

Herausgeber:

Prof. Dr. *Jürgen Bast*,
Universität Gießen
Dr. *Wolfgang Breidenbach*,
Rechtsanwalt, Halle
Marion Eckertz-Höfer,
Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig
Prof. Dr. *Andreas Fischer-Lescano*,
Universität Bremen
Jürgen Haberland,
Ministerialrat a. D., Bonn
Prof. em. Dr. *Kay Hailbronner*,
Universität Konstanz
Prof. Dr. *Winfried Kluth*,
Universität Halle
Dr. *Otto Mallmann*,
Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a. D.,
Potsdam
Dr. *Reinhard Marx*,
Rechtsanwalt, Frankfurt a. M.
Thomas Oberhäuser,
Rechtsanwalt, Ulm

Cornelia Rogall-Grothe,
Staatssekretärin, Bundesministerium des Innern, Berlin
Prof. Dr. *Daniel Thym*, LL.M.,
Universität Konstanz

Wissenschaftlicher Beirat

Vorsitzender:
Prof. Dr. *Andreas Voßkuhle*,
Präsident des Bundesverfassungsgerichts Karlsruhe
Nele Allenberg,
Evangelische Kirche in Deutschland, Berlin
Prof. em. Dr. *Klaus J. Bade*,
Berlin
Klaus Barwig,
Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, Stuttgart
Dr. *Roland Bell*,
Regierungsdirektor, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Prof. Dr. *Maria Böhmer*,
Staatsministerin, Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin
Dr. *Gisbert Brinkmann*,
Ministerialrat a. D., Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn
Dipl.-Volksw. *Peter Clever*,
Ministerialdirektor a. D., Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin
Prof. Dr. *Hans-Joachim Cremer*,
Universität Mannheim
Dr. *Klaus Dienelt*,
Richter am Verwaltungsgericht, Darmstadt
Katrin Gerdsmeyer,
Kommissariat der Deutschen Bischöfe, Berlin
Prof. Dr. *Thomas Groß*,
Universität Osnabrück

Prof. Dr. *Peter Knösel*,
Fachhochschule Potsdam
Prof. Dr. *Christine Langenfeld*,
Universität Göttingen
Prof. Dr. *Gertrude Lübbecke-Wolf*,
Richterin des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe
Dr. *Ursula Mehrländer*,
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
Dr. *Hans-Ingo von Pollern*,
Regierungsdirektor, Regierungspräsidium Tübingen
Volker Roßsocha,
DGB-Bundesvorstand, Berlin
Dr. *Albert Schmid*,
Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge a. D., Nürnberg
Prof. em. Dr. *Albrecht Weber*,
Universität Osnabrück
Prof. Dr. *Andreas Zimmermann*,
Universität Potsdam

Dr. Axel Kreienbrink, Nürnberg*

60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik

Die Entwicklung des Bundesamtes von einer kleinen Behörde in einem ehemaligen Flüchtlingslager zu einer großen Behörde mit mehreren tausend Mitarbeitern im gesamten Bundesgebiet reflektiert die Veränderungen der Migration und Migrationspolitik in Deutschland. Beschränkte sich das Aufgabengebiet der Behörde lange nur auf die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, so ist das BAMF heute eine zentrale Migrationsbehörde mit Kompetenzen in den Bereichen Zuwanderung, Integration und Rückkehr.

1. Ursprünge: Von der Bundesdienststelle zum Bundesamt (1953-1965)

1.1. Die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

1.1.1. Der Schutz ausländischer Flüchtlinge als neue Aufgabe

Die Geschichte des Bundesamtes setzte vor dem Hintergrund der Migrationen der Nachkriegszeit ein. Als Folge des Zweiten Weltkriegs war es zu großen Bevölkerungsbewegungen gekommen: Auf dem Gebiet der vier Besatzungszonen befanden sich 12,5 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus den ehemaligen

Reichsteilen sowie den deutschen Siedlungsgebieten im Osten, zehn Millionen Deutsche waren ausgebombt und/oder evakuiert, bis 1950 kamen über fünf Millionen deutsche Kriegsgefangene zurück. Zudem gab es elf Millionen *Displaced persons* (DPs), oftmals ehemalige Zwangsarbeiter, die in ihre Heimatländer zurückkehrten oder weiterwanderten.¹ Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland übertrug ihr die Alliierte Hohe Kommission zum 30.6.1950 auch die Verantwortlichkeit für diejenigen DPs, die noch nicht aus- oder weitergewandert waren und die nun von den Behörden „heimatlose Ausländer“ genannt wurden. 1951 wurde ihre Situation mit dem „Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer“² geregelt. Dieses war im Vergleich zum bisherigen internationalen Flücht-

* Dr. Axel Kreienbrink ist Referatsleiter „Weltweite und irreguläre Migration, Islam, Demographie, Forschungstransfer“ in der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder. Für wertvolle Hinweise gilt der Dank *Hartmut Sprung*, *Antje Kiss*, *Susanne Worbs* und *Thomas Güthuber*.

1 *Bade*, Europa in Bewegung, 2000, S. 297-299.

2 BGBl. I 1951, S. 269.

lingsrecht relativ großzügig, beinhaltete aber keine Gleichstellung der DPs mit den deutschen Flüchtlingen und Vertriebenen.³

Das internationale Flüchtlingsrecht regelte seit 1951 die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der die junge Bundesrepublik Deutschland aus außenpolitischen Gründen bald beitrug. Auf nationaler Ebene wurde der Schutz ausländischer Flüchtlinge mit Verfassungsrang ausgestattet, indem im Grundgesetz 1949 der Satz „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ aufgenommen wurde (Art. 16 II 2 GG). Das stellte in der deutschen Rechts- und Verfassungstradition etwas Neues gegenüber der Vorkriegszeit dar⁴ und ging auf die zum Teil persönlichen Erfahrungen der Verfassungsväter und -mütter während des Nationalsozialismus zurück. Die praktische Umsetzung der GFK und des im Grundgesetz verankerten Asylrechts mussten durch den Gesetzgeber geregelt werden. Dieser wurde von den Besatzungsbehörden bereits Mitte 1950 aufgefordert, neben der Verantwortung für die DPs und die deutschen Flüchtlinge auch jene für die „nichtdeutschen rassisch, religiös und politisch Verfolgten“ zu übernehmen. Angesichts der Probleme, die die Integration der deutschen Vertriebenen und Flüchtlinge mit sich brachte, war dies für die deutschen Behörden zunächst jedoch eine eher „sekundäre Aufgabe“.⁵

1.1.2. Die Asylverordnung von 1953

Die rechtliche Umsetzung fand ihre Form in der „Verordnung über die Anerkennung und die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen“ (AsylVO) vom 6.1.1953,⁶ die sich auf Art. 119 GG stützte, der an sich zur Bewältigung der Herausforderungen durch (deutsche) Vertriebene und Flüchtlinge geschaffen worden war.⁷ Die Ausgestaltung orientierte sich allein an den engen definitorischen Maßgaben der GFK und nahm keinen Bezug auf den unbeschränkten Art. 16 II 2 GG. Entsprechend war in den folgenden Jahren herrschende Meinung (durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt),⁸ dass die GFK damit den gesamten Umfang des Asylrechts abschließend regelt.⁹

