

Gutachten

Warum das deutsche Asylsystem zu einem Bearbeitungsstau führt

von Prof. Dr. Dietrich Thränhardt

Juli 2015

MEDIENDIENST INTEGRATION
Schiffbauerdamm 40 | Raum 2107
10117 Berlin

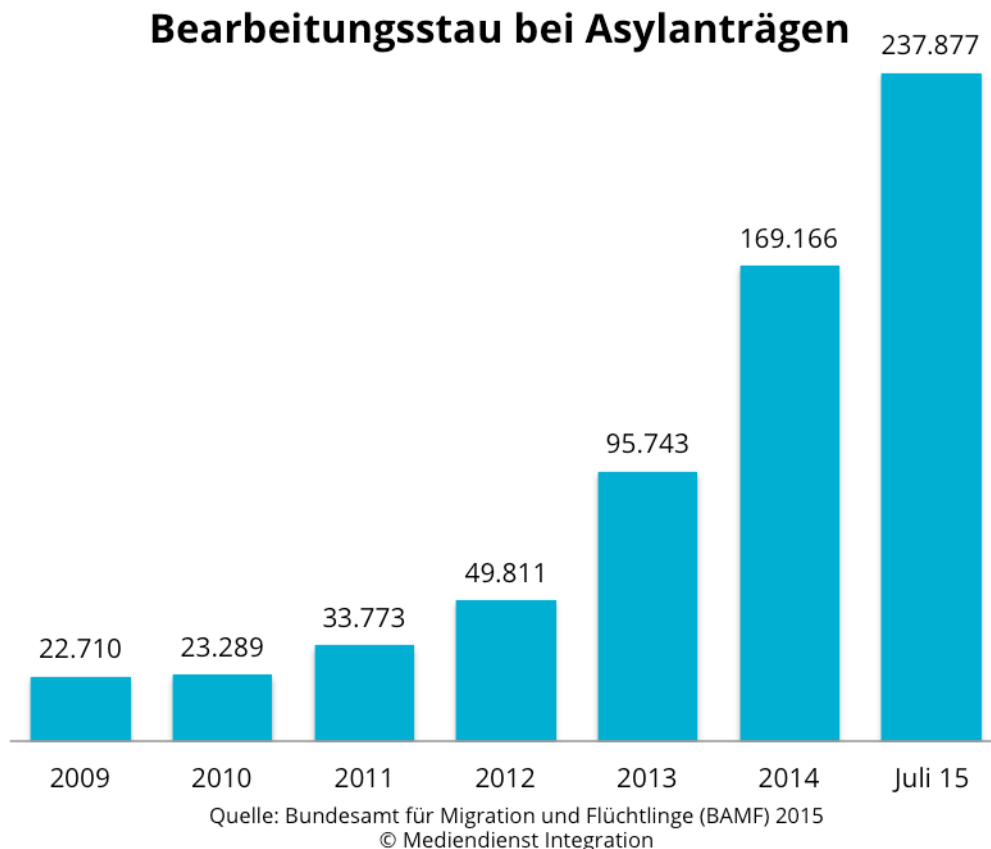
Telefon: +49 30 200 764 80
mail@mediendienst-integration.de

Inhalt

1. Der wachsende Stau von Asylanträgen in Deutschland	3
2. Wie der Bearbeitungsstau entsteht	5
2.1 Widerrufs-Prüfverfahren	5
2.2. „Dublin“ Verfahren	6
3. Mehr Personal und stärkere Priorisierung der Verfahren: Zur Strategie des BAMF	7
3.1 Was haben die „sichere Herkunftsstaaten“ gebracht?	8
4. Von den Nachbarländern lernen	9
5. Fazit	10

1. Der wachsende Stau von Asylanträgen in Deutschland

Derzeit stauen sich 238.000 unerledigte Asylanträge beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Der Bearbeitungsstau ist allein im ersten Halbjahr 2015 um 40 Prozent gestiegen – und es werden von Monat zu Monat mehr. Dieser Trend setzt sich seit 2008 fort: In den letzten sieben Jahren ist die Zahl der unerledigte Asylanträge um das 13-fache gestiegen.¹



