfw.de/suche/detailansicht-tt-news/article/unabhaengige-asylverfahrensberatung-ein-beitrag-zur-verbesserung-von-fairness-qualitaet-und-eff/>
- BAMF März 2019: 4. Schulung Asylverfahrensberatende/Ankerzentren, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/programm-asylverfahrensberatung.pdf;jsessionid=ABD777733FBDA24C875E760D32E054FE.2_cid359?__blob=publicationFile
- BAMF 2017: Evaluation des Pilotprojektes «Asylverfahrensberatung». In Zusammenarbeit mit UNHCR Deutschland Unveröffentlichter Forschungsbericht. NUR FÜR DEN INTERNEN GEBRAUCH. Entwurf vom 25.09.2017, https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf
- Bewarder, Manuel/Leubacher, Marcel 23.3.2019: «Eine Großstadt, die jährlich zu uns kommt», <https://www.welt.de/politik/deutschland/article190721229/Migration-BAMF-Praesident-haelt-Zahl-der-Asylantraege-fuer-zu-hoch.html>
- Brenzel, Hanna/Yuliya Kosyakova 2019: Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb, <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb0619.pdf>.
- Bullion, Constanze von 17.5.2018: Am Ende einer langen Reise. 1100 Flüchtlinge harren im Transitzentrum Manching aus, das Modell für die umstrittenen Ankerzentren sei könnte. Erstmals seit langem darf die Presse hinein, in: Süddeutsche Zeitung 112.
- Bullion, Constanze von/Thomas Hahn/Jana Stegemann 17.4.2019: Erwünschte und Unerwünschte. Das Kabinett muss vier Gesetze zu Asyl, Abschiebung und Integration behandeln. Eins steht besonders in der Kritik, in: Süddeutsche Zeitung 91, S. 6.
- Bundesverwaltungsgericht/Tribunal administratif fédéral, Verfahrenszahlen BVGer Asyl (dem Autor übersandte Statistik).
- Deutscher Bundestag, Drucksache 19/652 – 22.02.2018. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Evaluation des Pilotprojekts «Asylverfahrensberatung», <https://kleineanfragen.de/bundestag/19/873-evaluation-des-pilotprojekts-asylverfahrensberatung>

- Deutscher Bundestag. Drucksache 19/3861 19. Wahlperiode 17.08.2018. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/3507 – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste und zweite Quartal 2018 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer.
- Deutscher Bundestag. Drucksache 7552. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/6744 – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2018 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer.
- Deutscher Bundestag. Drucksache 19/6786, 02.01.2019. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/5661. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal des Jahres 2018.
- Deutscher Bundestag. Drucksache 19/7338, 02.01.2019. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u. a. und der Fraktion DIE LINKE. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018.
- Dummer, Niklas 4.2.2018: Eine Behörde arbeitet für die Statistik, in: Wirtschaftswoche, 4.2.2018, <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/bundesamt-fuer-migration-und-fluechtlinge-eine-behoerde-arbeitet-fuer-die-statistik/20921306.html>
- Dummer, Niklas 8. 8. 2017: Schlamperei des Bamf verursacht Kostenexplosion. Asylprozesse fluten die Verwaltungsgerichte. Die Richter bemängeln die Qualität der Entscheidung des Flüchtlingsamtes und dessen fehlende Mitwirkung an den Prozessen. Den Fiskus kostet das Millionen, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/bundesamt-fuer-migration-und-fluechtlinge-schlamperei-des-bamf-verursacht-kostenexplosion/20155256.html>
- Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin 2018.
- EJPD 28.02.2019: Ab dem 1. März: Neue, beschleunigte Asylverfahren, <https://sem.media-flow.ch/asylverfahren-de#4>
- EUGH 2014: EUGH C-473/13 (C514/13) – Urteil es EUGH (Große Kammer) vom 17. Juli 2014 (Adala Bero und Ettayebi Bouzalmate), www.hrr-strafrecht.de/hrr/eugh/13/c-473-13.php.
- Eurostat 2019: First instance decisions by outcome and recognition rates, 4th quarter 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Table_5_-_First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates_4th_quarter_2018_.png
- Focus Online 27.3.2019: Bamf-Chef bemängelt viele aussichtslose Asylanträge - Statistik zeichnet anderes Bild, https://www.focus.de/politik/deutschland/focus-online-exklusiv-bamf-chef-bemaengelt-zu-viele-aussichtslose-asylantraege-doch-statistiken-zeichnen-anderes-bild_id_10510910.html.