Für die Durchführung des Verfahrens für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft wurde mit der AsylVO die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg geschaffen. Sie war zentral zuständig und bot mit einem Anerkennungs- und einem Beschwerdeausschuss Gewähr für ein rechtsförmiges Verfahren. Allerdings war sie nur zuständig für die Verfahren, in denen ein Flüchtling Schutz gemäß GFK beantragte. In den (wenigen) Fällen, in denen jemand Asyl auf Basis von Art. 16 II 2 GG beantragte, wurde auf die alte Ausländerpolizeiverordnung (APVO) von 1938 zurückgegriffen. Das bedeute, dass in diesen Fällen ohne zentrale Zuständigkeit die Kreispolizeibehörden (später Ausländerbehörden) nach ihrem jeweiligen Ermessen entschieden, ob der Ausländer Aufenthalt erhielt. Erst nach und nach kam es hier durch gerichtliche Entscheidungen zu Vereinheitlichungen.¹⁰

1.1.3. Beginn der Tätigkeit der Bundesdienststelle

Die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge nahm ihren Sitz in Nürnberg an einem Ort, der

gleichsam als Topos für das Migrationsgeschehen der Kriegs- und Nachkriegszeit gelten konnte: das sogenannte Valka-Lager. Am Rande der Stadt in Nürnberg-Langwasser gelegen, war das Gelände zunächst ein Lager für die Teilnehmer an den Reichsparteitag der NSDAP gewesen, bevor es im Zweiten Weltkrieg zum Kriegsgefangenen- und Fremdarbeiterlager wurde. Nach dem Krieg wurde es weiter als Lager genutzt, nun aber zu einem Teil als Internierungslager für Nationalsozialisten (bis März 1949) und zum anderen als Lager für DPs. Diese stammten zunächst vor allem aus Estland und Lettland, weshalb sich der Name Valka-Lager (nach einer estnisch-lettischen Grenzstadt) einbürgerte.¹¹ Nachdem die deutschen Behörden Mitte 1950 die Verantwortung für die DPs übernommen hatten, begann Bayern die DPs in Nürnberg im nun „Regierungslager für heimatlose Ausländer“ genannten Lager unterzubringen.¹² Hier zog 1953 die Bundesdienststelle mit 40 Mitarbeitern unter der Leitung des Oberamtsrichters Dr. *Eduard Kramer* „unter denkbar ungünstigen äußeren Bedingungen [sowie mit] personellen, organisatorischen und sachlichen Problemen“ ein.¹³ Das Regierungslager wurde zwar 1954 aufgelöst, doch als „Bundessammellager für Ausländer“ blieb es weiter bestehen. Die Zahl der Ausländer, die im Lager lebten, betrug im März 1954 1.065, wuchs jedoch in den folgenden Jahren bald an, was nicht zuletzt damit zusammenhing, dass die Verfahren für die Flüchtlingsanerkennung länger als erwartet dauerten. Zwar waren Verfahrensdauern von lediglich zwei bis drei Monaten geplant gewesen, doch in der Praxis wurden daraus immer wieder zwei bis drei Jahre.¹⁴ So lebten 1957 mehr als 3.000 Personen im Lager, das damit zu klein wurde. Zudem begannen in jenem Jahr die Arbeiten am Bau des neuen Nürnberger Stadtteils Langwasser, wobei das Lager im Wege war. Daher wurden bereits ab 1955 Ausländer nach Zirndorf in eine leer stehende Kaserne umquartiert,¹⁵ 1959 wurde beschlossen, die Bundesdienststelle mit

3 *Jacobmeyer*, Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer: Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945-1951, 1985, S. 229.

4 Vgl. *Oltmer*, Migration und Politik in der Weimarer Republik, 2005, S. 219/269.

5 *Poutrus*, Geschichte und Gesellschaft 2009, 135 (145/150).

6 BGBl. I 1953, S. 3.

7 Art. 119 S. 1 GG: „In Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen, insbesondere zu ihrer Verteilung auf die Länder, kann bis zu einer bundesgesetzlichen Regelung die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen.“

8 BVerwGE 4, 235.

9 *Wollenschläger*, Die Entwicklung des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Asylkompromiss, in *Brieskorn/Mika/Müller/Willoweit*, Vom mittelalterlichen Recht zur neuzeitlichen Rechtswissenschaft, 1994, S. 470 f.; *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1993, S. 51.

10 *Münch* (o. Fn. 9), S. 52; *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (150 f.).

11 *Windsheimer*, Langwasser. Geschichte eines Stadtteils, 2. Aufl. 2007, S. 41/84.

12 Das führte unter anderem 1952 dazu, dass hier kurzfristig eine der größten muslimischen Gemeinden Süddeutschlands bestand, nachdem ein Lager in Schwabach aufgelöst worden war, in dem v. a. Muslime aus der Balkanregion untergebracht gewesen waren (*Windsheimer* [o. Fn. 11], S. 89). Mitte Juni 1950 befanden sich ca. 2.700 Personen im Lager, im Dezember 1951 4.450 und Mitte 1953 noch 3.200. *Rieger*, Transit Nürnberg, 2007, S. 27 (28).

13 *Baum*, Das Grundrecht auf Asyl – Herausforderung und Bewährung, in *Spaich*, Asyl bei den Deutschen, 1982, S. 3.

14 *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (151).

15 Bekanntmachung des BMI v. 7.7.1955 (GMBL. 319).

mittlerweile 50 Mitarbeitern dorthin zu verlegen, 1960 folgte die endgültige Schließung des „Valka-Lagers“ samt kompletter Verlegung des Bundessammellagers nach Zirndorf.¹⁶

1.1.4. Erste Probleme und erste Erfolge

Die Dauer der Verfahren und die damit steigende Zahl von Personen im Sammellager führten schon frühzeitig zu Kritik, so 1958 durch das Land Bayern.¹⁷ Dies markiert ein „bemerkenswerte[s] Konfliktfeld innerhalb der damals noch nicht als solche bezeichneten Migrationspolitik in der Bundesrepublik“,¹⁸ das in gewisser Weise viele Auseinandersetzungen in der Zukunft vorzeichnete. Um die Situation im Lager in Nürnberg/Zirndorf zu entspannen wurde daher 1959 der Beschluss gefasst, die Insassen in der Region in Arbeit zu vermitteln.¹⁹

Zu einer ersten Bewährungsprobe der „Leistungsfähigkeit“²⁰ der Bundesdienststelle kam es 1956 im Zuge der Fluchtwelle nach dem Ungarn-Aufstand. Zwar war die Verwaltung gegenüber den Ankommenden zunächst zurückhaltend, doch im Gegenteil dazu war mitten im Kalten Krieg die Stimmung der Bevölkerung sehr positiv. So beschloss die Bundesregierung Ende 1956 die Aufnahme von 10.000 Ungarn. Ihre Flucht wurde als Folge der stalinistischen Machtübernahme 1948 in Ungarn gewertet, um als Verfolgungstatbestand unter die Stichtagsregelung der GFK (Ereignisse, die vor dem 1.1.1951 eingetreten sind) gefasst werden zu können. Die Flüchtlinge wurden von der deutschen Bevölkerung freundlich aufgenommen und das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte nahm sich ihrer „wie eine Integrationsbehörde des Bundes“²¹ an. Das war insofern bemerkenswert, als die Aufnahme der deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen nach dem Krieg nicht überall problemlos verlaufen war²² und auch das Bundesministerium für Vertriebene ursprünglich gegen die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge in Deutschland gewesen war. Nun jedoch machte es sich zum Interessenvertreter für alle Flüchtlinge und sorgte z. B. für Eingliederungshilfen, Sprachkurse oder Wohnraum.²³ Insgesamt kamen 14.000 Ungarn, die für drei Jahre (neben dem normalen Verfahren) vorläufig Asyl erhielten und sich in dieser Zeit für einen Verbleib oder eine Weiterwanderung (z. B. in die USA) entscheiden konnten.²⁴ Angesichts der positiven Arbeitsmarktentwicklung in der Bundesrepublik blieben viele im Land.²⁵

