

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Herausforderungen einer Behörde

Petra Bendel

Mit Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes im Januar dieses Jahres sind dem nunmehr 52 Jahre alten Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nach einem neuen Namen auch neue Aufgaben zugefallen. War es als „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ (BAFL) noch vornehmlich für Asylanträge und Abschiebeschutz zuständig, so ist heute sein Themenspektrum um die Bereiche Migration und Integration erweitert worden. Mit den neuen Abteilungen ist zugleich auch frischer Wind in die Mitarbeiterstruktur gekommen: Zusätzlich zum überwiegend aus Jurist/innen bestehenden Stammpersonal sind nun auch Sozialwissenschaftler/innen eingestellt worden. Sie alle stehen vor der enormen Aufgabe, die vielfach kritisierte „Asylbehörde“ in der im Nürnberger Volksmund immer noch so benannten, abweisenden „Südkaserne“ zu einer offeneren, modernen Serviceagentur zu machen. Forschung, Projektförderung und Vernetzung sollen hier nunmehr ineinander greifen.

Ein Blick zurück in die wechselvolle Geschichte des Bundesamtes ist zugleich ein Blick auf die Zäsuren bundesdeutscher Asyl- und Flüchtlingspolitik. So war die „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ 1953 in einem ehemaligen Kriegsgefangenenlager in Nürnberg-Langwasser eingerichtet worden, das seit Kriegsende als Flüchtlingslager gedient hatte. Mit der „Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen“ übernahm die Bundesrepublik Deutschland die Genfer Flüchtlingskonvention in diesem Jahr in nationales Recht. Zentrale Elemente der GFK (<http://www.unhcr.de/pdf/45.pdf>) sind die Definition des Flüchtlings, seiner Rechte und Pflichten und das Prinzip des Non-Refoulements, also des Schutzes vor Aus- oder Zurückweisung in das Verfolgerland. Das deutsche Grundgesetz sah in Artikel 16 zusätzlich den im internationalen Vergleich ausgesprochen seltenen Anspruch auf Asyl vor: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“. Anfangs war die Behörde nur für die Anerkennung von Auslieferungs- und Abschiebeschutz gemäß der Flüchtlingskonvention zuständig, wohingegen Asylgesuche von den Ausländerpolizeibehörden bearbeitet wurden. Bis 1965 wurden im Schnitt jährlich 2.500 Anträge auf Schutz nach der GFK bearbeitet bei einer Anerkennungsquote von 10 bis 15%.

Mit dem Ausländergesetz von 1965, das die bis dato geltende Ausländerpolizeiverordnung ablöste, wurde die Dienststelle, umbenannt in „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“, zur Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums. Erstmals war nun ein Anerkennungsverfahren für Asylbewerber rechtlich festgeschrieben. Um zu prüfen, ob eine politische Verfolgung gegeben war, musste eine Einzelfallprüfung erfolgen. Asylsuchenden und ihren Angehörigen wurde Aufenthaltsrecht zumindest so lange gewährt, bis das Bundesamt über ihren Antrag entschieden hatte. Über lange Phasen war der Zuzug von Migranten über das Asylrecht quantitativ vergleichsweise gering, die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem damaligen Ostblock schien außerdem politisch opportun, die Anerkennungsquoten waren hoch. Als freilich die Zugangszahlen Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre anwuchsen und ein Umschwung in der öffentlichen Meinung, angeheizt durch Wahlkampfdebatten, festzustellen war, wurden die Asylverfahren verschiedentlich gesetzlich geändert (dazu: Münch 1993). Schließlich geriet selbst das grundgesetzlich festgelegte Recht auf Asyl in die politische Schusslinie.