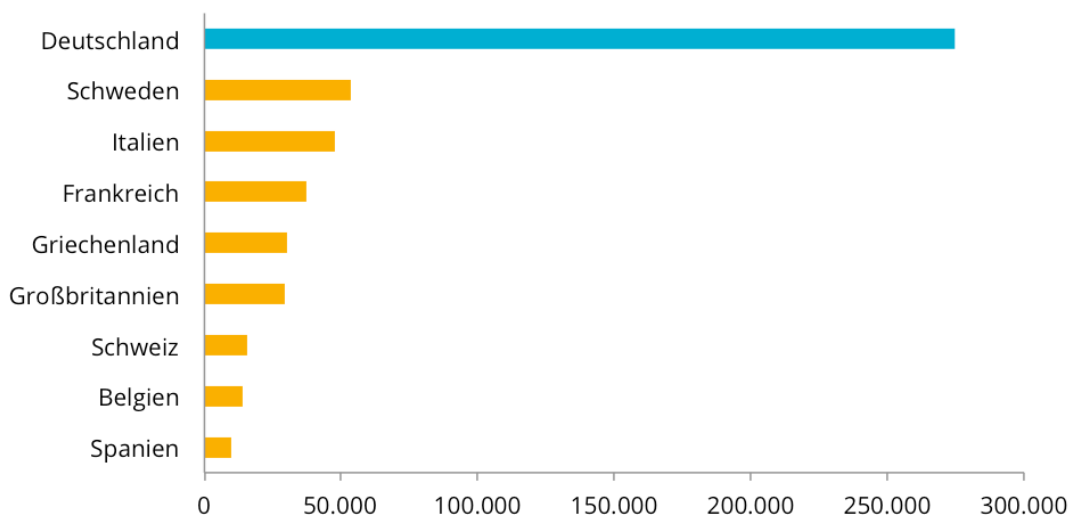
Die durch den Stau entstehende Wartezeit belastet sowohl die Flüchtlinge als auch die Gemeinden, in denen sie untergebracht werden. Die durchschnittliche Dauer vom Tag der Antragstellung bis zum Tag der Entscheidung beträgt derzeit fünf Monate. Konkret heißt das: Bei manchen Asylsuchenden wird die Entscheidung schneller getroffen, in anderen Fällen bleiben Asylbewerber über ein Jahr oder länger in der Ungewissheit darüber, ob sie in Deutschland bleiben dürfen oder nicht.² Da für die Dauer der Wartezeit keine Sprachkurse vorgesehen sind, wird auch die Vorbereitung auf den deutschen Arbeitsmarkt und ihre Integration verzögert. Für die Länder und Kommunen, die Flüchtlinge unterbringen und versorgen müssen, entstehen immer größere materielle Probleme, was zum Schwinden der Akzeptanz in der Bevölkerung beitragen kann.

¹ BAMF, „[Schlüsselzahlen](#) Asyl 2014“, Januar 2015; Bundesinnenministerium, [Pressemitteilung](#) vom 13.07.2015

² [Tagesschau.de](#), „Am schnellsten in Mecklenburg-Vorpommern“, 21.07.2015; Bundestagsdrucksache [18/3850](#), Februar 2015, Seite 10 und f.

Im europäischen Vergleich ist der deutsche Antragsberg einmalig. Laut Angaben des Europäischen Statistikamts „Eurostat“ hat die Bundesrepublik allein mehr unerledigte Asylanträge, als alle anderen EU-Ländern zusammen.³ Fast die Hälfte aller Antragsteller in der Europäischen Union, die derzeit auf eine Antwort warten, ist in Deutschland. Andere Länder wie Griechenland konnten mithilfe des „Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen“ (EASO) ihren Bearbeitungsstau in den letzten Jahren deutlich reduzieren. Der deutsche Stau wächst hingegen kontinuierlich weiter.

