

Aktuelle Entwicklungen im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Dr. Hans-Eckhard Sommer, Präsident des BAMF

Vortrag bei dem Symposium „Menschenrechte sind unteilbar - Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa.“ 19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz

24. bis 25. Juni 2019

Französische Friedrichstadtkirche

Sehr geehrte Frau Dr. Schäfer,
sehr geehrte Damen und Herren,

die in der letzten Woche veröffentlichten weltweiten Flüchtlingszahlen zeigen uns: Flüchtlingsschutz ist wichtiger denn je. Gleichwohl ist Flüchtlingsschutz ein facettenreiches Thema. Dies wird bereits bei der einfach erscheinenden Frage sichtbar, wer eigentlich Flüchtling ist. Denn die Definition der Genfer Flüchtlingskonvention erfasst längst nicht alle weltweit flüchtigen Menschen. Personen, die aus humanitär nachvollziehbaren Gründen, wie der Aussicht auf ein besseres Leben, ihre Heimat verlassen, werden von ihr nicht erfasst. Es wird deutlich: Flüchtlingsschutz ist ein sehr komplexes Thema. Ein Thema das den Blick aus verschiedenen Perspektiven und von unterschiedlichen Professionen bedarf. Das Symposium mit seinen Gästen aus Zivilgesellschaft, Politik, Anwaltschaft und Verwaltung ist wahrlich ein Fachforum zu diesem komplexen Thema. Ich freue mich besonders auf den Austausch mit Ihnen und bedanke mich für die Einladung.

Erlauben Sie mir ein paar Worte zu meiner Person.

Ich habe das Amt des Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im letzten Jahr angetreten. Davor war ich viele Jahre in Bayern für das Ausländer- und Asylrecht zuständig. Ich muss sagen, ich bin selbst überrascht wie schnell das Jahr als Präsident des Bundesamts vorbei gegangen ist.

Seit ich das Amt angetreten, geht mir der Ruf voraus, ich sei ein „Hardliner“. Aus meiner Sicht ist das eine zu einfache Darstellung meiner Perspektive auf die Themen Asyl, Flüchtlingsschutz und auch zum Thema Rückkehr. Das Wort „Hardliner“ möchte ich nicht unkommentiert stehen lassen, denn mir ist die Orientierung am geltenden Recht das zentrale Anliegen. Ich begreife dies als Selbstverständlichkeit im Rechtsstaat.

Ich möchte Sie heute über das Bundesamt informieren.

Das Bundesamt hat sich gewandelt und zwar zum Positiven. Wir sind personell sehr stark gewachsen. Die Behörde hat einen Personalanstieg erfahren, der auch in der Wirtschaft nicht alltäglich ist. Der Personalzuwachs hat sich seit 2016 verstetigt, wir haben mittlerweile rund 8.000 Dauerstellen und viele zunächst befristete Beschäftigte konnten mittlerweile einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhalten. Dies freut mich ganz besonders. Als Präsident werde ich von zwei Vizepräsidenten unterstützt.

Insgesamt hat das Bundesamt eine umfangreiche Umstrukturierung erfahren, welche durch eine deutlich verringerte Führungsspanne zum Ausdruck kommt.

Ich nehme wahr, dass im Amt ein wertschätzendes und vertrauensvolles Miteinander vorherrscht und ich mag behaupten, es ist Ruhe eingeleitet. Das Selbstverständnis des Bundesamtes als Kompetenzzentrum für Asyl, Migration und Integration wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Miteinander gelebt.

Wo stehen wir heute im Bereich Asyl und in der Integration?

Lassen Sie mich mit unseren nationalen Asylzahlen beginnen. Im Jahr 2018 wurden beim Bundesamt rund 186.000 Asylanträge gestellt. Verglichen mit dem Vorjahr 2017 sind die Asylzugänge damit zwar rückläufig (17 Prozent), aber mit 64.000 Erstanträgen in den ersten fünf Monaten dieses Jahres bewegen sich die Zugänge immer noch auf einem hohen Niveau. Etwa 21 Prozent der Asylerstanträge betrifft nachgeborene Kinder bis zu einem Jahr. Weiter hat das Bundesamt über 90.000 Erst- und Folgeanträge entschieden. Die Zahl der anhängigen Verfahren hat Ende Mai 2019 rund 53.000 betragen. Unser Ziel ist es, Asylverfahren innerhalb von drei Monaten zu entscheiden. Dies ist uns gelungen. Die Verfahrensdauer der Jahresverfahren liegt bei rund drei Monaten. Hieran zeigt sich, dass Asylverfahren heute deutlich schneller entschieden werden als noch vor einigen Jahren. In den neuen AnKER-Einrichtungen und in den funktionsgleichen Einrichtungen erhalten Menschen noch schneller Gewissheit über den Ausgang ihres Asylverfahrens. Hier beträgt die Verfahrensdauer nur 1,9 Monate.

