

Antrag

der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat eine sehr bedeutsame Aufgabe, da es grundrechtsrelevante Verfahren bearbeitet. Am Anfang eines jeden guten Asylverfahrens, das die Gerichte entlastet und fair und zügig vonstattengeht, stehen gut geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch gut informierte Asylsuchende. Nur eine gut aufgestellte Behörde ist in der Lage, die Flüchtlingsaufnahme und das Asylverfahren ordnungsgemäß durchzuführen und für eine gelungene Integration zu sorgen. Um die Geltendmachung von Schutzansprüchen zu ermöglichen und menschen- sowie verfassungsrechtliche Verpflichtungen zu wahren, kommt es wesentlich darauf an, dass Asylsuchende Zugang zu einem fairen Asylverfahren haben. Angesichts der zu gewährleistenden Verfahrensgarantien müssen die seit Jahren beim BAMF bestehenden und durch aktuelle Entwicklungen verschärften Mängel dringend behoben werden.

Unter anderem durch Aussagen von Regierungsmitgliedern, dass in der Bremer Außenstelle des BAMF „hochkriminell, kollusiv und bandenmäßig“ mehrere Mitarbeitende mit einigen Rechtsanwälten zusammengearbeitet hätten, wurde das BAMF und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Misskredit gebracht. Die Glaubwürdigkeit in vom BAMF getroffenen Asylentscheidungen steht zur Disposition. Das kann und darf sich ein Rechtsstaat nicht leisten.

Die Herangehensweise des Bundesinnenministeriums bei der Aufklärung der Vorkommnisse greift aber zu kurz, wenn lediglich eine interne Prüfung und eine Prüfung des Bundesrechnungshofs zu Verbesserungen im BAMF führen sollen. Beim BAMF gibt es seit Jahren wesentliche strukturelle Mängel. Im Bundesinnenministerium hat die Fachaufsicht versagt.

Schon bei den Untersuchungen nach dem Fall des Bundeswehrangehörigen Franco A. kamen lediglich positive Asylbescheide auf den Prüfstand. Rein verfahrenstechnisch ist diese Argumentation nachvollziehbar. Das ist jedoch zu einseitig. Das BAMF sollte im eigenen Interesse zur Qualitätsverbesserung seiner Entscheidungen stichprobenartig diejenigen Fälle, die vom Gericht am Ende des Instanzenzugs anders geurteilt wurden, zum Anlass nehmen, um systematische Schwachstellen und Mängel der eigenen Bearbeitung zu erkennen und abzustellen.

Ungeachtet der damals steigenden Asylbewerberzahlen spätestens seit 2012 und entgegen der Bitten der damaligen BAMF-Leitung, hat sich der damalige CSU-Innenminister Dr. Hans-Peter Friedrich nicht für einen personellen Aufwuchs in der ihm nachgeordneten Behörde eingesetzt. Im Gegenteil, bis 2015 war das Bundesamt personell auf dem Abbaupfad. Von der Großen Koalition breit getragen, haben der damalige Innenminister Dr. Thomas de Maizière und der ehemalige Leiter des Bundesamts Frank-Jürgen Weise nach 2015 ihren Fokus ausschließlich darauf gerichtet, ein Höchstmaß an Asylentscheidungen zu treffen und den Verfahrensstau zu bewältigen. Im BAMF stand – mit Unterstützung von sehr gut bezahlten Unternehmensberatungsfirmen – die Optimierung von Abläufen stets im Vordergrund, nicht aber die inhaltliche Qualität. Asylverfahren sollten zügig bearbeitet und entschieden werden, was mit schnell angeworbenen, schlecht geschulten Beschäftigten zu einer Teils miserablen Qualität von Entscheidungen aber auch zahlreichen Fehlentscheidungen geführt hat.

Zwar hat das BAMF jetzt endlich Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung eingeführt und auch ein eigenes Qualitätssicherungsreferat in der Zentrale des BAMF mit 23,5 Beschäftigten eingeführt. Dies reicht personell und strukturell jedoch bei weitem nicht aus, um faire und rechtsstaatlich saubere Asylverfahren und gute Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zu garantieren.

Es braucht eine Qualitätsoffensive für das BAMF. Dazu müssen die Asylverfahren gerecht und effizient gestaltet werden und eine kostenfreie, unabhängige und qualifizierte Asylverfahrens- und Rechtsberatung vor jedem Asylverfahren eingeführt werden. So sieht es auch der Koalitionsvertrag der Großen Koalition vor, dieser ist aber nach wie vor nicht umgesetzt.

