Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

über die Prüfung

Asylverfahren

Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 6 - 2018 - 0990 Bonn, den 19. Dezember 2018

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 5

1 Vorbemerkungen 8

1.1 Anlass und Gegenstand der Prüfung 8

1.2 Flüchtlingslage und Zahl der Asylanträge 9

2 Zuständigkeiten 9

2.1 BMI 9

2.2 BAMF 10

3 Asylverfahren 11

3.1 Ablauf des Asylverfahrens 11

3.2 Entscheidungen im Asylverfahren 12

3.3 Aufgabenwahrnehmung durch die Außenstellen 13

3.4 IT-Unterstützung der Asylverfahrensbearbeitung 14

3.5 Entscheidungsstatistik 15

4 BMI als Fachaufsichtsbehörde 15

4.1 Personelle Ausstattung der AG M4 15

4.2 Fachaufsicht durch die AG M4 17

4.3 Zusammenarbeit BMI und BAMF 18

5 Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen 19

5.1 Prüfungen der IR-BAMF 20

5.1.1 Festgestellte Unregelmäßigkeiten 20

5.1.2 Bewertung durch die IR-BAMF 22

5.2 Weitere Hinweise auf Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle 22

5.2.1 Informationen von Beschäftigten des BAMF 23

5.2.2 Presseberichte 24

5.2.3 Forschungsergebnisse 24

5.2.4 Parlamentarische Anfragen 27

5.2.5	Gesamtschutzquoten in den Jahren 2013 bis 2017	28
5.2.6	Berichte über Gesamtschutzquoten in den Außenstellen	29
6	Zwischenfazit	30
7	Umgang des BAMF und des BMI mit den Unregelmäßigkeiten	37
7.1	Personalmaßnahmen	37
7.1.1	Erstes Disziplinarverfahren	37
7.1.2	Weitere Disziplinarverfahren	38
7.1.3	Einbindung des BMI als Dienstaufsicht	39
7.2	Umgang mit internen Stellungnahmen	40
7.2.1	Empfehlung einer Personalratsvorsitzenden	40
7.2.2	Bericht der Interimsleiterin der Außenstelle	40
7.3	Überprüfung von Asylverfahren	41
7.4	Asylverfahrensbearbeitung	42
7.5	Fachaufsicht durch das BMI	43
7.5.1	Erinnerungen an Berichtspflichten	43
7.5.2	Erstmalige umfassende Unterrichtung durch das BAMF	43
7.5.3	Laufende Unterrichtung	43
7.5.4	Wiedereinführung der Berichtspflicht zu den Gesamtschutzquoten	44
7.5.5	Aussetzung der Asylentscheidungen in der Außenstelle	44
7.6	Ursachenforschung	44
7.6.1	BAMF	44
7.6.2	BMI	45
7.7	Würdigung, Stellungnahme des BMI und abschließende Bewertung	46
8	Kommunikation innerhalb des BMI	54
8.1	Sachverhalt	54
8.2	Würdigung, Stellungnahme des BMI und abschließende Bewertung	56

9 BMI betont Sondersituation in den Jahren 2015 und 2016 59

10 Abschließende Würdigung und Empfehlungen 59

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführung des Asylverfahrens geprüft. Er hat sich in dieser Prüfung auf strukturelle Fragen bekannt gewordener Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) konzentriert. In der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung stellt er seine Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen sowie die Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) dar.

0.1 Nach den Erkenntnissen der Internen Revision des BAMF verstießen Beschäftigte der Außenstelle bewusst gegen gesetzliche und innerbehördliche Regelungen. Begünstigt wurden diese Verstöße durch ein IT-System mit zu weitreichenden Zugriffsberechtigungen und bekannten Sicherheitslücken **(Tzn. 3, 5 und 6)**.

0.2 Die Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle hätten deutlich früher, spätestens im März 2016, entdeckt, beendet und anschließend aufgearbeitet werden können. Die deutlichen Unterschiede der Gesamtschutzquoten in den Außenstellen des BAMF sowie weitere Indizien hätten sowohl für das BAMF als auch für das BMI schon früh Anlass zu konsequenter Aufklärung sein müssen. Mangelnde Kontrolle führte dazu, dass die ordnungsgemäße Rechtsanwendung im Asylverfahren in der Außenstelle über Jahre nicht gewährleistet war **(Tzn. 5 und 6)**.

0.3 Als die Unregelmäßigkeiten Anfang 2016 für das BAMF offenbar wurden, klärte es den Sachverhalt anfangs nur zögerlich auf. Seine Berichtspflichten gegenüber dem BMI beachtete es nicht hinreichend. Es entstand der Eindruck, dass es in dieser Phase eher darum ging, Aufsehen zu vermeiden und die Reputation des BAMF zu wahren. Erst Ende 2017 begann es damit, die Vorfälle systematisch aufzuarbeiten. Aber auch hierbei prüfte das BAMF zunächst in erster Linie, ob personalrechtliche Konsequenzen zu ziehen und Asylentscheidungen zu revidieren waren. Zudem waren auch im Jahr 2018 noch Abläufe festzustellen, die Zweifel an dem uneingeschränkten Aufklärungswillen der Beteiligten begründen. Erst im Frühjahr 2018 zog das BAMF Konsequenzen, um ähnliche Vorfälle zu verhindern. Der Bundesrechnungshof

hat eine kritische Ursachenforschung sowie eine zukunftsorientierte Evaluation mit dem Ziel vermisst, Defizite wie in Bremen künftig auszuschließen **(Tz. 7)**.

0.4 Die Aufsicht des BMI über das BAMF war völlig unzureichend. Indem es im Jahr 2013 die Berichtspflicht des BAMF zu den Gesamtschutzquoten der Außenstellen aufhob, schwächte es seine Fachaufsicht über das Asylverfahren massiv. Damit verzichtete es auf eine wesentliche Erkenntnisquelle für Auffälligkeiten. Mehrere aufsichtführende Organisationseinheiten verhielten sich trotz vorliegender Hinweise lange Zeit zu passiv. Außerdem stattete das BMI die fachaufsichtführende Organisationseinheit nicht ausreichend mit Personal aus. Seit Sommer 2015 standen dieser für die Fachaufsicht nicht mehr ausreichend Ressourcen zur Verfügung. Ein Konzept zur Ausübung der Fachaufsicht hatte das BMI nicht **(Tzn. 4, 5, 6 und 7)**.

0.5 Auch die Kommunikation innerhalb des BMI war mangelhaft. Die beteiligten Organisationseinheiten beachteten die internen Kommunikations- und Zusammenarbeitsregelungen nicht hinreichend. Sie versäumten es insbesondere, die fachaufsichtführende Organisationseinheit über ihre Erkenntnisse zu Teilaspekten der Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle zu informieren. Dies erschwerte die operative Fachaufsicht zusätzlich **(Tz. 8)**.

0.6 Die Geschehnisse in der Außenstelle und ihre begonnene Aufarbeitung offenbarten, dass die Asylverfahrensbearbeitung insgesamt Unzulänglichkeiten aufwies. Diese manifestierten sich insbesondere in erheblich differierenden Gesamtschutzquoten der Außenstellen des BAMF. Die Differenzen wiesen auf eine unterschiedliche Entscheidungspraxis hin, die nicht allein durch Verstöße einzelner Beschäftigter erklärbar war **(Tzn. 5 und 10)**.

0.7 Der Bundesrechnungshof hat dem BAMF und dem BMI empfohlen,

- die Aufarbeitung der Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen konsequent fortzusetzen und dabei auch organisatorische und sonstige strukturelle Defizite zu berücksichtigen,
- Sicherheitslücken des IT-Systems unverzüglich zu schließen,

- nach Abschluss der Aufarbeitung den Umgang mit den Vorfällen im BAMF sowie im BMI umfassend und zukunftsorientiert zu evaluieren sowie
- unabhängig davon zu untersuchen, ob die Ablauforganisation des Asylverfahrens und die Aufbauorganisation des BAMF geeignet sind, die ordnungsgemäße und einheitliche Rechtsanwendung im Asylverfahren zu gewährleisten.

Darüber hinaus hat er dem BMI empfohlen,

- seine interne Kommunikation deutlich zu verbessern,
- sowohl die Fach- als auch die Dienstaufsicht über das BAMF zu intensivieren,
- Inhalt, Umfang und Intensität der Fachaufsicht in einem Aufsichtskonzept festzulegen sowie
- den für die Fachaufsicht notwendigen Personalbedarf sachgerecht zu ermitteln und das notwendige Personal – auch und gerade in Zeiten hoher Arbeitsbelastung – zur Verfügung zu stellen **(Tz. 10)**.

0.8 Das BMI hat die Sachverhaltsfeststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich bestätigt. Es hat betont, sowohl die Handlungen des BAMF als auch die Fachaufsicht durch das BMI seien vor dem Hintergrund der besonderen Asyl- und Flüchtlingssituation ab dem Jahr 2015 zu betrachten. Zudem hat es eine Reihe von Abhilfemaßnahmen und Verbesserungen hervorgehoben, die teilweise bereits umgesetzt seien. Ob und inwieweit die ergriffenen Maßnahmen in der Praxis wirken, wird der Bundesrechnungshof mit weiteren Prüfungen untersuchen.

In seiner Stellungnahme schließt sich das BMI den Würdigungen des Bundesrechnungshofes nur zum Teil an. Insgesamt wollen BMI und BAMF den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aber folgen.

1 Vorbemerkungen

1.1 Anlass und Gegenstand der Prüfung

Vor dem Hintergrund des insbesondere im Jahr 2015 stark erhöhten Zustroms von Asylsuchenden nach Deutschland prüften wir die Durchführung des Asylverfahrens. Aus seinerzeit aktuellem Anlass konzentrierte sich diese Prüfung auf strukturelle Fragen bekannt gewordener Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

In der vorliegenden Prüfungsmitteilung befassen wir uns in erster Linie mit den Fragen,

- warum die Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen offenbar über einen längeren Zeitraum ohne Konsequenzen geblieben sind,
- wie das BAMF und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mit den Unregelmäßigkeiten umgegangen sind, als diese sukzessive bekannt wurden, und
- welche Konsequenzen das BMI und das BAMF gezogen haben, um eine ordnungsmäßige und einheitliche Anwendung des Asylrechts sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz). Zu seinen Aufgaben gehört es nicht, Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten zu verfolgen und hierfür relevante Sachverhalte zu ermitteln. Dies ist Aufgabe der zuständigen Verwaltungsbehörde oder Staatsanwaltschaft. Die Staatsanwaltschaft Bremen ermittelt im Zusammenhang mit den Unregelmäßigkeiten. Wir prüften daher weder in der Außenstelle Bremen noch untersuchten wir einzelne Asylentscheidungen. Sachverhaltsgrundlage war für uns die Aufarbeitung durch die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung, insbesondere die Berichte der Internen Revision des BAMF (IR-BAMF).[1] Die geprüften Stellen haben darauf hingewiesen, dass es sich bei der Aufarbeitung der Geschehnisse in Bremen um einen dynamischen, noch nicht abgeschlossenen Prozess handele. Es könne daher nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Sachverhalte bekannt würden.

[1] In Tz. 5.1 gehen wir darauf weiter ein.

Mit weiteren Aspekten und grundsätzlichen Fragen der Organisation des Asylverfahrens befassen wir uns in anderen Prüfungen.

1.2 Flüchtlingslage und Zahl der Asylanträge

Nach vorherigem Rückgang nahm die Zahl der in Deutschland Asyl suchenden Menschen bereits seit Ende des letzten Jahrzehnts wieder zu. So stieg die Zahl der jährlichen Asylanträge von rund 28 000 im Jahr 2008 auf rund 203 000 im Jahr 2014.[2] Auf dem vorläufigen Höhepunkt der Fluchtbewegungen nach Europa kamen im Jahr 2015 rund 890 000 Asylsuchende nach Deutschland.[3] Weil das BAMF aufgrund der hohen Zahl nicht alle Asylanträge zeitnah annehmen konnte, lag deren Zahl im Jahr 2015 bei rund 477 000. Infolge des Rückstandes erreichte dieser Wert im Folgejahr 2016 (trotz wieder zurückgehender Flüchtlingszahlen) mit rund 746 000 Anträgen seinen Höhepunkt. Seitdem ist die Zahl der Asylanträge insgesamt rückläufig; im Jahr 2017 betrug sie rund 223 000.

Dem BAMF war es nicht möglich, Asylanträge in einem angemessenen Zeitraum zu bearbeiten. Bis Ende September 2016 hatten sich rund 579 000 Anträge aufgestaut, über die noch nicht entschieden war.[4] Diesen Antragsstau hat das BAMF inzwischen weitgehend abgebaut. Ende Juli 2018 standen noch Entscheidungen über 57 273 Anträge aus.

2 Zuständigkeiten

2.1 BMI

Innerhalb der Bundesregierung ist das BMI für das Asylrecht zuständig. Das BAMF ist eine Geschäftsbereichsbehörde des BMI und untersteht seiner Dienst- und Fachaufsicht.

Für die Dienstaufsicht sind im BMI Organisationseinheiten[5] für Personal, Haushalt und Organisation zuständig. Beispielsweise obliegt die Dienstaufsicht in Disziplinarangelegenheiten der Arbeitsgruppe (AG) ZI1.[6]

---

[2] Zu diesen und den im Folgenden genannten Asylantragszahlen siehe BAMF (Hrsg.), Schlüsselzahlen Asyl 2017.

[3] Pressemitteilung des BMI vom 30. September 2016.

[4] Zur Zahl der jeweils anhängigen Asylverfahren siehe die monatlichen Asylgeschäftsberichte des BAMF.

[5] Die Bezeichnungen der Organisationseinheiten bilden den Stand von Juli 2018 ab.

[6] Personalangelegenheiten, Personalentwicklung (außer Bundespolizei) und Personalausgaben BMI und Geschäftsbereich.

Die Fachaufsicht wird im BMI grundsätzlich von den Fachabteilungen wahrgenommen. Das Aufgabenspektrum des BAMF führt dazu, dass die Fachaufsicht auf verschiedene Organisationseinheiten in vier Fachabteilungen des BMI verteilt ist:

- Für die Durchführung von Asylverfahren (einschließlich der Prozessführung in Asylsachen) übt die AG M4[7] (Asylrecht und Asylverfahren) die Fachaufsicht über das BAMF aus. Weitere wesentliche Aufgaben der AG M4 sind: Beteiligung an der Gesetzgebung, Terminvorbereitungen (Leitungs-, Ressortbesprechungen, Arbeitsgruppensitzungen, Ausschüsse usw.), Bearbeitung von parlamentarischen Anfragen, Presseanfragen, Petitionen und Eingaben sowie die Betreuung von Gerichtsverfahren.
- Die Interne Revision des BMI (IR-BMI) unterstützt die Hausleitung bei der Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht. Außerdem nimmt sie die Fachaufsicht über die Innenrevisionen der Geschäftsbereichsbehörden wahr.[8]

Gemäß § 5 Absatz 2 Asylgesetz (AsylG) bestellt das BMI die Leitung des BAMF, die ihrerseits für die ordnungsgemäße Organisation des Asylverfahrens zu sorgen hat.

2.2 BAMF

Das BAMF ist zuständig für Asylverfahren. Es ist dezentral organisiert. Seine Zentrale ist in Nürnberg. Im März 2018 hatte das BAMF in allen Bundesländern insgesamt 60 Außenstellen[9] und Ankunftszentren eingerichtet. Es gliederte sich in acht Abteilungen. Die für die Grundlagen des Asylverfahrens zuständige Abteilung gab u. a. die Dienstanweisungen Asyl und Asylverfahrenssekretariat heraus. In diesen sind sämtliche Bearbeitungsschritte des Asylverfahrens geregelt. Die Asylverfahren selbst bearbeiteten drei regional gegliederte Abteilungen. Die Außenstellen und die Ankunftszentren waren Referate dieser Abteilungen.

---

[7] Im maßgeblichen Prüfungszeitraum änderte sich die Bezeichnung der AG M4 (bis zum 31. Januar 2016: Referat MI4, seit 1. Februar 2016: Referat M4, seit 15. April 2016: AG M4). Zur besseren Lesbarkeit verwenden wir im Weiteren ausschließlich die Bezeichnung AG M4.

[8] Ziffern 1 und 3 Absatz 2 Revisionsordnung für die Interne Revision im BMI, Stand: 1. Februar 2012.

[9] Die Außenstellen verfügen über einen Asyl- und teilweise einen Integrationsbereich. In einigen Außenstellen werden nur Integrationsmaßnahmen bearbeitet. Diese bezeichnet das BAMF als Regionalstellen.

In den Außenstellen und Ankunftszentren[10] führt das BAMF die Asylverfahren durch. Sie bearbeiten in der Regel nur bestimmte Herkunftsländer oder Fallgestaltungen, die sich insbesondere durch regionale (z. B. bei der Verteilung der Flüchtlinge) oder aus fachlichen (z. B. bei unbegleiteten Minderjährigen) Besonderheiten ergeben. Für die überregionale Prozesssteuerung der Asylverfahren hatte das BAMF eine Gruppe[11] eingerichtet.

Wegen der stark gestiegenen Zahl von Asylsuchenden passte das BAMF seine Organisation mehrfach an. Sein Stellenbestand verdreifachte sich nahezu von 2 233 (Ende 2014) auf 6 257 Stellen im Jahr 2016. Mit dem Bundeshaushalt 2018 hat das BAMF 1 675 zusätzliche Stellen erhalten; für 4 500 weitere Stellen ist die Befristung entfallen. Insgesamt stehen dem BAMF aktuell rund 7 900 Stellen dauerhaft zur Verfügung.

3 Asylverfahren

Die Gewährung von Flüchtlingsschutz ist im Wesentlichen im AsylG geregelt.

3.1 Ablauf des Asylverfahrens

Das Asylverfahren setzt einen Asylantrag voraus. Dieser ist grundsätzlich bei derjenigen Außenstelle des BAMF zu stellen, die der für die Aufnahme des Asylsuchenden zuständigen Aufnahmeeinrichtung[12] zugeordnet ist. Im Verfahren klärt das BAMF den Sachverhalt und erhebt die erforderlichen Beweise. Hierzu hat es den Asylsuchenden grundsätzlich persönlich anzuhören. Zudem ist die Identität der Asylsuchenden durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zu sichern (insbesondere Lichtbilder und Fingerabdrücke).

Das Asylverfahren läuft im Regelfall wie folgt ab:[13]

- Ankunft und Registrierung

Als Nachweis der Registrierung erhalten Asylsuchende einen Ankunftsnachweis. Dieser weist als erstes offizielles Dokument die vorläufige Aufenthaltsberechtigung nach und berechtigt zum Bezug staatlicher Leistungen.

---

[10] In Ankunftszentren sind anders als in Außenstellen auch Landeseinrichtungen (u. a. zuständig für ärztliche Untersuchungen) und örtliche Agenturen für Arbeit (Erstberatung zum Arbeitsmarktzugang) ansässig.

[11] Gruppe GA (Geschäftsprozesse Asyl- und Integrationsbereich), hier insbesondere das Referat GA 1 (Operative Steuerung Asylverfahren und Integration).