Die Zahlen spiegeln die Geschehnisse in den Herkunftsländern wider, daher möchte ich mit den zentralen neuen Entwicklungen fortfahren. Die meisten Asylbewerberinnen und Asylbewerber kommen nach wie vor aus Syrien. In den ersten fünf Monaten dieses Jahres waren es fast 17.000 Menschen. Mit einer Schutzquote von 84 Prozent erhält ein Großteil einen Schutzstatus. Nigeria ist nach dem Irak das drittstärkste Herkunftsland. Wir haben 5.800 Erstanträge entgegengenommen. Die Schutzquote ist mit rund sieben Prozent niedrig. Wir erleben hier eine Entwicklung, die wir immer häufiger sehen. Es ist die Sekundärmigration – im Falle von Nigeria aus Italien. Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus der Türkei bilden mit 4.000 Erstanträgen die viertgrößte Zugangsgruppe. Die Schutzquote beträgt aktuell circa 47 Prozent.

Kommen wir zur Gesamtschutzquote, einer zentralen statistischen Größe. Betrachtet man alle Entscheidungen, so errechnet sich eine Gesamtschutzquote von rund 36 Prozent. Damit nehmen weniger als die Hälfte der Asylanträge einen positiven Ausgang, während die große Mehrheit – nahezu zwei Drittel der Antragstellerinnen und Antragsteller - nicht die Voraussetzungen für eine asylrechtliche Schutzgewährung erfüllen. Aus unserer Sicht sind das zu viele. Es ist Aufgabe der Politik, dafür zu sorgen, dass weniger Menschen ihre Heimat verlassen, um in Deutschland Asyl zu beantragen.

Ich komme zur Qualität unserer Asylverfahren. In den Jahren der starken Fluchtzuwanderung 2015 und 2016 sowie teilweise auch 2017 haben die Bescheide nicht die Qualität gehabt, die sie heute haben. Wir legen aber einen sehr großen Fokus auf die Qualität – einfach gesagt, unsere Bescheide sollen so gut sein, dass Verwaltungsgerichte darauf verweisen können. Dies ist unsere Vision von Qualität. Konkret haben wir das Vieraugen-Prinzip bei allen unseren Bescheide wieder eingeführt. Hinzu kommen stichprobenhafte Überprüfungen in großer Zahl und eine jährliche Prüfung durch die Innenrevision. Wir wissen, die Qualitätssicherung unserer Asylbescheide ist das eine – für gute Qualität stehen aber auch die Qualifizierung unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, fundiertes Herkunftsländerwissen und eine angemessene Bearbeitungszeit. Mitarbeiterqualifizierungen sind für uns ein zentrales Thema, so haben wir die Schulungsdauer für unsere Asylentscheider verlängert und bieten eine Vielzahl länderspezifischer Schulungen an. Das UN-Flüchtlingskommissariat ist ein wichtiger Partner. Wir haben erst im Mai 2019 eine Rahmenvereinbarung über unsere Zusammenarbeit geschlossen. Ich halte diese Vereinbarung für sehr wichtig und bin mir sicher, wir werden hiervon gegenseitig profitieren.

Unsere Qualitätsoffensive trägt Früchte, so ist die Verpflichtungsquote der Verwaltungsgerichte rückläufig. Sie hat im Jahr 2017 noch 22 Prozent betragen und liegt aktuell bei 15 Prozent.

Ich möchte nun über das Bundesamt als Widerrufsbehörde sprechen. Wie komme ich zu dieser Bezeichnung? Die Widerrufsprüfung ist der gesetzliche Auftrag des Bundesamts. Alle positiven Bescheide, in denen Flüchtlingsschutz bzw. eine Asylberechtigung zuerkannt wurde, müssen noch einmal überprüft werden. Konkret geht es dabei um die Frage, ob das Schutzbedürfnis, der

Schutzanspruch weiterhin besteht. Wir rechnen bis zum Ende des Jahres 2021 mit rund 700.000 Rücknahme- und Widerrufsprüfungen. Hinzu kommen anlassbezogene Überprüfungen auf der Grundlage von Hinweisen anderer Behörden wie Ausländerbehörden. Es wird deutlich, dass Widerrufsverfahren ein zentrales Aufgabenfeld des Amtes bilden.