Ausstehende Asylentscheidungen in Europa (Stand: April 2015)



Quelle: Persons subject of asylum applications pending, Eurostat 2015
© Mediendienst Integration 2015

Um den bestehenden Antragsstau abzarbeiten, haben einige Politiker verschiedene Vorschläge gemacht:

- Die Antragsteller sollen je nach Herkunftsland in verschiedene Unterkünfte eingeteilt werden.⁴
- Die Liste der sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“ soll um Albanien, Montenegro und Kosovo erweitert werden.⁵
- Die Anträge der Menschen, die aus „sicheren Herkunftsstaaten“ kommen und somit wenig Chancen auf Schutz in Deutschland haben, sollen im Eilverfahren abgearbeitet werden.
- Ebenso schnell sollen die zuständigen Behörden über Anträge von Kriegsflüchtlingen aus Syrien und Irak sowie von Geflüchteten aus Eritrea entscheiden.

³ [Eurostat](#), „Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications 2014“, März 2015, Seite 1. Eurostat zählt zu den unerledigten Anträgen auch Verfahren die von Gerichten (zum Beispiel aufgrund eines Widerspruchs) entschieden werden.

⁴ [Spiegel Online](#), „Özoguz offen für CSU Asylpläne“, 23.07.2015.

⁵ [Zeit Online](#), „Bundesamt will mehr Flüchtlinge schneller loswerden“, 28.07.2015

Ob das dazu führen kann, dass sich der bestehende Bearbeitungsstau auflöst, ist fraglich. Beispiele aus anderen europäischen Ländern zeigen, dass die Bearbeitungszeit entscheidend ist. Wenn die Verfahren sehr lange dauern, entsteht zum Beispiel ein Anreiz für Schlepper, Menschen ohne Aussicht auf Anerkennung nach Deutschland zu locken. In jedem Fall muss das Verfahren schneller und besser werden.

2. Wie der Bearbeitungsstau entsteht

Es besteht kein Zweifel, dass die derzeitige Überlastung auch damit zu tun hat, dass die Zahl der Asylanträge enorm gestiegen ist: Deutschland ist seit 2013 das Land, in dem mit Abstand die meisten Menschen in Europa einen Antrag stellen. Doch das ist nicht der einzige Grund, denn die Asylverfahren haben bereits angefangen sich aufzustauen, bevor die Zahlen so dramatisch gestiegen sind.

Ein weiterer Grund ist, dass das BAMF in Deutschland nach wie vor gesetzlich zu einem Routine-Verfahren verpflichtet ist:

2.1 Widerrufs-Prüfverfahren

Die sogenannten „Widerrufs-Prüfverfahren“ erfordern beispielsweise viel Aufwand: Erhalten Asylsuchende eine positive Entscheidung auf ihren Antrag, gilt das nur für drei Jahre. Danach muss noch einmal überprüft und neu entschieden werden, ob der Asyl- oder Flüchtlingsstatus widerrufen wird oder bestehen bleibt. Außerdem muss erneut geprüft werden, ob der Flüchtling straffällig geworden ist und ob alle Angaben im Asylantrag wahrheitsgetreu waren.⁶

Die gesetzlich vorgeschriebene Widerrufsprüfung erfolgt nicht anlassbezogen, sondern ist eine Routinemaßnahme für alle Flüchtlinge, die anerkannt worden sind. Dieses Vorgehen gibt es in dieser Form nur in Deutschland. Dabei muss hinterfragt werden, wie notwendig die Widerrufsprüfung ist: Nur in den wenigsten Fällen führt sie zum tatsächlichen Widerruf des Flüchtlings-Status. Im vergangenen Jahr wurden rund 16.000 Verfahren eingeleitet, von denen weniger als fünf Prozent zum Widerruf führten.⁷ Wenn dies geschieht, ist die Folge übrigens nicht automatisch eine Ausweisung: Die lokalen Behörden müssen nach dem Widerruf den Status der Person erneut prüfen und ihr ggf. einen neuen Aufenthalts-Status erteilen.

⁶ [Gesetz](#) zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Juli 2004) Artikel 3, Nummer 46; Asylverfahrensgesetz [Paragraph 73](#), Absatz 2a.

