

Vom Richter zum Entscheider

Ein Erfahrungsbericht aus dem Inneren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge über die Tätigkeit als Asylentscheider

von Rainer Jürgen Scharf



Dr. Rainer Jürgen Scharf war bis Ende 2014 Vorsitzender eines Zivilsenats des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main.

Der Verfasser ist pensionierter Richter und war in den letzten Monaten als Asylentscheider tätig. Diese Schilderung ist eine Gratwanderung zwischen dem Anspruch auf korrekte Darstellung und Wahrung sowohl des Geheimhaltungsinteresses des Amtes als auch der Persönlichkeitsrechte der Beteiligten. Sie ist in der für Richter eigentlich untypischen Ich-Form gehalten, um die subjektive Darstellung zu betonen.

I. Der Anlass und die Einstellung

Als sich im September 2015 die Berichterstattung über die tägliche Einreise tausender Menschen in die Bundesrepublik überschlug und gemeldet wurde, etwa eine halbe Million Asylanträge bedürften der Entscheidung, habe ich mich spontan entschlossen, hier helfen zu wollen. Auch wenn ich vom Asylrecht keine Ahnung und zum Verwaltungsrecht mein Leben lang Abstand gehalten hatte, müsste ich dazu nach entsprechender Einführung doch in der Lage sein! So habe ich Anfang Oktober 2015 der Personalabteilung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) schriftlich meine Hilfe angeboten.

Mitte Januar 2016 erhalte ich per Email einen Bewerbungsbogen »Pensionärinnen und Pensionäre zur temporären Unterstützung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge bei der Durchführung des Asylverfahrens«. Nach einem Vorstellungsgespräch in einer wohnortnahen Außenstelle Anfang März höre ich zunächst einmal – nichts. Ist das nicht eigentlich eine eilige Angelegenheit, ist nicht ein Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz¹ geschaffen und die Stellenzahl des BAMF wesentlich erhöht worden? Brauchen sie mich nicht, wollen sie mich nicht? War-

um wird weder Zwischenbescheid noch Absage erteilt? Auch Pensionäre haben noch Urlaubspläne. Schließlich Ende Juni die Mitteilung, vorbehaltlich der Vorlage eines Führungszeugnisses ohne Eintrag und Zustimmung der Gremien am 1. August 2016 mit einem fünfwöchigen Schulungskurs in Nürnberg anfangen zu können. Obwohl ich nur 50 % arbeiten will, wird der befristete Arbeitsvertrag aus organisatorischen Gründen auf 100 % nach Entgeltgruppe 12 TVöD (Erfahrungsstufe 1)² ausgestellt. Nun bin ich Bundesangestellter! Meinem Halbjahresantrag wird erst nach vier Monaten rückwirkend stattgegeben.

II. Das Amt und die Mitarbeiter

Das BAMF (früher: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge Nürnberg) entscheidet über Asylanträge (§ 5 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Bei ihm sind die Anträge zu stellen (§ 14 AsylG); seine Statusentscheidungen sind verbindlich (§ 6 AsylG). Neben der Hauptstelle in Nürnberg³ sind inzwischen in den Ländern weitere ca. 50 Außenstellen errichtet (§ 5 Abs. 3 AsylG), die organisatorisch als Referate des Amtes fungieren. Während der früheren Jahre hatte das Amt ca. 2.500 Mitarbeiter. Inzwischen ist deren

Zahl – einschließlich der aus anderen Behörden abgeordneten – auf etwa 10.000 angewachsen.⁴

Dass der schnelle Aufwuchs einer Behörde auf das Vierfache – insbesondere unter politischem Stress – nicht ohne Reibungen und Friktionen vonstatten gehen kann, ist verständlich. Dass die – kaum vergrößerte – Verwaltungsabteilung nicht binnen kürzester Zeit im gesamten Bundesgebiet die perfekten Mitarbeiter auswählen, qualifizieren und in besten Büros mit vollkommener IT-Umgebung ausstatten kann, war auch mit dem vielgerühmten deutschen Organisationstalent nicht möglich. Dementsprechend habe ich viele Holperigkeiten erlebt. Ich verzichte hier darauf, sie kleinlich zu benennen. Weiß ich doch als Mitarbeiter der Justiz in den Neuen Bundesländern in den 1990er Jahren, wie schwer ein solcher Aufbau ist.