[12] Für die erste Unterbringung der Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen sind die Länder zuständig (§ 44 Absatz 1 AsylG).

[13] Vgl. BAMF (Hrsg.), Ablauf des deutschen Asylverfahrens (Stand: Oktober 2016, mit Änderungshinweisen vom 15. Februar 2018).

- Erstverteilung, Unterbringung und Versorgung

Die Asylsuchenden werden auf die Aufnahmeeinrichtungen der Länder verteilt, dort untergebracht und versorgt.

- Persönliche Asylantragstellung beim BAMF

Nachdem Asylsuchende den Asylantrag gestellt haben, erhalten sie eine Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung. Mit dieser können sie die Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts im Bundesgebiet zur Durchführung des Asylverfahrens nachweisen.

- Prüfung des sogenannten Dublin-Verfahrens

Das BAMF stellt fest, ob ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist. In der Folge kann es zur Überstellung von Asylsuchenden an den zuständigen Staat kommen.

- Persönliche Anhörung beim BAMF

Der Schwerpunkt liegt hier auf der Erforschung der individuellen Fluchtgründe und -geschichte der Asylsuchenden.

- Entscheidung des BAMF über den Asylantrag

Aus der Entscheidung des BAMF ergibt sich für die Asylsuchenden ein Bleiberecht oder die Ausreisepflicht.

- Ggf. Rechtsmittel gegen die Entscheidung

Wird ihr Asylantrag abgelehnt oder nur eine eingeschränkte Schutzform gewährt (z. B. subsidiärer Schutz), steht den Asylsuchenden hiergegen der Rechtsweg offen.

- Folgeverfahren

Weitere Verfahren können sich anschließen, insbesondere die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung. Zuständig sind in beiden Fällen die Ausländerbehörden. In die Zuständigkeit des BAMF fallen der Widerruf oder die Rücknahme eines gewährten Schutzes.

3.2 Entscheidungen im Asylverfahren

Die Entscheidung des BAMF über einen Asylantrag ergeht schriftlich und ist schriftlich zu begründen. Ist der Antrag zulässig, so entscheidet das BAMF, ob dem Asylsuchenden

- die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention[14] (i. V. m. §§ 3 ff. AsylG),
- der Schutz als Asylberechtigter nach Artikel 16a Absatz 1 Grundgesetz (i. V. m. § 2 AsylG) oder
- der subsidiäre Schutz nach § 4 AsylG zuerkannt wird.

Außerdem entscheidet das BAMF, ob Abschiebungsverbote nach dem Aufenthaltsgesetz vorliegen.

Ist keine der vorgenannten Schutzformen gegeben, wird der Asylantrag abgelehnt.

3.3 Aufgabenwahrnehmung durch die Außenstellen

Die Leitungen von Außenstellen und Ankunftszentren haben u. a. den Personaleinsatz zu planen und zu steuern, die Verfahrensabläufe zu organisieren, Arbeitsziele und Prioritäten festzulegen, Arbeitsergebnisse zu kontrollieren sowie die Dienst- und Fachaufsicht über die Beschäftigten auszuüben. Ihnen obliegen somit die klassischen Führungs- und Steuerungsaufgaben. Nicht zu ihren Aufgaben gehört es u. a., Asylanträge anzunehmen (Aktenanlage), Akten zu bearbeiten, Anhörungen durchzuführen, über Asylerst- und Asylfolgeanträge zu entscheiden sowie Bescheide zuzustellen.

Die Außenstellen und Ankunftszentren sind im Asylverfahrensbereich in das Asylverfahrenssekretariat und den Entscheidungsbereich untergliedert. Asylanträge anzunehmen und Akten zu bearbeiten, gehört neben anderen Aufgaben, z. B. die Antragstellenden erkennungsdienstlich zu behandeln und Bescheide zuzustellen, zu den Aufgaben des Asylverfahrenssekretariats (bürosachbearbeitende Tätigkeiten). Asylantragsteller anzuhören sowie über Asylerst- und Asylfolgeanträge zu entscheiden, obliegt dem Entscheidungsbereich (sachbearbeitende Tätigkeiten).

Während des laufenden Asylverfahrens kann die bearbeitende Außenstelle oder das Ankunftszentrum wechseln. Dies ist z. B. der Fall beim Wechsel des Aufenthaltsorts eines Asylbewerbers oder wegen des sachlichen Zusammenhangs, damit Verfahren zusammen bearbeitet werden können (z. B. bei Familien). Das BAMF kann die Bearbeitung aber auch anderen Außenstellen oder

[14] Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. II 1953, S. 560).

Ankunftszentren übertragen, um die vorhandenen Bearbeitungskapazitäten effizienter zu nutzen.

3.4 IT-Unterstützung der Asylverfahrensbearbeitung

Seit dem Jahr 2004 setzt das BAMF für die Asylverfahrensbearbeitung flächendeckend das IT-System MARiS ein.[15] Die Einführung und den Betrieb von MARiS, insbesondere die Vergabe der Benutzerrechte und die Protokollierung der Benutzerzugriffe, regelte das BAMF grundsätzlich in einer Dienstvereinbarung.

Die digitale Aktenbearbeitung mittels Workflow soll eine außenstellenübergreifende Verfahrensbearbeitung ohne zeitliche Verzögerungen ermöglichen. Um eine ortsunabhängige Bearbeitung zu gewährleisten, sah das Rollen- und Rechtekonzept für MARiS von Anfang an sehr weitreichende Zugriffs- und Bearbeitungsrechte vor. Danach waren die elektronischen Ablagen grundsätzlich allen MARiS-Nutzern zugänglich. Zuständigkeits- oder organisationsbezogene Beschränkungen waren technisch nicht vorgesehen. Die Asylverfahrensakten konnten bei einem Außenstellenwechsel den Bearbeitern der neuen Außenstelle oder dem Ankunftszentrum entweder (z. B. bei vorheriger Anforderung) elektronisch „*zugesendet*" oder von diesen direkt den elektronischen Ablagen entnommen werden. Eine technische Freigabe durch eine Kontrollinstanz oder die „*abgebende*" Stelle war bei dieser Aktenumverteilung nicht erforderlich.

Zur Unterstützung einer effizienten Bearbeitung ermöglichte MARiS es, einzelne Arbeitsschritte im Workflow zu umgehen oder zwischen Verfahrensarten zu wechseln[16]. Da dieses sogenannte freie Umprotokollieren erhebliche Auswirkungen u. a. auf die Datensicherheit haben kann, sah die Dienstvereinbarung vor, dass das Recht hierzu nur sehr restriktiv vergeben werden sollte. Wie viele Benutzer im Mai 2018 insgesamt das Recht zum freien Umprotokollieren hatten, wusste das BAMF nicht. Es ging von mehreren Tausend Berechtigten aus.

Ausschließlich lesende Zugriffe auf die Akten wurden nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Im März 2017 prüfte die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) beim BAMF die Abläufe im Asylverfahren. Mit Bericht

---

[15] Migration Asyl Reintegration Sicherheit.
[16] Z. B. vom sogenannten Dublin-Verfahren zum Asylverfahren.

vom September 2017 kritisierte sie u. a. die umfangreichen bundesweiten Zugriffsrechte, die fehlende Protokollierung lesender Zugriffe und fehlende Schutzmechanismen für besonders sensible Daten in MARiS.

3.5 Entscheidungsstatistik

Das BAMF dokumentiert die Ergebnisse seiner Entscheidungen im Asylverfahren und ermittelt eine sogenannte Gesamtschutzquote, u. a. auch für jede Außenstelle. Die Gesamtschutzquote zeigt das Verhältnis der positiven Entscheidungen zu allen Entscheidungen im Asylverfahren. Die Gesamtschutzquote kann nach Herkunftsländern der Antragstellenden ausgewertet werden.

4 BMI als Fachaufsichtsbehörde

Für die Durchführung des Asylverfahrens ist das BAMF zuständig; das BMI trägt als Fachaufsichtsbehörde Verantwortung.

4.1 Personelle Ausstattung der AG M4

Die Wahrnehmung einer effektiven Fachaufsicht erfordert eine angemessene Personalausstattung der zuständigen Organisationseinheit.

Die Zahl der in der AG M4 eingerichteten Funktionen (Dienstposten) blieb im Jahr 2015 unverändert, obwohl die Flüchtlingsaufnahme aufgrund steigender Asylbewerber- und Flüchtlingszahlen immer mehr in den Fokus von Politik und Öffentlichkeit gelangte. Beim BMI wurde zeitlich befristet eine Projektgruppe *Asylbewerber- und Flüchtlingsaufnahme* (PG AFA) eingerichtet.[17] Sie erarbeitete u. a. Vorschläge zur Neustrukturierung des Verfahrens zur Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen sowie den Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes.[18] Die in der PG AFA eingesetzten Beschäftigten waren zugleich auch in ihrer bisherigen Funktion tätig.

Aus Sicht der AG M4 habe ab Sommer 2015 für die Fachaufsicht aufgrund anderer Aufgaben nicht mehr ausreichend Zeit zur Verfügung gestanden. Von Januar 2016 bis Dezember 2017 verdoppelte sich die Zahl der in der AG M4

---

[17] Die PG AFA bestand in der Zeit vom 22. Juni bis zum 31. Oktober 2015. Sie hatte folgende Funktionsausstattung: 0,5 Leitung der PG, 0,5 stellvertretende Leitung der PG, 1,5 Referenten, 3 Sachbearbeiter. In der PG wurden Beschäftigte der Abteilungen M, V, B und Z eingesetzt.

[18] Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ist im Wesentlichen am 24. Oktober 2015 in Kraft getreten.

eingerichteten Funktionen von 5,5 auf 11.[19] Dies war zum einen auf eine aufgabenerweiternde organisatorische Änderung zurückzuführen.[20] Zum anderen erhielt das BMI zur Bewältigung der Flüchtlingslage mit dem Haushalt 2016 zusätzlich 30 – (zunächst) bis Ende 2018 befristete – Planstellen.[21] Die Verteilung dieser Stellen auf die Abteilungen legte die Hausleitung fest. Innerhalb der Abteilung oblag sie den jeweiligen Abteilungsleitungen. Die Abteilung M erhielt 12 der 30 Stellen, davon 3 die AG M4. Außerdem wurde die AG M4 durch weitere Beschäftigte verstärkt, zum Beispiel durch Abordnungen und kurzfristige Einsätze. So standen der AG M4 spätestens ab Januar 2016 über die vorgesehene Anzahl von Funktionen hinaus Beschäftigte zur Verfügung (siehe Anlage 1[22]).

Am Aufgabenzuwachs gemessen war die personelle Verstärkung aus Sicht der AG M4 nicht ausreichend. Ferner führten Personalwechsel dazu, dass zusätzlich zu den eigentlichen Aufgaben neue Beschäftigte einzuarbeiten waren. Mit der veränderten Flüchtlingslage sei die Zahl der terminlich gebundenen Aufgaben – insbesondere im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren[23] sowie Anfragen aus dem parlamentarischen Raum[24] – erheblich angestiegen.

Im Januar 2017 beantragte die AG M4 wegen dauerhafter Arbeitsüberlastung eine Organisationsuntersuchung mit dem Ziel, auf der Grundlage einer aktuellen Personalbedarfsermittlung eine angemessene Personalausstattung zu erhalten. Im April 2017 führte das Bundesverwaltungsamt eine Untersuchung der AG M4 durch. Ziel war, Vorschläge zu erarbeiten, wie die bestehende Überlastung des Arbeitsbereiches abgebaut werden könnte. Das Bundesver-

---

[19] Einzelheiten siehe Anlage 1, Tabelle 1.

[20] Mit Wirkung vom 15. April 2016 strukturierte das BMI die Abteilung M um. Es führte die Aufgabenbereiche des Referates M4 und die Aufgabe „Europäisches Asyl- und Flüchtlingsrecht einschließlich Dublin-Verfahren" aus dem Referat M5 zusammen. Die neu eingerichtete AG M4 hatte folgende Funktionsausstattung: 2 Referatsleitungen, 6 Referenten sowie jeweils 1 Sachbearbeiter und Bürosachbearbeiter.

[21] Insgesamt erhielt das BMI 40 Planstellen (10 ohne Befristung). Im parlamentarischen Verfahren für den Haushalt 2016 wurde die Stellenforderung mit Mehrbedarfen für die Bund-Länder-Koordinierung und die Fachaufsicht begründet. Mit dem Haushalt 2018 entfielen die kw-Vermerke für die Planstellen zur Bewältigung der Flüchtlingslage.

[22] Siehe Tabellen 2 und 3 (stichtagsbezogene Darstellung). Ausweislich des Kurz-Abschlussberichts der Organisationsuntersuchung gab es auch im Jahr 2015 personelle Verstärkung.

[23] Die AG M4 war seit 2015 an 15 Gesetzgebungsverfahren beteiligt, davon 6 als federführende Organisationseinheit. Einzelheiten siehe Anlage 2.

[24] In der Abteilung M sind für das Jahr 2016 insgesamt 326 Parlamentsanfragen (mit 1 739 Unterfragen) eingegangen. Im Jahr 2017 waren es 198 Parlamentsanfragen (mit 597 Unterfragen). Für einen erheblichen Teil dieser Anfragen war die AG M4 der Hauptadressat.

waltungsamt war nicht beauftragt, eine Aufgabenkritik und eine Personalbedarfsermittlung durchzuführen. Im Abschlussbericht vom 5. Mai 2017[25] ist die Fachaufsicht über das BAMF als eine der insgesamt acht Hauptaufgaben der AG M4 ausgewiesen. Für die Fachaufsicht schätzten die Beschäftigten der AG M4 den Anteil ihrer Arbeitszeit auf 10 bis 15 %, für die Hauptaufgabe Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren auf 50 bis 60 %. Zur Personalsituation stellte das Bundesverwaltungsamt eine seit dem Jahr 2015 anhaltend hohe Arbeitsbelastung mit Wochenend- und Mehrarbeit fest. Häufige Personalwechsel auf Referentenebene hätten zu einem erheblichen Verlust an Erfahrungswissen geführt. Im Abschlussbericht empfahl das Bundesverwaltungsamt, zu prüfen, inwieweit die AG M4 kurzfristig mit Referenten aus dem BAMF unterstützt werden könne. Dies käme auch der Fachaufsicht über das BAMF zugute.

Die Leitung der AG M4 gab uns gegenüber im Mai 2018 an, dass sie die Personalausstattung weiterhin nicht für ausreichend halte, um eine ordnungsgemäße und einheitliche Rechtsanwendung im BAMF zu gewährleisten.[26]

4.2 Fachaufsicht durch die AG M4

Für die Fachaufsicht gibt es allgemeine und BAMF-spezifische Regelungen. Auf deren Grundlage wurde die AG M4 tätig.

Regelungen für die Ausübung der Aufsicht über die Geschäftsbereichsbehörden hat das BMI in seiner Hausanordnung *Ausübung der Aufsicht über die Geschäftsbereichsbehörden des BMI* (Hausanordnung *Aufsicht*) festgelegt. Fachaufsicht ist die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Geschäftsbereichsbehörden zur Erfüllung ihrer Fachaufgaben. Sie beschränkt sich nicht auf eine nachträgliche Kontrolle. Vielmehr umfasst sie auch präventive Elemente, um Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und abwenden zu können. Die Bundesministerien haben umfassende Informations- sowie Einwirkungsrechte und -pflichten gegenüber ihren nachgeordneten Behörden.

Zu den Zielen der Fachaufsicht zählen u. a.

- die fehlerfreie und einheitliche Rechtsanwendung sowie Ermessensausübung,

---

[25] Kurz-Abschlussbericht.

[26] Im Mai 2018 war die Funktionenausstattung mit Ausnahme eines weiteren Bürosachbearbeiters unverändert. Eine Referatsleiter-, eine Referenten- und die Bürosachbearbeiter-Funktion waren nach wie vor bis zum 31. Dezember 2018 befristet.

- die hohe Qualität bei der Aufgabenerfüllung sowie
- die Minimierung der Risiken für das Gemeinwohl und politischer Risiken.

Als Instrumente der Fachaufsicht nutzte die für das Asylverfahren zuständige AG M4:

- Erlasse (z. B. zur Einführung bzw. Aufhebung schriftlicher Anhörungsverfahren für bestimmte Herkunftsländer),
- Weisungen (z. B. zu bestimmten Fragestellungen zu berichten, der Beantwortung von Anfragen aus dem parlamentarischen Raum zuzuarbeiten),
- seit dem Jahr 2017 Zielvereinbarungen[27] sowie
- Besprechungen (z. B. Video- und Telefonkonferenzen, Besuche).

Zur Fachaufsicht und zum Austausch über aktuelle Themen im Bereich Asyl vereinbarte die AG M4 z. B. ab Mitte 2016 einen regelmäßigen Jour Fixe mit dem BAMF. Ziel war im Wesentlichen, dass das BMI als Fachaufsichtsbehörde mehr Kenntnisse über Zielsetzungen und Zeitabläufe des BAMF erhalten sollte. Teilnehmer der grundsätzlich wöchentlichen Telefonkonferenzen waren der Leiter der AG M4 sowie Referentinnen und Referenten entsprechend ihrer fachlichen Zuständigkeiten. Vonseiten des BAMF nahmen die für Grundlagen des Asylverfahrens zuständigen Abteilungs-, Gruppen- und Referatsleitungen teil. Die Ergebnisse der Besprechungen wurden stichpunktartig protokolliert und den Teilnehmenden sowie im BMI den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der AG M4 zur Kenntnis gegeben.

Ein Konzept zur Ausübung der Fachaufsicht über das BAMF hatte die AG M4 nicht.[28]

4.3 Zusammenarbeit BMI und BAMF

Für die Ausübung der Fachaufsicht ist es erforderlich, dass die Aufsichtsbehörde über relevante Sachverhalte umfassend informiert wird.

Mit Erlass vom 8. November 2010 wies das BMI seine Geschäftsbereichsbehörden an, es über wichtige Ereignisse unverzüglich zu unterrichten. Wichtige

---

[27] Für den Abschluss und die Kontrolle der Zielvereinbarung ist die Fachaufsicht federführend zuständig. Für das Asylverfahren waren im Wesentlichen Ziele zur Quantität (z. B. zum Rückstandsabbau) und zur Verfahrensdauer festgelegt.

[28] Vgl. dazu auch Ziffer 3.4.1 Hausanordnung *Aufsicht*. Demnach kann sofern erforderlich ein Aufsichtskonzept für die Fachaufsicht erarbeitet werden.

Ereignisse sind danach alle Informationen, Erkenntnisse, Vorgänge und Ereignisse von grundsätzlicher politischer oder herausragender sachlicher Bedeutung, die z. B.

- einen politischen Bezug aufweisen und parlamentarische oder internationale Auswirkungen möglich erscheinen lassen,
- die öffentliche Sicherheit und Ordnung in erheblicher Weise beeinträchtigen können oder
- eine für das BMI und seinen Geschäftsbereich nachteilige Medienaufmerksamkeit erzeugt haben oder dies mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten lassen.

Am 3. Juli 2013 erinnerte das BMI seine Geschäftsbereichsbehörden an diese Erlasslage.