- Gibney, James 2018: Asylum Is as American as Apple Pie. Lawmakers should be trying to fix the system, not dismantle it, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-12-09/asylum-in-america-a-complicated-problem-with-a-simple-fix>
- Gropengieser, Dilan 2019: Zu Unrecht in Abschiebehaft, in: Zeit Online, 22.4.2019, www.zeitde/index.
- Grote, Janne 2018: Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland, Nürnberg: BAMF.
- The Guardian 2019: Home Office abandons six-month target for asylum claim decisions , <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/may/07/home-office-abandons-six-month-target-for-asylum-claim-decisions>.
- Hagedorn, Heike 2001: Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich, Opladen 2001.
- Hermann, Jonas 17.4.2019: Deutschland will bei Abschiebungen härter durchgreifen – aber nur ein bisschen, <https://www.nzz.ch/international/deutschland/abschiebungen-sollen-leichter-werden-aber-nur-ein-bisschen-ld.1476112>
- Issig, Peter 2018: Die Angst vor dem Migrantenghetto im vorbildlichen Bamberg, in: Die Welt, 9.2.2018, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article173374983/Asylpolitik-in-Bamberg-Auch-Staedte-brauchen-eine-Obergrenze.html>
- Kastner, Bernd 14.5.2018: Hinter der Fassade. Das Asyl-Bundesamt will einen kritischen Personalrat abstrafen – und entblößt sich dabei selbst, in: Süddeutsche Zeitung 109.
- Kastner, Bernd/Rahmsdorf, Inga 9.2.2018: Ausgesperrt. Rechtsberater dürfen oberbayerische Asylheime nicht mehr betreten. Kritiker befürchten: Das könnte bald überall gelten, in: Süddeutsche Zeitung 33.
- Kastner, Bernd 2018a: Wackliger Status. 148.000 positive Asylbescheide werden noch einmal überprüft, in: Süddeutsche Zeitung 3, 4.1.2018.
- Kastner, Bernd 23.2.2019: Helfer in Wut. Millionen Ehrenamtliche kümmern sich in Deutschland um Flüchtlinge, vor allem als Vermittler gegenüber der Bürokratie. Doch diese Rolle, in der sie sich gebraucht fühlen, wandelt sich: In Zeiten vermehrter Abschiebungen sehen sie sich durch eine Gesetzesvorlage eingeschüchtert und in die Ecke von Staatsgegnern gedrängt, in: Süddeutsche Zeitung 46, S. 6.
- Lohse, Eckart/Bubrowski, Helene/Van Linden, Constantin 16.4.2019: «Völlig Unakzeptabel». Unmut in der Union über Seehofers Ausreisegesetz, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/unmut-in-der-union-ueber-horst-seehofers-ausreise-gesetz-16144413.html>
- Loer, Wigbert 2018: Sündenböcke vom Dienst. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist überfordert. Gerichte kassieren Entscheidungen. Union und SPD fordern Qualität. Recherchen in einer Behörde, die sich politisch benutzt fühlt, in: Stern 18.1.2018, 92-95.
- Luzerner Zeitung, 17.10.2018, SEM vergibt Mandate für Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren www.luzernerzeitung.ch/newsticker/schweiz/sem-vergibt-mandate-fur-rechtsvertretung-in-den-bundesasylzentren-ld.1062178

