



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



JAHRE BAMF

schützen | fördern | vernetzen

1953-2023

70 Jahre verlässlich im Wandel

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

70 Jahre BAMF

schützen | fördern | vernetzen

1953-2023



70 Jahre BAMF

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist von zentraler Bedeutung für die Migration und Integration in Deutschland. Seit seiner Gründung 1953 hat es sich stetig weiterentwickelt und immer mehr Aufgaben übernommen.

Mit seinem vielfältigen Aufgabenportfolio ist es heute nicht nur für die Durchführung

von Asylverfahren und die Gewährung von Flüchtlingsschutz zuständig, sondern leistet insbesondere durch die Integrationsarbeit auch einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland. Seit 70 Jahren ist die Behörde verlässlich im Wandel.







Inhaltsverzeichnis

70 Jahre BAMF	5
Interview mit dem Präsidium	8
Gastbeitrag zur (Vor-)Geschichte des BAMF	10
Themen des BAMF	17
Historische Meilensteine	18
Die Anfänge im Valka-Lager	18
Der Beginn des deutschen Flüchtlingsschutzes	19
Neuer Name, neuer Standort	20
Einrichtung von Außenstellen	21
Die Südkaserne wird zur Zentrale des Bundesamtes	22
Integration und Migration als neue Aufgaben	23
Fluchtmigration wird zur Belastungsprobe	24
Aktuelle Fluchtbewegungen	25

Interview mit dem Präsidium

Herr Dr. Sommer, wie ist ihr Blick auf das BAMF zum 70. Jubiläum?

Vor allem in den letzten Jahren ist es dem BAMF gelungen, sich noch mehr zu einer allgemein anerkannten Migrationsbehörde zu entwickeln. Dies verdanken wir zuallererst unseren fachkundigen und engagierten Mitarbeitenden in allen unseren Aufgabenbereichen: vom Asyl über die Integration und die Migration bis zu unserem Forschungszentrum. Mit dem Vertrauen in unsere Fähigkeiten ist es auch zu erklären, dass wir immer wieder aufs Neue größere und kleinere Aufgaben übernehmen und auf diese Weise die Bandbreite unserer Tätigkeiten erweitern.

Zentral ist, dass wir den stetigen, gegenseitigen Austausch mit unseren Partnern in den Bundesländern und Kommunen, bei Gerichten, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Nichtregierungsorganisationen pflegen. Hierbei kommt uns unsere dezentrale Struktur mit rund 50 Außenstellen zugute, die für eine Bundesbehörde einzigartig ist.

”

Unsere dezentrale Struktur mit rund 50 Außenstellen ist für eine Bundesbehörde einzigartig.

Dr. Hans-Eckhard Sommer, Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge



Ebenso ist unsere Kompetenz zu allen Migrationsfragen hervorzuheben. So sind beispielsweise unsere Länderanalysten ebenso herausragende Expertinnen und Experten auf ihrem Gebiet, wie unsere Urkundensachverständigen im Rahmen der Physikalisch-Technischen Untersuchung (PTU) oder die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unseres Forschungszentrums.

In der Kombination mit einem ausgehend von den Asylzugängen stark schwankenden Arbeitsaufkommen macht die Fülle der Aufgaben und Tätigkeiten das BAMF zu einer einzigartigen Behörde, die für ihre Beschäftigten niemals langweilig wird. Ich habe es daher keinen Tag bereut, Präsident des BAMF geworden zu sein!

Frau Hirseland, wenn Sie sich etwas für die Zukunft des BAMF wünschen dürften. Was wäre das?

Für das BAMF der Zukunft wünsche ich mir, dass wir den Weg der zentralen Migrationsbehörde des Bundes mit so viel Engagement, Verantwortungsbewusstsein und Sachverstand weitergehen wie bisher, auch im Lichte sich verändernder Herausforderungen - weltweit, in Europa und Deutschland ebenso wie in unserer Behörde selbst. Dazu wird die Ausgestaltung und Übernahme neuer Aufgaben gehören, aber auch der Beitrag, den wir als Behörde im so wichtigen, aber durchaus auch umstrittenen Themenfeld Migration und Integration zum gesellschaftlichen Zusammenhalt leisten können.

Das Bundesamt verändert sich, steht in Zeiten von Digitalisierung und Fachkräftemangel nicht nur fachlich, sondern auch als Behörde und Arbeitgeber vor Herausforderungen, die wir gemeinsam gestalten müssen. Darin liegt auch eine große Chance! Die vielen guten Impulse und Maßnahmen, die wir in den letzten Jahren angestoßen haben - von Homeoffice über die Digitalisierung vieler unserer Arbeitsbereiche bis hin zur Erprobung neuer Arbeitsformen, weisen in die richtige Richtung. Dies gilt es nun mit einem gemeinsamen Verständnis weiterzuentwickeln und unsere Behörde zukunftssicher zu machen.

Eine wichtige Grundlage ist dabei die gelebte Solidarität, die mir immer wieder in unserem Haus begegnet und die mich wirklich stolz macht! Bei uns gibt es ein

übergreifendes Bewusstsein, dass wir als Mitarbeitende des Bundesamts gemeinsam an einer großen gesellschaftlichen Aufgabe mitwirken, in einem Haus mit vielen Aufgaben arbeiten, aber alle am gleichen Strang ziehen und uns gegenseitig wenn nötig unterstützen: Für den Schutz derer, die Schutz brauchen, für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und für die Steuerung legaler Migration.

”

Wir ziehen alle am gleichen Strang: Für den Schutz derer, die Schutz brauchen, für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und für die Steuerung legaler Migration.

Katrin Hirsland, Vizepräsidentin des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge



Herr Dr. Griesbeck, welche Leistung des Bundesamtes der letzten 70 Jahre würden Sie hervorheben?

Die größte Leistung in den vergangenen Jahrzehnten war sicherlich der gelungene Umbau vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Also von einer Geschäftsbereichsbehörde, die nur für Asyl zuständig war, zur zentralen Bundesmigrationsbehörde. Zum Geschäftsfeld Asyl kamen der große Bereich Integration dazu, außerdem die Förderung der freiwilligen Rückkehr, das AZR und ausgewählte Bereiche der

Migration. Außerdem hat das Bundesamt bereits seit 2005 ein eigenes Forschungszentrum. Ich selbst konnte bei diesem Umbau insbesondere durch den Aufbau der Integrationsabteilung und der Implementierung der Integrationskurse und der Projektarbeit mitwirken.