Über die Einleitung und den Abschluss eines Disziplinarverfahrens war die AG ZI1 unverzüglich zu unterrichten. Bei möglicher politischer Bedeutung des Verfahrens war sie zudem über alle wesentlichen Verfahrensschritte fortlaufend zu informieren. Auf diese Erlasslage zur Dienstaufsicht wies das BMI seine Geschäftsbereichsbehörden am 9. Juni 2017 hin. Das BAMF erinnerte es am 25. April 2018 noch einmal ausdrücklich an seine Berichtspflichten.

Nach der Vereinbarung zwischen BMI und BAMF zu Zielen und dem Arbeitsprogramm 2017 (Zielvereinbarung) vom März 2017 war dem fachaufsichtführenden Referat im BMI zeitnah und unaufgefordert bei außergewöhnlichen Vorkommnissen (wesentliche Angelegenheiten und Entwicklungen) in allen Aufgabenbereichen des BAMF zu berichten.

Auf Staatssekretärs-Ebene fanden seit Frühjahr 2017 regelmäßig – meist monatlich – Lagebesprechungen mit der Leitung des BAMF statt (sogenanntes Lagebild). An den Besprechungen nahmen vonseiten des BMI auch die jeweilig zuständigen Abteilungsleitungen und Fachreferate teil. Das BAMF informierte über die Zielerreichung und weitere bedeutende Arbeitsfelder.

5 Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen

Die IR-BAMF hat sich ab Anfang 2016 mit Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen befasst. Ihre Feststellungen hat sie in mehreren Berichten dargestellt. Neben den dort geschilderten Sachverhalten gab es – zum Teil auch schon früher – Indizien für Unregelmäßigkeiten in dieser Außenstelle.

5.1 Prüfungen der IR-BAMF

Die IR-BAMF untersuchte in mehreren Verfahren die Geschehnisse in der Außenstelle:

- Nach einem anonymen Hinweis auf Rechtsverstöße überprüfte die IR-BAMF Anfang 2016 insgesamt 26 Asylverfahren von überwiegend syrischen und irakischen Staatsangehörigen. Die Verfahren hatte die Leiterin der Außenstelle bearbeitet. In den Blick gerieten in diesem Zusammenhang auch zwei Rechtsanwaltskanzleien, die die Asylsuchenden in 19 bzw. 7 der überprüften Verfahren vertreten hatten.
- Nach anderen Hinweisen überprüften das Referat Qualitätssicherung Asyl und die IR-BAMF Mitte 2017 einen Einzelfall sowie eine Stichprobe von 55 weiteren Asylverfahren, die ebenfalls in der Außenstelle bearbeitet worden waren.
- Aufgrund der hierbei gewonnenen Erkenntnisse sowie weiterer interner und externer Hinweise erhielt die IR-BAMF Ende Oktober 2017 den Auftrag, den Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle nachzugehen. Die IR-BAMF wählte als Beginn des Untersuchungszeitraums den Jahresanfang 2013 und identifizierte zunächst bundesweit 4 568 Asylverfahren, bei denen die Asylsuchenden von einer der in den Blick geratenen Rechtsanwaltskanzleien vertreten worden waren. Hiervon wurden 161 Verfahren, die in der Außenstelle bearbeitet worden waren, vertieft geprüft.
- Unmittelbar im Anschluss ordnete die damalige Präsidentin des BAMF an, auch die übrigen 4 407 Verfahren zu überprüfen, an denen die genannten Anwaltskanzleien beteiligt waren.

5.1.1 Festgestellte Unregelmäßigkeiten

Die IR-BAMF beanstandete bei den Prüfungen der Außenstelle im Wesentlichen folgende Punkte:

- Zuständigkeit

In 89 % der bearbeiteten Asylverfahren war der Antrag bei einer anderen Außenstelle gestellt worden.

Zum Vergleich: In den anderen von der Überprüfung erfassten Organisationseinheiten lag diese Quote bei 3 %.

- Identitätsermittlung

Die Identität der Asylsuchenden wurde in 42 % der Verfahren nicht aufgeklärt. Vergleichsquote andere Organisationseinheiten: 9 %.

- Erkennungsdienstliche Behandlung

Die Asylsuchenden waren bis zur Erstellung der Bescheide in 32 % der Verfahren (noch) nicht erkennungsdienstlich behandelt worden.
Vergleichsquote andere Organisationseinheiten: 6 %.

- Plausibilität der Entscheidungen

73 % der getroffenen Entscheidungen, die zugunsten der Asylsuchenden ausfielen, wurden bei der Überprüfung als *„nicht plausibel"* eingestuft, z. B. weil die Identität sowie die Staats- und Volkszugehörigkeit nicht geklärt waren, der Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt war oder kein zulässiger Antrag vorlag. Vergleichsquote andere Organisationseinheiten: 23 %.

- Qualitätssicherung

81 % der Bescheide waren nicht von jeweils einer zweiten Person formell und materiell überprüft worden.
Vergleichsquote andere Organisationseinheiten: 44 %.

- Erhebliche materielle Mängel

Für 42 % der überprüften Bescheide schien wegen der festgestellten Fehler ein Widerruf oder eine Rücknahme geboten.
Vergleichsquote andere Organisationseinheiten: 6 %.

- Verfahrensbeteiligte

An 87 % der überprüften Verfahren war die Außenstellenleiterin persönlich beteiligt, indem sie z. B. Akten anlegte, Post bearbeitete, Empfangsbestätigungen versandte oder Bescheide zustellte. In den anderen Organisationseinheiten kam eine vergleichbare persönliche Beteiligung der Außenstellenleitung nur in Einzelfällen vor.

Neben der Leiterin bearbeiteten fünf Beschäftigte in der Außenstelle Bremen 94 % der überprüften Verfahren. Die (mindestens) 28 weiteren Entscheiderinnen und Entscheider der Außenstelle bearbeiteten zusammen lediglich 6 % der Verfahren mit Beteiligung der beiden Rechtsanwaltskanzleien.

- Schutzquote

Die IR-BAMF wies darauf hin, dass Asylsuchenden von der Außenstelle Bremen im Untersuchungszeitraum generell überdurchschnittlich häufig eine asylrechtliche Schutzform[29] zuerkannt wurde. Die sogenannte bereinigte[30] Gesamtschutzquote in den Jahren 2013 bis 2017 habe dort 80 % betragen, während sie im Bundesdurchschnitt bei 55 % gelegen habe.

5.1.2 Bewertung durch die IR-BAMF

Die IR-BAMF bewertete die Sachverhalte wie folgt:

- In der Außenstelle Bremen seien die Verfahren von Asylsuchenden, die von einer der beiden Rechtsanwaltskanzleien vertreten wurden, im gesamten Untersuchungszeitraum (d. h. seit Anfang 2013) systematisch bevorzugt behandelt und wohlwollend entschieden worden. Es seien Akten aus (elektronischen) Ablagen genommen oder bei anderen Außenstellen angefordert worden, um die Anträge positiv zu bescheiden.
- Die Bearbeitung vieler Verfahren in der Außenstelle Bremen sei formell und materiell fehlerhaft. Auch unter Berücksichtigung der internen Regelungen des BAMF zur Umverteilung von Akten sei der sehr hohe Anteil an Verfahren außergewöhnlich, bei denen der Antrag bei einer anderen Außenstelle gestellt worden war. Gleiches gelte etwa für die vielen unplausiblen Entscheidungen sowie für die deutlich erhöhte Schutzquote.
- Insgesamt hätten sich die Verdachtsmomente erhärtet, dass die Außenstellenleiterin in enger Zusammenarbeit mit (mindestens) fünf weiteren Beschäftigten der Außenstelle jahrelang massiv gegen geltendes Recht, Sicherheitsvorgaben und hausinterne Anweisungen verstoßen habe.

5.2 Weitere Hinweise auf Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle

Indizien für Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen und weiteren Außenstellen des BAMF waren nicht nur die Hinweise, aufgrund derer die IR-BAMF aktiv wurde, sondern auch

---

[29] Vgl. dazu Tz. 3.2.

[30] Anteil der Asylverfahren, in denen eine Schutzform zuerkannt wurde (Schutzquote) unter Außerachtlassung sogenannter formeller Entscheidungen (z. B. Entscheidungen nach dem Dublin-Verfahren, Verfahrenseinstellungen wegen Antragsrücknahme, Verfahrensablehnungen im Folgeantragsverfahren [vgl. § 71 AsylG]).

- Informationen von Beschäftigten des BAMF,
- Presseberichte,
- Forschungsergebnisse,
- Parlamentarische Anfragen und
- Gesamtschutzquoten.

5.2.1 Informationen von Beschäftigten des BAMF

Im Juli 2014 informierten Beschäftigte des BAMF die Zentrale über mögliche Unregelmäßigkeiten bei der Bearbeitung von Asylverfahren in der Außenstelle Bremen. Auslöser waren einzelne in einer anderen Außenstelle bearbeitete Asylverfahren, die beim zuständigen Verwaltungsgericht anhängig waren. Die Leiterin der Außenstelle Bremen habe in diesen Verfahren Abhilfebescheide erstellt. Der Leiter der anderen Außenstelle informierte den zuständigen Gruppenleiter in der Zentrale des BAMF darüber.

Im September 2014 diskutierten Außenstellen- und Gruppenleiter bei einer Dienstbesprechung die Entscheidungspraxis in der Außenstelle Bremen. Die Teilnehmenden konnten mögliche Unregelmäßigkeiten mit der anwesenden Leiterin der Außenstelle Bremen nicht klären.

Mitte des Jahres 2015 thematisierte der Leiter der anderen Außenstelle in einer Dienstbesprechung erneut die Verwaltungspraxis in der Außenstelle Bremen:

„Es sind zahlreiche Fälle bekannt, in denen es in der AS Bremen zu Bevorteilungen bei Entscheidungen über syrische Asylanträge (Dublin/SER[31]) kommt, in denen RA […] der Verfahrensbevollmächtige ist. Es ist zu prüfen, ob hier nach Recht und Gesetz entschieden oder eher sachfremde Erwägungen eine Rolle spielten und insofern die/der Korruptionsbeauftragte zu beteiligen ist. Beispielsfälle wurden GL […] und stv. AL […] zur Prüfung geschickt. Eine Rückmeldung erfolgte bisher nicht. Daher erfolgt mit diesem Protokoll erneute Vorlage an GL […]. In einem Telefonat weist Abt […] den RL […] an, dass das SER sehr großzügig ausgeübt werden soll. Problematisch sind hier Zweitanträge. Die Problematik konnte bisher nicht geklärt werden. Es ist zu klären, ob

[31] Die Abkürzung SER steht für Selbsteintrittsrecht: Ist ein Staat, in dem ein Asylbewerber ein Schutzgesuch stellt, für die Bearbeitung des Schutzgesuchs eigentlich nicht zuständig, kann er gleichwohl auf die Überstellung des Migranten an den zuständigen Staat verzichten und das Asylverfahren selbst durchführen.

die Bearbeitung nach „Bremer-Modell" als Standard oder doch als fehlerhaft zu bewerten ist."

Das Protokoll der Dienstbesprechung erhielt auch der zuständige Gruppenleiter.

5.2.2 Presseberichte

Im Januar 2015 berichtete eine Tageszeitung, dass über Asylanträge uneinheitlich entschieden werde, abhängig vom Ort der Antragstellung.[32] In einigen Ländern seien im Jahr 2013 z. B. fast die Hälfte der Asylanträge afghanischer Flüchtlinge abgelehnt worden. In Bremen seien es nur 21 % gewesen. Für die Hausleitung des BMI verfasste die AG M4 eine Stellungnahme zu dieser Presseberichterstattung: Das BAMF wirke durch zahlreiche Maßnahmen[33] auf eine einheitliche Entscheidungspraxis in den Außenstellen hin. Es untersuche abweichende Entscheidungsquoten. Für das Jahr 2014 laufe die Untersuchung. Grund für unterschiedliche Entscheidungsquoten sei in der Vergangenheit *„eine je nach Außenstelle unterschiedliche Zusammensetzung der Asylbewerber aus den jeweiligen Herkunftsstaaten*" gewesen. Aus Sicht des BAMF seien vor allem die Abweichungen bei afghanischen Asylbewerbern erklärungsbedürftig. In Hamburg und Bremen sei der Anteil alleinstehender junger Männer bei afghanischen Asylbewerbern besonders hoch. Deren Schutzquote sei deutlich niedriger als bei afghanischen Familien mit minderjährigen Kindern oder alleinstehenden Frauen.

5.2.3 Forschungsergebnisse

5.2.3.1 Forschungsbereich des BAMF

Im Juni 2015 beauftragte das BAMF seinen Forschungsbereich, die Asylentscheidungspraxis zu untersuchen. Hintergrund waren an das BAMF gerichtete Nachfragen zu Anerkennungszahlen und der Anerkennungspraxis in den Außenstellen. Ziel der Untersuchung war es, festzustellen, ob es

- bei den Entscheidungen über Asylanträge aus denselben Herkunftsländern zu wesentlichen Unterschieden zwischen den Außenstellen komme und

---

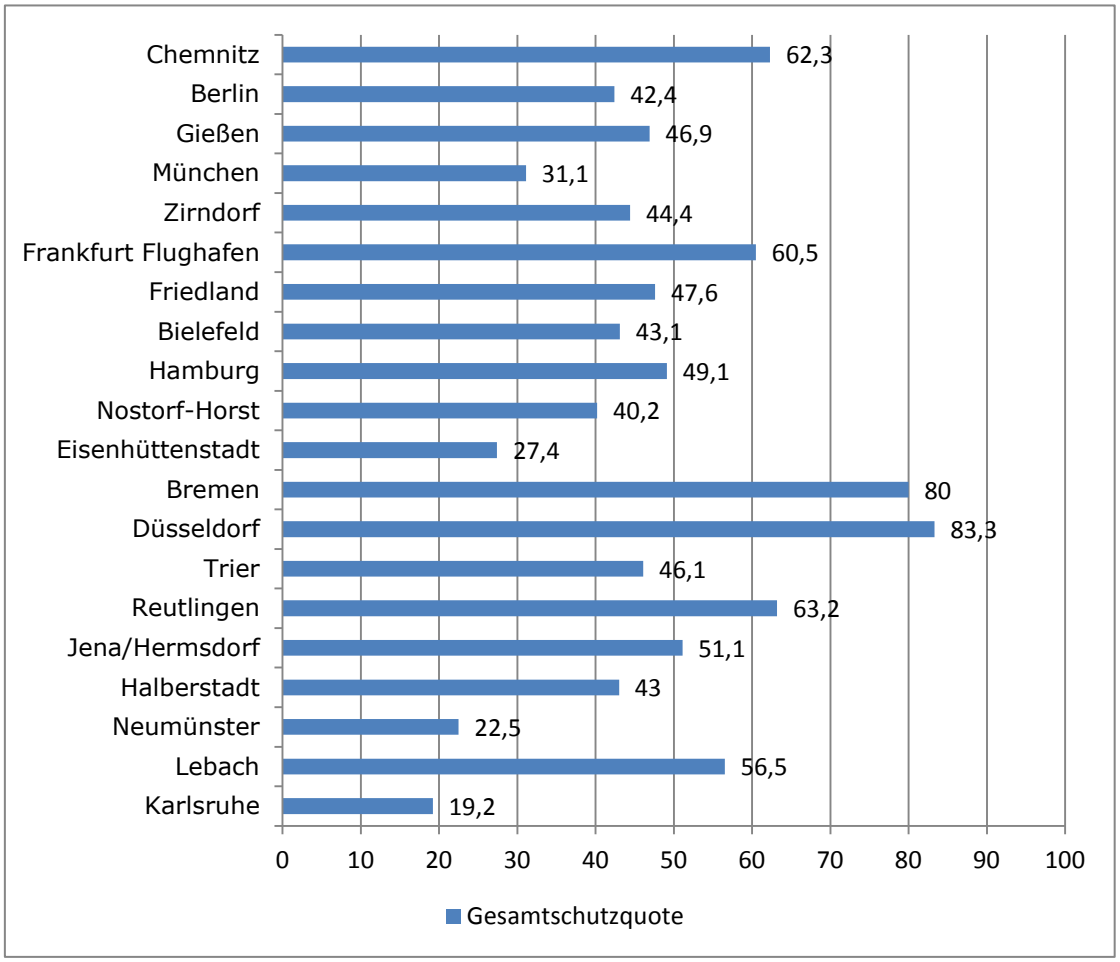
[32] https://www.welt.de/politik/deutschland/article136479315/So-unterschiedlich-bewerten-die-Laender-Asylantraege.html (abgerufen am 14. August 2018).

[33] Z. B. durch sogenannte Herkunftsländerleitsätze mit abstrakten Vorgaben zur Bewertung der im Asylverfahren vorgetragenen Sachverhalte, fortlaufende Schulung der Entscheider, Qualitätskontrolle durch die Außenstellenleitung.

- für den Ausgang eines Asylverfahrens einen Unterschied mache, welche Außenstelle den Asylantrag bearbeitet.

Das Forschungszentrum des BAMF fasste seine Ergebnisse im Februar 2016 zusammen.[34] Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass der Ausgang des Asylverfahrens auch davon abhänge, welche Außenstelle über den Antrag entscheide. Unabhängig von weiteren entscheidungsrelevanten Faktoren erkannten manche Außenstellen überdurchschnittlich häufig Asylanträge an. Exemplarisch stellte das Forschungszentrum für das Herkunftsland Afghanistan die Gesamtschutzquoten von Außenstellen, die mindestens 50 Asylanträge entschieden hatten, für das Jahr 2014 dar.

Gesamtschutzquoten der Außenstellen für das Jahr 2014 Herkunftsland Afghanistan (Angaben in %)



Quelle: Darstellung Bundesrechnungshof, Angaben aus „*Unterschiede in der Asylentscheidungspraxis – Ergebnisse der Analysen*".

[34] Unterschiede in der Asylentscheidungspraxis – Ergebnisse der Analysen.

Die durchschnittliche Gesamtschutzquote dieser Außenstellen betrug 56,2 % im Jahr 2014. Die Gesamtschutzquoten der einzelnen Außenstellen waren sehr unterschiedlich. Das Spektrum reichte von 19,2 % in Karlsruhe bis 80 % in Bremen und 83,3 % in Düsseldorf.

Das BAMF informierte die zuständige Staatssekretärin und die Leitung der Abteilung M des BMI im Februar 2016 über die Ergebnisse der Untersuchung. Die geplante weitergehende Untersuchung der Entscheidungspraxis führte das BAMF wegen Personalmangels zunächst nicht durch.

5.2.3.2 Universität Konstanz

Anfang 2017 veröffentlichte die Universität Konstanz eine Untersuchung zu Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich der Jahre 2010 bis 2015.[35] Der Bericht wies auf unterschiedliche Anerkennungsquoten in den Ländern hin. Insbesondere die Länder Bremen und Saarland würden höhere Anerkennungsquoten aufweisen.