- Pfahler, Lennart 18.4.2019: Unionspolitiker wütend über «Barley-Version» des Abschiebe-gesetzes, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article192122801/Seehofers-Abschiebe-gesetz-Unionpolitiker-wollen-Verbesserungen.html>
- Rechtsberaterkonferenz 2017: Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, 50 Forderungen zum Flüchtlings- Aufenthalts-, Staatsangehörigkeits- und Sozialrecht, Bielefeld.
- Regierungserklärung 2018: Bulletin der Bundesregierung Nr. 32-2 vom 21. März 2018, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975954/859002/54d50d7487e43920973a-3709d4748e93/32-2-bkin-regerkl-data.pdf?download=1>
- Rhyn, Larissa 2019: 18 000 Franken für die Integration: Wie die Kantone künftig mehr Flüchtlingen zu einem Job verhelfen wollen, <https://www.nzz.ch/schweiz/integration-wie-kuenftig-mehr-fluechtlinge-einen-job-finden-sollen-ld.1478256>.
- Riedel, Lisa/Gerald Schneider 2017: Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015, in: Politische Vierteljahresschrift, 58. Jg., 23-50.
- Schuler, Ralf 17.4.2019: Vor der SPD eingeknickt. So wenig bleibt von Seehofers grandiosem Abschiebe-Gesetz! www.bild.de/politik/inland/politik-inland/vor-spd-eingeknickt-so-wenig-bleibt-von-seehofers-abschiebe-gesetz-61318838.bild.html
- Der Spiegel 26.5.2018: Bayern blockiert Reform der Asylprozesse. Hamburger Senator kritisiert machtpolitische Spielchen der Union, in: Der Spiegel 22.
- SVR 2019: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin: Sachverständigenrat deutsche Stiftungen für Integration und Migration.
- SZ 6.5. 2018: Asyl. Dobrindt beklagt «Anti-Abschiebe-Industrie», <https://www.sueddeutsche.de/politik/asylpolitik-dobrindt-beklagt-anti-abschiebe-industrie-1.3968956>
- Thränhardt, Dietrich 2016: Schnelligkeit und Qualität. Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich 2014: Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma? In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 34. Jg., 177-181, http://www.zar.nomos.de/fileadmin/zar/doc/Aufsatz_ZAR_14_5-6.pdf.
- Thränhardt, Dietrich 2016: Kann Deutschland vom neuen Schweizer Asylverfahren lernen? In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36. Jg., 329-332.
- Thränhardt, Dietrich 2016a: Asylverfahren in den Niederlanden, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich 2017: Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich 2018: Bessere Asylverfahren durch wohlfahrtsverbandliche Beteiligung. Ein neues korporatistisches Modell in der Schweiz, in: Rolf G. Heinze/Joachim Lange/Werner Sesselmeier (Hrsg.), Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrts-pflege, Baden-Baden: Nomos, S. 251-262.
- Die Welt 25.4.2018: Polizei kritisiert geplante Abschiebe-Zentren. Die Abschiebung soll künftig einfacher werden – dafür möchte die Bundesregierung alle Abläufe bündeln

und die Asylbewerber in sogenannten Ankerzentren unterbringen – die Polizei sieht darin aber eher Gefahr als Besserung, <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Polizei-kritisiert-geplante-Abschiebe-Zentren>

Wernicke, Christian 2019: In Düsseldorf ist noch 2015. Am Verwaltungsgericht türmen sich als Asylklagen. Die Richter attackieren das BAMF, in: Süddeutsche Zeitung 58, 9.3.2019

Wiegand, Ralf 2019: Humane Auslegung. Zum Bremer Bamf-Skandal meldet sich erstmals einer der Hauptbeschuldigten zu Wort, in: Süddeutsche Zeitung 69, 22.3.2019.

Der Autor

Dietrich Thränhardt, geboren 1941, ist Professor em. Dr. rer. soc. für Vergleichende Politikwissenschaft und Migrationsforschung; Studium der Geschichte, Germanistik, Politikwissenschaft und Philosophie. Herausgeber der Studien zu Migration und Minderheiten und des Jahrbuchs Migration, Koordinator der Steuerungsgruppe für den «Mediendienst Integration» des Rates für Migration.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Fachkontakt: Mekonnen Mesghena, Referat Migration und Diversity **E** mesghena@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Juni 2019

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

DOI: <https://doi.org/10.25530/03552.26>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter
www.boell.de/publikationen