Nicht allein die Pensionäre wie ich, sondern alle neuen Mitarbeiter – soweit nicht als Beamte anderer Behörden abgeordnet – sind mit Zeitverträgen zwischen 6 und 24 Monaten eingestellt worden. Aus Sicht der Behördenleitung macht das Sinn: Angesichts der Veränderung der Flüchtlingsströme weiß niemand, in welchem Umfang in Zukunft Arbeit zu erledigen sein wird; wir sind deshalb eine »atmende Behörde«, dehnen also unseren Mitarbeiterkörper nach Bedarf aus und schränken ihn wieder ein. Aus Sicht der Mitarbeiter sieht das anders aus: Es sind im Entscheiderbereich überwiegend jüngere, meist bisher arbeitslose Akademiker im gehobenen Dienst eingestellt worden, die auf eine Lebensperspektive hoffen.⁵ Ihnen macht der ständig ausgeübte Druck⁶, durch möglichst hohe Arbeitsleistung ihre eigenen Jobs selbst überflüssig machen zu müssen, Angst. Gleichwohl sind es hochengagierte, demokratie- und rechtsstaatsfeste Menschen, die sich ihrer schwierigen Aufgabe bewusst sind und sie trotz aller Hindernisse jeden Tag mit Bravour meistern.

Aber es braucht nicht allein Entscheider/innen, sondern Mitarbeiter/innen, die die Ankommenden registrieren (einschließlich Fingerabdrücke), Dokumente überprüfen, die Dolmetscher organisieren sowie die abschließenden Arbeiten und die Zustellungen veranlassen, also im Jus-

tizjargon eine Geschäftsstelle, neudeutsch Serviceeinheit: das ist das Asylverfahrenssekretariat (AVS). Hier – im mittleren Dienst – arbeiten weit mehr Menschen als im Entscheiderbereich.

Die Kommunikation in der Behörde läuft im Wesentlichen über E-Mail. Wer – wie ich manchmal – vergisst, das E-Mail-Programm gleich morgens zu öffnen, ist abgehängt, weil er aktuelle Dienstanweisungen oder Einbestellungen zu Sitzungen nicht rechtzeitig mitbekommt. Weiteres Informationsmedium in der Behörde ist der INFOPORT. Hier werden umfassende Informationen zu allen Belangen des Amtes aktuell und archiviert zur Verfügung gestellt, manchmal auch mit Fristsetzung zur Bestätigung der Kenntnisnahme. Die Informationsplattform Migrations-InfoLogistik (MILO) enthält nach Ländern geordnete Dokumente aus dem Internet, die für die Nutzung im Asylverfahren verifiziert wurden, und solche, die in keiner anderen Datenbank zu finden sind (Lageberichte des Auswärtigen Amtes, Antworten auf Anfragen, Presseartikel, Rechtsprechung, Rückkehrinformationen). Weitere Informationen bietet das Informationszentrum Asyl und Migration (IZAM) über eine Informationsvermittlungsstelle (IVS). Außerdem besteht jederzeit direkter Zugriff auf das Internet, so dass etwa Herkunftsorte über Landkarten oder Google-Maps überprüft werden können. Wöchentlich kommen per Mail Informationen über aktuelle Geschehnisse aus den Herkunftsländern der Ankommenden (sog. Briefing-Notes). Die dort geschilderten horriblen Ereignisse deprimieren mich.

Kern des Geschehens ist jedoch MARIS (Migration, Asyl, Rückkehrförderung, Integration, Sicherheit). Dieses zentral von Nürnberg aus gesteuerte Programm stellt die Infrastruktur für die elektronische Akte und ihre Bearbeitung zur Verfügung. Es ist zunächst ein riesiges Datenbankprogramm, das den Zugriff zu allen elektronisch geführten Verfahren erlaubt und die Bearbeitungsschritte und Dokumentvorlagen (in Schnittstellen zu WORD) miteinander verknüpft. Hier wird alles eingescannt, Papierakten werden nicht mehr geführt. Ohne ein funktionierendes MARIS – und es fällt schon hin und wieder mal eine Stunde aus – geht im ge-

samten BAMF bundesweit gar nichts: ein kleiner Ausblick auf die kommende Zeit der elektronischen Akte auch in der Justiz. Da ich kein IT-Experte bin, kann ich die Qualität dieses Programms nicht beurteilen. Als Nutzer habe ich den Eindruck, dass die Ursprünge dieses Programms in der Frühzeit des Computers und des Asylrechts liegen und für eine gründliche Überarbeitung angesichts der plötzlich angeschwollenen Aufgaben keine hinreichende Zeit blieb. Die derzeitige Version 3.x erfordert jedenfalls zur kompletten Bearbeitung eines einfachen Falles neben den inhaltlichen Eingaben gefühlte 1.000 Klicks, die keineswegs selbsterklärend oder logisch nachzuvollziehen sind, sondern schlicht gelernt werden müssen. Da es bei der kleinsten Fehleingabe nicht weitergeht, war die Lernphase, die Wochen dauerte, für mich sehr frustrierend und nur mit guter kollegialer Hilfe zu bewältigen.