Diese positive Haltung gegenüber ausländischen Flüchtlingen galt jedoch nicht allumfassend. Als 1959 befürchtet wurde, die in Frankreich stattfindenden Konflikte aufgrund des algerischen Unabhängigkeitskriegs könnten auf die Bundesrepublik übergreifen, gab es eine große Reserviertheit hinsichtlich der Aufnahme außereuropäischer Flüchtlinge. Und als 1962 anerkannte (kroatische) Flüchtlinge in Opposition gegen das Tito-Regime Anschläge auf jugoslawische Handelsvertretungen verübten, gab es im Bundestag und den Ministerien durchaus Bereitschaft, die Straftäter auszuliefern. Das hieß, dass „der dem Asylrecht zugrundeliegende absolute Abschiebeschutz dann in Frage gestellt wurde, wenn die innen- und außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik als davon negativ berührt angesehen wurden“.²⁶

1.2. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

1.2.1. Das Ausländergesetz 1965

Eine gewisse Zäsur in der deutschen Ausländer- und Asylpolitik stellt das am 28.4.1965 verabschiedete Ausländergesetz²⁷ dar, das die APVO von 1938 ablöste und erstmals eine gesetzliche Basis in diesem Bereich schuf. Auch wenn es bei seiner Verabschiedung als relativ liberal gepriesen wurde, behielt es die restriktive Grundhaltung im Ausländerrecht bei. Ausländer sollten aus Gründen der öffentlichen Sicherheit kontrolliert und eine dauerhafte Einwanderung vermieden werden.²⁸ Die großen Linien der praktizierten Migrationspolitik veränderten sich dadurch nicht. Die ohnehin nur auf Zeit geplante Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, die mit dem Anwerbeabkommen mit Italien 1955 eingesetzt hatte, wurde weitergeführt. Nach den Abkommen mit Spanien und Griechenland (beide 1960), der Türkei (1961) und Portugal (1964) wurden 1965 weitere Verträge mit Marokko und Tunesien abgeschlossen.²⁹ Auf diese Weise nahm die Zuwanderung so zu, dass bereits 1964 der millionste „Gastarbeiter“ begrüßt worden war.³⁰

Auch im Bereich des Asylrechts wurde Kontinuität gewahrt, indem die Inhalte der AsylVO von 1953 weitgehend unverändert in das AuslG inkorporiert wurden. Eine wichtige Änderung ergab sich allerdings mit § 28 AuslG, da nun nicht mehr allein die Flüchtlinge im Sinn der GFK das Anerkennungsverfahren vor der Zirndorfer Behörde durchliefen, sondern auch jene Ausländer, die sich auf Art. 16 II 2 GG beriefen. Inhaltlich hielt die Rechtsprechung des BVerwG jedoch noch zehn Jahre

16 *Windsheimer* (o. Fn. 11), S. 90 f.

17 *Münch* (o. Fn. 9), S. 61.

18 *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (144).

19 *Münch* (o. Fn. 9), S. 55.

20 *Baum*, Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge verwirklicht direkt und unmittelbar ein Menschenrecht! Ansprache anlässlich der Verabschiedung des bisherigen Amtsleiters und der Amtseinführung des Nachfolgers des Leiters des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge am 2.11.1978 in Zirndorf, BMI-Dokumentation, 1978, S. 4.

21 *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (166).

22 *Kossert*, Kalte Heimat: Die Geschichte der deutschen Vertriebenen nach 1945, 2008.

23 *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (164-166).

24 *Marx*, „Kontingentflüchtlinge“ – Asylrecht für „Freiheitskämpfer“? in *Spaich* (o. Fn. 13), S. 104.

25 *Doesschate*, Ungarische Flüchtlinge in Europa seit 1956 in *Bade/Emmer/Lucassen/Oltmer*, Enzyklopädie Migration in Europa, 2007.

26 *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (168/171, Zitat 170 f.).

27 BGBl. I 1965, S. 353.

28 *Schönwälder*, „Ist nur Liberalisierung Fortschritt?“ Zur Entstehung des ersten Ausländergesetzes der Bundesrepublik in *Motte/Ohliger/von Oswald*, 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung, 1999.

29 *Steinert*, Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945-1961, 1995. *Rass*, Institutionalierungsprozesse auf einem internationalen Arbeitsmarkt: Bilaterale Wanderungsverträge in Europa zwischen 1919 und 1974, 2010.

30 *Meier-Braun*, Deutschland, Einwanderungsland, 2002, S. 30-42.

weiter daran fest, dass der Anforderungskatalog der GFK mit dem des Art. 16 GG deckungsgleich sei.³¹

1.2.2. Veränderungen im Bundesamt

Die Behörde selbst wurde zu einer Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI und hieß mit Inkrafttreten des Ausländergesetzes am 1.9.1965 Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl).³² Verbunden war damit eine neue Leitung.³³ Als Direktor wurde *Eberhard Bender* berufen, der zuvor Verwaltungsleiter beim Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Forschung³⁴ gewesen war.³⁵ Zudem wurde beim BAFl der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten geschaffen, der „sich als Sachwalter des öffentlichen Interesses an den Verfahren vor dem Bundesamt und vor den Verwaltungsgerichten beteiligen und Rechtsbehelfe einlegen“ konnte.³⁶ Er wurde vom BMI bestellt und war dessen Weisungen unterworfen. Seine Aufgabe war es, für eine einheitliche Spruchpraxis im BAFl und vor den Gerichten zu sorgen.³⁷

Von seinem Umfang her war das BAFl bis zum Ende der 1960er Jahre eine eher kleine Behörde mit ca. 60 Mitarbeitern. Wenn die Zahlen der Antragsteller plötzlich stiegen, kam es daher schnell an die Belastungsgrenze, wie im Zuge des Zustroms tschechoslowakischer Flüchtlinge nach der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ 1968 (1969: 11.664). Solche Zahlen führten zudem zu erheblichen Problemen bei der Unterbringung, da Zirndorf das einzige Sammellager für Ausländer im Bundesgebiet war. Lange Anerkennungsverfahren führten zudem zu langen Aufenthaltszeiten im Lager. Die hohe Zahl an Lagerbewohnern vor Ort führte zu Spannungen in der Gemeinde. Spannungen ergaben sich auch zwischen dem Bund und Bayern, das sich durch die zentrale Rolle Münchens bei der Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern aus Südosteuropa/Türkei sowie das Regierungslager in Zirndorf als Einfallstor für Migranten nach Deutschland sah. Eine Einigung über die Erweiterung des Aufnahmelagers in Bayern oder die Schaffung von Aufnahmestellen in anderen Ländern konnte aber nicht erzielt werden.³⁸