⁷ [BAMF](#), „Das Bundesamt in Zahlen 2014“, Seite 61.

Widerrufs-Prüfverfahren 2014

Herkunftsland	Eingeleitete Verfahren	Kein Widerruf	Widerruf	% Widerruf
Irak	4.098	4.021	77	1,90%
Iran	2.549	2.515	34	1,30%
Afghanistan	1.745	1.710	35	2,00%
Syrien	1.134	1.100	34	3,00%
Insgesamt	16.061	15.293	768	4,80%

Quelle: BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2014 © Mediendienst Integration 2015

Der Bearbeitungsstau hat übrigens im Jahr 2008 begonnen, als schlagartig rund 37.000 Widerrufsprüfungen vorgenommen werden mussten.⁸ Denn: Drei Jahre zuvor war das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft getreten, mit dem die Widerrufsprüfung eingeführt wurde.

Das BAMF gab Ende Juli bekannt, dass sich die Rechtslage durch das "Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung" ändert, das zum 1. August 2015 in Kraft tritt.⁹ Künftig können die zuständigen Ausländerbehörden eine Niederlassungserlaubnis erteilen, sofern das Bundesamt nach Ablauf der drei Jahre nicht im Einzelfall mitteilt, dass der Schutzstatus zurückgenommen wird.

2.2 Dublin-Verfahren

Die sogenannten Dublin-Verfahren belasten das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge jedoch weiterhin ungemein. Viele Menschen, die in Deutschland einen Asylantrag stellen, sind über andere EU-Länder eingereist. Laut Dublin-Verordnung trägt das Land die Verantwortung für das Asylverfahren, über das das EU-Hoheitsgebiet zum ersten Mal betreten wurde. In solchen Fällen muss das BAMF zunächst prüfen, ob die Asylsuchenden nicht bereits in anderen Ländern registriert sind. Ist dies der Fall, erfolgt ein sogenanntes „Übernahmeersuchen“.

Etwa jeder fünfte Erstantrag, den das BAMF letztes Jahr bearbeitet hat, war ein sogenannter „Dublin-Fall“. Insgesamt wurden somit über 35.000 Überstellungen in andere EU-Länder beantragt.¹⁰ Davon führten lediglich 14 Prozent (4.772) zu einer tatsächlichen Überstellung an das zuständige Land. Auch in diesem Fall stellt sich die Frage, ob die Ergebnisse den Aufwand rechtfertigen:

⁸ [BAMF](#), „Das Bundesamt in Zahlen 2008“, Seite 59.

⁹ [Gesetzentwurf](#) zur Reform des Bleiberechts, 2015, Seite 45f.

¹⁰ [BAMF](#), „Das Bundesamt in Zahlen 2014“, Seite 42.

Dublin-Überstellungen: Deutsche Anträge an die Partnerstaaten

	Anträge gestellt	Zustimmungen	Überstellungen	Überstellungen in % der Anträge
2005	5.527	4.358	2.583	46,70%
2011	9.075	6.526	2.902	32,00%
2014	35.115	27.157	4.772	13,60%

Quelle: BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2014 © Mediendienst Integration 2015

Hier wird deutlich, dass die Zahl der eingeleiteten Verfahren extrem gestiegen ist, während der Anteil der durchgeführten Überstellungen stark gesunken ist. Das liegt zum Teil daran, dass inzwischen viele Länder an den Außengrenzen der EU über kein funktionierendes Aufnahmesystem für Flüchtlinge verfügen. In zahlreichen Fällen gingen Asylbewerber gegen eine Dublin-Überstellung juristisch vor. Die Gerichtsentscheidungen führten dazu, dass die Rückführungen nach Griechenland, Italien, Bulgarien und Ungarn nicht stattfand.¹¹ Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel hat in einem Interview vor wenigen Tagen öffentlich konstatiert, dass das Dublin-System nicht mehr funktioniert.¹² Der große Aufwand für die Verfahren wird trotzdem vorrangig betrieben.