Die Zahl der Verfahren, bei denen der Schutzstatus zurückgenommen oder widerrufen werden muss, ist gering. Die Widerrufs- und Rücknahmequote beträgt im Moment rund 2 Prozent. Aufgrund des gesetzlichen Auftrags, welcher der Widerrufsprüfung zugrunde liegt, steht das Widerrufsverfahren freilich nicht zur Disposition. Gute Qualität ist uns auch im Widerrufsverfahren sehr wichtig. Ich begrüße daher, dass die Begleitung der Widerrufsverfahren Bestandteil unserer bereits erwähnten UNHCR-Rahmenvereinbarung ist.

Ein weiteres Verfahren, das uns intensiv beschäftigt, ist das Dublinverfahren. Die Dublin-Verordnung ist geltendes Recht, sie ist nicht tot wie vor einiger Zeit in Presse zu lesen war. Solange die Dublin-Verordnung geltendes Recht ist, setzen wir sie um, wir haben hier keinen Handlungsspielraum.

Erlauben Sie mir ein paar Zahlen rund um Dublin. Ich beginne mit den Überstellungen von Deutschland in die Mitgliedstaaten. Im Jahr 2018 wurden rund 9.200 Menschen in die Mitgliedstaaten überstellt, die Überstellungsquote hat damit rund ein Viertel Prozent betragen. Dagegen wurden 7.600 Menschen nach Deutschland überstellt – die Hälfte aus Griechenland. Wir sehen eine Trendwende, denn erstmals wurden mehr Personen aus als nach Deutschland überstellt.

Familienzusammenführungen, das Kindeswohl und den Minderjährigenschutz nehmen wir sehr ernst und bearbeiten solche Fälle mit besonderer Sorgfalt. Eingangs sprach ich bereits von Sekundärmigration – wir erwarten dass sich dieser Trend fortsetzt. Spanien verzeichnet hohe Zugänge, alleine bis März 2019 wurde mit 26.500 Asylanträgen schon die Hälfte des Zugangs des vorherigen Jahres erreicht. Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Venezuela bilden mit fast 10.000 Anträgen in diesem Jahr die größte Gruppe. Es folgt das Herkunftsland Kolumbien mit 5.200 Asylanträgen.

Ich möchte das Thema Kirchenasyl ansprechen, weil hiervon immer wieder im Kontext unserer Dublinverfahren zu lesen ist. Kirchenasylfälle haben in der Tat vielfach einen Dublin-Bezug. Kirchenasyl ist ein Sonderpetitionsrecht der Kirchen, um auf Härtefälle aufmerksam zu machen. Damit machen Kirchen das Bundesamt auf Einzelfälle aufmerksam, das seine Entscheidung noch einmal überdenkt. Wir stellen fest, dass das Kirchenasyl heute vielfach angewendet wird, um Deutschland dazu zu bewegen, ein Asylverfahren durchzuführen, für das nach der Dublin-Verordnung ein anderer Dublin-Staat zuständig ist. Aus meiner Sicht kann das Kirchenasyl nicht die Antwort auf das Dublin-System sein. Das Bundesamt betrachtet die Umstände des Einzelfalls im Rahmen des Dublinverfahrens und übt den Selbsteintritt aus, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. So hat Deutschland im vergangenen Jahr 2018 in rund 7.800 Verfahren den Selbsteintritt erklärt, das ist mehr als die Hälfte aller Selbsteintritte in diesem Jahr europaweit.

Ich möchte nun über AnKER-Einrichtungen sprechen – ein Thema das wir undogmatisch diskutieren sollten. Im Kern geht es um Gebote der Vernunft wie:

- Weitere Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Land vor Ort.
- Weniger Reibungsverlusten durch engere Schnittstellen.
- Unsere Rolle ist – wie an allen Standorten: das Dublin- und das Asylverfahren.
- Ergänzende Angebote vor Ort: Asylverfahrensberatung, Rückkehrberatung und Erstorientierungskurse.

AnKER-Einrichtungen sind eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Ankunftscentren. So werden Funktionen und Aufgaben an einem Ort gebündelt. Konkret geht es um: Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung und Rückkehr. Kurze Wege, der direkte Kontakt der Zuständigen untereinander und die Verzahnung der Prozesse sind zentrale Elemente der AnKER-Konzeption.