Die Aufgabenerweiterung in Richtung gesellschaftlicher Zusammenhalt hat viele neue Erfahrungen für alle Beteiligten gebracht, zum Beispiel im Austausch mit jüdischen Gemeinden, muslimischen Organisationen oder mit Projektträgern aus der Zivilgesellschaft. Dass wir diesen Auftrag des Parlaments im Zuwanderungsgesetz, das BAMF zu einer zentralen Migrationsbehörde auf Bundesebene umzubauen, so gut umgesetzt haben, darauf können wir alle gemeinsam stolz sein.

”

Die Aufgabenerweiterung in Richtung gesellschaftlicher Zusammenhalt hat viele neue Erfahrungen für alle Beteiligten gebracht.

Dr. Michael Griesbeck, Vizepräsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge



Gastbeitrag zur (Vor-)Geschichte des BAMF

Von Jochen Oltmer

Die (Vor-)Geschichte des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) spiegelt die Geschichte von Fluchtbewegungen in und nach Europa und die gesellschaftlichen Debatten um die Aufnahme von Schutzsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland wider. Flüchtlinge sind laut der maßgeblichen, 1951 verabschiedeten Genfer Flüchtlingskonvention jene Migrantinnen und Migranten, die vor Gewalt über Staatsgrenzen ausweichen, weil ihr Leben, ihre körperliche Unversehrtheit, Freiheit und Rechte direkt oder sicher erwartbar bedroht sind. Rund 150 Staaten haben die Konvention seither unterzeichnet und sich verpflichtet, Schutzsuchende dann als Flüchtlinge anzuerkennen, wenn diese eine Verfolgung wegen „ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ nachweisen können. Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde entwickelt, um einen Rechtsrahmen für den Umgang mit der gewaltinduzierten Migration in Europa nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zu finden.

Grundlegungen: Eine bundesdeutsche Agentur zur Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention

Die Bundesrepublik zählte 1953 zu einer der ersten Unterzeichnerinnen der Genfer Flüchtlingskonvention. Um sie innerstaatlich anwenden zu können, trat im selben Jahr die „Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen“ (Asylverordnung) in Kraft. Zur Umsetzung wurde die „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ in Nürnberg-Langwasser eingerichtet. Die Wahl des Ortes war kein Zufall: Das im Zweiten Weltkrieg auf dem Nürnberger Reichsparteitagsgelände eingerichtete Kriegsgefangenenlager fungierte seit 1946 in alliierter Verantwortung als Unterkunfts- und Arbeitslager für Displaced Persons (DPs), also Überlebenden der deutschen Konzentrations-, Kriegsgefangenen- und Arbeitslager. Die große Zahl der DPs, ihre Versorgung, Unterbringung, Repatriierung oder Weiterwanderung in sichere Zielländer war ein wesentlicher Hintergrund für den Abschluss der Genfer Flüchtlingskonvention gewesen. Seit 1949 nahm die Nürnberger

Einrichtung als „Regierungslager für heimatlose Ausländer“ außerdem Schutzsuchende auf, die vornehmlich aus dem sowjetisch beherrschten Osten Europas kamen.

Mit der Asylverordnung kam dem Regierungslager die Aufgabe zu, alle in der Bundesrepublik eintreffenden Schutzsuchenden unterzubringen, solange das von der Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge betriebene Verfahren zur Anerkennung des Schutzgesuchs lief. Die Unterbringungskapazitäten der seit 1954 als „Bundessammellager“ bezeichneten Einrichtung lag bei 1.200 Plätzen, sie waren wegen der langen Anerkennungsverfahren regelmäßig ausgeschöpft – lange Verfahren, die auch aus dem geringen Personalbestand der Bundesdienststelle resultierten, die über weniger als 50 Mitarbeitende verfügte. Die zu geringen Unterbringungskapazitäten führten 1959 zur Verlegung des Bundessammellagers nach Zirndorf bei Fürth, 1961 folgte dorthin auch die Bundesdienststelle.

Die Asylverordnung von 1953 bezog sich ausschließlich auf die Anerkennung jener Menschen, die um Schutz vor Auslieferung und Abschiebung entlang der Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention nachsuchten. Folglich beschränkte sich die Arbeit der Bundesdienststelle ausschließlich auf diese Gruppe. Bis Mitte der 1960er Jahre wurden durchschnittlich 2.500 Anträge pro Jahr bearbeitet. Ein kleiner Anteil von 10 bis 15 Prozent wurde positiv beschieden. Die Zuständigkeit für die insgesamt noch geringere Zahl von Schutzsuchenden, die einen Antrag auf die Gewährung von Asyl nach Artikel 16 des bundesdeutschen Grundgesetzes gestellt hatten, lag demgegenüber dezentral bei den Kreispolizeibehörden, den späteren kommunalen Ausländerbehörden.



1948 hatte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen erstmals ein individuelles Asylrecht festgeschrieben. Artikel 14, Absatz 1 lautet: „Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ Nur selten allerdings wurde diese Formel in nationales Recht überführt. Eine Ausnahme bildete die Bundesrepublik Deutschland. Der 1948/49 geschaffene Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 des Grundgesetzes bot mit einer den entsprechenden Passus der Menschenrechtserklärung aufgreifenden Formulierung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ ein im internationalen Vergleich weitreichendes Grundrecht auf dauerhaften Schutz: Darauf habe jede und jeder politisch Verfolgte, die oder der nach Westdeutschland komme, ohne Einschränkungen einen verfassungsrechtlich einklagbaren Anspruch.

Das in den Diskussionen des verfassungsgebenden Parlamentarischen Rates 1948/49 entwickelte Asylgrundrecht bildete eine Reaktion auf die vor allem rassistisch motivierten Austreibungen aus dem Deutschland des „Dritten Reichs“ und markierte damit eine symbolische Distanzierung von der nationalsozialistischen Vergangenheit. Darüber hinaus demonstrierte es gegenüber den drei westlichen Besatzungsmächten mit dem Aufgreifen der Formulierung der Menschenrechtserklärung den Willen, als Teil des Westens anerkannt zu werden. Außerdem griff die Debatte um Artikel 16 die asylpolitischen Diskussionen aus der Weimarer Republik auf. Stärker bestimmend aber war ein weiterer Aspekt: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates gingen davon aus, dass der größte Teil derjenigen, die das Asylrecht in Anspruch nehmen könnten, aus der Sowjetischen Besatzungszone in Deutschland käme, also der späteren, ebenfalls 1949 gegründeten Deutschen Demokratischen Republik (DDR). Um die Möglichkeit ihrer Aufnahme nicht zu beschränken, sei jede Präzisierung des Asylartikels zu unterlassen. Die Konkurrenz der politischen Systeme in Ost und West im Kontext des „Kalten Krieges“ und die bevorstehende Teilung Deutschlands bildeten mithin zentrale Hintergründe für die Formulierung eines Grundrechts auf Asyl. Weil das Grundgesetz den Tatbestand der „politischen Verfolgung“ nicht näher definierte, ergab sich in den folgenden Jahrzehnten – und bis heute – ein konfliktreicher Prozess des dauernden Neudefinierens dessen, was das Politische ist und welche Form und Reichweite die Verfolgung zu gewärtigen hat.