III. Das Recht und die Dienst-anweisungen

In der Schulung lerne ich das Asylrecht. Im Schulungszentrum sind wir 12 Teilnehmer, jeder hat einen vernetzten Computer. Wir bekommen ein Skript von über 600 Seiten, die detaillierte und gründliche Ausführungen enthalten. Die Schulungsleiter in meiner Gruppe sind fachlich sehr gut, engagiert und auf ihre Art perfekte Entscheider. Ob das allerdings bei allen Kursen so ist, kann ich nicht beurteilen. Aufgetretene Dysfunktionalitäten der Organisation des Qualifikationszentrums sollen hier nicht vertieft werden.

Ich lerne: Das anzuwendende Recht ist im Prinzip ein europäisches. Es gibt es wirklich, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) auf der Grundlage der Amsterdamer und Lissaboner Verträge, wenn auch noch lückenhaft und praktisch ineffektiv.⁷ Geregelt sind die Kriterien für die Zuerkennung von Schutz in der Qualifikationsrichtlinie⁸, die Vorgaben für das Antragsverfahren in der Asylverfahrensrichtlinie⁹, Unterbringung und Versorgung in Aufnahmezentren in der Aufnahmerichtlinie¹⁰, Registrierung und Fingerabdruckspeicherung in der Eurodac-Verordnung¹¹ und die Zuständigkeitsprüfung in der Dublin III-Verordnung¹².

Ins deutsche Recht umgesetzt wurden diese Vorgaben im Asylgesetz¹³.

Das materielle Recht des internationalen Schutzes sieht nach § 3 AsylG die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)¹⁴ für Ausländer vor, die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, politischer Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe außerhalb ihres Herkunftslandes befinden. Liegt kein Verfolgungsgrund vor, gewährt § 4 AsylG subsidiäre Schutzberechtigung

Das Grundrecht auf Asyl gibt es rechtlich noch, es hat aber praktisch keine Bedeutung mehr

für diejenigen, die stichhaltige Gründe für die Annahme vorbringen, dass ihnen im Falle ihrer Rückkehr ins Herkunftsland ernsthafter Schaden droht. Dazu gehört insbesondere die Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Krieg/Bürgerkrieg, definiert als ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Und wo bleibt da unser berühmtes Grundrecht auf Asyl aus dem Grundgesetz? Es gibt es rechtlich noch, es hat aber praktisch keine Bedeutung mehr. Einmal genießen dieses Asylrecht nur staatlich politisch verfolgte (Art. 16 a Abs.1 GG). Zum anderen seit der Grundgesetzänderung in den 1990er Jahren nur dann, wenn sie nicht über ein EU-Land oder einen sonstigen sicheren Drittstaat eingereist sind (Art. 16 a Abs. 2, 3 GG, § 26 a AsylG), was angesichts der geografischen Lage Deutschlands nur Flug- und Schiffsreisende betreffen kann. Mir selbst ist nie ein Antragsteller begegnet, der diese Voraussetzungen erfüllt hat. Es kann deshalb nicht verwundern, dass die Anzahl der auf dieser Grundlage anerkannten Personen bei unter 1 % aller anerkannten liegt.¹⁵ Ihre Rechtsstellung entspricht derjenigen, die Flüchtlingsschutz erhalten (§ 2 AsylG). Deshalb wird meist den Antragstellern empfohlen, ihren Antrag auf

den internationalen Flüchtlingsschutz zu beschränken (§ 13 Abs. 2 Satz 2 AsylG). Politische Diskussionen über angeblich erforderliche Grundgesetzänderungen im Asylbereich sind abwegig und überflüssig.

Darüber hinaus hat das BAMF von Amts wegen über nationalen Abschiebungsschutz zu entscheiden (§§ 24 Abs. 2, 31 Abs. 3 AsylG). Dieser ist nach § 60 Abs. 5 AufenthaltsgG dann zu gewähren, wenn die Abschiebung einen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) bedeuten würde, was bei unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung etwa durch fehlendes Existenzminimum oder extreme Gefahrenlage im Zielland der Fall sein könnte. Nach § 60 Abs. 7 AufenthaltsgG ist ein Abschiebungsverbot auszusprechen, wenn die Abschiebung zu einer individuellen erheblichen konkreten Gefahr für Leib und Leben oder Freiheit des Antragstellers führen würde. Der Hauptfall ist hier die hohe Wahrscheinlichkeit einer schwerwiegenden lebensbedrohenden Erkrankung, die im Zielland nicht behandelt werden kann.