Die klassische Definition der politischen Verfolgung traf in der Tat auf die Verfolgungsrealität der späten 80er und frühen 90er Jahre nicht mehr zu. So kam die Mehrzahl der Flüchtlinge aus Ländern, in denen Bürgerkrieg herrschte, die strikte individuelle politische Verfolgung aber nicht gegeben war (Herbert 2001). Diese Menschen durften aufgrund des Non-Refoulement-Gebots der GFK nicht zurück gewiesen werden, erhielten nur eine Duldung als De-facto-Flüchtlinge und kein Asyl. Andererseits kamen nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zusehends auch Zuwanderer aus den ehemaligen Diktaturen der Ostblockstaaten; diese machten im Jahr 1992 bereits fast zwei Drittel der Asylbewerber aus. Die Zahl der Asylbewerber stieg bis zu ihrer Spitze im Jahr 1992 auf 432.191 an. Von den legal aufhältigen 1,9 Mio. Flüchtlingen stellten in diesem Jahr die De-Facto-Flüchtlinge mit 755.000 die größte Gruppe – Personen also, die kein politisches Asyl erhielten, aber nicht abgeschoben wurden, weil humanitäre, politische oder völkerrechtliche Gründe dagegen sprachen, weil Ausweispapiere fehlten oder das Herkunftsland die Flüchtlinge nicht einreisen ließ. Dazu kamen 350.000 Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, die vorübergehendes Bleiberecht erhielten, 53.000 so genannte Kontingentflüchtlinge, die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen auf der Grundlage eines besonderen Gesetzes aufgenommen wurden und dauerhaftes Bleiberecht erhielten sowie jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion. Diese wurden seit 1990 aufgenommen; ein großer Teil wanderte aber weiter. Verschiedene Neufassungen des Asylverfahrensgesetzes suchten diesen Entwicklungen mit eher mäßigem Erfolg Rechnung zu tragen. Angesichts einer aufgeheizten Debatte in der Öffentlichkeit und vor allem auf den Druck seitens der Bundesländer einigten sich CDU, CSU, F.D.P. und SPD am 6. Dezember 1992 auf ein gemeinsames Konzept zu Fragen des Asyls und der Zuwanderung, den so genannten Asylkompromiss. Bundestag und Bundesrat stimmten Ende Mai 1993 einer Neuregelung des Grundrechts auf Asyl zu. Die Eckpfeiler dieser im neu geschaffenen Art. 16a Grundgesetz aufgenommenen Novellierung waren die Regelung der „sicheren Drittstaaten“ und „sicheren Herkunftsstaaten“ sowie das so genannte „Flughafenverfahren“. Seither sind die Asylbewerberzahlen stark rückläufig. Sie haben im ersten Halbjahr 2005 mit 1.428 Erstanträgen einen historischen Tiefstand erreicht.

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge musste sich an diese neuen Realitäten immer wieder anpassen. Die Prüfung der Frage, ob ein Antragsteller in seinem Heimatland politisch verfolgt ist, muss durch eine Anhörung erfolgen. Dabei ist der Asylbewerber verpflichtet, seine Verfolgungsgründe zu erläutern und etwaige Beweise vorzulegen. Um die Asylverfahren zu beschleunigen und die vielen Asylverfahren zu prüfen, richtete das Bundesamt bundesweit Außenstellen in räumlicher Nähe zu den Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer ein; zu Spitzenzeiten, im Jahr 1993, waren dies 48 Außenstellen. Die anfängliche Zahl der Mitarbeiter wurde von anfangs 40 auf 1980: 240 Mitarbeiter und 1993: 4100 Mitarbeiter erhöht; 1996 zog das Amt in die ehemalige Südkaserne in Nürnberg ein, wo es sich bis heute befindet. Ab August 1980 wurde das bis dato gängige Dreiergremium der Anerkennungsausschüsse durch weisungsunabhängige Einzelentscheider und Entscheiderinnen ersetzt, die nunmehr allein über die Anerkennung von Asylbewerbern befanden. Als mit dem Rückgang der Asylbewerberzahlen nach Inkrafttreten der Grundgesetzänderung viele Außenstellen wieder aufgelöst wurden, sank das Personal auf rund 2.300 Mitarbeiter und derzeit 24 Außenstellen. Mit seiner vergleichsweise niedrigen Anerkennungsquote von zuletzt 1,1% und in der Phase der hohen Zugangszahlen nicht immer qualitativ zufrieden stellenden Prüfung geriet das Amt immer wieder in die öffentliche Kritik von Nicht-Regierungsorganisationen (etwa: Kreickenbaum 2004). Zur Unterstützung der Beamten richtete das BAMF in den 90er Jahren ein umfangreiches Informationssystem mit Daten aus den Herkunftsländern und Informationen über die Rechtsprechung ein und sorgte für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen seiner Einzelentscheider/innen.