1.2.3. Uneinheitliche Haltung zu Flüchtlingen

Die Haltung gegenüber ausländischen Flüchtlingen war dabei in jenen Jahren durchaus differenziert, nicht jeder wurde in gleicher Weise betrachtet, was inhaltlich gewisse Parallelen mit der Debatte um die „echten“ Flüchtlinge aus der DDR hatte.³⁹ In der Situation des Kalten Kriegs war die Aufnahme von politischen Flüchtlingen aus dem Ostblock schließlich eine Form, Systemüberlegenheit zu demonstrieren. Damit erklärt sich der Beschluss der Innenministerkonferenz von 1966, selbst abgelehnte Asylbewerber aus Osteuropa nicht zurückzuschicken. Und wie schon den Ungarnflüchtlingen schlug auch den Flüchtlingen aus der ČSSR Sympathie aus der westdeutschen Bevölkerung entgegen.⁴⁰ Andererseits war im Zusammenhang mit Asylbewerbern aus dem sozialistischen, aber blockfreien Jugoslawien (sowie aus Ungarn) schon ab 1965 die Rede davon, dass es sich bei ihnen um „Wirtschaftsflüchtlinge“ handele,⁴¹

und bereits 1966 waren erstmals „unbegründete Asylanträge“ Gegenstand einer Anfrage im Bundestag.⁴² Damit entstanden zu jenem Zeitpunkt die Argumentationsmuster, die im Lauf der folgenden Jahrzehnte eine zentrale Rolle in der Diskussion um die Asylpolitik einnehmen sollten.⁴³

2. Bemühungen um die Beschleunigung der Asylverfahren in den 1970er Jahren

2.1. Veränderungen der Asylzuwanderung

Der Anwerbestopp vom 23.11.1973 war eine Zäsur im Migrationsgeschehen in der Bundesrepublik. Als Resultat einer Debatte um die finanziellen und sozialen Kosten der Ausländerbeschäftigung wurde die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte – wie auch in den meisten andern westeuropäischen Industriestaaten – ausgesetzt.⁴⁴ Damit sollte sich die Zuwanderung verändern, auch wenn entgegen den Erwartungen die Zahl der Ausländer im Land nicht zurückging. Zwar sank die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte, doch nahm dafür der Familiennachzug zu, wurden mehr ausländische Kinder in der Bundesrepublik geboren und stieg die Zahl der Asylbewerber.⁴⁵

Zwischen 1965 und 1973 bewegten sich die Asylantragstellerzahlen zwischen gut 4.300 und 5.600, abgesehen von der kurzfristigen Steigerung nach dem „Prager Frühling“. Zudem handelte es sich bis dahin überwiegend um Bewerber aus europäischen Staaten (z. B. 1968 90 %). Seit 1973 setzte eine Veränderung ein, denn nun nahmen sowohl die absolute Zahl der Asylbewerber als auch jener aus dem außereuropäischen Raum deutlich zu. Zum Teil wurde damals vermutet, dass dieser Anstieg in einem ursächlichen Zusammenhang mit dem Anwerbestopp stünde, das Asylverfahren also als Weg diene, Zuwanderungshürden zu umgehen. Insofern war es nicht verwunder-

31 *Wollenschläger* (o. Fn. 9), S. 471. Erst 1975 entschied das BVerwG (BVerwGE 49, 202), dass das Asylrecht nach Art. 16 II 2 GG „keine immanen Schranken habe. Damit wurde anerkannt, dass der Asylberechtigte Träger dieses Grundrechts sei und ihm die Ausländereigenschaft im Verfahren und insbesondere nach der Anerkennung nicht zum Nachteil gereichen dürfe.“ *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (162).

32 § 29 I AuslG 1965.

33 Von 1958 bis 1966 hatte *Helmut Kriebel* als Nachfolger des ersten Leiters der Dienststelle amtiert.

34 Das Institut wurde 2000 aufgelöst und in die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) überführt. *Brehm*, Osteuropa 2005, S. 163.

35 *Baum* (o. Fn. 20), S. 8 f.

36 *Baum* (o. Fn. 20), S. 4.

37 In den ersten zwanzig Jahren seiner Tätigkeit focht er ca. ein Prozent der (meist positiven) Entscheidungen an und hatte damit zu 80 % Erfolg vor Gericht. *Nieding*, Aus der Praxis des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, in *Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland* (Hrsg.), Aktuelle Probleme bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Aussiedlern in Mitteleuropa, 1984, S. 112.

38 *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (172 f.).

39 *Ackermann*, Der „echte“ Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945-1961, 1995.

40 *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (168 f.).

41 *Münch* (o. Fn. 9), S. 59 f.; *Schönwälder* (o. Fn. 28), S. 136.

42 *Kimminich*, ZAR 1982, 16 (24).

43 *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (173).

44 *Berlinghoff*, Der europäisierte Anwerbestopp, in *Oltmer/Kreienbrink/Sanz Díaz*, Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, 2012.

45 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2003, S. 232.

lich, dass in Fachkreisen wieder die Diskussion aus den 1960er Jahren um rechtmisbräuchliche Asylanträge aufkam⁴⁶ – mit der Folge, dass die Regierung versuchte, die „Ausgestaltung der asylrechtlichen Regelungen an die Verfahrensrealität, also die steigenden Zugangszahlen anzupassen“.⁴⁷

2.2. Stockenden Verfahren und Entlastungsversuche

Durch die steigenden Antragszahlen stockten die Verfahren beim BAFl, unter anderem weil viele Anträge direkt dort gestellt wurden. Die Anerkennungsquoten, die bis in die 1960er Jahre bei bis zu 20 % und dann bis Mitte der 1970er noch deutlich darüber gelegen hatten, gingen zum Ende des Jahrzehnts zurück auf ca. 11 %.⁴⁸ Bei ablehnenden Entscheidungen beschränkten die Betroffenen jedoch oft den Rechtsweg, so dass auch beim zuständigen Verwaltungsgericht Ansbach und dem Verwaltungsgerichtshof München die Belastung zunahm. Als Resultat stiegen die Gesamtverfahrensdauern auf bis zu acht Jahre.⁴⁹ Nach Auffassung von Bundesinnenminister *Baum* „wurde immer häufiger eine politische Verfolgung nur vorgeschützt, um für die Dauer des Asylverfahrens den aus allein wirtschaftlichen Gründen angestrebten Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen“.⁵⁰ Auch in den zunehmenden Verfahrensdauern sah er „den Anreiz, das Asylverfahren zu einer Umgehung der Einreisebestimmungen zu mißbrauchen“, was das Asylrecht aushöhlen könnte.⁵¹