3. Personal, Priorisierung und „sichere Herkunfts-staaten“: Zur Strategie der Bundesregierung

Bereits im Koalitionsvertrag von 2013 wurde vereinbart, die Zahl der „Entscheiderinnen und Entscheider“ beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge soweit zu erhöhen, dass die Verfahren innerhalb von drei Monaten abgeschlossen werden können.¹³ Dieser Beschluss wurde allerdings nur unzureichend umgesetzt.

Zwar hat das Bundesamt in den vergangenen zwei Jahren 650 neue Stellen erhalten. Davon waren rund ein Drittel Entscheider, die anderen Mitarbeiter kamen in anderen (notwendigen) Bereichen des Asylverfahrens unter. Zum Stichtag 15. Juli 2015 arbeiteten somit 560 Entscheider beim BAMF. Dazu zählen 45 Sachbearbeiter, die sich ausschließlich mit Dublin-Fällen befassen. Doch damit konnte weder die Verfahrensdauer auf drei Monate verkürzt noch der Bearbeitungsstau abgebaut werden.

¹¹ Siehe dazu: Mediendienst Integration, „Experten erklären Dublin-System für gescheitert“, 27.04.2015

¹² [ARD](#), Bericht aus Berlin: Sommerinterview mit Angela Merkel

¹³ [Koalitionsvertrag](#) zwischen CDU, CSU und SPD, Dezember 2013, Seite 76

Bis Ende 2015 sollen im Bereich Asylverfahren 1.000 weitere Mitarbeiter eingestellt werden.¹⁴ Diese Zahl hätte 2013 vermutlich ausgereicht. Angesichts des inzwischen aufgelaufenen Antragsstaus dürfte sie jedoch erneut zu gering sein.

Das Bundesamt ist zudem bemüht, die Verfahren zu beschleunigen und die Wartezeiten zu verkürzen:

1. So werden bestimmte Gruppen „priorisiert“: Syrische Flüchtlinge werden seither zügig anerkannt, zum Teil ohne mündliche Anhörung und nur auf Grund der Aktenlage.¹⁵
2. Antragsteller aus „sicheren Herkunftsländern“ werden ebenfalls vorgezogen und Entscheidungen zum Teil nach Aktenlage gefällt.
3. Außerdem wurden ältere Anträge mit langen Wartezeiten bevorzugt behandelt.

Da die Zahl der Entscheider und damit die Bearbeitungskapazität weiterhin zu klein ist, blieben andere Anträge umso länger liegen: Afghanische und iranische Antragsteller müssen derzeit in der Regel 14 Monate warten, bis sie eine erste Anhörung erhalten.¹⁶

3.1 Was hat die Einstufung „sichere Herkunftsstaaten“ gebracht?

2014 wurden Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien auf die Liste der "sicheren Herkunftsstaaten" gesetzt. Zuvor standen darauf nur Senegal und Ghana. Die Erweiterung dieser Liste hat nur bedingte Erfolge verzeichnet: Zwar können Asylanträge aus den drei Westbalkan-Ländern seit Herbst 2014 als „offensichtlich unbegründet“ schnell abgelehnt werden. Dennoch bleibt eine Einzelfallprüfung nötig. Nach eigenen Schätzungen des BAMF führte die neue Regelung lediglich zu einer Verkürzung der Bearbeitungsdauer um rund 10 Minuten pro Fall.¹⁷

Auch der erwartete Abschreckungs-Effekt blieb bislang aus: Die Zahl der Asylanträge aus den Westbalkan-Staaten ist seit der Einführung der neuen Regelung so gut wie unverändert geblieben.¹⁸ Einen spürbaren Effekt hatte offenbar allerdings die Priorisierung der Asylanträge aus dem Kosovo Anfang 2015: Durch ein schnelleres Verfahren und eine gezielte Aufklärungskampagne im Herkunftsland ist die Zahl der Erstanträge aus dem kleinen Balkanstaat so schnell zurückgegangen, wie sie gestiegen war.¹⁹

Aus Serbien, Mazedonien, dem Kosovo und Albanien kamen im ersten Halbjahr 2015 dagegen 41 Prozent aller Asylanträge (73.600 von 179.000 Anträgen). Bei den Folgeanträgen waren es sogar 70 Prozent (ca. 12.800 von 19.100).²⁰