Zur konkreten Anwendung dieser Gesetze bedarf es Ausführungsregeln, um bei der großen Anzahl von Einzelentscheidungen (2016 rund 700.000) zu erreichen, dass bei vergleichbaren Sachverhalten eine einheitliche Handhabung erfolgt. Für das Verfahren und allgemeine inhaltliche Vorgaben ist das zunächst die Dienstanweisung Asyl (DA-Asyl), für die länderspezifischen Vorgaben die Herkunftsländer-Leitsätze (HKL-LS). Letztere sind als Verschlussache nur für den Dienstgebrauch eingestuft (VS-NfD). Aus ihnen darf ich nicht zitieren. Sie sind für die Entscheider verbindlich¹⁶.

IV. Die Antragsteller und die Anhörung

Ausländer¹⁷, Einwanderer, Migranten, Asylanter, Asylbewerber, Asylsuchende, Flüchtlinge¹⁸, Geflüchtete. Es gibt eine Vielzahl von Bezeichnungen unserer Klientel, die jeweils von einem teils bewussten, teils unbewussten Paket von Vorurteilen belastet sind. Im Behördenjargon sind sie schlicht Antragsteller. Und das ist gut so.

Die erste und einzige Begegnung von Antragsteller und Entscheider erfolgt in der – nicht öffentlichen (§ 25 Abs. 6 Satz 1 AsylG) – »Anhörung«. Da das BAMF den Sachverhalt zu ermitteln und die erforderlichen Beweise zu erheben hat (§ 24 Abs. 1 Satz 1 AsylG), häufig Urkunden und Dokumente in Fluchtsituationen – aus welchen Gründen auch immer – nicht vorliegen, ist das persönliche – allerdings immer nur durch Dolmetscher vermittelte (§ 17 AsylG) – Gespräch die wichtigste Quelle der Tatsachenfeststellung zu Identität und Fluchtgrund. Der Antragsteller muss bei der Aufklärung des Sachverhalts

Die Trennung von Anhörer und Entscheider kann inhaltlich guten Entscheidungen nicht dienlich sein

mitwirken (§ 15 AsylG), bei Präklusionsdrohung spätestens jetzt alle Tatsachen vortragen, die die Voraussetzungen der Schutzgewährung tragen, und alle erforderlichen Angaben machen (§ 25 AsylG). Es müssen die schutzbegründenden Tatsachen dem anhörenden Entscheider glaubhaft gemacht werden,¹⁹ also er/sie muss von ihrer Richtigkeit überzeugt sein. Das ist für beide Seiten keine leichte Aufgabe, soll doch die Anhörung, die kein Verhör ist, sowohl Aspekten der Fairness als auch der Effizienz Rechnung tragen. Dass hier die Trennung der Aufgaben des Anhörers von denen des Entscheiders, wie sie im Jahre 2016 auf der Grundlage der externen Effektivitätsberatung zur Bewältigung der gewaltigen Zahlen vorgenommen wurde,²⁰ inhaltlich guten Entscheidungen nicht dienlich sein kann, leuchtet jedem Richter ein.

Zur Vorbereitung der Anhörung (welche Person ich anhören muss, erfahre ich erst morgens bei Dienstbeginn) muss ich die elektronische Akte des Betreffenden aufrufen, die Erstbefragung ausdrucken, um ihn gegebenenfalls damit konfrontieren zu können. Und sein Foto anschauen, um ihn identifizieren zu können.

Ich werde eingesetzt, syrische, irakische und afghanische Antragsteller anzuhören, das sind die zahlenmäßig am stärksten vertretenen Herkunftsländer.²¹ Die Anzuhörenden sind – gefühlt – zu

95 % junge Männer zwischen 18 und 28 Jahren, die meist schon viele Monate auf diesen Anhörungstermin gewartet haben. Sie treten mir gegenüber zurückhaltend, meist schüchtern, aber stets freundlich auf. Manchmal gibt es Tränen, was in den seltensten Fällen geschauspielert ist. Zum Abschied bedanken sie sich und möchten mir die Hand geben.²² Es gibt natürlich Berichte von Kollegen über aggressive Situationen, die aber selten sind und häufig Antragsteller aus den Maghreb-Staaten betreffen. Ich habe sie glücklicherweise nicht selbst erlebt. Ebenfalls nicht erlebt habe ich, dass ein Rechtsanwalt an einer Anhörung teilgenommen hat.