Zur Entlastung des Bundesamtes und des seit 1974 ständig überbelegten Bundessammellagers in Zirndorf wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen. So machte das BMI deutlich, dass die Asylanträge ausschließlich von den Ausländer- und Grenzbehörden anzunehmen seien.⁵² Die Innenministerkonferenz beschloss 1974 die Vorwegverteilung der Asylbewerber auf die Länder, die dann wöchentlich von Zirndorf aus verteilt wurden, was dem BAFl oblag. Das Lager in Zirndorf sollte nur noch als Durchgangslager dienen. Zudem hob die Bundesanstalt für Arbeit 1975 das Arbeitsverbot für Asylbewerber mit dem Hintergrund auf, dass diese sich an ihrer Versorgung beteiligen sollten. Bedarf an ausländischen Arbeitskräften war zwar vorhanden,⁵³ doch musste diese Regelung für einige wie eine Einladung wirken, trotz der fortwirkenden Geltung des Anwerbestopps doch zur Arbeitssuche in die Bundesrepublik zu kommen.⁵⁴ Dennoch blieb die Lage in Zirndorf angespannt, so dass Bayern 1977 das Lager als Bundessammellager schloss und nur noch als bayerisches Landeslager betrieb.⁵⁵ Das BAFl selbst erweiterte seine Liegenschaften in Zirndorf um einen Ergänzungsbau. – In dieser insgesamt angespannten Situation wurde die Rolle des Amtes mehrfach von nationaler wie internationaler Seite durch offizielle Besuche gewürdigt, wie im Februar 1974 durch Bundespräsident *Gustav Heinemann* oder im Februar 1976 durch den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen *Prinz Sadruddin Aga Khan*.⁵⁶

2.3. Das erste Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens

Da trotz der genannten Maßnahmen die Antragstellerzahlen immer weiter stiegen (1976: 11.123; 1977: 16.140; 1978:

33.136), blieb es nicht bei Erlassen und Verordnungen, sondern es wurden – begleitet von einer Diskussion um den Missbrauch des Asylverfahrens – gesetzliche Regelungen gefordert. Resultat war das Erste Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 25.7.1978.⁵⁷ Zentrale Inhalte waren die Streichung des Widerspruchsverfahrens im Bundesamt und der Ausschluss der Berufung gegen eine ablehnende Entscheidung des Verwaltungsgerichts, sofern das Gericht die Klage einstimmig als offensichtlich unbegründet abwies. Als weitere Maßnahme zur Entlastung wurde der Rechtsweg, der bisher nur über das Verwaltungsgericht Ansbach und den Verwaltungsgerichtshof München möglich war, erweitert, so dass ab dem 1.1.1980 insgesamt 17 Verwaltungsgerichte in den Ländern zuständig waren.⁵⁸ Beim Bundesamt selbst wurde zudem das Personal um 30 Planstellen aufgestockt und im selben Jahr ein neuer, tatkräftiger Direktor bestellt: *Hans Georg Dusch*, der zuvor persönlicher Referent eines Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern gewesen war.⁵⁹

2.4. Asyldebatte zwischen Hilfsbereitschaft und „Missbrauchsverhinderung“

Auch in den 1970er Jahren war die Haltung gegenüber Flüchtlingen in der Öffentlichkeit, wie in den beiden Jahrzehnten zuvor unterschiedlich ausgeprägt. Nun waren es die Flüchtlinge, die Chile nach dem Sturz der Regierung *Allende* 1973 verließen oder die Indochina-Flüchtlinge 1978/79, denen Sympathie entgegenschlug. Allerdings verteilte sich diese Sympathie zum Teil auch nach parteipolitischer Positionierung. Im Fall der Indochina-Flüchtlinge (der „Boat People“) herrschte weitgehend Einigkeit, da es sich um Flüchtlinge vor einer kommunistischen Diktatur handelte. Im Zuge einer breiten Medienberichterstattung und dem Start des Hilfsschiffes „Cap Anamur“ konnten sie – zum Teil in bewusster Gegenüberstellung zu sogenannten „Scheinasylanten“⁶⁰ – auf breite Sympathie zählen und die Bundesrepublik beschloss, 26.000 Personen aufzunehmen.⁶¹ Solche Kontingente – auf Basis einer Übernahmeerklärung des

46 *Kimminich*, ZAR 1982, 16 (17); *Münch* (o. Fn. 9), S. 63.

47 *Münch* (o. Fn. 9), S. 64.

48 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 8/448, 1977, S. 5; Deutscher Bundestag, BT-Drs. 8/4278, 1980, S. 7; *Poutrus* (o. Fn. 5), S. 135 (173).

49 Im Januar 1977 betrug die Verfahrensdauer im Schnitt (inkl. aller Rechtsmittel bis zum Verwaltungsgerichtshof München) mehr als sechs Jahre, wobei ca. 2/3 aller abgelehnten Bewerber die Rechtsmittel nutzten. *Münch* (o. Fn. 9), S. 72.

50 *Baum* (o. Fn. 20), S. 6.

51 *Baum* (o. Fn. 20), S. 6.

52 *Münch* (o. Fn. 9), S. 68. Zum Teil wurde das BAFl aber gerichtlich zur Annahme von Anträgen gezwungen. *Meier-Braun*, Das Asylanten-Problem, 1981, S. 21 f.

53 *Meier-Braun* (o. Fn. 52), S. 46.

54 *Klausmeier*, Vom Asylbewerber zum „Scheinasylanten“, 1984, S. 56; *Münch* (o. Fn. 9), S. 67.

55 *Münch* (o. Fn. 9), S. 64 f.

56 *Baum* (o. Fn. 20), S. 8.

57 BGBl. I 1978, S. 1108.

58 *Klausmeier* (o. Fn. 54), S. 82.

59 *Baum* (o. Fn. 20), S. 7 f.

60 *Meier-Braun* (o. Fn. 52), S. 50.

61 *Klausmeier* (o. Fn. 54), S. 34-38.

BMI⁶² – wurden auch in anderen Fällen beschlossen, wenn auch in viel kleinerem Umfang, wie die 1.800 Plätze für Chilenen.⁶³ Da diese aber als Anhänger einer sozialistischen Regierung nach einem konservativen Putsch flohen, wurde ihnen seitens der CDU/CSU-Opposition Misstrauen entgegen gebracht und die Sorge vor dem Zuzug „kommunistischer Terroristen“ geäußert. Als Folge mussten sie sich bei ihrer Aufnahme einer Sicherheitsprüfung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz unterwerfen.⁶⁴ Nach Auffassung des Migrationshistorikers *Bade* gehörte „seit dieser Kampagne gegen die chilenischen Flüchtlinge [...] die politische Verdächtigung von Flüchtlingen zum Asyldiskurs in Deutschland“.⁶⁵

Im „normalen“ Asylverfahren dagegen wurde schnell deutlich, dass angesichts weiter stark steigender Asylbewerberzahlen (1979: 51.493; 1980: 107.818) das erste Beschleunigungsgesetz kaum Wirkung entfaltet hatte. Die Situation beim BAfI war so angespannt, dass Mitarbeiter zeitweise sogar außerhalb der Dienstzeit zu Hause, z. T. mit Hilfe von Familienmitgliedern, die Akten anlegten.⁶⁶ Die Diskussion um den „Missbrauch des Asylrechts“, um „Wirtschaftsflüchtlinge“ und „Asyltouristen“ schwoll immer weiter an. Verschiedenste Vorschläge zur Verringerung der Zugänge wurden geäußert, wie die Forderung nach dem Einsatz von schnell urteilenden Grenzrichtern, weitere Verfahrensbeschleunigungen, Visumzwang für die Hauptherkunftsländer der Asylbewerber, Sammelunterbringung oder eine Grundgesetzänderung.⁶⁷ Zudem verließ die Diskussion nun die Fachkreise und den parlamentarischen Raum und wurde in die breitere Medienöffentlichkeit getragen, so dass die Asylfrage endgültig politisiert wurde.⁶⁸ Dabei entstand, wie Bundesinnenminister *Gerhart Rudolf Baum* es ausdrückte, ein ganzes „Amalgam“ aus Asyldiskussion, Ausländerproblematik und Ausländerfeindlichkeit,⁶⁹ das um den (abwertenden) Begriff des „Asylanten“ kreiste, der als Gegenteil des „richtigen“ Flüchtlings zu begreifen war.⁷⁰ Dieser ständig verwendete Begriff sollte im folgenden Jahrzehnt „schließlich zu einem xenophoben Leitbegriff der politischen Debatte werden“.⁷¹