In den 1950er Jahren vertrat die Bundesregierung auch international die Auffassung, der junge westdeutsche Staat könne insbesondere angesichts von Millionen deutscher Vertriebenen und Flüchtlinge aus dem Osten Europas der unmittelbaren Nachkriegszeit und der

starken Zuwanderung aus der DDR nicht auch noch Schutzsuchende aus dem Ausland aufnehmen. Tendenzen der Veränderung dieser Position ergaben sich erst mit dem sogenannten Volksaufstand in Ungarn 1956. In Westdeutschland wurden die dortigen revolutionären Ereignisse mit großer Sympathie verfolgt. Nach der Niederschlagung durch die sowjetische Rote Armee wichen rund 225.000 Ungarinnen und Ungarn über die österreichische und zu einem kleineren Teil über die jugoslawische Grenze aus. Wie auch in anderen Teilen Europas gab es in Westdeutschland Solidaritätsbekundungen für die im Westen als Freiheitskämpfer verstandenen Schutzsuchenden im Kontext einer sich verschärfenden Ost-West-Blockkonfrontation. Die ungarischen Zugewanderten galten vielen in der Bundesrepublik als Verbündete im Kampf gegen den Kommunismus, denen jede Unterstützung zuteilwerden müsse. Nachdem die Bundesregierung zunächst eine Aufnahme abgelehnt hatte, beschloss sie angesichts der vielen zivilgesellschaftlichen Solidaritätsbekundungen für die ungarischen Schutzsuchenden aus kirchlichen Organisationen, Gewerkschaften oder den Medien drei Wochen nach dem Beginn der militärischen Operationen der Roten Armee die Aufnahme von 10.000 Ungarinnen und Ungarn.

Diese asylpolitische Öffnung erstreckte sich darüber hinaus auf Ankunftshilfen: Dazu zählte nicht nur die Unterstützung bei der Suche nach Wohnungen sowie die Einrichtung von Sprachkursen, sondern auch Kredite zur Existenzgründung und Leistungen für jene, die nicht erwerbsfähig waren. Dass die Hilfen relativ großzügig ausfielen, lag nicht nur an der breiten gesellschaftlichen Akzeptanz der Vorstellung von der Unterstützungsbedürftigkeit der Schutzsuchenden aus Ungarn, sondern auch an der günstigen Situation des westdeutschen Arbeitsmarkts, der sich rasch der Vollbeschäftigung näherte und auf zusätzliche Arbeitskräfte angewiesen war. Insgesamt übertraf die Zahl der aufgenommenen Ungarinnen und Ungarn noch die Ende November 1956 vom Bundeskabinett beschlossenen 10.000 und erreichte schließlich rund 16.000. Nach den USA (80.000), Kanada (37.000), Großbritannien (22.000) und Österreich (18.000) zählte damit die Bundesrepublik zu den wichtigsten Ankunftsstaaten.

Dennoch sollte das Gewicht der Bundesrepublik als Ziel von Schutzsuchenden nicht überschätzt werden, denn in den zwanzig Jahren von der Staatsgründung 1949 bis 1968 beantragten nur knapp über 70.000 Menschen einen Schutzstatus. In den ersten dreißig Jahren der Existenz der Bundesrepublik schwankte die Zahl der Schutzsuchenden zwischen dem Minimum von rund 2.000 im Jahre 1953 und dem Maximum von

ca. 51.000 im Jahre 1979 (s. Schaubild 1). Bis in die 1960er Jahre kamen sie weit überwiegend von jenseits des „Eisernen Vorhangs“ aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa: Die jährlichen Anteile von Asylsuchenden aus dem „Ostblock“ schwankten zwischen 72 und 94 Prozent. Diese Phase kennzeichnete neben der geschilderten Aufnahme von Schutzsuchenden aus Ungarn insbesondere auch die Aufnahme von rund 4.000 Menschen aus der Tschechoslowakei nach dem „Prager Frühling“ 1968, die ebenfalls als ein Ausdruck der antikommunistisch motivierten Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik verstanden werden kann.