Die Asylanträge aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawien und aus Albanien werden fast alle abgelehnt. Auch wenn bislang keine Untersuchungen dazu vorliegen, wird vermutet, dass die

¹⁴ Dabei handelt es sich nach Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge auf Nachfrage des Mediendienstes Integration um „750 Stellen und 250 Kräfte“. (Stand: Juli 2015)

¹⁵ **BAMF**, „Beschleunigtes Asylverfahren für Flüchtlinge aus Syrien, Eritrea und dem Irak“, 23.07.2015

¹⁶ Bundestagsdrucksache **18/3850**, Seite 10f

¹⁷ Siehe Bundestagsdrucksache **18/1394**, Seite 33

¹⁸ **BAMF**, Asylgeschäftsstatistiken Dezember 2014 bis Juni 2015, eigene Berechnungen

¹⁹ Artikel auf der Internetseite des **BAMF**, „Kaum noch Asylsuchende aus dem Kosovo“, 28.04.2015

²⁰ Bundesinnenministerium, **Pressemitteilung** vom 13.07.2015

lange Verfahrensdauer in Deutschland ein Grund ist, warum Menschen aus dieser Region trotz den geringen Erfolgchancen nach Deutschland kommen. Denn für die Dauer des Asylantrags können sie Leistungen beziehen.

Zwar ist die durchschnittliche Verfahrensdauer für sämtliche Asylanträge in Deutschland zwischen 2014 und 2015 um etwa zwei Monate zurückgegangen (von sieben auf fünf). Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bei Asylanträgen aus Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina war im Januar 2015 dagegen im Vergleich zu 2013 sogar gestiegen.²¹

Um zu verhindern, dass abgelehnte Antragsteller gleich wieder einreisen und einen Folgeantrag stellen, hat die Bundesregierung eine Reform des Aufenthaltsgesetzes verabschiedet, die ein Wiedereinreiseverbot für zweimal abgelehnte Antragsteller verhängt. Allerdings wird der Nutzen der Wiedereinreisesperren von einigen Fachleuten als wenig effizient eingeschätzt: Das Verbot ist nur für maximal fünf Jahre wirksam.

4. Von den Nachbarländern lernen

Das Bundesamt kann seine Ressourcen aufgrund der Vorgaben im deutschen Asylsystem nicht vorrangig für die Anerkennungsverfahren einsetzen. Es könnte jedoch weit effizienter arbeiten, wie der Blick in andere Länder zeigt. Einige Nachbarländer haben ihre Asylverfahren beschleunigt und gleichzeitig neu strukturiert.

Die Niederlande:

In den Niederlanden wird die Entscheidung über einen Asylantrag in 80 Prozent der Fälle innerhalb einer Woche gefällt. Dies gilt sowohl für Anträge, in denen eine positive Entscheidung wahrscheinlich ist, als auch für Anträge, in denen dies nicht der Fall ist. Das Verfahren sieht von Anfang an kostenlose Rechtsberatung vor, um die Antragsteller unabhängig zu beraten und weniger Revisionsgründe anfallen zu lassen. Dadurch wird die Rechtssicherheit und Qualität der Verfahren erhöht. Die übrigen 20 Prozent der Anträge werden in einem ausführlicheren Verfahren behandelt. Für diese Verfahren ist maximal ein halbes Jahr vorgesehen.²²

Aufgrund der erhöhten Antragszahlen bestand im Juni 2015 allerdings eine Wartezeit von zwei Monaten vor dieser Entscheidungswoche. Diese Zeit kann genutzt werden, um die nötigen Papiere vorzubereiten und Anwälte zu konsultieren. Obwohl das Konzept der Verfahrensbeschleunigung also zur Zeit nicht mehr vollständig aufgeht, hat es offenbar dazu beigetragen, dass äußerst wenige Anträge aus südosteuropäischen Staaten gestellt werden, die weitgehend aussichtslos sind.