Über die Anhörung ist eine Niederschrift aufzunehmen (§ 25 Abs. 7 AsylG). Das Protokoll muss ich natürlich selbst führen. Hierzu kann ich in MARIS einen Vordruck aufrufen, der die Struktur, die Formalien und die Standardfragen bereits enthält. Die Antworten muss ich eintippen, längere Passagen kann ich mit dem Sprachverarbeitungsprogramm Dragon diktieren. Am Ende der Anhörung muss das Protokoll fertig sein und ausgedruckt werden, damit es dem Antragsteller mitgegeben werden kann.

Da kein Antragsteller deutsch spricht, muss (§ 17 AsylG) die Kommunikation über einen Sprachmittler laufen. Die Dolmetscher für die Muttersprachen²³ der Antragsteller werden vom AVS geladen. Nach welchen Kriterien sie ausgewählt wurden, kann ich nicht überblicken. Jedenfalls sollen die Entscheider Rückkopplung über ihre Qualität geben. Ich hatte keine Beanstandungen. Natürlich unterhalte ich mich mit den Dolmetschern auch außerhalb des Protokolls darüber, ob der Antragsteller wirklich aus dem angegebenen Herkunftsgebiet stammt und wie die Glaubhaftigkeit der Angaben einzuschätzen ist.

Wenn der obligatorische Fragenkatalog über Reiseweg und Verwandte abgearbeitet ist, komme ich mit den Antragstellern in guten Kontakt. Jeder erzählt eine unterschiedliche, aber im Grundzug doch ähnliche Fluchtgeschichte. Erstaunt bin ich über die Ehrlichkeit, mit der die Frage nach dem Anlass ihres Ausreiseentschlusses häufig beantwortet wird: »Ich

habe gehört, dass die Grenzen offen sind«. Das ist auch die Motivation vieler Afghanen, aus ihrem bisherigen Fluchtland Pakistan oder Iran die Reise nach Europa anzutreten. Natürlich gibt es auch in den Schilderungen sich ständig wiederholende Muster, bei denen sich die Frage aufdrängt, ob hier nicht im Hintergrund irgendeine Berater im Sinne einer vermeintlich erfolgreichen Strategie mitgewirkt haben. Jedenfalls muss ich versuchen, durch ständiges Nachfragen die Ausführungen ergänzen zu lassen, und Widersprüche zu hinterfragen.²⁴ Im Grunde ist es das Gleiche, was Richter in Zeugenvernehmungen auch tun. Im Hinterkopf läuft immer die Frage mit, was brauche ich noch, um eine Entscheidung treffen zu können.

Eine Anhörung mit Dolmetscher dauert günstigenfalls anderthalb Stunden, meist weit länger

Eine solche Anhörung mit Dolmetscher dauert günstigenfalls anderthalb Stunden, meist jedoch weit länger. Viele Antragsteller haben nach Monaten des Wartens das Bedürfnis, ihre Probleme auszubreiten, und das sollen sie ja auch dürfen. Aber das dauert. Darf ich das abwürgen, um mehr Anhörungen am Tag zu machen? Da ist sie wieder, die Abwägung zwischen Menschlichkeit und Effizienz.

V. Die Entscheider und der Bescheid

Die Funktion des Entscheiders taucht im Gesetz nicht auf. Die Verwaltungsakte (Bescheide) im Asylverfahren erlässt die Behörde BAMF (§ 5 Abs. 1 Satz 1 AsylG), deren Leiter für die ordnungsgemäße Organisation sorgt (§ 5 Abs. 2 Satz 2 AsylG). Alle Entscheider sind ausführende Organe der Behördenleitung und haben keineswegs eine dem Rechtspfleger in der Justiz angenäherte Stellung sachlicher Unabhängigkeit (§ 9 RPfIG), wie ich ohne nähere Prüfung ursprünglich naiverweise angenommen hatte. Es muss sie aber in früheren Zeiten faktisch gegeben haben, denn an einer Stelle der Ausbildungsmappe ist vom »Wegfall der Weisungsgebundenheit der Entscheider« die Rede. Ich habe also derzeit Bescheide nach den

formalen und inhaltlichen Vorgaben des Amtes zu fertigen und gegebenenfalls auf Weisung auch zu korrigieren.