In der Folge wies das BAMF Ende März 2017 in einer Pressemitteilung darauf hin, dass jedes Asylverfahren individuell und bundesweit auf gleicher Rechtsbasis geprüft und entschieden werde.[36] Jeder Schutzsuchende habe – egal an welchem Standort das Asylverfahren entschieden werde – die gleichen Chancen auf Anerkennung. Es würden nicht in jedem Land Verfahren von Asylbegehrenden aus jedem Herkunftsland bearbeitet. Auch könne die Gruppe der Asylantragsteller aus einem Herkunftsland sehr heterogen sein. Einfluss auf die Entscheidung könnten z. B. die Volksgruppenzugehörigkeit, die Religion oder andere Faktoren haben.

Die AG M4 bewertete im April 2017 die Untersuchung der Universität Konstanz. In diesem Zusammenhang erhielt sie Kenntnis von den Ergebnissen der BAMF-eigenen Forschung vom Februar 2016. Nach Auffassung des BMI wies die Untersuchung der Universität Konstanz teilweise grobe Fehler und falsche Annahmen auf. Allerdings habe auch der Forschungsbereich des BAMF im Februar 2016 erhebliche Unterschiede in der Entscheidungspraxis festgestellt, insbesondere bei komplizierten Fallgestaltungen. Die Aussagen in der Studie zu unterschiedlichen Schutzquoten bei einzelnen Herkunftsländern der Asylantragsteller in verschiedenen Ländern seien daher durchaus problematisch.

---

[35] Lisa Riedel und Gerald Schneider: Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquote von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010 – 2015.

[36] Pressemitteilung des BAMF vom 27. März 2017.

Auch im Hinblick auf eigene Feststellungen des BAMF könne nicht bestritten werden, dass die Schutzquoten erheblich divergieren.

5.2.4 Parlamentarische Anfragen

Zu den Entscheidungspraktiken im BAMF stellten Fraktionen des Deutschen Bundestages Anfragen an die Bundesregierung. Im August 2017 nahm z. B. die Fraktion DIE LINKE auf die Untersuchung der Universität Konstanz Bezug und stellte eine Kleine Anfrage zu Unterschieden in den Ländern in der Asylentscheidungspraxis des BAMF.[37] In ihrer Antwort[38] erläuterte die Bundesregierung u. a., dass nicht alle Außenstellen des BAMF gleichmäßig alle Herkunftsländer bearbeiteten. Zusätzlich wiesen die Außenstellen des BAMF unterschiedlich hohe Anteile von Dublin-Verfahren auf, sodass die Schutzquoten auch durch diesen Faktor variierten. Schließlich erforderten Asylverfahren grundsätzlich individuelle Einzelfallprüfungen. Auch bei gleichen Herkunftsländern könnten sich individuelle Umstände deutlich unterscheiden.

Im Zusammenhang mit der Beantwortung der Kleinen Anfrage bat die AG M4 im Oktober 2017 das BAMF, die Entscheidungspraxis in der Außenstelle Bremen zu untersuchen. Das BAMF befragte zu den hohen Gesamtschutzquoten die Außenstelle Bremen und beauftragte das Referat Qualitätssicherung mit einer Untersuchung. Die Außenstelle gab an, Bremen habe sich neben den Großräumen Oldenburg und Göttingen zum dritten Siedlungsschwerpunkt in Norddeutschland für Personen mit jesidischem Glauben aus dem nördlichen Irak und dem nördlichen Syrien entwickelt. Das habe zu einem „*Pull-Faktor*" geführt. Ferner habe eine flüchtlingsfreundliche Politik der Landesregierung diesen Faktor verstärkt. Der AG M4 erschienen die vorgetragenen Gründe für die hohe Schutzquote der Außenstelle Bremen plausibel. Am 18. Oktober 2017 bat die AG M4 das BAMF, die Schutzquoten in anderen Bundesländern und für andere Herkunftsländer zu prüfen und über das Ergebnis zu berichten. Das Referat Qualitätssicherung stellte in der Außenstelle Bremen viele „*Ungereimtheiten*" fest, die die IR-BAMF untersuchen werde. Darüber informierte das BAMF die AG M4 im Jour Fixe am 7. November 2017. Weitere Details teilte das BAMF nicht mit. Die AG M4 bat, weiter informiert zu werden und den Abschlussbericht zu übersenden. Beim nächsten Jour Fixe am 14. November 2017 erinnerte sie an den Abschlussbericht. Am 28. November 2017

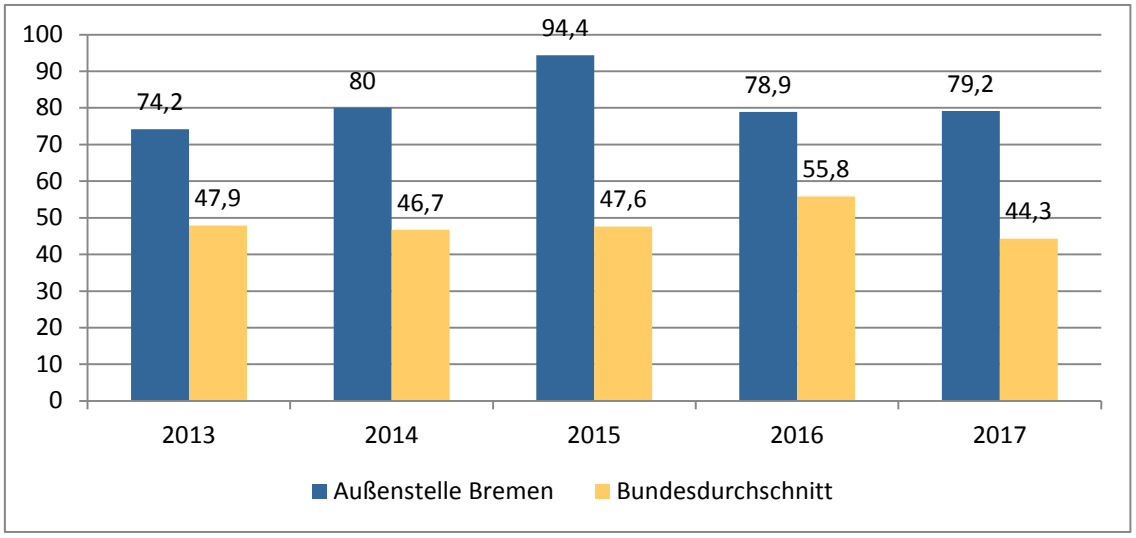
[37] Bundestagsdrucksache 18/13436.
[38] Bundestagsdrucksache 18/13670.

erörterten die Teilnehmer erneut die Entscheidungspraxis der Außenstelle Bremen, die auch bei sicheren Herkunftsländern hohe Schutzquoten aufweise. Die Teilnehmenden des BAMF informierten über Asylentscheidungen, die zum Teil ohne Anhörung getroffen worden seien. Die von der Qualitätssicherung untersuchten Verfahren seien der IR-BAMF mitgeteilt worden.

5.2.5 Gesamtschutzquoten in den Jahren 2013 bis 2017

Für die Herkunftsländer Afghanistan und Irak waren die Gesamtschutzquoten der Außenstelle Bremen auffällig hoch. Die folgenden Diagramme zeigen die Gesamtschutzquote im Vergleich zum Bundesdurchschnitt.

Herkunftsland Afghanistan
Gesamtschutzquote Außenstelle Bremen im Bundesvergleich
für die Jahre 2013 bis 2017 (Angaben in %)

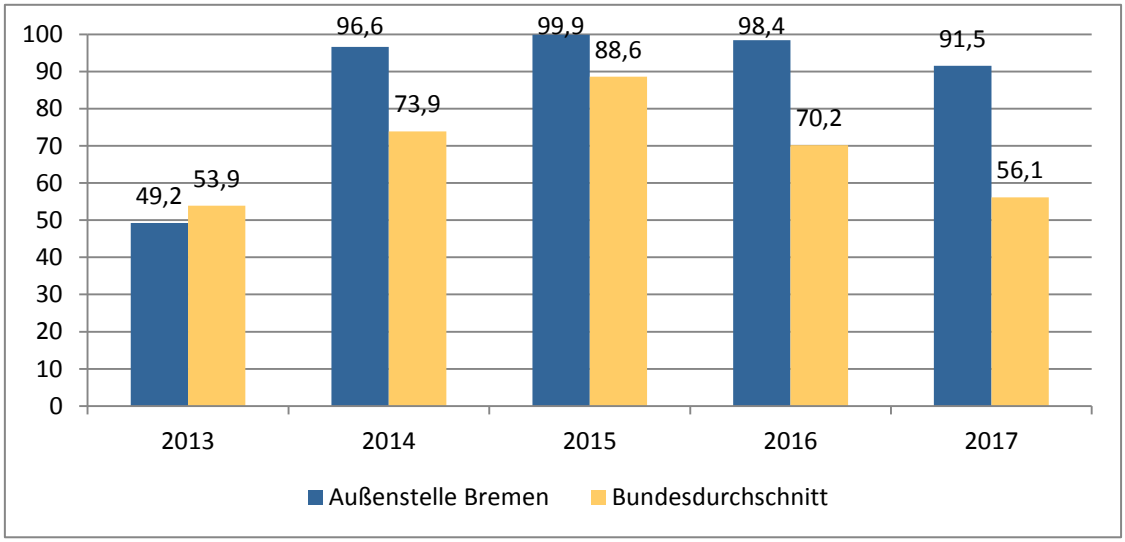


Quelle: Darstellung Bundesrechnungshof, Angaben des BAMF.

Die Gesamtschutzquote der Außenstelle war in allen Jahren deutlich höher als im Bundesdurchschnitt. Die Unterschiede betrugen in den Jahren 2014, 2015 und 2017 mehr als 30 Prozentpunkte. Die Außenstelle wies im Jahr 2015 mit 94,4 % die höchste Gesamtschutzquote aller Außenstellen auf.[39] Auch in den anderen Jahren gehörte sie stets zu den Außenstellen mit den höchsten Gesamtschutzquoten.

[39] Eine Außenstelle wies im Jahr 2015 eine Schutzquote von 100 % auf. Sie entschied jedoch nur über zwei Asylanträge von Antragstellern aus Afghanistan, sodass wir sie bei der vorliegenden Darstellung nicht berücksichtigt haben.

Herkunftsland Irak
Gesamtschutzquote Außenstelle Bremen im Bundesvergleich
für die Jahre 2013 bis 2017 (Angaben in %)



Quelle: Darstellung Bundesrechnungshof, Angaben des BAMF.

In den Jahren 2014 bis 2017 entschied die Außenstelle jährlich jeweils über mehr als 100 Asylanträge von Antragstellern aus dem Herkunftsland Irak. Im Jahr 2013 entschied sie nur über 63 Asylanträge, im Jahr 2015 über 1 128 Asylanträge. Mit Ausnahme des Jahres 2013 war die Gesamtschutzquote ebenso wie bei Antragstellern aus Afghanistan deutlich höher als im Bundesdurchschnitt, im Jahr 2017 mehr als 35 Prozentpunkte.

5.2.6 Berichte über Gesamtschutzquoten in den Außenstellen

Das BAMF musste dem BMI anhand der Gesamtschutzquoten über die Entscheidungspraxis der Außenstellen bis Anfang 2013 berichten. Bis zum Jahr 2013 legte es weisungsgemäß der AG M4 halbjährlich seine Statistik zu den zehn zugangsstärksten Herkunftsländern vor. Das BAMF

- zeigte dazu abweichende Entscheidungsquoten auf und
- benannte Gründe für die Abweichungen.

In seinen Berichten berücksichtigte das BAMF die Stellungnahmen der jeweiligen Außenstellen, grundsätzlich ohne diese zu benennen. Die AG M4 bat das BAMF in Einzelfällen um weitergehende Erläuterungen. Ziel der regelmäßigen Berichterstattung war, die Gründe zu analysieren und die Entscheidungspraxis durch verschiedene Maßnahmen (z. B. Arbeitsanweisungen, Entscheider-Tagungen) zu vereinheitlichen.

Die Berichtspflicht hob das BMI Ende März 2013 auf. Im Januar 2015 begründete es anlässlich der Presseberichterstattung über unterschiedliche Entscheidungsquoten hausintern die Aufhebung der Berichtspflicht: Das BAMF habe Abweichungen stets zufriedenstellend erklären können. Aufwendige Berichtspflichten sollten aufgrund der starken Arbeitsbelastung des BAMF möglichst reduziert werden. Dennoch ließ sich das BMI vom BAMF über das Ergebnis der Überprüfung abweichender Entscheidungsquoten für das Jahr 2014 berichten.

6 Zwischenfazit

Asylverfahren sind Einzelfallentscheidungen

Die Gewährung von Asyl, die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, die Gewährung von subsidiärem Schutz und die Feststellung von Abschiebungsverboten erfordern eine detaillierte und individuelle Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen in jedem Einzelfall. Dasselbe Herkunftsland unterschiedlicher Asylantragsteller führt nicht zwangsläufig zur selben Entscheidung. Die Gesamtschutzquoten in den einzelnen Außenstellen bezogen auf die Herkunftsländer müssen daher nicht zwingend identisch sein. Zu Recht wiesen BMI und BAMF darauf hin, dass unterschiedliche Gesamtschutzquoten in den Außenstellen bei denselben Herkunftsländern möglich sind, z. B. weil Antragsteller unterschiedlichen Volksgruppen angehören.

Auffälligkeiten nicht erkannt und hinterfragt

Auffällig sind jedoch die dargestellten deutlichen Unterschiede der Gesamtschutzquoten in den Außenstellen bei denselben Herkunftsländern über einen längeren Zeitraum. Besonderes erklärungsbedürftig ist eine Schutzquote auch dann, wenn die Zusammensetzung der Asylbewerber eigentlich ein gegenteiliges Ergebnis erwarten lässt. So war z. B. in Bremen die Schutzquote für afghanische Asylbewerber besonders hoch, obwohl dort überwiegend Asylverfahren alleinstehender Männer bearbeitet worden waren. Diese vom BAMF erkannten Auffälligkeiten deuten auf eine fehlende Einheitlichkeit der Rechtsanwendung hin. Diesen wäre nachzugehen gewesen. Allerdings verließen sich sowohl das BMI als auch das BAMF bei ihren Bewertungen und Berichten auf die Erklärungen der Außenstellen, ohne sie zu verifizieren. Ob die angeführten Ursachen tatsächlich zutrafen, blieb ungeklärt. Andere Erklärungen zogen BMI und BAMF nicht in Betracht, insbesondere unbewusste oder bewusste Verletzungen der gesetzlichen Regelungen durch die Außenstellen. Aufgrund der

hohen Zahl von neuen Beschäftigten im BAMF – die naturgemäß nicht über ein hohes Erfahrungswissen verfügen konnten – und der sehr hohen Antragszahlen sowie Bearbeitungsrückständen in Verbindung mit der komplexen Rechtsmaterie des Asylrechts drängte sich dies unserer Auffassung nach aber auf.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat nochmals den erheblichen Aufwand des BAMF für die Berichterstellung (s. Tz. 5.2.6) hervorgehoben. Zudem hätten die vorangegangenen Berichte keine Unregelmäßigkeiten zu Tage gefördert. Die Unregelmäßigkeiten hätten allein mit der Außenstellenstatistik methodisch nicht aufgedeckt werden können.

Das BMI hat eingeräumt, dass erhebliche Differenzen bei den Gesamtschutzquoten generell Anlass bieten, näher zu untersuchen, worauf diese Abweichungen zurückzuführen sind. Daher seien vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus den Vorkommnissen in Bremen u. a. Maßnahmen zur regelmäßigen Auswertung und Analyse der Schutzquoten eingeleitet worden.

Im BAMF sei ab September 2017 ein mehrstufiges Qualitätssicherungssystem für den Asylbereich eingeführt worden. Damit würden alle einzelnen Kernprozesse der Verfahrensbearbeitung betrachtet. Tragende Säulen des Qualitätssicherungssystems seien

- die dezentrale Qualitätssicherung,
- die zentrale Qualitätssicherung und
- die Interne Revision.

Hinzu träten weitere qualitätssteigernde Maßnahmen, darunter

- die Mitarbeiterqualifizierung,
- ein für das vierte Quartal 2018 geplantes IT-gestütztes Assistenzsystem für Anhörungen sowie
- organisatorische Veränderungen.

Ziel sei es, ein ganzheitliches Qualitätsdenken in der gesamten Organisation zu etablieren.

Abschließende Bewertung

Es ist zutreffend, dass die Berichte allein nicht die festgestellten Mängel offenbart hätten. Entscheidend ist jedoch, dass deutliche Unterschiede bei den Gesamtschutzquoten in verschiedenen Außenstellen bei denselben Herkunftsländern erklärungsbedürftig sind. Sie hätten folglich für BAMF und BMI Anlass sein müssen, näher zu untersuchen, worauf die Abweichungen zurückzuführen sind. Im Übrigen wurde die Berichtspflicht des BAMF zu den Gesamtschutzquoten im Mai 2018 wieder eingeführt (vgl. u. Tz. 7.5.4).

Die nunmehr eingeleitete regelmäßige Analyse der Schutzquoten ist aus unserer Sicht notwendig und begrüßenswert.

Ebenfalls ist die Einführung eines umfassenden und zugleich ausdifferenzierten Qualitätsmanagements im BAMF im Grundsatz zu befürworten. Ein funktionierendes Qualitätssicherungssystem sollte geeignet sein, Unregelmäßigkeiten wie in der Außenstelle Bremen zu verhindern oder zumindest frühzeitig aufzudecken. Das eingeführte System werden wir in einer weiteren Prüfung näher untersuchen.

BAMF reagierte nicht ausreichend auf Hinweise und Verfahrenslücken

Bereits Mitte des Jahres 2014 lagen konkrete Hinweise des Leiters einer Außenstelle vor. Explizit wies er auf mögliche Fehler in der Außenstelle Bremen hin. Diese Hinweise konnte das BAMF nicht aufklären, obwohl es die Leiterin der Außenstelle Bremen mit den Vorwürfen konfrontierte. Auch die im Sommer 2015 protokollierten eindeutigen Hinweise auf konkrete Rechtsverletzungen führten nicht zu angemessenen Kontrollen der Außenstelle. Schließlich verdichteten sich mit der Presseberichterstattung, den Forschungsergebnissen und den parlamentarischen Anfragen sowie den ersten Sachverhaltsermittlungen der IR-BAMF die Hinweise auf Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften.

Das BAMF reagierte auf all diese Alarmsignale nicht ausreichend. Nach unserer Einschätzung hätte es die Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle spätestens im März 2016 beenden und anschließend aufarbeiten müssen.