Besonders freut mich, dass das AnKER-Modell in immer mehr Bundesländern umgesetzt wird. Heute sind bereits neun AnKER sowie vier funktionsgleiche Einrichtungen in Betrieb. Auch leistet

die Konzeption einen Beitrag zur Sicherheit, denn Identitätsprüfung finden hier am Anfang anstatt wie bisher im Verlauf des Asylverfahrens statt.

Die Kritik an AnKER-Einrichtungen nehmen wir ernst. Beispielsweise wird argumentiert, die Anhörungen würden zu schnell terminiert werden. In der Folge könnten Schutzsuchende keine anwaltliche Vertretung in Anspruch nehmen. Fest steht: Jede Antragstellerin und jeder Antragsteller hat das Recht, sich anwaltlich vertreten zu lassen. Deshalb fragen wir bei der Antragstellung stets nach, ob es eine anwaltliche Vertretung gibt und berücksichtigen dies bei der Ladung zur Anhörung. Kommt erst im weiteren Verfahrensverlauf ein Rechtsbeistand hinzu, verschieben wir auf Wunsch die Anhörung. Das ist geübte Praxis in unseren Außenstellen, Ankunftscentren und AnKER-Einrichtungen in der Fläche.

In den AnKER-Einrichtungen spielt die Asylverfahrensberatung, welche wir gerade pilotieren, eine wichtige Rolle. Sie ist aus meiner Sicht ein Gewinn, der Informationsvorteil der Antragstellenden ist schließlich nicht von der Hand zu weisen. Auch können Vulnerabilitäten frühzeitig identifiziert und im Asylverfahren berücksichtigt werden.

Kurzum: die Resonanz zu AnKER-Einrichtungen, die mich aus den Bundesländern erreicht, ist positiv, dies bestärkt uns, die Konzeption weiter zu entwickeln.

Mit AnKER-Einrichtungen möchte ich das Thema Asyl abschließen und zum zweiten großen Standbein des Bundesamtes kommen - ich spreche von der Integration, die sowohl für Schutzberechtigte als auch für unsere Gesellschaft sehr wichtig ist. Es ist der Auftrag des Bundesamts, ein bundesweites Angebot an Integrationsmaßnahmen zu entwickeln und zu steuern. Wir halten heute ein umfassendes Angebot vor. Unser Ziel ist die Sprach- und Wertevermittlung. Der Integrationskurs und die berufsbezogene Sprachförderung sind unsere zentralen Sprachangebote. Beide bauen aufeinander auf, sodass Deutsch lernen von A1 bis C2 möglich ist. Des Weiteren ist unser Sprachangebot ausdifferenziert und auf die verschiedensten Zielgruppen zugeschnitten. Seit Jahren erreicht kontinuierlich über 90 Prozent der Absolventen am Ende des allgemeinen Integrationskurses das Sprachniveau B1 oder A2. Die starke Fluchtzuwanderung der Jahre 2015 und 2016 hat die Teilnehmerstruktur – bis dahin geprägt von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern – verändert. Hierauf galt es zu reagieren. Das Bundesamt hat innerhalb kürzester Zeit reagiert und verschiedene Maßnahmen ergriffen, die darauf abzielten, die Bedürfnisse der neuen Teilnehmerchaft zu berücksichtigen. Exemplarisch ist die Einführung eines Zweitschriftlernerkurses zu nennen, welchen es bis zu diesem Zeitpunkt nicht gab. Auch haben wir die Lehrkräfte in den Blick genommen und für sie eine Fortbildung im Umgang mit traumatisierten Menschen entwickelt. Neu ist auch die Förderung der Lern- und Sozialbegleitung unserer Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer.

Weil die Integration der Menschen vor Ort in den Städten und Kommunen geschieht, pflegen wir eine enge Kooperation mit den Kommunen, welche wir als Integrationspartner verstehen. Im Asyl gehen wir mit den AnKER-Einrichtungen neue Wege. Auch in der Integration sind wir für neue Ideen und Konzepte offen.

Ich komme zum Schluss. Die starke Fluchtzuwanderung der Jahre 2015 und 2016 hat beim Bundesamt einen Wandel auf allen Ebenen eingeleitet. Es war nicht immer einfach diesen Wandel zu meistern. Reibungsverluste haben sich manchmal nicht vermeiden lassen. Ich sehe aber, dass das Amt an seinen Herausforderungen gewachsen ist. Die Erfolge, die das Bundesamt erreicht hat, führe ich auf die gute Zusammenarbeit und das Vertrauen seiner Partner zurück. So wollen wir weitermachen. Gemeinsam.

Herzlichen Dank!