Eine Bundesbehörde für Asyl

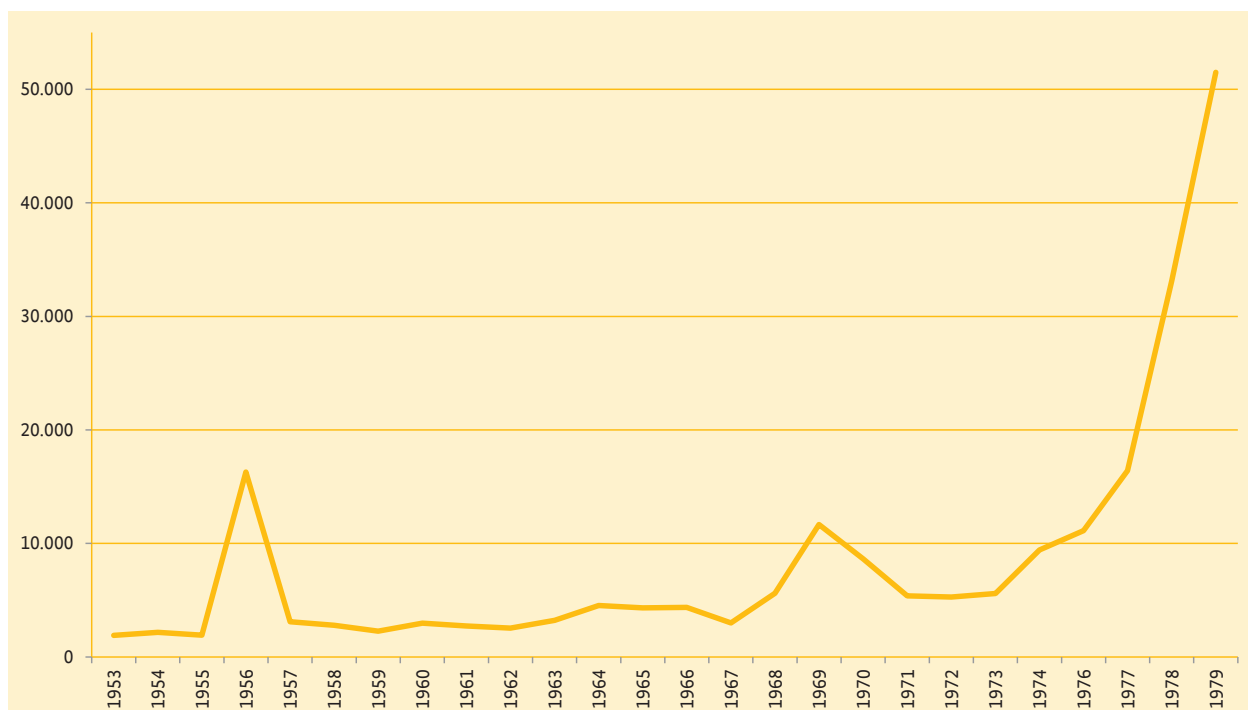
Die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge war 1965 in „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ umbenannt und zur Bundesoberbehörde aufgewertet worden. Hintergrund war die Verabschiedung des ersten Ausländergesetzes der Bundesrepublik. Es legte erstmals ein Verfahren für die Anerkennung von Menschen fest, die nach Artikel 16 des Grundgesetzes um Asyl nachsuchten. Weil das Asylrecht auf die individuelle politische Verfolgung abhob, schrieb das Ausländergesetz die Prüfung eines jeden einzelnen Falles fest. Dem Bundesamt oblag in der Folge sowohl die Prüfung von Anträgen auf Schutzgewährung nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch dem Grundgesetz. Mit dem Anstieg der Zahl der Schutzsuchenden in den

1970er Jahren (s. Schaubild 1), die nun zunehmend häufiger von außerhalb Europas kamen, wuchs auch die Zahl der Beschäftigten im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Sie vervierfacht sich bis 1980 auf 240.

Mehrere höchstrichterliche Urteile stärkten in den 1970er Jahren die Rechte von Schutzsuchenden. Mit dem Anstieg des Umfangs der Asylzuwanderung nahm allerdings die Zahl der Stimmen in der Öffentlichkeit zu, die auf eine Beschränkung des Zugangs zum Asyl und auf eine Beschleunigung der Asylverfahren drängten. Das führte auch zu Veränderungen im Asylverfahren: Bis 1980 befassten sich Anerkennungsausschüsse mit den Asylanträgen. Sie setzten sich aus einer beziehungsweise einem Vorsitzenden und zwei Beisitzenden zusammen. Widerspruchsausschüsse, ebenfalls aus drei Mitarbeitenden bestehend, konnten im Falle einer Ablehnung eines Asylgesuchs angerufen werden. Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens 1978 sollte das Asylverfahren beschleunigen und das Bundesamt in die Lage versetzen, den Anstieg der Zahl der Asylanträge zu bewältigen. Dieses Ziel verfolgte auch die Ablösung der Anerkennungsausschüsse durch Einzelentscheiderinnen und -entscheider.

Der Anstieg der Zahl der Schutzsuchenden sowie lange Anerkennungsverfahren führten zudem zum Ende der Unterbringung an einem einzigen Ort in der Bundesrepublik: Die vorhandenen Kapazitäten im 1959 für diesen Zweck eingerichteten Sammellager in Zirndorf

Schaubild 1: Zahl der Anträge auf einen Schutzstatus in der Bundesrepublik Deutschland 1953 bis 1979



Datenquelle: Harald W. Lederer, Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch, Bonn 1997, S. 272.

wurden in den 1970er Jahren regelmäßig überschritten. Seit 1977 erfolgte eine Verteilung der Asylsuchenden auf die Bundesländer, die nun für die Unterbringung zu sorgen hatten. In der Folge dieser Dezentralisierung richtete das Bundesamt bundesweit Außenstellen ein.

1980 überschritt die Zahl der Asylanträge erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Marke von 100.000. Hintergründe bildeten unter anderem der Militärputsch in der Türkei, der Systemwechsel im Iran mit der Einrichtung der „Islamischen Republik“ sowie innenpolitische Konflikte in Polen angesichts des Aufstiegs der Gewerkschaftsbewegung „Solidarność“. Zwar ging der Umfang der Asylzuwanderung zunächst wieder zurück, stieg aber ab Mitte der 1980er Jahre insbesondere angesichts der politischen und wirtschaftlichen Krise in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa erneut an. Zunächst wuchs die Zahl jener Menschen aus Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei rasch, die Asyl in Mittel- und Westeuropa beantragten. Bald folgten Asylsuchende aus Südosteuropa (Rumänien, Bulgarien, Albanien). Die Zahl der Asylanträge in der Bundesrepublik wuchs 1988 erneut auf einen Wert von über 100.000, erreichte 1990 rund 190.000 und 1992 schließlich den Höchststand von fast 440.000 (s. Schaubild 2). Zugleich änderte sich die Zusammensetzung der Gruppe der Asylsuchenden wiederum grundlegend: 1986 waren noch rund 75 Prozent aus dem Globalen Süden gekommen. 1993 hingegen stammten 72 Prozent aus (Ost-)Europa.