Einer der Grundsätze muss sein, dass Qualität vor Schnelligkeit geht. Eine Ausrichtung des Asylverfahrens anhand der zu gewährleistenden Verfahrensgarantien ist unabdinglich, um den Schutz von Asylsuchenden sicherzustellen, Fehlentscheidungen zu vermeiden und die Verwaltungsgerichte zu entlasten.

Es gibt viele engagierte und hochqualifizierte Mitarbeitende beim BAMF. Um strukturelle Mängel zu beseitigen, müssen dauerhafte Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Aufstockung von qualifiziertem Personal erfolgen. Die herausfordernde Aufgabe Anhörungen durchzuführen und asylrechtliche Entscheidungen zu treffen, darf nicht unterschätzt werden.

Da das BAMF jeden Tag über Asylanträge entscheidet, besteht unmittelbarer Handlungsdruck für eine umfassende Reform des BAMF.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

bei der Bearbeitung von Asylverfahren folgende Maßnahmen zu ergreifen, um die uneingeschränkte Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien, unabhängig von den Antragszahlen sicherzustellen und der Fürsorgepflicht für ihre Beschäftigten nachzukommen:

- Einberufung einer Expertenkommission zur Reform des BAMF aus WissenschaftlerInnen, RichterInnen, VerwaltungsmitarbeiterInnen, RechtsanwältInnen und DolmetscherInnen;

Registrierung und Asylverfahrensberatung

- die frühzeitige und umfassende Registrierung und erkennungsdienstliche Behandlung von Asylsuchenden;
- die frühzeitige Erkennung und erforderliche Unterstützung von Personen mit besonderem Schutzbedarf. Dabei sollten die Aufnahmeeinrichtungen und das BAMF sich im Rahmen des datenschutzrechtlich Zulässigen gegenseitig informieren;
- um die Wahrnehmung von Beratungsmöglichkeiten zu gewährleisten, sollte auf

einen angemessenen Zeitraum von zwei Wochen zwischen der Registrierung als Asylsuchende und der Stellung des Asylantrags geachtet werden;

- vor der Anhörung muss Asylsuchenden der Zugang zu unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung ermöglicht werden, die begleitend während des gesamten Asylverfahrens zur Verfügung stehen sollte;

Anhörung im Asylverfahren

- Asylsuchenden muss in der Anhörung eine zusammenhängende Darstellung der Gründe für ihren Asylantrag ermöglicht werden. Die Befragung muss insgesamt unvoreingenommen erfolgen;
- das BAMF hat alle erforderlichen Beweise zu erheben und aktuelle Herkunftsländinformationen konsequent zu berücksichtigen und Asylsuchende bei der Beschaffung von Nachweisen finanziell zu unterstützen (z. B. Atteste);
- die asylrechtlichen Verfahrensgarantien und Qualitätsstandards sind als Mindeststandards allen Antragstellenden und damit auch im Rahmen der beschleunigten Verfahren vollumfassend zu garantieren, so dass auf die diesen Vorgaben entgegenstehenden beschleunigten Verfahren zu verzichten ist;
- nur speziell ausgebildete Dolmetscherinnen und Dolmetscher, die sich in beiden Sprachen fließend und fehlerfrei ausdrücken können, dürfen im Asylverfahren eingesetzt werden;
- die Anhörung sollte vollständig wörtlich protokolliert werden. Hierzu sollten Tonmitschnitte angefertigt werden;

Bescheiderstellung

- die Sachentscheidung über den Asylantrag ist von derjenigen Person zu treffen, die die Anhörung durchgeführt hat, denn die persönliche Anhörung der Antragstellenden ist für die Beweiswürdigung von entscheidungserheblicher Bedeutung;
- nach der Anhörung hat eine Rückübersetzung zu erfolgen und Asylsuchende müssen die Gelegenheit haben, die protokollierten Angaben zu überprüfen und zu ergänzen;
- alle im Rahmen der Anhörung vorgetragene Gründe sind im Rahmen der Bescheiderstellung sorgfältig zu prüfen und zu bewerten. Die Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Angaben hat neutral und anhand objektiver Kriterien zu erfolgen, der wesentliche Sachverhalt ist im Bescheid vollständig darzustellen;
- die rechtliche Bewertung des Einzelfalls sowie deren konkrete Begründung dürfen nicht aus Textbausteinen bestehen. Es ist darauf zu achten, dass Asylbescheide in verständlicher Sprache und mit einer individuellen Begründung versehen werden;
- Dublinverfahren sollen zeitnah durchgeführt werden. Bei geplanten Rücküberstellungen in EU-Mitgliedstaaten, bei denen die Rücknahme voraussichtlich ausweglos sein wird, sollte auf die Durchführung des Dublinverfahrens verzichtet werden;

Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

- vom Bundesamt eingesetzte Anhörerinnen und Anhörer sowie Entscheiderinnen und Entscheider müssen vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit eine grundlegende qualifizierte Ausbildung erhalten. Regelmäßige Fortbildungen – auch zu Herkunftsländern – sollten obligatorisch sein;
- Beschäftigte des BAMF, die als Sonderbeauftragte eingesetzt werden, sind regelmäßig umfassend und sachgerecht im Hinblick auf menschenrechtliche Verpflichtungen zu schulen;

- das BAMF sollte ein Mentorensystem mit ausreichendem Personalschlüssel einführen, bei dem erfahrene Beschäftigte, die alle Schulungen durchlaufen haben, ihren Kolleginnen und Kollegen als Ansprechpersonen zur Seite stehen; weiterhin sollten den Beschäftigten Angebote zur Supervision zur Verfügung gestellt werden;

Qualitätssicherung

- eine effektive Qualitätssicherung aller verfahrensrelevanter Arbeitsvorgänge (einschließlich Registrierung, Antragstellung, Anhörung, Bescheidfassung, bei Klagen vor dem Verwaltungsgericht auch das Prozessreferat) ist umgehend umzusetzen. Offensichtlich fehlerhafte Bescheide müssen von Amts wegen aufgehoben werden;
- Einführung und Ausbau eines systematischen Beschwerdemechanismus für Asylsuchende bei offensichtlichen Verfahrensfehlern;
- fortlaufende Weiterbildung der in den Außenstellen eingesetzten Qualitätssicherer;
- regelmäßige Rotation der Qualitätssicherer in den Außenstellen, um Unvoreingenommenheiten zu gewährleisten;
- personelle Aufstockung der entsprechenden Referate des BAMF von derzeit 23,5 Vollzeitäquivalenten auf 100 Vollzeitäquivalente;

Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern

- beim Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern muss analog zum Nachweis der Deutschsprachkompetenz auf C1-Niveau auch ein entsprechender Nachweis zur Kompetenz der anderen Arbeitssprache(n) vorgelegt werden;
- es muss eine verbindliche umfassende Schulung inklusive der Vermittlung eines Grundverständnisses des Asylverfahrens für Dolmetscherinnen und Dolmetscher vor dem Einsatz stattfinden, regelmäßige Weiterqualifizierungen sollten ab dem Einsatz folgen;
- ein Bewertungssystem, über das ungeeignete Dolmetscherinnen und Dolmetscher identifiziert werden können, sollte eingeführt werden;
- es bedarf einer weiteren Qualifizierung der Beschäftigten des BAMF im Umgang mit Dolmetscherinnen und Dolmetschern;
- die Honorare der beim BAMF eingesetzten Dolmetscherinnen und Dolmetscher sollten gestaffelt und erhöht werden, um Anreize für die Weiterbildung zu setzen;
- Fachglossare mit Fachtermini des Asylverfahrens sollten von qualifizierten Dolmetschern in möglichst alle Herkunftssprachen übersetzt und für alle zur Verfügung gestellt werden;

Prozessreferate

- im Bereich der Prozessreferate ist die Teilnahme des BAMF an Gerichtsverhandlungen sicherzustellen;
- auch die Prozessreferate sind in die Maßnahmen zur Qualitätssicherung einzubeziehen;
- es muss ein Automatismus eingeführt werden, dass Ausländerbehörden vom BAMF über anhängige Klagen bzw. Eilanträge informiert werden, um rechtswidrige Abschiebungen zu vermeiden; diese automatische Information sollte nicht nur Klagen und Eilanträge, sondern auch Verabredungen und Eilrechtsbeschlüsse (z. B. Stillhaltezusagen und Hängebeschlüsse) zwischen Gerichten und BAMF umfassen.
- die Prozessreferate sollten Gerichtsentscheidungen als „Feedback-Quelle“ auswerten;