2.5. Das zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens

Vor diesem Hintergrund beschloss die Bundesregierung im Juni 1980 ein Sofortprogramm zur Begrenzung der Einreise von „unechten“ Asylbewerbern, und am 16.8.1980 wurde das zunächst bis 1983 befristete Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens verabschiedet.⁷² Hinsichtlich des Verfahrens beim BAfI wurden die dreiköpfigen Anerkennungsausschüsse abgeschafft und durch weisungsunabhängige Einzelentscheider aus dem gehobenen Dienst ersetzt. Bis dahin war lediglich die Vorprüfung durch Beamte des gehobenen Dienstes durchgeführt worden.⁷³ Zudem war vorgesehen, dass auf die persönliche Anhörung der Asylbewerber verzichtet werden sollte, was zum Teil schon vorher geschehen war. Die Entscheidungen sollten nun lediglich nach Aktenlage gefällt werden. Allerdings ging das Bundesamt offenbar schon bald wieder dazu über, doch persönlich anzuhören, da für die Bewertung der Anträge der Aspekt der persönlichen Glaubwürdigkeit entscheidend war.⁷⁴

Zum Teil verschob sich dadurch die Arbeitslast des BAfI auf die Länder bzw. die Verwaltungsgerichte, da die Qualität der Entscheidungen nicht mehr im Haus kontrolliert wurde und viele der abgelehnten Asylbewerber den Rechtsweg beschritten.⁷⁵ Selbst Direktor *Dusch* betrachtete später mit Blick auf die Qualität der Entscheidungen die Abschaffung der Anerkennungsausschüsse als Fehler.⁷⁶ Neben diesen Verfahrensfragen wurde zur „Abschreckung“ die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme für Asylbewerber während des Verfahrens wieder eingeschränkt. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wies die Bundesanstalt für Arbeit an, dass Asylbewerber im ersten Jahr ihres Aufenthalts keine Arbeitserlaubnis erhalten dürften.⁷⁷ Zudem wurden die Sozialleistungen über das Sachleistungsprinzip eingeschränkt: Die Unterbringung sollte in Sammelunterkünften mit Gemeinschaftsverpflegung erfolgen, Kleidung sollte ausgegeben und an Geldmitteln nur noch ein Taschengeld ausgezahlt werden. Weiterhin wurde für mehrere Herkunftsländer der Visumzwang eingeführt. Dieser richtete sich unter anderem gegen die Türkei, da als Folge des Militärputsches 1980 knapp 58.000 Türken Asyl beantragt hatten, was 53,7 % aller Asylsuchenden 1980 entsprach.⁷⁸ In der Diskussion wurde ihnen jedoch vorgeworfen, dass sie lediglich den Anwerbestopp unterlaufen wollten.⁷⁹ Mit solchen Vorwürfen verbunden wurde die Sorge um „illegale“ Ausländerbeschäftigung, womit neben dem Bild des „asylsuchenden Wirtschaftsflüchtlings“ langsam auch das des „illegalen Einwanderers“ entstand, das in den 1990er Jahren in den Vordergrund rücken sollte.⁸⁰ Weitere Hauptherkunftsländer, gegen die sich die neue Visaregulation richtete, waren Indien, Sri Lanka, Bangladesch, Pakistan, Afghanistan und Äthiopien, die zusammen weitere 25,7 % der Asylsuchenden im Jahr 1980 ausmachten.⁸¹ Eine Folge dieser Maßnahme war allerdings, dass Asylbewerber aus diesen Staaten vermehrt auf die Einreise über Ost-Berlin auswichen.

62 1980 wurde dies mit dem Kontingentflüchtlingengesetz auf eine gesetzliche Basis gestellt. Mit der Erteilung des entsprechenden Visums wurden die Kontingentflüchtlinge Asylberechtigten gleichgestellt.

63 Kleine Kontingente, die kaum ausgeschöpft wurden, gab es auch für Argentinier, Kurden und Kubaner, *Klausmeier* (o. Fn. 54), S. 26.

64 *Marx* (o. Fn. 24), S. 104 f.

65 *Bade* (o. Fn. 1), S. 370.

66 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 8/4510, 1980, S. 2.

67 *Klausmeier* (o. Fn. 54), S. 40 f.

68 Vgl. *Meier-Braun* (o. Fn. 52); *Spaich*, Demontage eines Grundrechts – Eine Dokumentation, in ders. (o. Fn. 13)

69 *Baum* (o. Fn. 13), S. 169.

70 *Link*, „Asylanten“ – Zur Erfolgsgeschichte eines deutschen Schlagworts, in *Butterwegge/Jäger*, Europa gegen den Rest der Welt? Flüchtlingsbewegungen, Einwanderung, Asylpolitik, 1993, S. 121.

71 *Bade* (o. Fn. 1), S. 370.

72 BGBl. I 1980, S. 1437.

73 BAfI, 50 Jahre Behörde im Wandel 1953-2003, 2003, S. 156 f.

74 *Münch* (o. Fn. 9), S. 82 f.

75 *Marx*, Das Anerkennungsverfahren – Symbol für die Toleranz einer Industriegesellschaft?, in *Spaich* (o. Fn. 13), S. 88 f.

76 *Dusch*, Die Reform des Asylverfahrens aus der Perspektive des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in *Köfner/Nicolaus*, Probleme des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 171.

77 *Münch* (o. Fn. 9), S. 85.

78 *Lederer*, Migration und Integration in Zahlen, 1997, S. 274.

79 *Klausmeier* (o. Fn. 54), S. 45 f.

80 *Meier-Braun* (o. Fn. 52), S. 92; *Bade* (o. Fn. 1), S. 368.

81 *Münch* (o. Fn. 9), S. 83; *Lederer* (o. Fn. 78), S. 274.