Diese Vorgaben beinhalten die Verwendung der vorformulierten Muster (Gerüstbescheide) aus dem elektronischen Texthandbuch für jegliche Entscheidungen. Sie gibt es für alle Varianten möglicher Voll-Anerkennungen, Teil-Anerkennungen und Voll-Ablehnungen in männlicher und weiblicher Form und im Plural für mehrere Antragsteller, sogar bezogen auf bestimmte Länder. Die Tenorierungen in den Gerüstbescheiden sind verbindlich und dürfen nicht verändert werden. Im Tatbestandsteil und Entscheidungsteil ist mit Sternchen gekennzeichnet, an welcher Stelle individuelle Einfügungen vorgenommen und gegebenenfalls weitere Textbausteine eingefügt werden sollen. Dies mag die externen Berater des BAMF veranlassen haben anzunehmen, es könnten in der Regelarbeitszeit von 7 Stunden 48 Minuten pro Tag 7 Bescheide gefertigt werden. Eine allzu optimistische, aber keinesfalls realistische Annahme. Außerhalb idealer Bedingungen, also wenn es keine einfachen Standardfälle ohne Komplikationen sind²⁵, ist dies jedoch nicht möglich.

Für die Fertigung eines Bescheides fallen nämlich folgende Arbeitsschritte an:

- ▶ Konzentriertes Durchlesen der elektronischen Akte.
- ▶ Überprüfen, ob die Angaben im Protokoll (insbesondere, wenn nicht selbst gefertigt) mit den früheren Angaben übereinstimmen. Entscheidungsreife?
- ▶ Überdenken, welche Entscheidung in Frage kommt und richtig ist (Ist die Story überhaupt schlüssig, eine Verfolgung zu begründen? Also die Subsumtion unter die »Anspruchsgrundlagen« §§ 3 oder 4 AsylG, oder § 60 Abs. 5 oder 7 Aufenthaltsg.).
- ▶ Heraussuchen und Aufrufen des entsprechenden Gerüstbescheides.
- ▶ Einfügen der Zusammenfassung des Tatsachenvortrags.
- ▶ Formulierung und Schreiben oder Diktieren der Begründung der getroffenen Entscheidung an den entsprechenden Stellen. Das klingt leicht, erfordert jedoch die ganze Kraft der zur Entscheidung berufe-



Zeichnung: Philipp Heinisch

nen Person, um die Angaben des Antragstellers mit den Vorgaben des Gesetzes und des Amtes in Einklang zu bringen.

- ▶ Ausfüllen der weiteren vom Amt geforderten Formulare.

Zwar sind positive Bescheide relativ einfach zu fertigen, denn es reicht die Formulierung »die Voraussetzungen liegen vor«. Das Amt möchte verständlicherweise nicht, dass allgemein bekannt wird, welche Schilderungen zur Anerkennung führen. Jedoch muss die Begründung der positiven Entscheidung behördenintern in einem Vermerk dargestellt werden. Darüber, mit welchem Aufwand dies geschehen muss, kann man allerdings – und ich musste das manches Mal – streiten.

Problematisch sind Fälle, in denen ein Antragsteller – ehrlich, und meist auch nachweisbar anhand der Eurodac-Daten – zugibt, bereits in einem anderen EU-Land gewesen zu sein (er fühlte sich dort nicht gut behandelt) und dort bereits einen (abgelehnten) Asylantrag gestellt zu haben (die Unterlagen sind natürlich verloren gegangen). Naiverweise glaube ich – im Europäischen Asylsystem geschult –, ein solcher Antrag sei schlicht unzulässig. Weit gefehlt, ein solcher Antrag muss als Zweit Antrag (§ 71a AsylG) behandelt und überprüft werden, welche Gründe der Ablehnung zugrunde lagen (§ 51 Abs. 1–3 VerwVerfG). Je nach Land dauert das viele Monate.

Bei der Entscheidung über einen Asylantrag handelt es sich mithin um qualifizier-

te juristische Arbeit und ich bewundere die Kolleginnen und Kollegen, die das ohne juristische Grundausbildung Tag für Tag schaffen. Natürlich hilft dann die durch ständige Wiederholung gewonnene Erfahrung. Aber Zeit für gründliches Nachdenken und Nutzung der oben mitgeteilten vielfältigen Informationsquellen bleibt nicht. Diese Schere zwischen Quantität und Qualität ist aus der Justiz bekannt!