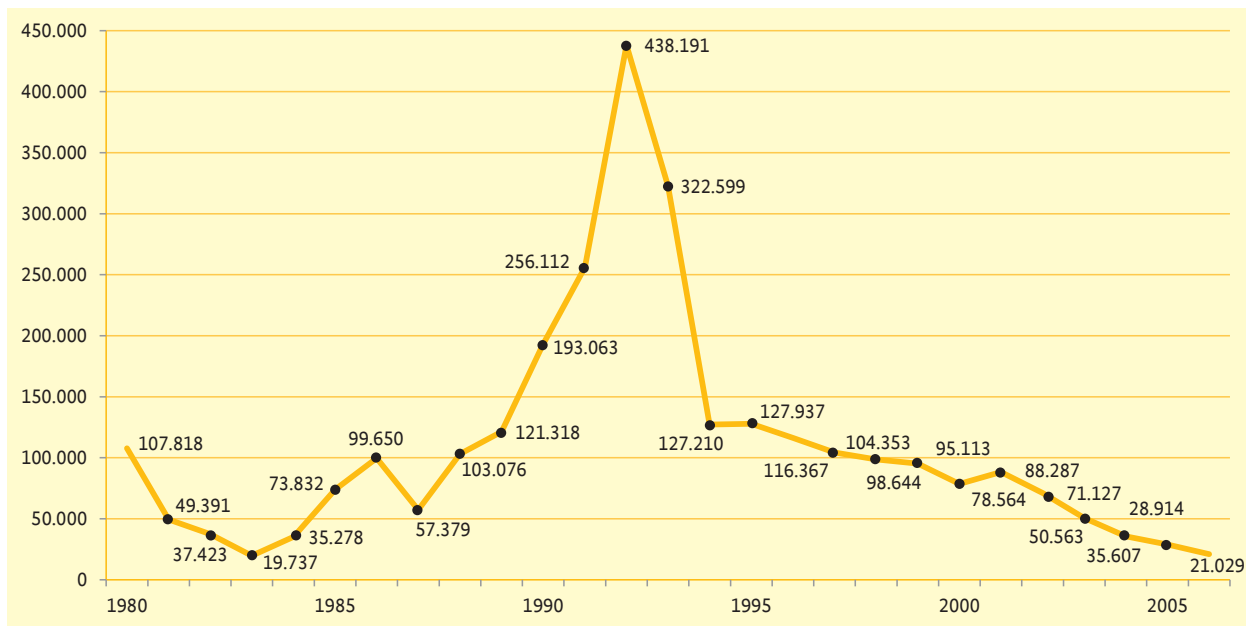
In der Bundesrepublik bildeten sehr kontroverse gesellschaftliche Diskussionen um mögliche Grenzen der Bereitschaft zur Aufnahme von Schutzsuchenden („Asylantenflut“, „Das Boot ist voll“) und um den vorgeblichen Missbrauch von Asylrechtsregelungen eine erste Reaktion, auf die bald Einschränkungen des Grenzübertritts und des Zugangs zu den Asylverfahren folgten. Solche erneuten Versuche, die Asylummigration zu beschränken, setzten 1986 ein: Sie reichten von der Sperre der Einreisewege über die DDR und Ost-Berlin durch die Einführung von Anschlussvisa seit Oktober 1986 bis zur Asylrechtsnovelle vom Januar 1987, die unter anderem restriktive Visavorschriften für Reisende aus neun afrikanischen und asiatischen Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden umfasste.

Während des „Kalten Krieges“ hatte die menschenrechtlich begründete Forderung nach einer Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkungen der Bevölkerungen in Osteuropa ein Kernelement der Argumentation im Westen gebildet. Zugewanderte aus Ostmittel-, Südost- und Osteuropa konnten in der Regel mit einer offenen Aufnahme rechnen, weil eine Abwanderung

aus dem Osten als politisch motivierte „Abstimmung mit den Füßen“ zugunsten des Westens verstanden wurde. Auf die Grenzöffnungen 1989/90 und den starken Anstieg der Zuwanderung reagierten die westeuropäischen Staaten rasch mit Restriktionen: Nicht nur die Stabilität der Arbeitsmärkte galt als gefährdet, vielmehr schienen auch vermehrt gesellschaftliche Konflikte zu drohen. Der Weg zur lange umstrittenen Änderung des Asylartikels im Grundgesetz, die 1993 schließlich umgesetzt wurde, war damit eröffnet. Sie erfolgte in einer Konstellation, in der nicht nur die Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik wuchs: Zeitgleich stieg die Zahl der Menschen insbesondere aus Polen, Rumänien und der UdSSR bzw. ihren Nachbarstaaten, die als „Deutschstämmige“ mit einem Aussiedlerstatus aufgenommen wurden. Ihre jährliche Zahl übersprang 1988 knapp die Marke von 200.000 und erreichte 1990 schließlich fast 400.000. Hinzu kam in Westdeutschland die Zuwanderung aus der späten DDR: 1989 erreichten fast 390.000 und 1990 rund 395.000 Menschen das Gebiet der Bundesrepublik. Außerdem wurden zeitweilig Hunderttausende Schutzsuchende aus dem Kontext des postjugoslawischen Bürgerkriegs aufgenommen. Die Bundesregierung gewährte ihnen zwar temporären Schutz, verweigerte aber die Zulassung zum Asylverfahren.

Die nicht selten scharf polemisch geführte gesellschaftliche Debatte um die Beschränkung des Asylgrundrechts Anfang der 1990er Jahre wurde seit Herbst 1991 begleitet von zunehmender Gewalt gegen Migrantinnen und Migranten durch vornehmlich jugendliche Täterinnen und Täter sowie die Akzeptanz der rassistisch motivierten Gewalt durch größere Teile der Gesellschaft. Opfer waren anfangs meist Schutzsuchende: Im sächsischen Hoyerswerda wurden im September 1991 Asylsuchende angegriffen, verletzt und schließlich aus ihren Unterkünften vertrieben, im nordrhein-westfälischen Hünxe im Oktober 1991 zwei

Schaubild 2: Zahl der Anträge auf einen Schutzstatus in der Bundesrepublik Deutschland 1980 bis 2006



Datenquelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, Nürnberg 2019, S. 13

Kinder von Asylsuchenden bei einem Brandanschlag schwer verletzt, in Rostock-Lichtenhagen Asylsuchende im August 1992 in ihren schließlich brennenden Unterkünften belagert und angegriffen. Im schleswig-holsteinischen Mölln im November 1992 und im nordrhein-westfälischen Solingen im Mai 1993 verbrannten nach Anschlägen Mitglieder deutsch-türkischer Familien in ihren Häusern.

Die Änderung des Grundrechts auf Asyl auf der Basis des im Dezember 1992 vereinbarten „Asylkompromisses“ der Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP mit der oppositionellen SPD wurde am 1. Juli 1993 rechtskräftig. Der seither gültige Artikel 16a des Grundgesetzes sieht vor, dass in aller Regel keine Chance mehr auf Asyl hat, wer aus „verfolgungsfreien“ Ländern stammt oder über so genannte „sichere Drittstaaten“ einreist, mit denen Deutschland lückenlos umgeben ist. Asylrechtsreform und verschärfte Grenzkontrollen drückten die Zahl der Asylsuchenden 1993 auf ca. 320.000. 1998 unterschritt sie schließlich wieder die Schwelle von 100.000 und sank in der Folge weiter (s. Schaubild 2).