Außerdem begünstigte auch das IT-Verfahren MARiS die Entscheidungspraxis in der Außenstelle Bremen: Die Leiterin sowie weitere Beschäftigte der Außenstelle nutzten ihre umfangreichen Zugriffsrechte sowie das Recht zum freien Umprotokollieren, um bestimmte Akten gezielt an sich zu ziehen, vorgeschriebene Verfahrensschritte zu umgehen und Anträge positiv zu bescheiden. Sie

nutzten damit offensichtliche und bekannte Lücken von MARiS aus. Dies war nur möglich, weil das BAMF diese Sicherheitslücken aus Effizienzgründen von Anfang an in Kauf genommen hatte. Die mangelnde systemseitige Protokollierung lesender Aktenzugriffe dürfte die rasche Aufdeckung und Aufklärung des Ausmaßes der Manipulationen zusätzlich erschwert haben.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat geltend gemacht, zunächst sei es nur um den Vorwurf gegangen, die Außenstellenleiterin habe in wenigen Fällen Anträge außerhalb ihrer Kompetenz positiv beschieden. Zum damaligen Zeitpunkt seien somit weder das Ausmaß noch die strafrechtliche Relevanz des Fehlverhaltens erkennbar gewesen. Ende 2017 habe das BAMF dann auf Bitten der Staatsanwaltschaft personal- und dienstrechtliche Maßnahmen zurückgestellt, um weitere Ermittlungen nicht zu gefährden.

Weiterhin hat das BMI ausgeführt, aus einer chronologischen Betrachtung der Ereignisse werde deutlich, dass im Jahr 2016 sehr nachdrücklich gehandelt worden sei. Das BAMF räume jedoch ein, dass einzelne Hinweise von verschiedenen Seiten, die auch schon zuvor eingegangen waren, zunächst nicht in ihrer Tragweite und Gesamtheit, sondern nur einzeln für sich betrachtet worden seien. Daher sei im Rückblick nicht immer eine angemessene Reaktion erfolgt. Die Prozesse der Meldewege bei Verdachtsfällen seien aufgrund der Vorkommnisse in Bremen insgesamt neu geregelt und optimiert worden.

Abschließende Bewertung

Die Entgegnung des BMI bezieht sich hier überwiegend auf Aktivitäten des BAMF ab Januar 2016, nicht aber auf den Umgang mit den Hinweisen auf Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle vor dieser Zeit. Neue Sachverhalte zu Reaktionen des BAMF auf die sich verdichtenden Hinweise trägt das BMI nicht vor. Wir sehen daher keinen Anlass, von unserer Würdigung abzuweichen.

Bei seinem Umgang mit Hinweisen auf die Unregelmäßigkeiten räumt das BAMF nach Aussage des BMI Defizite ein. Wie das BMI zu dem Schluss gelangt, im Jahr 2016 sei dann „sehr nachdrücklich" gehandelt worden, ist angesichts des festgestellten Sachverhalts nicht nachvollziehbar. Die Verbesserung der Meldewegprozesse bei Verdachtsfällen ist zu begrüßen.

Fachaufsicht des BMI völlig unzureichend

Gemessen an den in seiner Hausanordnung *Aufsicht* festgelegten Zielen hat die Fachaufsicht des BMI über das Asylverfahren beim BAMF bei den Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen versagt.

Dem BMI

- hätten erhebliche Abweichungen bei der Schutzquote wie in der Außenstelle Bremen deutlich früher auffallen und
- es hätte den Auffälligkeiten konsequent nachgehen

müssen.

Die bis zum Jahr 2013 vom BAMF vorgelegten Berichte zur Entscheidungspraxis benannten die auffälligen Außenstellen zwar grundsätzlich nicht und gaben im Wesentlichen lediglich die von diesen angeführten Gründe für die Abweichungen wieder. Sie waren für die Fachaufsicht dennoch durchaus Anlass für Rückfragen. Asylverfahren haben Grundrechts- sowie eine hohe politische Relevanz und genießen in der Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit. Umso unverständlicher ist es daher, dass das BMI im März 2013 die Berichtspflicht des BAMF zu den Gesamtschutzquoten der Außenstellen aufhob. Damit nahm sich die Fachaufsicht eine wesentliche Erkenntnisquelle für Auffälligkeiten. Das Argument, die Arbeitsbelastung des BAMF verringern zu wollen, ist gegenüber dem Nutzen solcher Berichte nicht überzeugend. Stattdessen überließ das BMI dem BAMF, von sich aus auf Besonderheiten hinzuweisen. Eine über die allgemeinen Regelungen hinausgehende Weisung, die die Berichtspflichten im Einzelnen festlegte, hat die Fachaufsicht dazu nicht getroffen. Die Entscheidung, ob eine „Besonderheit" gegeben und in welcher Form die AG M4 zu dieser Thematik zu informieren war, überließ das BMI ebenfalls dem BAMF.

In der Folge wurde die Fachaufsicht im Herbst 2017 auch nur durch Zufall auf abweichende Schutzquoten in der Außenstelle Bremen aufmerksam. Die Abteilungsleitung 2 des BAMF informierte die AG M4 zwar mündlich über einen Bericht der Qualitätssicherung zu Asylverfahren der Außenstelle Bremen; Details zur Quote der mangelhaften Verfahren wurden jedoch nicht weitergeleitet. Die AG M4 gab sich damit zufrieden, obwohl

- bereits Anfang 2015 über Auffälligkeiten in der Außenstelle Bremen berichtet worden war und sie daraufhin das BAMF um einen Bericht zu den Schutzquoten für 2014 gebeten hatte und
- ihr seit April 2017 sowohl die BAMF-eigene als auch die Forschung der Universität Konstanz bekannt waren.

Bei der Ausübung der Fachaufsicht hätte die AG M4 die Bedeutung des Themas berücksichtigen und ihre rechtliche sowie die politische Verantwortung des BMI erkennen müssen. Sie hätte ihre Aufgaben und Risiken systematisch betrachten und den Inhalt, die Intensität sowie den Umfang der Beaufsichtigung in einem Konzept festlegen können. Die AG M4 hat dies versäumt.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat zurückgewiesen, als Fachaufsicht versagt zu haben. Es hat jedoch eingeräumt, dass die Fachaufsicht nicht mit der nach jetzigem Kenntnisstand erforderlichen Intensität und Qualität durchgeführt, sondern im Rahmen des tatsächlich Leistbaren ausgeübt worden sei. Maßgebend für das faktisch Mögliche seien die umfassende Aufgabenzuweisung und die auf dieser Basis durchgeführte Priorisierung der Aufgabenwahrnehmung gewesen. Mit den im Bereich des nationalen Asyl- und Flüchtlingsrechts eingesetzten vier Referenten im Jahr 2016 und drei Referenten im Jahr 2017 habe „die AG M4 die Fachaufsicht nur in einem bestimmten Rahmen durchführen" können.

Ein weiterführendes Konzept zur Ausübung der Fachaufsicht über das BAMF werde derzeit erarbeitet.

Abschließende Bewertung

Das umfassende Aufgabenspektrum und die beschränkte personelle Ausstattung der AG M4 sowie deren daraus resultierende hohe Arbeitsbelastung verkennen wir nicht. Gleichwohl ist nach dem festgestellten Sachverhalt zu konstatieren, dass der „Rahmen des tatsächlich Leistbaren" bzw. das „faktisch Mögliche" – wie das BMI selbst einräumt – vorliegend objektiv nicht ausreichten. Im Ergebnis war die Fachaufsicht über das Asylverfahren beim BAMF bezogen auf die Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen völlig unzureichend.

Mit dem angekündigten Fachaufsichtskonzept folgt das BMI unserer Empfehlung. Das Konzept sollte Inhalt, Umfang und Intensität der Fachaufsicht regeln.

Fachaufsicht des BMI personell nicht angemessen ausgestattet

Für eine erfolgreiche Fachaufsicht ist eine ausreichende Personalausstattung notwendig. Im Bedarfsfall ist mehr Personal einzusetzen oder die Aufgabenerledigung anders zu organisieren. Die Aufgabenverlagerung in Projektgruppen führt erfahrungsgemäß nur dann zu einer spürbaren Entlastung, wenn dort eingesetzte Beschäftigte von ihren bisherigen Aufgaben freigestellt sind. Das BMI hat zwar angesichts der Flüchtlingslage mehr Personal in der AG M4 eingesetzt. Es hat jedoch versäumt, zu hinterfragen, welche Funktionenausstattung angemessen gewesen wäre. Eine belastbare Grundlage für den dortigen Personaleinsatz hatte das BMI demnach nicht. Die Organisationsuntersuchung des Bundesverwaltungsamtes bestätigte, dass die personelle Ausstattung der AG M4 nicht ausreichend war, um das Aufgabenvolumen zu bewältigen. Auch aufgrund vorrangiger Aufgaben konnte die AG M4 die Fachaufsicht über das BAMF nicht im erforderlichen Umfang ausüben. Damit musste das BMI rechnen, weil es das Risiko einer unzureichenden Personalausstattung einging.

Im Ergebnis hat die AG M4 ihre Fachaufsicht über das Asylverfahren beim BAMF nicht hinreichend wahrgenommen. Andernfalls hätte sie abweichende Schutzquoten früher bemerken können und Auffälligkeiten entschiedener nachgehen müssen. Allgemeine Aufforderungen an das BAMF, über besondere Vorkommnisse zu berichten, reichen aus unserer Sicht insoweit nicht aus.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat zugestimmt, dass die sachgerechte Wahrnehmung der Fachaufsicht eine hinreichende Personalausstattung erfordert. Unstreitig sei auch, dass der notwendige Personalbedarf nach anerkannten Methoden zu ermitteln sei.

Es hat im Übrigen betont, dass es organisatorische, haushalterische und personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Stärkung der Fachaufsicht ergriffen habe. Zugleich hat es eingeräumt, es könne in der Rückschau unterschiedlich beurteilt werden, ob diese Maßnahmen ausreichend waren.

Abschließende Bewertung

Die Bemühungen des BMI zur Stärkung der Fachaufsicht verkennen wir nicht. Die von uns festgestellten, unbestrittenen Sachverhalte zur tatsächlichen Wahrnehmung der Fachaufsicht zeigen jedoch, dass diese Bemühungen im Ergebnis nicht ausreichten.

7 Umgang des BAMF und des BMI mit den Unregelmäßigkeiten

Als die Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen sukzessive bekannt wurden, haben sowohl BAMF als auch BMI nicht angemessen reagiert. Im Vordergrund standen Disziplinarmaßnahmen und Rücknahme oder Widerruf von einzelnen Asylentscheidungen. Ursachenforschung und Vorkehrungen zur Verhinderung ähnlicher Vorfälle wurden demgegenüber vernachlässigt.

7.1 Personalmaßnahmen

Das BAMF leitete mehrere Disziplinarverfahren ein. Die Dienstaufsicht im BMI unterrichtete es bis April 2018 nur sporadisch.

7.1.1 Erstes Disziplinarverfahren

Am 26. Januar 2016 ging bei der IR-BAMF und der IR-BMI über eine Ombudsperson des BMI ein anonymer Hinweis auf Rechts- und Verfahrensverstöße bei der Bearbeitung von Asylverfahren durch die Leiterin der Außenstelle Bremen ein. Nachdem die Ergebnisse der Überprüfung der IR-BAMF Ende März vorlagen, gab es mehrere Besprechungen – auch mit Beteiligung des seinerzeitigen Vizepräsidenten –, in denen über das weitere Vorgehen beraten wurde. Dabei wurde u. a. vorgeschlagen, der Leiterin der Außenstelle Bremen die Unterschrifts- und Entscheidungsbefugnis für „*Fälle aus dem arabisch/kurdisch/türkischen Bereich*“ zu entziehen. Der Vizepräsident entschied, dass zunächst ein Personalgespräch mit der Leiterin der Außenstelle geführt werden sollte, um sie mit dem Sachverhalt zu konfrontieren und diesen weiter aufzuklären.

Das Personalgespräch fand am 20. April 2016 statt. Die Leiterin der Außenstelle Bremen bestritt die gegen sie erhobenen Vorwürfe und erklärte, die Asylverfahren vor einer abschließenden Äußerung individuell prüfen zu wollen. Zur schriftlichen Stellungnahme wurde ihr eine Frist bis zum 31. Mai 2016 eingeräumt. Diese Frist wurde mehrfach verlängert, letztmalig bis zum 17. Juni 2016, ohne dass die Leiterin der Außenstelle eine schriftliche Stellungnahme abgab.

Im Juni 2016 empfahl die IR-BMI der IR-BAMF, ein Disziplinarverfahren vorzuschlagen. Das BAMF entband im Juli 2016 die Leiterin der Außenstelle Bremen von der Referats- und Außenstellenleitung, sperrte ihren MARiS-Zugang und setzte sie in eine andere Organisationseinheit um. Ihr Arbeitsplatz verblieb aus persönlichen Gründen in Bremen, allerdings nicht in den Räumen der Außenstelle.

Am 3. August 2016 leitete das BAMF mit dem Vorwurf, in 26 Asylverfahren gegen innerbehördliche Regelungen verstoßen und dabei auch mit Rechtsanwaltskanzleien rechtswidrig zusammengearbeitet zu haben, ein Disziplinarverfahren gegen die inzwischen mit anderen Aufgaben betraute[40] Leiterin der Außenstelle Bremen ein. Dieses schloss es im März 2017 ab. Wegen Dienstpflichtverletzungen in drei Asylverfahren kürzte es ihre Dienstbezüge um 10 % für die Dauer von 18 Monaten. Am Folgetag erhielt sie wieder einen Arbeitsplatz in den Räumen der Außenstelle Bremen; organisatorisch blieb sie einer anderen Organisationseinheit zugeordnet.

Die für Dienstaufsicht in Disziplinarangelegenheiten im BMI zuständige AG ZI1 erfuhr erst im März 2017 zufällig von diesem Disziplinarverfahren. Auf Nachfrage erhielt sie vom BAMF weitere Informationen. Am 10. April 2017 informierte das BAMF sie über den Abschluss des Verfahrens und legte die (noch nicht bestandskräftige) Disziplinarentscheidung vor.

7.1.2 Weitere Disziplinarverfahren

Nach erneuten Hinweisen im Juni und Juli 2017 folgten weitere Personalgespräche mit der Leiterin und mehreren Beschäftigten der Außenstelle. Während die Personalgespräche keine neuen Erkenntnisse brachten, stellten das Referat Qualitätssicherung Asyl und die IR-BAMF bei der Überprüfung der Verfahren die gleichen Auffälligkeiten wie schon Anfang 2016 fest. Hierüber informierte die IR-BAMF die Präsidentin am 18. Oktober 2017.

Eine Woche später gingen im BAMF jeweils ein weiterer interner und externer Hinweis ein, diesmal auf den Verdacht einer Urkundenfälschung bei einem in Bremen bearbeiteten Asylverfahren. Daraufhin erstattete das BAMF am 13. November 2017 Strafanzeige gegen Unbekannt bei der Staatsanwaltschaft Bremen.

---

[40] Zur besseren Lesbarkeit verwenden wir auch im Weiteren die Bezeichnung Leiterin.

Die Präsidentin entschied am 21. Dezember 2017, ein weiteres Disziplinarverfahren gegen die Leiterin der Außenstelle Bremen und andere Beteiligte einzuleiten. Allerdings bat die Staatsanwaltschaft Bremen das BAMF, *„etwaige disziplinarische oder sonstige personelle Maßnahmen*" aus ermittlungstaktischen Gründen vorerst zurückzustellen.

Die verdeckten Ermittlungen der Staatsanwaltschaft endeten am 18. April 2018 mit einer Hausdurchsuchung bei der Leiterin der Außenstelle. Am nächsten Tag untersagte das BAMF dieser bis auf Weiteres die Führung der Dienstgeschäfte und leitete am 21. April 2018 erneut ein Disziplinarverfahren gegen sie ein.

Ob das BAMF zwischen April 2017 und April 2018 die AG ZI1 über die weiteren Entwicklungen unterrichtete, ist im BMI nicht dokumentiert. Nach Aktenlage erfuhr diese hiervon erst am 23. April 2018 durch den Bericht der IR-BAMF. Auf Weisung der AG ZI1 leitete das BAMF am 4. Mai 2018 Disziplinarverfahren gegen fünf weitere Beschäftigte der Außenstelle Bremen ein.

Das BAMF richtete Ende Mai 2018 in der Zentralabteilung die Prüfgruppe Bremen ein. Diese sollte u. a. Personalgespräche vorbereiten, die Ergebnisse dieser Gespräche rechtlich bewerten und ggf. weitere Disziplinarverfahren einleiten.

7.1.3 Einbindung des BMI als Dienstaufsicht

Der AG ZI1 war im April 2017 bekannt, dass

- neben der Leiterin mindestens eine weitere Beschäftigte an den Unregelmäßigkeiten beteiligt gewesen sein soll,
- dem BAMF mehrere Beschwerdeschreiben – u. a. eines Landesministeriums – vorlagen,
- die Leiterin der Außenstelle umgesetzt worden war.

Sie maß diesem Disziplinarverfahren eine politische Bedeutung bei und erbat vom BAMF weitere Informationen. Sie wies zudem auf eine mögliche Presserelevanz hin und forderte das BAMF auf, sich mit dem Pressereferat des BMI abzustimmen. Die Entwicklungen im Bremer Verfahren *„wollte sie im Auge behalten*".

Nach Aktenlage stand die AG ZI1 erst ab Ende April 2018 in engem Kontakt zum BAMF, ließ sich über den aktuellen Stand und Details dieses und weiterer

Verfahren berichten und nahm direkten Einfluss auf weitere disziplinarrechtliche Ermittlungen.

7.2 Umgang mit internen Stellungnahmen

Interne Hinweise auf Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle verstand das BAMF nicht als Chance für eine transparente und zügige Aufklärung. Erst seit Juni 2018 untersuchte die IR-BAMF den internen Umgang mit Hinweisen auf Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen.

7.2.1 Empfehlung einer Personalratsvorsitzenden

Am 13. Februar 2017 empfahl die Vorsitzende eines Örtlichen Personalrats in einer E-Mail, die auch der Präsidentin zuging, bestimmte Asylverfahren zu überprüfen, die in Bremen entschieden worden waren. Hier solle das *„BAMF selber in die Prüfung von evtl. Widerrufen eintreten, bevor es das Bundesland macht und es wieder ‚Politgetöse' gibt*." Der zuständige Gruppenleiter erteilte daraufhin den Auftrag, in der Angelegenheit möglichst erst einmal *„vorsichtig nach[zu]bohren*" und *„‚geräuschlos' […] vor[zu]gehen*". Er wolle *„nicht, dass alles bis ins Detail geprüft wird*." Im Ergebnis wurden in diesem Zusammenhang Widerrufsprüfungen in rund 140 Asylverfahren veranlasst.

7.2.2 Bericht der Interimsleiterin der Außenstelle

Am 25. Februar 2018 sandte die interimsweise eingesetzte Leiterin der Außenstelle Bremen (Interimsleiterin)[41] einen eigeninitiativ erstellten 40-seitigen Bericht über zurückliegende Unregelmäßigkeiten bei der dortigen Bearbeitung von Asylverfahren an den Leiter operativer Bereich (LoB) des BAMF. Dieser gab den Bericht an den Vizepräsidenten weiter; am Folgetag leitete der Gruppenleiter Justiziariat den Bericht der Staatsanwaltschaft Bremen zu. Zu diesem Zeitpunkt wurden weder die Präsidentin des BAMF noch das BMI informiert. Am 28. Februar 2018 fand ein Personalgespräch des Vizepräsidenten, des LoB und weiterer Beschäftigter der BAMF-Zentrale mit der Interimsleiterin statt. Diese wurde dabei ausdrücklich darauf hingewiesen, *„dass eigene Ermittlungen […] nicht gehen*". Die Vorgänge in der Außenstelle Bremen stellten ein sehr hohes Risiko für die Reputation des BAMF dar. In diesem Zusammenhang solle *„niemand in Misskredit gebracht werden*". Wenn der Interimsleiterin *„Dinge*" auffielen, *„die in der Vergangenheit nicht ordnungsgemäß gelaufen*

[41] Die Interimsleiterin war ab Januar 2018 in der Außenstelle Bremen eingesetzt.

seien", solle sie diese an den Gruppenleiter Justiziariat weitergeben, *„und zwar ohne eigene Vermerke oder Wertungen*", weil letztere ihr nicht zustünden.