Teamleiter müssen die
Bescheide auf Qualität
kontrollieren

Dass Qualitätssicherung, sprich Überprüfung und Kontrolle, gerade in diesem Massengeschäft der hunderttausendfach »herausgehauenen« Bescheide, erforderlich ist, ist selbstverständlich. Zuständig hierfür ist der Referatsleiter²⁶, der diese Aufgabe auf die sogenannten Teamleiter delegiert. Sie haben die nicht zu beneidende Aufgabe, alle vom Team gefertigten Entscheidungen nach Form und Inhalt zu überprüfen und natürlich eine tägliche Statistik zu fertigen! In welcher Intensität dies geschieht, ist in der Fläche wohl höchst unterschiedlich.²⁷ Ich kann mich jedenfalls über mangelnde Prüfung meiner Arbeit nicht beschweren. Meine Bescheide werden genauestens geprüft – und häufig beanstandet. Dies geschieht schon, wenn ich im ersten Satz des Tatbestandes nicht aufführe, der Reiseweg beruhe auf »eigenen Angaben« oder sei auf dem »Landweg« erfolgt (auch wenn es darauf mangels Einschlägigkeit von Art. 16 a GG nicht mehr ankommt). Das sind Kleinigkeiten, aber sie sind für den um die Menge zu erstellender Bescheide bemühten Mitarbeiter nervend. Gewichtiger schon, wenn ich per E-Mail erfahre, ich hätte den falschen Gerüstbescheid verwendet. Oder meine Entscheidung könne nicht akzeptiert werden, weil sie nach den grundsätzlichen Vorgaben des Amtes falsch sei.²⁸

Insgesamt ist – aber das ist nun wirklich rein subjektiv – in der Behörde ein Druck zu spüren, im Zweifel Anträge eher abzulehnen, auch wenn es höheren Begründungsaufwand erfordert. Dies mag mit der gegenwärtigen Stimmung in der Bevölkerung zusammenhängen. Die Gesamtschutzquote für alle Herkunftsländer

lag im Berichtsjahr 2016 jedenfalls bei 62,4%.²⁹ Aus der Sicht der Verwaltungsgerichte, die nur abgelehnte (oder nicht wie gewollt beschiedene) Anträge zu Gesicht bekommen, sieht das natürlich anders aus. Aber das ist ein anderes Thema.

VI. Fazit und Ausblick

Unser Land – und damit meine ich das Deutschland, in dem ich aufgewachsen bin – stand nach meiner Auffassung im Herbst 2015 aus welchen Gründen auch immer vor einer bisher noch nicht dagewesenen Herausforderung. Deshalb wollte ich helfen. Wahrscheinlich hätten die Verantwortlichen manches anders oder besser machen können. Es blieb aber

angesichts der ungeheuren Zahlen wohl nichts anderes übrig, als die Behörde »auf Speed« zu trimmen³⁰, was natürlich seine Folgen haben musste. Ich habe aber erlebt, dass die Mehrheit der als Entscheider aktuell neu eingestellten Mitarbeiter der getrimmten Behörde trotz aller Schwierigkeiten insgesamt erstaunlich gute, qualifizierte juristische Arbeit leistet.

Die Frage, ob ich entsprechend meiner Motivation etwas bewirken konnte, muss ich mit »nein« beantworten. Alles wäre auch ohne mich so geschehen. Vielleicht wäre das anders gewesen, wenn ich zu einem früheren Zeitpunkt des Ausbaus des Amtes Anfang des Jahres 2016 hätte einsteigen können. Ob andere Richterkollegen diesen Schritt getan haben, ist

mir nicht bekannt. Dass das BAMF meiner Person nicht bedurfte, zeigt, dass es 9 Monate dauerte mich einzustellen und 9 Tage mich (auf eigenen Wunsch aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig) zu entlassen.

Was habe ich gelernt? Es gibt eine andere, spannende Welt, auch außerhalb der Justiz Konflikte zu lösen. Ich habe interessante Menschen kennengelernt, mit denen ich sonst nie in Kontakt geraten wäre. Das will ich nicht missen. Ich wünsche dem BAMF und seinen Mitarbeitern, dass es in ein ruhigeres Fahrwasser gerät und ohne Stress an alte Tugenden (der Unabhängigkeit qualifizierter Entscheider) anknüpfen wird. ■

Anmerkungen

1 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I 2015, 1722), in Kraft ab 24.10.2015.

2 Das sind brutto 3.204,27 € + 125,00 € BAMF-Zulage. Bei 50% mithin die Hälfte abzüglich 42% Einkommenssteuer.

3 Sie befindet sich in einem ursprünglich als SS-Kaserne errichteten, später vom amerikanischen Militär benutzten sanierten repräsentativen Gebäude.

4 Wirtschaftswoche 9 vom 24.02.2017 Seite 66, Amt und Hürden, Interview mit Jutta Cordt, Präsidentin des BAMF.

5 Auch Juristen ohne Prädikatsexamina.

6 Im Rahmen der täglich angeforderten Erledigungsstatistiken wird überprüft, ob das Soll von mindestens 3 Anhörungen oder 3,5 Bescheiden erfüllt wird. Ursprünglich waren es nach Vorgaben der Unternehmensberatung McKinsey 4 Anhörungen oder 7 Bescheide pro Tag, was nach den Erfahrungen des Verfassers allenfalls an Einzeltagen mit günstigen Bedingungen, aber jedenfalls dauernd schlicht nicht zu schaffen ist. Nun gibt es auch »freiwillige« Samstagsarbeit.