Der Anstieg der Zahl der Schutzsuchenden der späten 1980er und frühen 1990er Jahre brachte einen erheblichen Ausbau des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge mit sich. Es umfasste 1993 rund 4.100 Mitarbeitende (sowie viele Hunderte weiterer Beschäftigter, die von anderen Behörden abgeordnet worden waren), verließ Zirndorf und bezog 1996 nach mehreren Jahren des Umbaus die Gebäude der ehemaligen Südkaserne an der Frankenstraße in Nürnberg. 1990 war die Zahl der Außenstellen in den Bundesländern auf 13 gestiegen, 1993 gab es schließlich insgesamt 48. Auf den Rückgang der Asylsuchendenzahlen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und in den frühen 2000er Jahren folgte ein Abbau des Personals (auf 1999 ca. 2.300) und die Einstellung des Betriebs der Hälfte der Außenstellen.

Erweiterung der Kompetenzen nach der Jahrtausendwende

Nach der Wende zum 21. Jahrhundert erlebte das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge einen weitreichenden Umbau. Obgleich sich Millionen von Migrierenden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in der Bundesrepublik niedergelassen hatten, dominierte in politischen und öffentlichen Debatten weiterhin die Ansicht, sie sei „kein Einwanderungsland“. Die sukzessive Ablösung solcher Vorstellungen seit den 1990er Jahren und vor allem nach dem Jahr 2000 führte zu Reformen im Ausländerrecht, im Staatsange-

hörigkeitsrecht und zur Entwicklung von Instrumenten zur Förderung gesellschaftlicher Teilhabe von Eingewanderten, die meist unter dem Begriff „Integration“ verhandelt wurden.

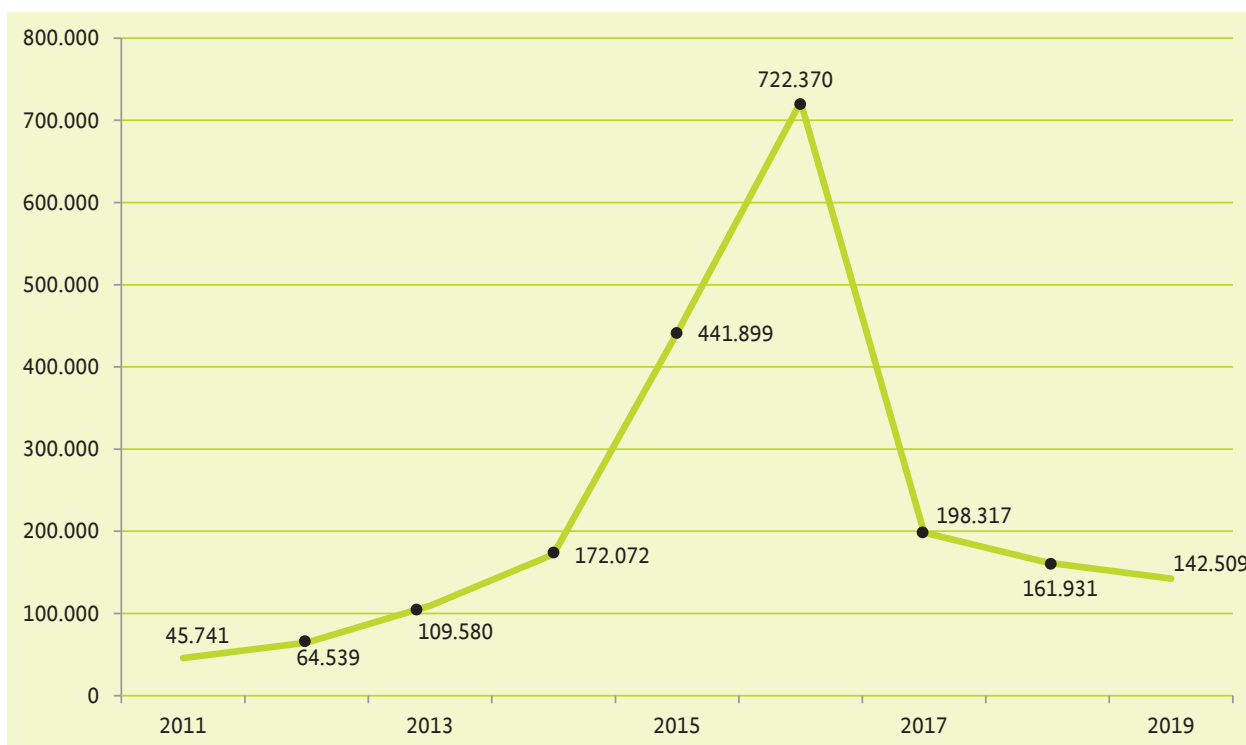
Um Maßnahmen zur Förderung gesellschaftlicher Teilhabe von Seiten des Bundes umzusetzen, erhielt das Bundesamt diverse neue Aufgaben, dazu zählte insbesondere die Konzeption und Organisation eines breit angelegten Sprachkursangebots als zentrales Element von Integrationskursen, die Beratung von Migrierenden, die Entwicklung von Programmen zur Förderung der Teilhabe von Eingewanderten sowie der Finanzierung von Projekten in diesem Feld. Hinzu traten migrations- und integrationspolitische Zuständigkeiten, die bislang an anderer Stelle gelegen hatten: Das galt mit Bezug auf Spätaussiedelnde und jüdische Kontingentflüchtlinge aus den Nachfolgestaaten der UdSSR und für die Rückkehrförderung. Der erheblichen Erweiterung des Aufgabenkatalogs folgte 2005 die Umbenennung der Behörde in „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ (BAMF).

Während der Phase der Kompetenzzuwachses im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts stand die Funktion des BAMF als Agentur zur Entscheidung von Asylanträgen bei recht geringer Asylzuwanderung nicht im Vordergrund der öffentlichen Debatte.

Das änderte sich mit dem erneuten Anstieg der Zahl der Anträge auf einen Schutzstatus – nun insbesondere von Menschen aus den Kriegs- und Bürgerkriegsstaaten Syrien, Afghanistan und dem Irak – in den 2010er Jahren und insbesondere ab 2014, wie in Schaubild 3 dokumentiert.