Das BMI (AG M4) und die Präsidentin erfuhren von dem gesamten Vorgang am 30. April 2018 im Zusammenhang mit einem weiteren Bericht der Interimsleiterin. Daraufhin veranlasste die Präsidentin, dass die IR-BAMF diese Berichte erhielt.

7.3 Überprüfung von Asylverfahren

Die Berichte der IR-BAMF waren Anlass, den Umfang der zu überprüfenden Asylverfahren mehrfach auszuweiten. Zudem ließ das BAMF die Zahlungsvorgänge der ehemaligen Außenstellenleitung Bremen einzeln und vertieft prüfen.

Die Präsidentin des BAMF ordnete am 21. Dezember 2017 u. a. an,

- alle Verfahren mit Beteiligung der Rechtsanwaltskanzleien,
- Widerrufe und Rücknahmen der entsprechenden Asylbescheide und
- das Qualitätssicherungssystem

zu prüfen.

Am 11. Mai 2018 legte die IR-BAMF ihren bisher umfassendsten Bericht zu den Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen vor. Daraufhin wies die Präsidentin des BAMF zwei Tage später u. a. die Überprüfungen zahlreicher weiterer Asylentscheidungen an:

- alle Asylverfahren seit dem Jahr 2000[42], die in der Außenstelle Bremen entschieden und bei denen eine Schutzform zuerkannt wurde (rund 18 000),
- repräsentative Stichproben von negativen und positiven Entscheidungen aller Organisationseinheiten, deren Schutzquoten signifikante Abweichungen von der Referenzschutzquote[43] aufweisen (zunächst[44] rund 17 000) und

---

[42] Aufgrund eines datenschutzrechtlichen Auswertungsverbotes wurden nur Verfahren seit dem Jahr 2006 überprüft.

[43] Die Referenzschutzquote bewertet den in der Organisationseinheit entschiedenen Herkunftsländermix mit der für das jeweilige Herkunftsland im Bundesschnitt geltenden Schutzquote und ermittelt so einen neuen Mittelwert.

[44] Hierbei handelt es sich um eine Daueraufgabe.

- die Notwendigkeit von Widerrufen oder Rücknahmen in allen Verfahren, die die IR-BAMF bereits untersucht hatte (rund 4 500).

7.4 Asylverfahrensbearbeitung

Bei der Asylverfahrensbearbeitung lag der Fokus des BAMF zunächst auf der Steigerung der Bearbeitungszahlen. Erst durch den Druck externer und interner Untersuchungen schenkte es den vorhandenen Lücken und Mängeln seine Aufmerksamkeit.

Um den erheblichen Bearbeitungsrückständen entgegenzuwirken, hatte das BAMF bereits im Herbst 2016 mit einer systematischen bundesweiten Umverteilung von Akten begonnen. Mit diesem sogenannten Marktplatzsystem wollte es die Auslastung seiner Organisationseinheiten verbessern und schneller über entscheidungsreife Asylanträge entscheiden. Eine zentrale Stelle im BAMF verwaltete mit Übersichtslisten die Aktenumverteilung zwischen den Außenstellen. Diese sollten entscheidungsreife Vorgänge melden, auf allgemein zugänglichen elektronischen Ablagen einstellen und die ihnen zur Bearbeitung zugeteilten Akten selbstständig dort herausnehmen. Technische Anpassungen im Workflow waren dafür nicht erforderlich.

Zur Aufarbeitung der Feststellungen der BfDI beauftragte die Präsidentin des BAMF im Dezember 2017 eine Arbeitsgruppe, das Rechte- und Rollenkonzept zu evaluieren und zu überarbeiten. Deren Einrichtung stand in keinem direkten Zusammenhang mit dem Bekanntwerden der Auffälligkeiten in der Außenstelle. Die Arbeitsgruppe wurde von der BfDI beraten und legte im Mai 2018 der Leitung des BAMF ihre Ergebnisse vor. Danach konnten Änderungen frühestens im November 2018 in einer neuen MARiS-Version umgesetzt werden.

Aufgrund der Berichte der IR-BAMF traf die Präsidentin des BAMF Anordnungen zu MARiS. Insbesondere sollten Vorkehrungen gegen Manipulationen im IT-System geprüft und das Recht zum freien Umprotokollieren auf das notwendige Maß eingeschränkt werden. Außerdem würden seit März 2018 alle lesenden Zugriffe auf Asylverfahrensakten auswertbar protokolliert. Im April 2018 wies das BAMF alle Außenstellen an, beim Umverteilen von Akten eine zentrale Stelle zu informieren. Diese Verfahrensweise wurde zusammen mit einem zentralen Kapitel zur „örtlichen Bearbeitungszuständigkeit" auch in die Dienstanweisung Asyl aufgenommen. Anfang Juni 2018 ordnete das BAMF an, die Berechtigung zum freien Umprotokollieren umgehend von insgesamt

mehreren Tausend auf maximal drei Beschäftigte je Organisationseinheit einzuschränken. Ende Juni 2018 bezifferte das BAMF die Zahl der Beschäftigten mit diesem Recht auf 224, darüber hinaus hätten mehr als 5 700 Benutzer das Recht, beschränkte, vordefinierte Prozessschritte umzuprotokollieren. Auch werde nunmehr beim Umprotokollieren das Vier-Augen-Prinzip gewahrt. Technische Anpassungen im IT-System gingen mit diesen Verfahrensänderungen nicht einher.

7.5 Fachaufsicht durch das BMI

Erst seit dem Frühjahr 2018 ergriff das BMI als Fachaufsichtsbehörde aktiv Maßnahmen. Seitdem informierte das BAMF das BMI regelmäßig.

7.5.1 Erinnerungen an Berichtspflichten

Anlässlich des Jour Fixe am 6. Februar 2018 bat die AG M4 das BAMF dringend darum, „*Fälle, die ggf. öffentlichkeitswirksam oder in anderer Weise von besonderer Relevanz sind*", an die AG M4 bzw. an das Lagezentrum des BMI zu übermitteln. Am 27. Februar 2018 bat die AG M4, das BMI vorab über politisch brisante „*Fälle und Sachverhalte*" zu informieren. Das BAMF sagte dies zu.

7.5.2 Erstmalige umfassende Unterrichtung durch das BAMF

Auf Anforderung der AG M4 legte das BAMF dem BMI erstmalig am 20. April 2018 einen Bericht über die Vorkommnisse in der Außenstelle Bremen vor. Bis dahin hatten verschiedene Organisationseinheiten im BMI zu unterschiedlichen Zeitpunkten einzelne Hinweise und Informationen zu dieser Thematik. So erhielt die IR-BMI z. B. nachrichtlich die Hinweise, die bei der Ombudsperson eingingen. Ebenfalls nachrichtlich erhielt sie Sachstandsmitteilungen der IR-BAMF an die Ombudsperson. Am 16. Januar 2018 informierte die IR-BAMF mündlich über das Ergebnis ihrer „*Ad-hoc-Prüfung*" sowie den Sachstand und verwies auf die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen. Den Abschlussbericht vom 19. Dezember 2017 übermittelte das BAMF erst auf explizite Anforderung der IR-BMI im April 2018.

7.5.3 Laufende Unterrichtung

Ab dem 27. April 2018 berichtete die Präsidentin des BAMF dem BMI wöchentlich über aktuelle Entwicklungen bei der Aufbereitung der Geschehnisse in der Außenstelle Bremen (z. B. über Personalmaßnahmen einschließlich Disziplinarverfahren, interne Prüfungen mit Ergebnissen und Sachstandsmitteilungen,

Dienstanweisungen, Auswertungen zu Schutzquoten, Abhilfeentscheidungen). Im Übrigen berichtete das BAMF anlassbezogen sowohl nach Aufforderung als auch eigeninitiativ.[45]

7.5.4 Wiedereinführung der Berichtspflicht zu den Gesamtschutzquoten

Die AG M4 will künftig die Entscheidungspraxis der Außenstellen des BAMF wieder genauer prüfen. Daher führte sie am 15. Mai 2018 die im Jahr 2013 aufgehobene Berichtspflicht zur Entscheidungspraxis der Außenstellen wieder ein. Das BAMF soll jeweils im Januar und Juli für das vergangene Halbjahr berichten.[46] Zunächst erhielt die AG M4 eine vertiefte statistische Auswertung zu den Schutzquoten nach Herkunftsländern für die Jahre 2013 bis 2017. Das BAMF benannte auffällige Außenstellen. Im Juni 2018 berichtete es dem BMI über die Gesamtschutzquoten für den Zeitraum Januar bis April 2018. Es erläuterte unterschiedliche Schutzquoten der Außenstellen detailliert und bezog sich dabei auf die Erklärungen der jeweiligen Außenstellen. Ob diese Erklärungen stichhaltig seien, lasse sich nur durch eine repräsentative Stichprobenprüfung feststellen. Künftig solle eine derartige Stichprobenprüfung in jedem Quartal durchgeführt werden. Die Prüfung der Außenstellen aufgrund abweichender Referenzschutzquoten habe erstmalig zum Juni 2018 begonnen.

7.5.5 Aussetzung der Asylentscheidungen in der Außenstelle

Am 23. Mai 2018 wies der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat das BAMF an, dass in der Außenstelle Bremen bis auf Weiteres nicht über Asylanträge entschieden werden dürfe. Außerdem ordnete er weitere qualitätssichernde Maßnahmen an.

7.6 Ursachenforschung

Um zielgerichtete Maßnahmen ergreifen zu können, die vergleichbare Unregelmäßigkeiten künftig verhindern, ist es erforderlich, die Ursachen zu kennen.

7.6.1 BAMF

Die IR-BAMF konzentrierte sich bei ihren Prüfungen auf die folgenden Punkte:

- außenstellenübergreifende Verfahrensbearbeitung,

---

[45] Z. B. zur Beantwortung von Anfragen aus dem parlamentarischen Raum oder Presseanfragen.

[46] Statistik zu einzelnen Herkunftsländern und Analyse der Abweichungen.

- Bevorzugung von Antragstellenden,
- Einhaltung von Qualitätsstandards und
- Identitätsaufklärung.

Nach Auffassung des BAMF gehörten eine grundsätzliche Evaluation und Ermittlung der Ursachen nicht zu den Prüfungsinhalten und seien somit nicht relevant für die Berichte der IR-BAMF gewesen. Welche Faktoren für die Verwaltungspraxis in der Außenstelle Bremen ursächlich waren oder sie begünstigt haben (unabhängig von möglichen strafbaren Handlungen Einzelner), konnte das BAMF Ende Juni 2018 (noch) nicht sagen.

Unsere Frage, ob die aktuelle Aufbauorganisation und der Ablauf des Asylverfahrens geeignet seien, vergleichbare Fallkonstellationen künftig auszuschließen, beantwortete das BAMF ebenfalls nicht.

Die neue Leitung des BAMF beauftragte im Juni 2018 das Organisationsreferat des BAMF und das Bundesverwaltungsamt mit einer Organisationsuntersuchung. Ergebnisse sollten im November 2018 vorliegen. Konkrete Maßnahmen, mit denen vergleichbare Fallkonstellationen künftig ausgeschlossen werden sollen, waren nach Aussage des BAMF die geänderten fachlichen Weisungen und eine geänderte Qualitätssicherung. Ferner sollte das IT-System MARiS verbessert werden.

7.6.2 BMI

Auf unsere Frage zu den Ursachen für die Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen führte das BMI aus: „*Die seit dem Jahr 2012 rapide steigende Zahl der Asylanträge führte zu einer Arbeitsüberlastung des BAMF, das erst sehr spät eine angemessene Personalaufstockung erfahren hat. Der hohe Druck, die anhängigen Asylverfahren schnell abzuarbeiten, führte dazu, dass alle anderen Bereiche, inklusive der Qualitätssicherung und der internen Revision, nicht ausreichend Personal zur Verfügung hatten und ihre Aufgaben nicht erfüllen konnten. Die Veränderungen im Arbeitsablauf sowie in der Organisation des BAMF, sich häufig ändernde Zuständigkeiten, Vorgesetztenwechsel, eine hohe Zahl von unerfahrenen Mitarbeitern und der Personalmangel in dem Fachaufsichtsreferat AG M4 stellen begünstigende Faktoren dar*." Das BAMF habe sich in einem Transformationszustand befunden. Das BMI habe mit weiteren organisatorischen Änderungen im Asylverfahren gerechnet. Die Wieder-

einführung der Berichtspflicht zu den Gesamtschutzquoten der Außenstellen sei eine Maßnahme gewesen, um vergleichbare Fallkonstellationen wie in der Außenstelle Bremen künftig auszuschließen.

Eine gesonderte Evaluation der Verwaltungspraxis in der Außenstelle Bremen habe das BMI bisher nicht durchgeführt.

7.7 Würdigung, Stellungnahme des BMI und abschließende Bewertung

Langer Zeitraum bis zu ersten Schritten einer Aufarbeitung

Betrachtet man die dargestellten Ereignisse seit dem ersten anonymen Hinweis an die Ombudsperson des BMI Anfang 2016 im Zusammenhang, fällt der erhebliche Zeitraum auf, der seitdem vergangen ist. Mit den ersten Sachverhaltsermittlungen der IR-BAMF lagen bereits Ende März 2016 belastbare Erkenntnisse zu Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen vor. Auch bestand angesichts der damals überprüften Anzahl von 26 Asylverfahren kein Grund zu der Annahme, dass es sich lediglich um Einzelfälle handelte. Wenngleich das quantitative Ausmaß noch nicht bekannt war, sind qualitativ darüber hinausgehende Missstände seitdem kaum ans Licht gekommen. Bemerkenswert ist auch, dass im BAMF schon damals erwogen wurde, der Leiterin der Außenstelle die Unterschrifts- und Entscheidungsbefugnis für die einschlägigen Verfahren zu entziehen.[47] Umso unverständlicher ist es aus unserer Sicht, dass ab diesem Zeitpunkt noch folgende Zeitspannen verstrichen sind:

- vier Monate bis zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen die Leiterin der Außenstelle,
- ein Jahr bis zu dessen Abschluss,
- eineinhalb Jahre bis zur Einleitung einer systematischen Prüfung der einschlägigen Asylverfahren durch die IR-BAMF („*Ad-hoc-Prüfung*"), die zudem erst nach mehreren weiteren internen wie externen Hinweisen in Auftrag gegeben wurde.

Zumindest erstaunlich ist auch, dass

- Dienstpflichtverletzungen bei lediglich drei Asylverfahren zur Grundlage der Disziplinarentscheidung gegen die Leiterin der Außenstelle gemacht wurden,

[47] Was freilich erst dreieinhalb Monate später geschah.

- diese nur einen Tag nach dieser Disziplinarentscheidung wieder einen Arbeitsplatz in den Räumen der Außenstelle Bremen erhielt (wo es später zu weiteren Unregelmäßigkeiten kam) und
- das BAMF trotz der Erinnerungen an bestehende Berichtspflichten das BMI als Dienstaufsicht nur sporadisch unterrichtete.

Überhaupt nicht nachzuvollziehen ist, dass das BAMF im Herbst 2016 eine systematische und flächendeckende Aktenumverteilung von erheblichem Ausmaß anordnete, jedoch keinerlei Maßnahmen zur Datensicherheit und Qualitätssicherung erwog. Stattdessen vergab es Benutzerrechte in MARiS trotz entgegenstehender Regelungen in der Dienstvereinbarung inflationär.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass es dem BAMF zumindest in dieser Phase weniger um die systematische Aufklärung der Unregelmäßigkeiten ging als vielmehr um die Vermeidung von Aufsehen und eine Rückkehr zum normalen Dienstbetrieb. In dieses Bild fügt sich auch der Wunsch eines Gruppenleiters, bei angezeigten Widerrufsprüfungen zunächst *„vorsichtig nachzubohren*", *„geräuschlos vorzugehen*" und *„nicht alles bis ins Detail*" zu prüfen.

Eine systematische inhaltliche Aufarbeitung der Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen begann im BAMF erst Ende Oktober 2017 mit der *„Ad-hoc-Prüfung*" der IR-BAMF. Seitdem hat das BAMF weitergehende Maßnahmen ergriffen, darunter insbesondere Überprüfungen zahlreicher Asylverfahren. Erst in dieser Phase reagierte es übergreifend und beschränkte sich nicht mehr auf punktuelle personalwirtschaftliche, disziplinarische oder asylrechtliche Folgerungen (wie z. B. Personalgespräche, Sachverhaltsermittlungen, einzelne Widerrufsprüfungen).

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat mitgeteilt, das BAMF räume ein, dass die interne Kommunikation zu Beginn unzureichend gewesen sein mag. Die von uns zitierte, unangebrachte Kommunikation eines Gruppenleiters (*„geräuschlos vorgehen*" etc.) habe jedoch keine Auswirkungen auf die Aufklärungsmaßnahmen gehabt und mit diesen auch nicht in Zusammenhang gestanden.

Zukünftig sei der Umgang mit internen Erkenntnissen und Verdachtsmomenten vollumfänglich geregelt. Auf diese Weise werde u. a. eine verbesserte Transparenz- und Kommunikationskultur geschaffen. Kernpunkte seien dabei

die Etablierung von konkreten Qualitätssicherungsinstrumenten sowie ein verbessertes Melde- und Kommunikationswesen.

Abschließende Bewertung

Verbesserte Regelungen zum Umgang mit internen Erkenntnissen und Verdachtsmomenten sind zu begrüßen.

Die – vom BMI zu Recht als unangebracht eingestufte – Kommunikation des Gruppenleiters hatten wir beispielhaft zitiert, um das zugrunde liegende Problem zu veranschaulichen. Es wird deutlich, dass es hier nicht nur um unzureichende Kommunikation geht, sondern gerade auch um Sachverhalte, die Zweifel am uneingeschränkten Aufklärungswillen im BAMF begründen.

Kein uneingeschränkter Aufklärungswille erkennbar

So waren auch im Jahr 2018 noch Abläufe im BAMF festzustellen, die Zweifel an einem solchen Aufklärungswillen begründen. Für uns ist nicht verständlich, warum die Präsidentin des BAMF angesichts der nun absehbaren erheblichen Dimension der Unregelmäßigkeiten nicht unverzüglich über den 40-seitigen Bericht der Interimsleiterin informiert wurde. Es ist bezeichnend, dass vielmehr – nach unseren Erkenntnissen ohne Wissen der Präsidentin – umgehend ein Personalgespräch mit der Interimsleiterin geführt wurde, an dem der Vizepräsident teilnahm. In diesem Gespräch wurden ihr „*eigene Ermittlungen*" untersagt und das Risiko für die Reputation des BAMF hervorgehoben. Bemerkenswert ist auch, dass es erst einer Weisung des BMI bedurfte, bis das BAMF Disziplinarverfahren gegen weitere Beschäftigte der Außenstelle Bremen einleitete.