7 Vgl. Dörig/Langefeld, Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, NJW 2016, 1.

8 RL 2011/95/EU vom 13.12.2011, ABl. 2011 L 337, 9.

9 RL 2013/32 EU vom 26.06.2013, ABl. 2013 L 180, 60.

10 RL 2013/33 EU vom 26.06.2013, ABl. 2013 L 180, 96.

11 VO (EU) Nr. 603/2013 vom 26.06.2013, ABl. 2013 L.

12 VO (EU) Nr. 604/2013 vom 26.06.2013, ABl. 2013 L 180, 31.

13 So heißt seit 24.10.2015 das Asylverfahrensgesetz in der Bekanntmachung vom 02.09.2008 (BGBl. I S. 1798).

14 Abkommen vom 28.07.1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. II S. 559, 560).

15 2015 = 0,7%, 2016 = 0,3% laut »Aktuelle Zahlen zu Asyl« S. 11, www.bamf.de. Die Entwicklungen in der Türkei könnten hier zu deutlichen Veränderungen führen.

16 Für Verwaltungsbeamte selbstverständlich, für einen (Ex-)Richter gewöhnungsbedürftig. Interessant die Ausführungen auf der Webseite des BAMF: »Die Steuerung des Asylverfahrens dient auch dazu, die Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte zu vereinheitlichen. Daher gelten die Leitsätze auch im Prozessbereich als Grundlage für die Linie des Bundesamtes.« www.bamf.de/Verfahrenssteuerung.

17 Das ist ein Rechtsbegriff des Asylgesetzes!

18 Das ist ebenfalls ein Rechtsbegriff, sowohl des AsylG als auch der GFK.

19 Siehe BVerwG, Urteil vom 16.04.1985 – 9 C 109.84 – BVerwGE 71, 180. Für Zivilrichter etwas uneindeutig.

20 Es gibt kurz (3 Wochen) ausgebildete Nur-Anhörer, die das Protokoll an Entscheidungszentren mit kurz (3 Wochen) ausgebildeten Nur-Entscheidern übersenden. Vgl. auch den Bericht »Behörde auf Speed« in DIE ZEIT 14 vom 30.03.2017 Seite 19. Als in fünf Wochen ausgebildeter »Vollentscheider« (früher soll die Ausbildung sechs Monate gedauert haben) durfte ich meistens – es gab häufig wechselnde Anweisungen – die Fälle meiner selbst Angehörten in der Regel auch selbst entscheiden.

21 www.bamf.de/Infothek/Aktuelle Zahlen zu Asyl 12/16.

22 Der dringenden Empfehlung des Amtes, mich wegen Tätigkeit mit Infektionsgefährdung impfen zu lassen, bin ich nach anfänglichem Widerstreben nachgekommen.

23 Insofern ist im Fall des als Syrer nach § 4 AsylG anerkannten deutschen Bundeswehroffiziers Franco A. schon verwunderlich, weshalb für einen syrischen Antragsteller kein Arabisch-Dolmetscher anwesend war, der schon beim ersten Kontakt fehlende Arabischkenntnisse bemerkt hätte.

24 Ein nur französisch sprechender syrischer Landwirt mit jüdischem Namen muss schon die Verdachtsglocken klingen lassen! Immerhin gibt es ein Sicherheitsreferat, welches eingeschaltet werden kann.

25 Das sind eigentlich nur syrische Familien, die sich nicht auf individuelle Verfolgung, sondern nur auf die Bürgerkriegssituation berufen. Sie erhalten immer den subsidiären Schutzstatus nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 AsylG, weil für ganz Syrien von einem innerstaatlichen bewaffneten Konflikt ausgegangen wird.

26 Er/sie ist i.d.R. in der Außenstelle einziger Mitarbeiter im höheren Dienst, aber in der gegenwärtigen Aufbausituation selten ein Jurist oder ehemaliger Entscheider.

27 Vgl. die Presseberichte über mangelnde Qualitätssicherung, etwa DIE ZEIT Fn. 20.

28 Dass solche Kritik durch Vorgesetzte aus dem gehobenen Dienst einem ehemaligen Vorsitzenden eines Obergerichtes viel zu verdauen gibt, werden zumindest die Richterkollegen nachvollziehen können.

29 www.bamf.de/Infothek/Aktuelle Zahlen zu Asyl, Seite 11.

30 Vgl. den Bericht »Behörde auf Speed« in DIE ZEIT 14 vom 30.03.2017 Seite 19.