Nur sehr wenige Schutzsuchende aus Syrien, Afghanistan oder dem Irak erreichten die Bundesrepublik auf direktem Wege. Insbesondere die ökonomische und soziale Exklusion syrischer Schutzsuchender in den Erstankunftsländern Libanon, Jordanien und der Türkei, die Verminderung lokaler und internationaler Unterstützungsleistungen seit 2014 und die damit verbundene Befürchtung zahlreicher Schutzsuchender, zunehmend an Handlungsmacht zu verlieren, motivierten Weiterwanderungen in die EU. Staaten an der EU-Außengrenze, wie vor allem Griechenland oder Italien, die den seit Anfang der 1990er Jahre entwickelten Dublin-Regelungen zufolge Asylverfahren hätten durchführen müssen, sahen sich nicht zuletzt aufgrund der Folgen der tiefgreifenden Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008/09 immer weniger bereit und in der Lage, die ungleich verteilten Verantwortlichkeiten des „Dublin-Systems“ zu tragen, die Schutzsuchenden zu registrieren und in das jeweilige nationale Asylverfahren zu fügen.

Schaubild 3: Zahl der Anträge (Erstanträge) auf einen Schutzstatus in der Bundesrepublik Deutschland 2011 bis 2019



Datenquelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2019, Nürnberg 2020, S. 13

Demgegenüber ließ sich in den frühen 2010er Jahren und bis weit in das Jahr 2015 hinein in der bundesdeutschen Gesellschaft eine relativ große Aufnahmebereitschaft beobachten. Verantwortlich dafür war eine auch vor dem Hintergrund der günstigen Situation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt positive Zukunftserwartung in Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit. Die seit Jahren laufende breite Diskussion um den Fachkräftemangel und demographische Veränderungen führte ebenso zu einer Öffnung wie die Akzeptanz menschenrechtlicher Standards und die Anerkennung des Erfordernisses des Schutzes vornehmlich von Menschen aus Syrien, aus der auch eine große Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement resultierte.

Der vor diesem – hier nur knapp skizzierten – Hintergrund rasche Anstieg der Zahl der Schutzsuchenden Mitte der 2010er Jahre traf in der Bundesrepublik auf eine kommunale, föderale und zentrale Asylinfra-

struktur, darunter das BAMF, die aufgrund des Abbaus von Kapazitäten seit Mitte der 1990er Jahre zunächst nur sehr begrenzt in der Lage war, die Registrierung, Unterbringung, Versorgung und Bearbeitung von Anträgen auf einen Schutzstatus zu bewerkstelligen. Es bedurfte vielfältigen zivilgesellschaftlichen Engagements, einer erheblichen Ausweitung der administrativen Kapazitäten, insbesondere auch des Bundesamtes, das neu strukturiert wurde, aber auch umfänglicher Maßnahmen zur Beschränkung der Asylzuwanderung, um in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre die Krise der Asylinfrastruktur zu bewältigen.

Prof. Dr. Jochen Oltmer ist Professor für Neueste Geschichte und Migrationsgeschichte sowie Vizepräsident für Studium und Lehre der Universität Osnabrück. Außerdem gehört er unter anderem dem Wissenschaftlichen Beirat des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge an.

Der Beirat unterstützt und berät die Forschung im Bundesamt.



Jochen Oltmer



Themen des BAMF



Migration & Aufenthalt



Integration



Asyl & Flüchtlingsschutz



Rückkehr



Forschung



Deradikalisierung



Historische Meilensteine

Die Anfänge im Valka-Lager

Nach dem Ende des zweiten Weltkriegs wurden Millionen Kriegsgefangene, KZ-Häftlinge und Zwangsarbeiter aus Lagern befreit. Über sieben Millionen dieser verschleppten Personen mussten medizinisch behandelt und untergebracht werden. Für diese „Displaced Persons“ wurden durch die Nothilfe- und Wiederaufbauverwaltung der Vereinten Nationen (UNRRA) Auffanglager eingerichtet. Eines dieser Auffanglager war in Nürnberg-Langwasser, das sogenannte Valka-Lager,

welches mit zeitweise fast 4.000 Menschen aus 30 Nationen die größte derartige Einrichtung Bayerns war.

Es wurde 1946 eingerichtet und nach der lettisch-estnischen Grenzstadt Valka benannt, weil hier zu Beginn hauptsächlich Letten und Esten untergebracht waren. Das ab 1947 von der International Refugee Organisation (IRO) betreute Lager wurde später an die deutschen Flüchtlingsbehörden übergeben.

1946-1949



Eine historische Aufnahme des ehemaligen Kriegsgefangenenlagers Langwasser.



1953

Der Beginn des deutschen Flüchtlingssschutzes

Das „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ - wie der eigentliche Titel der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) lautet - wurde am 28. Juli 1951 verabschiedet. Es legte den Grundstein für das moderne internationale Flüchtlingsrecht und damit auch für den deutschen Flüchtlingssschutz. Mit Inkrafttreten der Asylverordnung übernahm die Bundesrepublik Deutschland 1953 formell das Abkommen und die

Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge – der Vorläufer des heutigen Bundesamtes – begann daraufhin ihre Arbeit. Sie war mit ihren 40 Mitarbeitenden von nun an für die Asylanträge der Geflüchteten zuständig. Ein Teil des Valka-Lagers fungierte als „Bundessammellager für Ausländer“.

Neuer Name, neuer Standort

1961 zog die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in ein neu errichtetes Verwaltungsgebäude nach Zirndorf. In einer ehemaligen Polizeikaserne, am gleichen Standort, waren seit 1959 bereits Geflüchtete untergebracht.

Mit dem Wirksamwerden des Ausländergesetzes im Oktober 1965 erhielt die Bundesdienststelle den Status eines Bundesamtes. Zu dieser Zeit arbeiteten in

der Behörde etwa 60 Mitarbeitende. In den 1950er und 1960er Jahren blieb die Zahl der zu bearbeitenden Asylanträge auf einem niedrigen Niveau von wenigen tausend Anträgen pro Jahr. Erst in der Folge der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ stiegen sie auf rund 11.600 Anträge (1969) deutlich an.

1960/1965

Das Dienstgebäude des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) in Zirndorf.





1992

Einrichtung von Außenstellen

Als Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion und der Kriege im zerfallenden Jugoslawien beantragten alleine 1992 rund 438.000 Menschen Asyl in Deutschland – so viele wie noch nie zuvor in der Geschichte der BRD. Das Bundesamt stellte sich aufgrund der zunehmenden Asylmigration bis 1993 neu auf. Anfang der 1990er Jahre wurden bundesweit 48 Außenstellen eingerichtet. Die Behörde beschäftigte zu dieser Zeit 4.100 Mitarbeitende. Weitere tausend Mitarbeitende waren von anderen Behörden vorübergehend abgeordnet.

Ab Mitte der 1990er Jahre gingen die Asylzahlen aufgrund des sogenannten Asylkompromisses stark zurück. 1995 lag die Zahl der Erstanträge bei knapp 128.000. Aufgrund der Entwicklung wurde der Personalbestand deutlich abgebaut.