Die Gesamtschau der Problembehandlung durch das BAMF rechtfertigt die Annahme, dass es dort zumindest bis zum öffentlichen Bekanntwerden der Unregelmäßigkeiten bis hin zur Leitungsebene Bestrebungen gab, die nicht in erster Linie einer zügigen und umfassenden Aufklärung sowie der Vermeidung ähnlicher Vorfälle in der Zukunft dienten. Stattdessen spielte lange Zeit das Bemühen um eine – falsch verstandene – „*Schadensbegrenzung*" im Sinne der Vermeidung von Aufsehen und Wahrung der Reputation des BAMF eine entscheidende Rolle.

Auch die ab Herbst 2017 ergriffenen Maßnahmen des BAMF waren zunächst im Wesentlichen darauf ausgerichtet, die Unregelmäßigkeiten der Außenstelle Bremen dahingehend aufzuarbeiten, ob Asylentscheidungen zu revidieren und

personalrechtliche Konsequenzen zu ziehen sind. Die Unregelmäßigkeiten haben aber nach unserer Auffassung grundsätzliche Defizite im Asylverfahren aufgezeigt, die ihre Ursachen nicht nur im Fehlverhalten einzelner Beschäftigter haben. Diese Defizite liegen insbesondere in der unterschiedlichen Entscheidungspraxis der Außenstellen und der nicht ausreichenden Aufsicht durch BMI und BAMF. Einzelne organisatorische Maßnahmen – wie etwa die Wiedereinführung der Berichtspflicht zu den Gesamtschutzquoten der Außenstellen oder geänderte fachliche Weisungen – sind alleine nicht ausreichend, um die zu Tage getretenen Schwachstellen zu beseitigen. Eine kritische Ursachenforschung und eine abschließende Evaluation durch BMI und BAMF stehen weiterhin aus und sind auch dringend geboten. Mit den geplanten Stichprobenprüfungen will sich das BAMF nun nicht mehr auf die Erklärungen der Außenstellen verlassen, sondern die ordnungsgemäße Rechtsanwendung selbst kontrollieren. Auch die eingeführte Referenzschutzquote dürfte geeignet sein, die einheitliche Rechtsanwendung besser als zuvor zu gewährleisten. Ob es dabei tatsächlich zu Verbesserungen kommt, bleibt abzuwarten. Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat unsere Bewertung zurückgewiesen, im BAMF sei zunächst kein umfassender Aufklärungswille erkennbar gewesen. Konkrete Hinweise und Fälle hätten bis zum Jahr 2017 nur in geringem Umfang vorgelegen. Zu diesem Zeitpunkt seien somit weder das Ausmaß noch die strafrechtliche Relevanz des Fehlverhaltens erkennbar gewesen. Die Einleitung eines Disziplinarverfahrens habe daher zum damaligen Zeitpunkt angemessen erschienen. Das BAMF räume ein, dass es auch aufgrund der damaligen Überlastungssituation und wegen fehlender Ressourcen die einzelnen Vorfälle und Hinweise nicht sofort als Gesamtkomplex erkannt habe. Jedoch sei durchaus im Rahmen der damaligen Möglichkeiten gehandelt worden.

Im Übrigen sei das BAMF der Auffassung, dass durchaus eine frühe „kritische Ursachenforschung“ stattgefunden habe.

Das BMI hat weiterhin mitgeteilt, das BAMF arbeite den konkreten Fall umfassend auf und schaffe die Voraussetzungen für Verbesserungen. Im Mittelpunkt stünden eine neue Aufbau- und Ablauforganisation, Verbesserungen des Qualitätssicherungssystems und des Meldewesens sowie technische Maßnahmen in MARiS. Zudem werde der Umgang mit Hinweisen zu den Unregelmäßigkeiten

in Bremen umfassend und systemisch aufgearbeitet. Dazu beabsichtige die IR-BAMF, im Jahr 2019 die Aufbau- und Ablauforganisation im Asylverfahren umfassend zu prüfen.

Abschließende Bewertung

Der aktuelle Aufklärungswille von BMI und BAMF mit entsprechenden Aktivitäten war und ist unstreitig. Soweit es allerdings um die Vergangenheit geht, trägt das BMI hierzu keine neuen Sachverhalte vor, die die Grundlagen unserer Würdigung in Frage stellen könnten: Das quantitative Ausmaß der Unregelmäßigkeiten war im Jahr 2016 noch nicht be- bzw. erkannt, wohl aber ein wiederkehrendes Muster von Auffälligkeiten. Dennoch unterblieb zunächst eine breitere Aufklärung und kritische Ursachenforschung. Die Einleitung des Disziplinarverfahrens haben wir nicht beanstandet; sie reichte aber vor dem genannten Hintergrund nicht aus.

Worauf das BAMF seine Auffassung stützt, es habe durchaus eine „frühe kritische Ursachenforschung" stattgefunden, erschließt sich nicht. Nach dem festgestellten Sachverhalt hat das BAMF zwar im Jahr 2016 einzelne personalrechtliche Maßnahmen ergriffen, eine systematische Erforschung der *Ursachen* sowie Konsequenzen hieraus zur Vermeidung ähnlicher Vorfälle dagegen erst deutlich später eingeleitet.

Eine umfassende Aufarbeitung der Unregelmäßigkeiten – wie von uns empfohlen (vgl. u. Tz. 10) – ist notwendig und zu begrüßen. Dies gilt grundsätzlich auch für die dargelegten Verbesserungen, die wir in weiteren Prüfungen näher betrachten werden. Dabei werden wir insbesondere das Verhältnis der zum Oktober 2018 veränderten Aufbauorganisation des BAMF, der Organisationsuntersuchung mit Unterstützung des Bundesverwaltungsamtes sowie der geplanten umfassenden Prüfung der IR-BAMF zur Aufbau- und Ablauforganisation im Asylverfahren untersuchen.

Sicherheitslücken im IT-Verfahren nicht geschlossen

Mittlerweile werden alle Zugriffe auf Asylverfahrensakten systemseitig in MARiS protokolliert. Auch ist das BAMF bemüht, das Umverteilen von Akten besser zu kontrollieren. Es hat das Recht zum freien Umprotokollieren stark eingeschränkt und beides auch in Dienstanweisungen geregelt. Dienstanweisungen zu ändern und weitere konkretisierende Hinweise zum Verfahren zu geben, reicht nicht aus, um vorhandene und in der Außenstelle Bremen aus-

genutzte Sicherheitslücken zu schließen. Auf diese Weise wird die missbräuchliche Verwendung weder erschwert noch verhindert. Erforderlich ist vielmehr die technische Anpassung des Systems, die dies sicherstellt. Diese stand noch aus.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat geltend gemacht, das BAMF habe bereits Maßnahmen umgesetzt (u. a. seit März 2018 vollständige Protokollierung auch aller lesenden Zugriffe auf Asylverfahrensakten) und nehme weitere Verbesserungen des IT-Systems MARiS vor. Eine umfassende Erweiterung des Systems um ein feingliedrigeres Rollen- und Rechtekonzept sei gestartet worden. Das erweiterte System werde im November 2018 in Betrieb genommen. Umfasst seien u. a. folgende Punkte:

- ausdifferenziertere Vergabe von Benutzerrechten,
- technische Einschränkung des Versendens von Akten zwischen Außenstellen,
- technische Einschränkung der Aktenübernahme aus Ablagen,
- Einschränkung der angezeigten Informationen in elektronischen Akten,
- besonderer technischer Schutz von besonders vertraulichen Dokumenten.

Abschließende Bewertung

Die angekündigten Neuerungen im IT-System MARiS erscheinen grundsätzlich geeignet, vorhandene Sicherheitslücken zu schließen. Das BAMF folgt insoweit unserer Empfehlung.

BAMF beachtete Berichtspflichten nicht

Das BAMF hat ferner grundlegende allgemeine Berichtspflichten nicht hinreichend beachtet, die das BMI für seine Geschäftsbereichsbehörden angeordnet hat. Auch auf die expliziten Erinnerungen der Fachaufsicht AG M4 im Februar 2018 hat das BAMF nicht reagiert. Gleichwohl gaben sowohl die IR-BAMF als auch das Justiziariat ihren jeweiligen Ansprechpersonen im BMI Informationen zu den Vorkommnissen in Bremen – teilweise nur auf Anforderung – weiter. Diese Informationsweitergabe war jedoch von Zufälligkeiten abhängig, oftmals nicht zeitnah und folgte keinem strukturierten Prozess.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat angemerkt, dass zur Verbesserung der Kommunikation und Sicherstellung eines ständigen Informationsaustausches mit allen Beteiligten nach Bekanntwerden der Sachverhalte unverzüglich neue Strukturen (speziell bezogen auf Bremen) geschaffen worden seien. Hierbei habe es sich um eine zentrale und eine weitere Kommunikationsstelle (für rechtliche Spezialfragen) gehandelt. Außerdem seien alle beteiligten Stellen hinsichtlich ihrer Kommunikationspflichten sensibilisiert worden.

Abschließende Bewertung

Die von uns festgestellten Defizite belegen die Notwendigkeit derartiger Kommunikationsverbesserungen. Sie zeigen allerdings auch, dass diese Maßnahmen noch bis ins Jahr 2018 hinein nicht ausgereicht haben.

IR-BMI reagierte nicht auf Hinweise

Die IR-BMI sah keinen Anlass, über die ihr bekannten Sachverhalte hinausgehende weitere Informationen bei der IR-BAMF zu erfragen. Die IR-BAMF hat sich zwar grundsätzlich mit der IR-BMI abgestimmt. Die IR-BMI wurde allerdings selbst nicht aktiv und nahm im Wesentlichen die Hinweise der Ombudsperson und die (mündlichen) Informationen der IR-BAMF nur entgegen. Den Bericht der IR-BAMF vom 19. Dezember 2017 hat sie erst am 20. April 2018 angefordert, obwohl ihr zu diesem Zeitpunkt die Existenz schon mehr als drei Monate bekannt war.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat die Auffassung vertreten, unsere Einordnung verkenne die Stellung der IR-BMI sowohl im Hinblick auf den Informationsfluss über die Ombudsperson als auch auf die fachaufsichtliche Stellung gegenüber der IR-BAMF:

Beim Eingang eines Hinweises über die Ombudsperson zu einem Sachverhalt bei einer Geschäftsbereichsbehörde erhalte die dortige Innenrevision den Sachverhalt unmittelbar von der Ombudsperson, damit von dort alle notwendigen Schritte zur Überprüfung des Vorwurfs und zur Unterrichtung der dortigen Behördenleitung durchgeführt würden. Es sei im eingerichteten Ombudspersonverfahren bisher grundsätzlich nicht vorgesehen gewesen, dass das BMI fachaufsichtlich in die notwendigen innerbehördlichen Überprüfungs- und Un-

terrichtungsprozesse eingreife. Die IR-BMI erhalte die eingegangenen Hinweise insbesondere aus abrechnungstechnischen Gründen. Selbstverständlich habe sie diese auch bislang inhaltlich zur Kenntnis genommen und sich hierüber von der jeweiligen Geschäftsbereichsbehörde berichten lassen. Mit Erlass vom 19. Juni 2018 habe sie nunmehr klarstellende Regelungen getroffen und die Grundlage für eine aktivere Rolle des BMI bei der Bearbeitung von über die Ombudsperson eingegangenen Hinweisen gelegt.

Des Weiteren ist das BMI der Ansicht, wir erwarteten, dass die IR-BMI eine unmittelbare fachaufsichtliche Kontrolle der Innenrevisionen der Geschäftsbereichsbehörden in der Art ausüben sollte, wie es unter Tz. 4.2 dargestellt sei. Diese Sichtweise widerspreche jedoch dem Grundgedanken, dass die Innenrevision zunächst ein Führungsinstrument der jeweiligen Hausleitung sei. Letzteres hätten wir in der Vergangenheit an anderer Stelle selbst anerkannt. Danach solle ein Durchgriff auf die Innenrevision einer Geschäftsbereichsbehörde zu Aufsichtszwecken grundsätzlich vermieden werden. Vor diesem Hintergrund habe die IR-BMI bisher keine Veranlassung gesehen, eine Fachaufsicht in einem „engen" Verständnis gegenüber den Innenrevisionen der Geschäftsbereichsbehörden zu etablieren. An dieser Einschätzung werde festgehalten. Gleichwohl habe die IR-BMI in Kenntnis der Ereignisse im BAMF mit dem bereits genannten Erlass den Innenrevisionen der Geschäftsbereichsbehörden neue fachaufsichtliche Regelungen bekannt gegeben, die letztendlich einen engeren Austausch ermöglichen sollten.

Abschließende Bewertung

Die Ausführungen des BMI zu den bisherigen Abläufen beim Eingang eines Hinweises über die Ombudsperson ziehen wir nicht in Zweifel. Sie ändern vorliegend jedoch nichts daran, dass die IR-BMI lange Zeit untätig blieb, obwohl sie über wesentliche Aspekte der Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen informiert war. Kern des Sachverhalts bleibt nämlich: Die IR-BMI erhielt relevante Informationen, nahm diese inhaltlich zur Kenntnis und erörterte sie zumindest punktuell mit der IR-BAMF, blieb aber im Übrigen weitgehend untätig. Insbesondere erfragte sie weder zeitnah weitere Informationen bei der IR-BAMF, noch gab sie die ihr vorliegenden Informationen BMI-intern weiter (vgl. dazu u. Tz. 8).

Die Einschätzung des BMI, wir würden der IR-BMI fälschlicherweise eine fachaufsichtliche Stellung zuschreiben wie o. unter Tz. 4.2 dargestellt, geht fehl.

Tz. 4.2 bezieht sich ausschließlich auf die Fachaufsicht durch die AG M4. Von der IR-BMI ist dort nicht die Rede. Die Fachaufsicht durch die IR-BMI ist in Tz. 2.1 unter Bezugnahme auf die Revisionsordnung für die Interne Revision im BMI dargestellt. Die Argumentation des BMI kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die IR-BMI – wie schon hervorgehoben – lange Zeit nicht aktiv wurde, obwohl sie über einschlägige Informationen verfügte, die dies nahegelegt hätten.

Demgegenüber ist der Erlass vom 19. Juni 2018 für eine aktivere Rolle der IR-BMI zu begrüßen; gleichzeitig belegt er aber auch die Defizite der Vergangenheit. In der Sache hat das BMI damit unsere einschlägige Empfehlung („Fachaufsicht intensivieren") in Bezug auf die IR-BMI umgesetzt.

Dienstaufsicht erst ab Frühjahr 2018 angemessen tätig

Zwischen April 2017 und April 2018 informierte sich die AG ZI1 allenfalls mündlich über Entwicklungen im Disziplinarverfahren. Weder dabei erhaltene Informationen noch die Hinweise auf weitere Beteiligte an den Bremer Geschehnissen und die erwähnten Beschwerden von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung nahm sie zum Anlass, aktiv zu werden. Erst seit dem Frühjahr 2018 nimmt die AG ZI1 ihre Rolle als dienstaufsichtführende Stelle angemessen wahr.

8 Kommunikation innerhalb des BMI

Neben den bereits dargestellten Defiziten haben wir die mangelhafte Kommunikation innerhalb des BMI als eine wesentliche Schwachstelle identifiziert. Auch diese war dafür ursächlich, dass die fachaufsichtführende AG M4 erst deutlich nach anderen Organisationseinheiten aufschlussreiche Informationen erhielt.

8.1 Sachverhalt

Für die interne Kommunikation und Zusammenarbeit im BMI sind verschiedene Regelungen getroffen:

- Es gelten die Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).[48]

[48] Betrifft ein Vorgang mehrere Organisationseinheiten, so sind diese von der federführenden Organisationseinheit rechtzeitig zu beteiligen. Sie entscheidet über Art und Umfang der Beteiligung (§ 15 Absatz 1 und 2 GGO).

- Mit seiner *Richtlinie für die Organisation, die Zusammenarbeit und den Personaleinsatz im BMI* hat das BMI darüber hinaus Einzelheiten und Ergänzungen normiert.
- Weitere Details regeln die Hausanordnung *Aufsicht* und die Revisionsordnung.[49]

Im Herbst 2017 wurde entschieden, dass für jede Geschäftsbereichsbehörde ein koordinierendes Fachaufsichtsreferat festgelegt werden sollte. Im März 2018 informierte das Referat M1[50] das BAMF darüber, dass es als koordinierendes Fachaufsichtsreferat für das BAMF bestimmt wurde. Es soll die wesentlichen und übergreifenden Belange der Fachaufsicht koordinieren, die Zuständigkeiten und wesentlichen Inhalte der einzelnen Fachaufsichtsbeziehungen erfassen, bei Bedarf die Beteiligung aller betroffenen Fach- und Dienstaufsichten sicherstellen und Ansprechpartner für das BAMF sein. Im Geschäftsverteilungsplan wurde dies Mitte Mai 2018 nachvollzogen.

Die Leitung einer Organisationseinheit entscheidet über die Unterrichtung und Beteiligung ihrer Vorgesetzten.[51] Eingänge von grundsätzlicher politischer Bedeutung sind der Leitung des Bundesministeriums vorzulegen.[52] Die Abteilungsleitungen haben die wechselseitige Information zwischen der Hausleitung und ihrer Abteilung sicherzustellen.[53]

Erste Hinweise hatte die IR-BMI im Januar 2016. Sie empfahl dem BAMF, Strafanzeige gegen Unbekannt zu erstatten; das BAMF erstattete diese am 15. März 2016. Aus Sicht der IR-BMI habe sie lediglich vage, wenig präzise Hinweise gehabt. Rückblickend betrachtet seien die von der IR-BAMF vorgetragenen Erkenntnisse bruchstückhaft gewesen. Sie hätten der IR-BMI vor dem 19. April 2018 zu keinem Zeitpunkt Anlass geboten, von einer nicht umfassenden Prüfung und Aufarbeitung seitens der IR-BAMF auszugehen. Daher habe auch keine Veranlassung bestanden, die Leitung oder andere Organisationseinheiten des BMI zu informieren.

---

[49] Die IR-BMI arbeitet prozessunabhängig mit allen Organisationseinheiten im Hause zusammen (Ziffer 2 Absatz 1 Revisionsordnung des BMI).
[50] Grundsatzangelegenheiten der Migrations- und Flüchtlingspolitik, EU Freizügigkeit.
[51] § 13 Absatz 2 GGO.
[52] § 13 Absatz 3 Nummer 1 GGO.
[53] Ziffer 3.4.1 Richtlinie für die Organisation, die Zusammenarbeit und den Personaleinsatz im BMI.

Die AG ZI1 informierte das Pressereferat am 7. April 2017 in anonymisierter Form über das erste Disziplinarverfahren gegen die Leiterin der Außenstelle Bremen, von dem sie am 21. März 2017 erfahren hatte. Außerdem unterrichtete sie ihre Unterabteilungs- und Abteilungsleitungen. Andere Organisationseinheiten des BMI informierte sie nicht.