2.6. Weitere Reformschritte

Die Reformen führten beim Bundesamt zwar zu einiger Entlastung, aber mit der Folge, dass nun die Verwaltungsgerichte erheblich belastet wurden, so dass das Ziel, die Gesamtverfahrensdauer zu reduzieren, nicht erreicht wurde. Kritische Beobachter wiesen darauf hin, dass die Komplexität des Asylverfahrens die Bemühungen um Verfahrensverkürzung unterlaufe. Dies läge daran, dass es das abstrakte Prinzip des Schutzes in eine fundierte Einzelfallentscheidung umsetzen müsse, was enormes Wissen über die „Vorgänge und Zusammenhänge in entfernten Ländern und auch oft über größere historische Zeiträume hinweg“ erfordere.⁸² Zudem war es kaum möglich, trotz aller Diskussion um „Wirtschaftsflüchtlinge“ die individuellen Motivationen der Migranten zweifelsfrei zu identifizieren.⁸³ Insofern wurde auch der Versuch, weitere Verfahrensbeschleunigungen durch das am 1.8.1982 in Kraft tretende Asylverfahrensgesetz⁸⁴ zu erreichen, skeptisch betrachtet. Mit diesem Gesetz wurden die Asylverfahrensaspekte wieder aus dem AuslG herausgelöst. Die Ausländerbehörden waren zuständig für die Antragsannahme und entschieden, inwiefern Anträge „unbeachtlich“ oder „offensichtlich unbegründet“ waren. Den betreffenden Antragstellern wurden unmittelbar aufenthaltsbeendende Maßnahmen angedroht, gegen die es nur einen verkürzten Rechtsmittelweg gab. Lediglich die angenommenen Anträge führten dann zu einem Verfahren beim BAFl. Aber auch hier war bei abgelehnten Anträgen nur noch ein verkürzter Rechtsmittelweg möglich.⁸⁵ Flankierend wurden zur Abschreckung gegen den „Asylmissbrauch“ der Ausschluss vom Arbeitsmarktzugang verlängert und die Unterbringung in Sammellagern weiter vorangetrieben, was allerdings auch die Kosten der Sozialhilfe steigen ließ.⁸⁶ In der Diskussion um den „Asylmissbrauch“ wurde aber nur selten differenziert, dass es sich nicht um einen Missbrauch des Asylrechts handelte, sondern mit unbegründeten Anträgen „allenfalls das rechtsstaatliche Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland“ mit seinen Garantien missbraucht würde.⁸⁷

2.7. Ausbau des Bundesamtes (I)

Die deutlich rückläufigen Antragszahlen seit 1981 (1981: 49.391; 1982: 37.423; 1983: 19.737) wurden zunächst als Erfolg der Maßnahmen gewertet. Die Verfahrensdauern beim BAFl (ohne Rechtsweg) konnten auf zwei bis fünf Monate gesenkt werden. Allerdings beschritten 80 % aller abgelehnten Bewerber den Rechtsweg, wengleich die Erfolgsquote dort mit 3 % gering ausfiel.⁸⁸ Das Bundesamt wurde aber, auch als Folge der vielen Anträge von 1980 und der neuen Verfahrensregelungen, weiter ausgebaut. Nachdem sich in den 1970er Jahren die Mitarbeiterzahl auf 240 vervierfacht hatte, wurde die Zahl 1982 nochmal um 80 Personen auf 320 erhöht, darunter 35 Juristen und 66 Entscheider. Auch räumlich expandierte das Amt, indem Büroräume in Nürnberg und Fürth angemietet wurden. Organisatorisch war das Amt in drei Abteilungen unterteilt: Verwaltung, Anerkennungsverfahren und Prozessführung. Um das notwendige Hintergrundwissen über die Herkunftsregionen besitzen zu können, waren die Entscheider in zwölf Länder-

bereiche unterteilt.⁸⁹ Mit Erlass des BMI vom 30.6.1981 wurde beim Bundesamt eine Geschäftsstatistik eingerichtet, nachdem bis dahin nur händisch Einzeldaten gesammelt worden waren. Im Folgejahr begann zudem der Einsatz von EDV, sowohl in der Statistik als auch in weiteren Verwaltungsbereichen.⁹⁰ Die Ablauforganisation der internen Verwaltungsprozesse wurde mit externer Hilfe durchleuchtet und optimiert.⁹¹ Hinter diesen organisatorischen Veränderungen stand zum Teil auch die neue Führung des Bundesamtes, da 1982 *Norbert von Nieding*, der zuvor Verwaltungsleiter beim Umweltbundesamt gewesen war, das Amt des Direktors übernommen hatte.

3. Intensivierung der Asyldebatte in den 1980er Jahren und Asylkompromiss

3.1. Intensivierung der Asyldebatte und Zunahme der Asylzuwanderung

Die Asyldebatte war bereits politisiert, hatte aber zu Beginn der 1980er Jahre noch nicht jene breite Öffentlichkeit wie die „Ausländerdebatte“ erlangt, die ausgehend von dem Diktum, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, vor allem um Rückkehr und die Verhinderung weiteren Zuzugs kreiste, kaum jedoch um die Integration der im Land befindlichen Ausländer. Angesichts erneut steigender Asylbewerberzahlen in den 1980er Jahren erschien Asyl aber immer mehr als Zuwanderungskanal und wurde zum zentralen ausländerpolitischen Konfliktfeld, das eine der heftigsten innenpolitischen Auseinandersetzungen jener Jahre überhaupt auslöste.

In seiner „Geschichte der Ausländerpolitik“ konstatiert der Historiker *Herbert* drei Entwicklungen, die zu dieser Zuspitzung beitrugen. Zum einen nahm der Anteil an Bürgerkriegsflüchtlingen unter den Asylbewerbern zu.⁹² Da die Bedingung der individuellen politischen Verfolgung bei ihnen nicht zutraf, erhielten sie zwar keine Anerkennung, wurden aber aufgrund der Kriegslage in ihren Herkunftsländern nicht abgeschoben, sondern blieben als „de-facto-Flüchtlinge“ im Land. Ihre Zahl stieg bis 1989 auf ca. 300.000. Zum anderen kamen ab Mitte der 1980er Jahre die Asylbewerber wieder vor allem aus Osteuropa (v. a. Polen), doch waren sie nun deutlich weniger willkommen als zwei Jahrzehnte zuvor. Nachdem das Abschiebeverbot für Touristen aus Osteuropa, die ihre Visa überzogen,

82 *Kimminich*, ZAR 1982, 16 (22).

83 „Überschneidungen von Migrationsformen, Wanderungsmotiven und Migrantenidentitäten sind keine Belege für die Plausibilität allfälliger Zweifel an der ‚richtigen‘ Identität von ‚echten‘ Flüchtlingen, Arbeitswanderern oder Einwanderern. Sie enthüllen nur die Vordergründigkeit geläufiger Vorstellungen über die sichere Unterscheidbarkeit von Migrantenidentitäten, von statistischen und erhebungstechnischen Problemen einmal ganz abgesehen.“ *Bade* (o. Fn. 1), S. 306.

84 BGBl. I 1982, S. 946.

85 *Münch* (o. Fn. 9), S. 92-94.

86 *Münch* (o. Fn. 9), S. 95-99.

87 *Kimminich*, ZAR 1982, 16 (23).

88 *Nieding* (o. Fn. 37), S. 110.

89 *Nieding* (o. Fn. 37), S. 104/110 f.

90 *Höltling/Schöll*, Statistische Daten über Asylverfahren im Bundesamt, in BAFl (Hrsg.), *Asylpraxis*, Bd. 2, 1997, S. 106.

91 *Drechsel*, VOP 1982, 192.