Gleich, ob man das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz nun als Paradigmenwechsel der Migrationspolitik bezeichnen mag oder nicht (dazu: Vogel/Wüst 2003, Bendel 2004, Schönwälder 2004) – für das Bundesamt jedenfalls hat es einen enormen Aufgabenzuwachs und nicht zuletzt einen Perspektivenwechsel zur Folge: Die Integrationsförderung – durch Sprach- und Landeskundekurse, durch die Migrationserstberatung, durch Projektförderung, aber auch durch die Entwicklung eines umfassenden, bundesweiten Integrationsprogramms –, die Migrationsforschung und die internationalen Aufgaben Flüchtlingsschutz und Rückkehrförderung wurden beim BAMF angesiedelt.

Die dringend notwendige Koordination und Vernetzung der bislang zerfaserten und zersplitterten Integrationsförderung in Deutschland ist nunmehr bei einer koordinierenden Stelle angesiedelt. Hier nun liegt zweifellos die zentrale Herausforderung: Integrationspolitik ist Bund-, ist Länder-, ist Kommunalaufgabe; sie soll auch weiter dezentral bewältigt, aber koordiniert werden. Es ist unschwer zu vermuten, dass die einzelnen politischen Ebenen weiterhin eifersüchtig über ihre Kompetenzen wachen werden, insbesondere dort, wo sie Länderrechte betreffen. Integrationspolitik ist ferner eine Querschnittspolitik, betrifft die Bildungspolitik ebenso wie die Sozial-, die Arbeitsmarkt-, die Wohnungsbaupolitik. Wie aber lassen sich diese Kompetenzen koordinieren durch ein Amt, das dem Bundesinnenministerium unterstellt ist und mit anderen Behörden durchaus in Kompetenzkonflikte geraten mag?

Damit ist das Bundesamt in Aufbruchstimmung. Es steht vor inhaltlichem Neuland, vor organisatorischen Umstrukturierungen und nicht zuletzt vor der Aufgabe,

sich auch in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit von einer eher abweisenden Behörde hin zu einem offeneren, dienstleistungsorientierten Unternehmen zu wandeln, das eben auch für die verschiedenen politischen Ebenen wie für die gesellschafts-politischen Akteure selbst vor allem eines bietet: Integrationsfähigkeit.

Literatur

- Bendel, Petra 2004: Totgesagte leben länger: Das deutsche Zuwanderungsgesetz, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Nr. 53/2, 205-212.
- Herbert, Ulrich 2001: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, München.
- Kreickenbaum, Martin 2004: Die Perfektionierung der Flüchtlingsabwehr. 50 Jahre „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“, in: <http://www.wsws.org/de/2004/jan2004/bafl-j13.shtml>
- Münch, Ursula ²1993: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, Opladen.
- Schönwälder, Karen 2004: Kleine Schritte, verpasste Gelegenheiten, neue Konflikte. Zuwanderungsgesetz und Migrationspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2004, 1205-1214.
- Vogel, Dita/Wüst, Andreas M. 2003: Paradigmenwechsel ohne Instrumentenwechsel? Kontinuität und Wandel im Politikfeld Migration, in: Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden, 265-286.
http://www.bamf.de/template/service/presse/pressemitteilung_bamf/pressemitteilung_2003_12_01.htm
- http://www.bpb.de/themen/8T2L6Z,0,0,Migration_und_Integration_in_Deutschland.html