Eine Mitarbeiterin der AG M4 informierte ihre Vorgesetzten bis hin zu ihrer Abteilungsleitung über das Ergebnis ihres Besuchs beim BAMF am 18. Oktober 2017. Ihrer Unterrichtungs-E-Mail fügte sie eine E-Mail der Abteilungsleitung 2 des BAMF bei, in der Gründe für die hohe Schutzquote der Außenstelle Bremen dargestellt waren. Als die AG M4 Anfang November 2017 von der Prüfung der IR-BAMF erfuhr, informierte sie darüber weder die IR-BMI, noch sah sie sich veranlasst, dort nähere Informationen zu dieser Prüfung zu erfragen.

Am 14. März 2018[54] bat die Interimsleiterin telefonisch im Ministerbüro um einen Termin beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat. Nach ihren erneuten telefonischen Nachfragen im Ministerbüro wurde ein Parlamentarischer Staatssekretär am 29. März 2018 gebeten, ihr Anliegen telefonisch mit ihr zu besprechen. Im Nachgang zu diesem Gespräch vom 4. April 2018 sandte die Interimsleiterin eine 100-seitige Darstellung an das Abgeordnetenbüro des Parlamentarischen Staatssekretärs. Sie informierte darin im Wesentlichen über Unregelmäßigkeiten bei Asylverfahren in der Außenstelle Bremen. Das Abgeordnetenbüro leitete die Darstellung nicht an das BMI weiter.

Seit dem 20. April 2018 ist die Kommunikation innerhalb des BMI deutlich intensiver. Die Leitung der IR-BMI soll für die Abteilung Z die Aufarbeitung der Vorgänge in der Außenstelle Bremen koordinieren.

8.2 Würdigung, Stellungnahme des BMI und abschließende Bewertung

Im Zusammenhang mit den Geschehnissen in der Außenstelle Bremen haben die beteiligten Organisationseinheiten die internen Kommunikations- und Zusammenarbeitsregelungen des BMI nicht hinreichend beachtet.

---

[54] Tag der Amtseinführung des Bundesministers.

Auffälligkeiten in der Außenstelle innerhalb des BMI nicht kommuniziert

Die IR-BMI und die AG ZI1 waren durch ihre jeweiligen Ansprechpersonen im BAMF über verschiedene Aspekte der Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen informiert. Auch wenn aus Sicht der IR-BMI ihre Informationen nicht ausreichten, um das Ausmaß zu erkennen, hatte sie dennoch frühzeitig – ab Anfang 2016 – entsprechende Hinweise, die sich durch weitere Informationen der IR-BAMF konkretisierten. Da sie eine Strafanzeige und die Einleitung eines Disziplinarverfahrens empfahl, maß sie den Hinweisen auch eine hohe Brisanz zu. Für die AG ZI1 ergaben sich Hinweise aus den Unterlagen zum ersten Disziplinarverfahren. Über ihre Erkenntnisse hätten sowohl die IR-BMI als auch die AG ZI1 die fachaufsichtführende AG M4 (ggf. in anonymisierter Form) informieren müssen. Ihre Unterrichtung war aus unserer Sicht auch geboten, damit die AG M4 hätte einschätzen können, inwieweit die Leitung des BMI zu informieren gewesen wäre.

Im Ergebnis war die Leitung des BMI über die Vorkommnisse in der Außenstelle Bremen lange Zeit nicht informiert.

Die AG M4 versäumte ihrerseits den Austausch mit der IR-BMI, als sie Anfang November 2017 von der Prüfung der IR-BAMF erfahren hatte.

Posteingänge und Informationen, die auf Staatssekretärs-Ebene eingingen, erreichten die AG M4 nicht. Ein weiterer Beleg für die verbesserungsbedürftige Kommunikation innerhalb des BMI ist, dass die Abteilungsleitung M den Bericht der BAMF-eigenen Forschung nicht an die AG M4 weitergab.

Fachaufsicht fehlten relevante Informationen

Ob die AG M4 von sich aus aktiv geworden wäre, wenn sie sowohl von ihren Ansprechpersonen im BAMF als auch innerhalb des BMI vorliegende Informationen erhalten hätte, kann nicht beantwortet werden. Sie hätte zumindest aber von den Vorgängen in der Außenstelle Bremen und deren Ausmaß unter den verschiedenen Blickwinkeln Kenntnis erlangt. Damit hätte sie Begründungen des BAMF für eine abweichende Schutzquote kritisch hinterfragen können. Die vielfältigen Hinweise hätten die AG M4 in die Lage versetzt, die Tragweite von Auffälligkeiten besser einordnen zu können. Sie hätte damit auch die Möglichkeit erhalten, angemessen sowohl innerhalb des BMI als auch gegenüber dem BAMF zu reagieren.

Stellungnahme des BMI

Zur koordinierenden Fachaufsicht hat das BMI ergänzend mitgeteilt, das Referat M1 werde eine regelmäßige gemeinsame Strategie- bzw. Vorhabenplanung mit dem BAMF innerhalb des BMI koordinieren. Außerdem werde es ein Fachaufsichtskonzept für das BAMF erstellen und in regelmäßigen Besprechungen die dringendsten aktuellen Fragestellungen aufgreifen. Von den Fachaufsichtsreferaten werde es bei Themen von grundsätzlicher Bedeutung mit dem Ziel einer zentralen Steuerung eingebunden. Die Arbeit der koordinierenden Fachaufsichten werde zu der von uns angeregten Verbesserung der internen Kommunikation beitragen.

Weiterhin hat das BMI darauf hingewiesen, dass Fachreferate um eine Prüfung der IR-BMI bei dieser oder unmittelbar bei der Hausleitung bitten könnten. Auch nach unseren Feststellungen habe die AG M4 zum damaligen Zeitpunkt über keine Detailkenntnisse zu den Vorgängen in Bremen verfügt. Daher hätten für die Fachaufsicht keine ausreichenden Anhaltspunkte bestanden, um die IR-BMI einzuschalten.

Soweit wir Kommunikationsdefizite resultierend aus der unterbliebenen wechselseitigen Information zwischen Fachaufsicht, Dienstaufsicht und Innenrevision des BMI beschrieben hätten, sei dies aus der rückschauenden Betrachtung des Sachverhalts grundsätzlich nachvollziehbar. Den von uns beschriebenen Informationsdefiziten innerhalb des BMI sei bereits unmittelbar nach Bekanntwerden des Ausmaßes des Sachverhalts in der Außenstelle Bremen begegnet worden, indem eine wechselseitige Unterrichtung zwischen der AG M4, der AG ZI1 und der IR-BMI sichergestellt worden sei. Für die Zukunft werde das BMI die Regelungen zum Umgang mit Disziplinarverfahren und den daraus resultierenden Berichtspflichten in den „Bestimmungen über die Personalbewirtschaftung der zum Geschäftsbereich des Bundesministerium des Innern gehörenden Dienststellen (PersBest)“ überarbeiten und schärfen.

Abschließende Bewertung

Die Einführung der koordinierenden Fachaufsichtsreferate sehen wir als Schritt in die richtige Richtung an. Inwieweit dies tatsächlich zur Verbesserung der Kommunikation beitragen kann, bleibt abzuwarten.

Den Hinweis des BMI auf die Möglichkeit von Fachreferaten, um eine Prüfung der IR-BMI zu bitten, ist nicht nachvollziehbar: Wir haben keineswegs bemän-

gelt, dass die AG M4 nicht um eine Prüfung der IR-BMI gebeten hat. Sie hat es vielmehr versäumt, sich mit dieser über eine Prüfung der IR-BAMF auszutauschen. Eine derartige Kommunikation wäre angezeigt gewesen.

Im Hinblick auf die übrigen festgestellten Kommunikationsdefizite innerhalb des BMI schließt sich dieses unserer Darstellung an. Wir begrüßen, dass das BMI insoweit Handlungsbedarf erkannt hat und die entsprechenden Regelungen in den PersBest schärfen will.

9 BMI betont Sondersituation in den Jahren 2015 und 2016

In seiner Stellungnahme hat das BMI übergreifend darauf hingewiesen, sowohl die Handlungen des BAMF als auch die Ausübung der Fachaufsicht durch das BMI seien vor dem Hintergrund der damaligen Sondersituation in den Jahren 2015 und 2016 zu betrachten. Personelle Kapazitäten zur Bewältigung hätten zunächst nicht zur Verfügung gestanden. Die Asyl- und Flüchtlingssituation habe das BAMF in dieser nicht vorhersehbaren Dimension weitgehend unvorbereitet getroffen.

Weiterhin hat das BMI festgestellt, es könne und solle nicht in Abrede gestellt werden, dass in bestimmten Bereichen und Verfahren – sowohl im BAMF als auch im BMI – Optimierungs- und Korrekturbedarf zu Tage getreten sei. All dies sei Gegenstand eines vom BMI und BAMF schon vor unserer Prüfung eingeleiteten umfassenden Prozesses zur Analyse und Schlussfolgerung aus den Entwicklungen in den Jahren 2014 bis 2016. Hierbei würden auch etwaige organisatorische und sonstige strukturelle Defizite berücksichtigt.

10 Abschließende Würdigung und Empfehlungen

Die vom BMI angeführte besondere Flüchtlingslage in den Jahren 2015 und 2016 verkennen wir nicht. Sowohl das BAMF als auch die für das Asylverfahren zuständigen Organisationseinheiten im BMI haben sich in einer Ausnahmesituation befunden. Insoweit verweisen wir auf unsere Vorbemerkungen. Dort haben wir sowohl die Flüchtlingslage als auch die Zahl der Asylanträge dargestellt. Beides ist in unsere Erwägungen eingeflossen. Gleichwohl verstießen nach den Prüfungserkenntnissen der IR-BAMF Beschäftigte der Außenstelle Bremen seit mehreren Jahren bewusst gegen gesetzliche und innerbehördliche Regelungen. Bereits Mitte 2014 lagen erste konkrete Hinweise zu Rechtsverstößen vor, die sich bis Anfang 2016 immer mehr verdichteten. Das BAMF

reagierte nicht ausreichend auf die Hinweise und vertraute auf Erklärungen, ohne diese zu kontrollieren. Umfang und Bedeutung der Angelegenheit unterschätzte es lange Zeit erheblich. Die Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen hätten deutlich früher entdeckt, beendet und aufgearbeitet werden können. Ermöglicht wurden sie auch durch eine IT-Unterstützung mit weitreichenden Zugriffsberechtigungen und Sicherheitslücken. Im Ergebnis war die ordnungsgemäße Rechtsanwendung in dieser Außenstelle mehrere Jahre lang nicht gewährleistet.

Als die Verstöße Anfang 2016 für das BAMF offenkundig wurden, klärte es die Sachverhalte zunächst nur zögerlich auf, ohne nach den Ursachen zu forschen. Erst Ende 2017 leitete es gebotene Maßnahmen ein, um die korrekte Rechtsanwendung zu fördern und die Geschehnisse systematisch aufzuarbeiten. Konsequenzen aus den Unregelmäßigkeiten zur Verhinderung ähnlicher Vorfälle zog es erst im Frühjahr 2018. Notwendige Anpassungen des IT-Systems sollten noch später, nämlich im November 2018 umgesetzt werden.

Auch die Aufsicht des BMI über das BAMF war völlig unzureichend und konnte die jahrelangen Verstöße nicht verhindern. Das BMI verzichtete auf wesentliche Informationsquellen und schwächte damit die eigene Aufsicht massiv. Hinzu kamen erhebliche Kommunikationsdefizite innerhalb des BMI. Informationen, die bei verschiedenen Organisationseinheiten vorhanden waren, wurden nicht weitergegeben. Zudem verstieß das BAMF gegen Berichtspflichten und informierte das BMI weder zeitgerecht noch vollständig. Das BMI wiederum füllte seine Rolle als aufsichtführende Stelle nicht aktiv aus und nahm zugeleitete Berichte lange Zeit im Wesentlichen nur zur Kenntnis.

Durch die Geschehnisse in der Außenstelle Bremen und ihre begonnene Aufarbeitung ist darüber hinaus offenbar geworden, dass die Asylverfahrensbearbeitung insgesamt Unzulänglichkeiten aufwies. Die erheblich differierenden Gesamtschutzquoten von Außenstellen wiesen auf eine unterschiedliche Entscheidungspraxis hin, die nicht ohne Weiteres erklärbar war. Die Ursachen hierfür konnten nicht allein bewusste Verstöße einzelner Beschäftigter sein.

Die in dieser Prüfung festgestellten *strukturellen Defizite* sind somit ganz überwiegend *keine Folgen der veränderten Flüchtlingslage*, zumal sie teilweise schon in die Zeit davor zurückreichen.

Wir haben die Erwartung ausgesprochen, dass die Aufarbeitung der Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen konsequent fortgesetzt wird. Dabei darf sich insbesondere das BAMF nicht auf personalrechtliche und asylfachliche Aspekte beschränken. Vielmehr ist auch zu untersuchen, inwieweit organisatorische und sonstige strukturelle Defizite das vorschriftswidrige Handeln Einzelner ermöglicht oder begünstigt sowie die Aufklärung erschwert haben. Noch bestehende Sicherheitslücken des IT-Systems MARiS sind unverzüglich zu schließen.

Nach Abschluss der Aufarbeitung sollten BMI und BAMF ihren Umgang mit den Geschehnissen, also auch den Aufarbeitungsprozess selbst, umfassend und zukunftsorientiert evaluieren.

Unabhängig davon sollte untersucht werden, ob die Organisation des Asylverfahrens insgesamt geeignet ist, die ordnungsgemäße und einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten. Die Erkenntnisse aus der Aufarbeitung der Geschehnisse in der Außenstelle Bremen sollten dabei berücksichtigt werden.

Weiterhin haben wir empfohlen, dass das BMI seine interne Kommunikation kritisch hinterfragt und deutlich verbessert. Das Referat M1 ist für eine abteilungsübergreifende Koordinierung der Aufsicht über das BAMF zuständig. Zu beobachten bleibt, ob diese Funktion zur Verbesserung der Kommunikation beitragen kann.

Wir haben es darüber hinaus für unerlässlich gehalten, sowohl die Fachaufsicht über das Asylverfahren als auch die Dienstaufsicht intensiver wahrzunehmen. Der für die Fachaufsicht notwendige Personalbedarf ist sachgerecht zu ermitteln. Die notwendige Personalausstattung ist zur Verfügung zu stellen – auch und gerade in Zeiten hoher Arbeitsbelastung. Die Frage der Personalleihe beim BAMF, wie sie die Organisationsberatung des Bundesverwaltungsamtes empfohlen hat, ist immer mit Blick auf die dortige Arbeitsbelastung zu entscheiden. Auf Beschäftigte mit einschlägigem Fachwissen zurückzugreifen, ist jedoch zweckmäßig. Daher haben wir empfohlen, bei einer erforderlichen Personalverstärkung möglichst erfahrenes Personal aus dem BMI heranzuziehen.

Schließlich sollte das BMI in einem Aufsichtskonzept Inhalt, Umfang und Intensität der Fachaufsicht festlegen. So könnte die Aufsicht risikoabhängig angepasst werden. Das BMI muss insbesondere die jetzt wieder eingeführten Berichte des BAMF zur Entscheidungspraxis in den Außenstellen strukturiert

auswerten und bei Auffälligkeiten angemessen reagieren. Die Berichte des BAMF ihrerseits müssen aussagekräftig sein und risikoorientiert informieren.

In seiner Stellungnahme hat das BMI zumindest in Teilbereichen Unzulänglichkeiten und Versäumnisse sowohl im BAMF als auch im BMI eingeräumt. Es hat eine Reihe von Abhilfemaßnahmen und Verbesserungen hervorgehoben, die teilweise bereits umgesetzt seien. Insgesamt betrachtet wollen BMI und BAMF damit unseren Empfehlungen im Wesentlichen folgen. Ob und inwieweit die ergriffenen Maßnahmen in der Praxis wirken, werden wir prüfen.

Eine zentrale Aufgabe ist, das Asylverfahren insgesamt zukunftsfest zu gestalten, um auf sich verändernde Asylantragszahlen reagieren zu können. Wie das BMI und das BAMF dies umsetzen, werden wir untersuchen.

Essers Grünwald

Anlage 1

Tz. 4.1 – Personelle Ausstattung der AG M4

Tabelle 1

Funktionenausstattung der AG M4

Stichtag		**Soll**				
Referat M4[1]	**Funktion**	**RL**	**Ref**	**Sb**	**BsB**	**Summe**
Januar 2014		1,00	3,00	1,00	0,50	5,50
Januar 2015		1,00	3,00	1,00	0,50	5,50
Januar 2016		1,00	3,00	1,00	0,50	5,50
AG M4						
Januar 2017		2,00	6,00	1,00	1,00	10,00
Dezember 2017		2,00	6,00	1,00	2,00	11,00

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben des BMI, AG ZI2.

Tabelle 2

Ist-Personalbestand der AG M4

Stichtag		**Ist**				
Referat M4	**Funktion**	**RL**	**Ref**	**Sb**	**BsB**	**Summe**
Januar 2014		1,00	3,00	1,00	0,50	5,50
Januar 2015		1,00	3,00	1,00	0,50	5,50
Januar 2016		1,00	5,85	1,00	1,00	8,85
AG M4						
Januar 2017		2,00	7,80	1,00	0,93	11,73
Dezember 2017		2,00	8,50	1,50	2,00	14,00

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben des BMI, AG ZI2.

[1] Ab dem 1. Februar 2016 wurde das Referat MI4 in Referat M4 umbenannt. Die Funktionenausstattung blieb unverändert.

Soll-Ist-Vergleich

Stichtag	Soll	Ist	Mehr
Referat M4			
Januar 2014	5,50	5,50	-
Januar 2015	5,50	5,50	-
Januar 2016	5,50	8,85	3,35
AG M4			
Januar 2017	10,00	11,73	1,73
Dezember 2017	11,00	14,00	3,00

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben des BMI, AG ZI2.

Anlage 2

Tz. 4.1 – Personelle Ausstattung der AG M4

Gesetzgebungsverfahren der AG M4 ab dem Jahr 2015

Federführung AG M4:

- Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (2015)[1],
- Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (2016),
- Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten (2016, 2017)[2],
- Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung Georgiens, der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten (2018)[3],
- Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes (2018)[4] und
- Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Asylsachen (2017/2018)[5].

Beteiligung der AG M4:

- Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (2014/2015),
- Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher (2015),
- Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (2015/2016),
- Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern (2016),
- Integrationsgesetz (2016),

---

1 Federführung PG AFA und AG M4.
2 Keine Zustimmung im Bundesrat.
3 Kabinettbeschluss am 18. Juli 2018.
4 Kabinettbeschluss am 1. August 2018.
5 BMI-intern abgestimmter Entwurf liegt vor.

- Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen (2017),
- Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (2017),
- Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (2017) und
- Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (2017/2018).

Hinzu kommen nach Angabe der AG M4 Gesetzgebungsvorhaben, die ihr zur Mitprüfung übersandt wurden.