Qualitätsmanagement

- ein umfassendes und transparentes Qualitätsmanagement unter Verzahnung der Qualitätsmaßnahmen durch die Qualitätssicherer in den Außenstellen, in der Zentrale sowie mit der Fachaufsicht im Bundesinnenministerium ist einzuführen, damit alle Referate und Abteilungen miteinander verbunden sind und Qualitätsmaßnahmen aufeinander abgestimmt sind;
- regelmäßige stichprobenartige Überprüfung von positiven und negativen Asylbescheiden;
- kontinuierliche Aktualisierung der Texthandbücher und Herkunftsländer-Leitsätze;
- die Maßnahmen der Qualitätssicherung im Asylverfahren müssen auch bei Wiederrufsverfahren gelten;
- Einrichtung eines Beirats aus unabhängigen Asylrechtsexpertinnen und -experten beim Bundesinnenministerium, der das BMI und das BAMF in Fragen des Qualitätsmanagements berät.

Berlin, den 9. Oktober 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Über Jahre wurde die Relevanz des BAMF und seine Arbeit vom Bundesinnenministerium unterschätzt. Viel zu lang hat man die Behörde mit einer katastrophalen Personalpolitik an den Rand der Belastung und darüber hinaus gedrängt. Zahlreiche Gesetzesänderungen, wie die im Asylpaket II enthaltene Einführung der beschleunigten Verfahren, führten zu einer weiteren Zuspitzung der Situation.

Die bisher von Bundesinnenminister Seehofer vorgeschlagenen Maßnahmen sind völlig unzureichend, um das BAMF zu einer modernen Behörde weiterzuentwickeln. Zwar haben er und sein Staatssekretär Mayer am lauten die Außenstelle in Bremen samt ihrer Mitarbeiter scharf kritisiert und einen Skandal ausgemacht, unternommen haben sie bis heute aber nichts. Kein Wort findet sich zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im so genannten Masterplan.

Der Umstand, dass angeblich zu Unrecht positiv beschiedene Asylanträge überprüft wurden, aber die zahlreichen Ablehnungen nicht geprüft werden, ist sehr kurzsichtig. Rechtsstaatlichkeit muss im Ganzen gewährleistet sein, nicht nur da, wo es politisch genehm ist. Verwaltungsrichterinnen und -richter, die mit den Klagen gegen BAMF-Bescheide befasst sind, beklagen sich immer wieder über die Nichtteilnahme des BAMF-Prozessreferates an den Verhandlungen sowie am Desinteresse des BAMF an der Sachaufklärung (www.focus.de/politik/deutschland/dann-habe-ich-umsonst-gearbeitet-koelner-richter-in-rechnet-mit-bamf-ab-mitarbeiter-verschlampen-ab-schiebefristen_id_9693888.html). Hier ist dringend ein anderer Umgang miteinander von Nöten. Im November 2016 haben Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsorganisationen in einem „Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland“ umfangreiche Vorschläge vorgelegt, wie Asylverfahren qualitativ verbessert werden können (www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Memorandum-für-faire-und-sorgfältige-Asylverfahren-in-Deutschland-2016.pdf).

So soll z. B. vor der Anhörung Asylsuchenden der Zugang zu unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrens- und Rechtsberatung gewährleistet werden, damit sie umfassend informiert und auf die Anhörung vorbereitet werden können.

Da das BAMF anstrebt, die Verfahren insgesamt zu beschleunigen und bestimmte Verfahren innerhalb von 48 Stunden zu entscheiden, ist dies besonders relevant, damit Asylsuchende über die zentrale Bedeutung der Anhörung im Asylverfahren sowie ihre Rechte und Pflichten frühzeitig aufgeklärt werden.

Die Beratung dient neben der Gewährleistung der Verfahrensgarantien für die Asylsuchenden auch der qualitativen Verbesserung der Verfahren und somit auch der Entlastung der Beschäftigten des BAMF, da die Antragstellenden gezielter zu den entscheidungserheblichen Umständen vortragen können.

Es sollten nur speziell ausgebildete Dolmetscherinnen und Dolmetscher, die sich in beiden Sprachen fließend und fehlerfrei ausdrücken können, im Asylverfahren eingesetzt werden. Fortbildungen sowie Supervision sollten den Beschäftigten angeboten werden.