²¹ Bundestagsdrucksache [18/3850](#), Seite 11

²² A.G.M. Böcker/ C.A.F.M. Grütters/ M.T.A.B. Laemers/ M.H.A. Strik/ A.B. Terlouw/ K.M. Zwaan, Evaluatie van de herziene asielpcedure. Eindrapport, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht 2014.

Die Schweiz:

In der Schweiz werden Asylanträge aus sicheren Herkunftsstaaten in einem 48-stündigen Schnellverfahren behandelt. Das hat dazu geführt, dass es kaum Anreize für Menschen aus Herkunftsländern gibt, die wenig Aussicht auf Erfolg haben. Die geplante Reform des schweizerischen Asylsystems besteht wie in den Niederlanden aus einer Kombination von Beschleunigung und Qualitätsverbesserung.²³ In Zukunft sollen 60 Prozent der Verfahren innerhalb von 140 Tagen rechtskräftig entschieden werden. Die Asylsuchenden sollen in dieser Zeit in sogenannten Asylzentren untergebracht werden, dazu sind neue Kapazitäten geplant. Hier sollen sie auch von Anfang an kostenlose Rechtsberatung bekommen. Ein erster Versuch mit diesen Rahmenbedingungen ist im Kanton Zürich positiv verlaufen. Die Kritik: Wegen der Konzentration der Menschen in diesen Aufenthaltszentren bekommt die Zivilgesellschaft weniger Zugang als vorher.²⁴

5. Fazit

Zusammenfassend können wir festhalten: Während einige Nachbarländer derzeit ihre Verfahren straffen und effektiver gestalten, wird in Deutschland an einem offensichtlich ineffizienten System festgehalten.

Seit 2008 ist das Bundesamt in einen ständig steigenden Bearbeitungsstau hineingeschlittert. Verantwortlich dafür war die Unterbesetzung bei den „Entscheidern“ und auch der Vorrang von Widerrufsverfahren und Dublin-Überstellungs-Verfahren, die faktisch immer weniger Erfolg haben. Die knappen Ressourcen des Bundesamtes werden nicht vorrangig für die Anerkennungsverfahren eingesetzt. Auch die ausführliche Kritik von Experten hat hier bislang keine Wirkung gezeigt.

Trotz der Beschlüsse der Bund-Länder-Konferenz im Mai 2015 unter Beteiligung der Bundeskanzlerin, die mehr Geld für die Kommunen und Personal für das BAMF bedeuten, ist eine nennenswerte Besserung in den kommenden Monaten nicht in Sicht.

Empfehlungen:

1. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge muss personell ausreichend ausgestattet werden.
2. Gleichzeitig muss das Bundesamt seine Personalressourcen vorrangig auf die Anerkennungsverfahren konzentrieren.

²³ Jan Flückiger, Ständerat zum Asylgesetz: Schnelle, aber faire Asylverfahren, in: NZZ, 15.6.2015.

²⁴ Denise Efionayi-Mäder/ Jasmine Truong, „Wir können uns ein Abseitsstehen der Zivilgesellschaft nicht leisten.“ Zivilgesellschaftliches Engagement im Flüchtlingswesen – Standortbestimmung und Handlungsbedarf, Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, SFM-Studie 64

Dies hätte positive Folgen für alle Beteiligten:

Durch die effektive Beschleunigung der Verfahren könnte die Zahl der wenig aussichtsreichen Anträge reduziert werden. Die Flüchtlinge würden schneller über ihr Schicksal Bescheid wissen. Länder und Kommunen könnten ihre Anstrengungen auf die Integration der Flüchtlinge konzentrieren, die hier bleiben werden. Das vielfältige Engagement der Zivilgesellschaft würde sich auch auf die Integration konzentrieren, statt wie bisher vielfach in Lückenfüllung bei bürokratischen Schwierigkeiten zu fließen.

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt ist Politikwissenschaftler und Mitglied im "Rat für Migration" (RfM). Er ist Herausgeber der "Studien zu Migration und Minderheiten" und lehrt an der Universität Münster Vergleichende Regierungslehre und Migrationsforschung. 2015 veröffentlichte er unter anderem eine [Studie](#) zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.