Die Südkaserne wird zur Zentrale des Bundesamtes

Das Gebäude in Zirndorf entsprach nicht mehr den stetig wachsenden Anforderungen an die Behörde und dem Personalvolumen. 1986 kehrte das Bundesamt mit der zusätzlichen Anmietung des ehemaligen AEG-Verwaltungsgebäudes in Nürnberg-Langwasser wieder zu seinen Ursprüngen zurück. 1992 fiel die Entscheidung für den Umzug der Zentrale in die ehemalige Südkaserne.

„Südkaserne“ ist die in Nürnberg allgemein verbreitete Bezeichnung eines ausgedehnten Gebäudekomplexes im Südosten der Stadt, der 1938 im Zusammenhang mit dem Reichsparteitagsgelände erbaut wurde und als Unterkunft des Nürnberger SS-Sturmbanns ge-

plant war. Während des Zweiten Weltkrieges waren hier Nachrichteneinheiten der Waffen-SS und der Polizei stationiert. Ab 1948 nutzten die US-amerikanischen Streitkräfte die Kaserne bis 1992 als Truppenunterkunft, die in dieser Zeit den Namen „Merrell-Barracks“ trug. Mitte 1993 begann der Umbau in ein Bürogebäude für ca. 1.000 Mitarbeitende. 1996 zog das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ein. 1999 hatte das Bundesamt etwa 2.300 Mitarbeitende und 32 Außenstellen.

1996



Das Hauptgebäude in der Frankenstraße.



2005

Integration und Migration als neue Aufgaben

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde 2005 eine grundlegende Neuregelung des gesamten Ausländer- und Asylrechts vorgenommen. Es enthält zum Beispiel Vorschriften zur Arbeitsmigration und humanitären Zuwanderung. Gleichzeitig wurde erstmals auch die Förderung der Integration von Zugewanderten und ihren Nachkommen als staatliche Aufgabe festgeschrieben.

Aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge wurde das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Es erhielt neben dem Asylverfahren nun umfangreiche Aufgaben im Bereich der Integration und der Migration. Dazu gehört auch ein Forschungszentrum, das regelmäßig umfassende Analysen und Evaluierungen zu Asyl-, Migrations- und Integrationsthemen erstellt. Das Bundesamt hat sich seitdem von einer reinen Asylbehörde zu einem Kompetenzzentrum für Migration und Integration entwickelt.

Fluchtmigration wird zur Belastungsprobe

Infolge des seit 2011 andauernden Bürgerkrieges in Syrien und des IS-Terrors im Irak kam es zwischen 2015 und 2017 zu starken Fluchtbewegungen, die zu außerordentlich hohen Asylantragszahlen führten und die öffentliche Aufmerksamkeit auf das BAMF lenkten.

Im Jahr 2015 wurden 441.899 Erstanträge gestellt, im Jahr 2016 waren es 722.370 – so viele wie nie zuvor. Als Reaktion auf diese Erfahrungen wurden Abläufe digitalisiert und IT-Systeme modernisiert. Neben einer Aufpersonalisierung wurden gleichzeitig Maßnahmen

zur Qualitätssteigerung, wie Personalqualifizierungsmaßnahmen und ein neues Qualitätssicherungskonzept für die Asylantragsbearbeitung, eingeführt. Die Zahl der Mitarbeitenden stieg seit 2015 von 2.000 auf über 8.000 im Jahr 2022. Ziel der Umstrukturierungen war und ist es vor allem, sich als Behörde zukunftsfest aufzustellen und durch einen flexiblen Personaleinsatz kurzfristig auf Herausforderungen reagieren zu können.

2015-17



Zwischen 2015 und 2017 erreichen viele syrische Flüchtlinge Deutschland über die sogenannte Balkan-Route.



2021-23

Aktuelle Fluchtbewegungen

Nach dem Abzug der NATO-Truppen 2021 aus Afghanistan unterstützte das Bundesamt bei der Aufnahme ehemaliger afghanischer Ortskräfte und besonders gefährdeter Personen. Außerdem veränderte die Invasion russischer Truppen in die Ukraine am 24. Februar 2022 die Situation in Europa grundlegend. Laut Angaben des UNHCR hatten von Februar bis Ende Dezember 2022 über 13,7 Millionen Staatsangehörige der Ukraine ihr Land verlassen, davon kamen über eine Million nach Deutschland. Das BAMF unterstützt fortlaufend bei der Registrierung und ermöglicht die Teilnahme an einem Integrationskurs.

2023 erfolgte die Einführung verschiedener Gesetze und Programme: Langjährig geduldete Ausländerinnen

und Ausländer sollen künftig durch das Chancen-Aufenthaltsrecht mehr Möglichkeiten zum Erhalt eines Bleiberechts in Deutschland bekommen. Zudem trat das Gesetz zur Beschleunigung der Asyl- und Asylgerichtsverfahren in Kraft, das auch das BAMF entlasten soll. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge steuert im Rahmen des Bundesaufnahmeprogramms für Afghanistan die Aufnahme und Verteilung der aus Afghanistan eingereisten Personen sowie deren Familien nach ihrer Ankunft in Deutschland.

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,
90461 Nürnberg

Stand

10/2023

Gestaltung

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Druck

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Bildnachweis

Seite 5: BAMF

Seite 8: Dr. Hans-Eckhard Sommer: BAMF/Lopez

Seite 9: Katrin Hirseland: BAMF; Michael Griesbeck: BAMF

Seite 16: Michael Gründel/NOZ

Seite 17: Deradikalisierung: iStock.com/Radachynskyi; Migration: iStock/drazen_zigic;

Forschung: iStock.com/Tadamichi; Rückkehr: PETER ROGGENTHIN; Asyl: @pressmaster -
stock.adobe.com; Integration: @melita - stock.adobe.com

Seite 18: Archiv Geschichte Für Alle e. V. - Institut für Regionalgeschichte, Nürnberg

Seite 19: Arni/UN Archives

Seite 20: BAMF

Seite 21: BAMF

Seite 22: BAMF

Seite 23: BAMF/Bildkraftwerk/Franziska Kaufmann

Seite 24: @Ajdin Kamber - stock.adobe.com

Seite 25: BAMF/Michael Dietmann

Diese Publikation wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Besuchen Sie uns auf

 www.facebook.com/bamf.socialmedia

 [@BAMF_Dialog](https://twitter.com/BAMF_Dialog)

www.bamf.de