92 *Herbert*, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 2003, S. 264 f.

aufgehoben worden war, versuchten viele über den Weg des Asyls in der Bundesrepublik bleiben zu können.⁹³ Diese Entwicklung überschritt sich mit der plötzlich anschwellenden Aussiedlerzuwanderung (ebenfalls zu großen Teilen aus Polen), die sich von 1986 auf 1988 (auf 202.000 Personen) vervielfachte und im Zuge der Öffnung der Grenzen bis 1990 nochmal fast verdoppelte (auf 397.000 Personen). Zum Dritten schließlich trugen inhärente Widersprüche der Asylpolitik zur Verschärfung der Debatte bei. Abschreckungsmaßnahmen wie das Arbeitsverbot und die Unterbringung in Sammelunterkünften führten zu hohen Sozialkosten, die angesichts der Belastung der Sozialtats durch Massenarbeitslosigkeit als nicht hinnehmbar dargestellt wurden, verbunden mit Vorwürfen gegenüber Asylbewerbern bzw. de-facto-Flüchtlingen als „Nichtsteuer und Schmarotzer“.⁹⁴ Die immer kompromisslosere Debatte wurde 1987 zum Thema im Bundestagswahlkampf und beförderte auch ausländerfeindliche Tendenzen, die sich in ersten Überfällen auf Ausländer und auf Asylbewerberheime äußerten.

3.2. Weitere Reformschritte

Vor diesem Hintergrund waren die Reformen am Asylverfahren der späten 1980er Jahre bis 1992 „nicht mehr ausschließlich unter der Maxime der Mißbrauchsverhinderung [zu sehen], sondern nun sollte allgemein die Zuwanderung in die Bundesrepublik beschränkt werden“.⁹⁵ Mit der DDR wurde 1986 eine Einigung erzielt, um das Unterlaufen der Visumpflicht für einige Herkunftsländer durch den Transit über den Flughafen Schönefeld zu verhindern (v. a. in Bezug auf Sri Lanka). Im Zuge einer Reform des Asylverfahrensgesetzes 1987 wurden die Anträge jener Asylbewerber für unbegründet erklärt, die schon zuvor auf ihrem Weg in einem anderen Staat einen sicheren Aufenthalt gehabt hätten (z. B. Äthiopier im Sudan oder Afghanen in Pakistan).⁹⁶ Auch der Zeitraum bis zur Zulassung zum Arbeitsmarkt wurde nun auf fünf Jahre verlängert, für Ostblockflüchtlinge auf ein Jahr.⁹⁷ Die lang erwartete Reform des Ausländergesetzes 1990 brachte in Bezug auf das Asylverfahren neben der Einführung des Familienasyls v. a. die Harmonisierung des Abschiebungsschutzes (§ 51 I AuslG 1990). Der Antrag des Asylbewerbers führte nun sowohl zur Prüfung der Anerkennung als Asylberechtigter als auch zur Feststellung der Voraussetzungen des § 51 AuslG („kleines Asyl“) durch das BAfI, was zuvor von den Ausländerbehörden durchgeführt worden war.⁹⁸ Aber trotz aller Maßnahmen stiegen die Asylbewerberzahlen rasant weiter auf ein vorher nie gekanntes Niveau. 1988 lagen sie erneut über 100.000, verdoppelten sich fast innerhalb von zwei Jahren auf 190.000 erreichten 1991 annähernd 260.000. Damit waren innerhalb eines Jahrzehnts mehr Flüchtlinge in die Bundesrepublik gekommen als in alle anderen westeuropäischen Staaten zusammen.⁹⁹

3.3. Ausbau des Bundesamtes (II)

Für das Bundesamt brachten diese Entwicklungen sowohl eine personelle als auch eine räumliche Erweiterung mit sich. Die Zahl der Haushaltsstellen wurde zügig erhöht: Waren 1985

noch 304 Planstellen vorgesehen, sollten es 1989 bereits 619 sein, während der Haushaltsplan 1990 dann von 950 sprach. Allein die Zahl der Einzelentscheider sollte gegenüber 1988 auf 300 fast verdoppelt werden.¹⁰⁰ 1991 sagten die Vertreter der Länder bei einem Gespräch im Bundeskanzleramt dem Bundesamt weitere 500 Entscheider zu, was allerdings in der praktischen Umsetzung auf Schwierigkeiten stieß. Für 1992 schließlich genehmigte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den Ausbau auf insgesamt 3.500 Beschäftigte.¹⁰¹ Die räumliche Erweiterung bedeutete, dass 1986 ein großer Teil der Beschäftigten (wieder) nach Nürnberg-Langwasser in ein angemietetes Bürogebäude ging, nachdem es in Zirndorf nicht gelungen war, einen dringend benötigten Neubau zu errichten. Zudem wurden die Asylverfahren mittlerweile auch dezentral in Außenstellen in den Ländern bearbeitet. 1988 gab es bereits acht Außenstellen: Berlin, Hamburg, Oelixerhof, Braunschweig, Dortmund, Schwalbach bei Frankfurt, Ingelheim bei Mainz und Karlsruhe. 1990 sollten fünf weitere Außenstellen hinzukommen, die insgesamt in elf Länderbereiche aufgeteilt waren.¹⁰² Dabei war es nicht einfach, diese Außenstellen einzurichten, da angesichts des Rufes, den Asylbewerber in der öffentlichen Diskussion genossen, Gemeinden Widerstand gegen die Einrichtung von Außenstellen und die damit verbundenen Aufnahmeeinrichtungen leisteten. Das hatte zur Folge, dass diese in der Regel nur in sehr abgelegenen Liegenschaften eingerichtet werden konnten.¹⁰³

Zur fachlichen Bewältigung des steigenden Arbeitsvolumens wurde ab Ende 1988 das erste Online-Asylsystem zur Registrierung, Aktenanlage und Aktenverwaltung ASYLON geschaffen.¹⁰⁴ Für die Sammlung und Verwaltung der Länderinformationen wurde ebenfalls ab 1986 ein umfassendes Bibliotheks- und Informationssystem für Länderinformationen, Gutachten, Stellungnahmen und Rechtsprechung (ASYLIS) eingerichtet. Beide Systeme sollten in den Folgejahren erheblich weiterentwickelt werden.¹⁰⁵ Ab 2001 wurde ASYLON abgelöst durch die elektronische Akte MARiS. Dabei handelt es sich um das gegenwärtig immer noch größte workflowgesteuerte Dokumentenmanagementsystem in der Bundesverwaltung, das neben effektiver Aktenverwaltung auch statistische Auswertungs-

93 *Herbert* (o. Fn. 92), S. 275.

94 *Herbert* (o. Fn. 92), S. 265.

95 *Münch* (o. Fn. 9), S. 106.

96 *Nieding/Weickhardt*, Das Jahr 1988 im Vollzug des Asylverfahrensgesetzes durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAfI), in *Rosen, Jahrbuch der Deutschen Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe*, 1989, S. 38.

97 *Herbert* (o. Fn. 92), S. 269.

98 *Wollenschläger* (o. Fn. 9), S. 473.

99 *Klusmeyer/Papademetriou*, Immigration Policy in the Federal Republic of Germany, 2009, S. 134.

100 *Nieding/Weickhardt* (o. Fn. 96), S. 39; *Nieding/Leistner*, 40 Jahre Grundrecht auf Asyl im Spiegel des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, in *Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e. V. (Hrsg.), Festschrift anlässlich des 10jährigen Bestehens der ZDFW 1990*, S. 34.

101 *Münch* (o. Fn. 9), S. 128.

102 *Nieding/Leistner* (o. Fn. 100), S. 34.

103 *Herbert* (o. Fn. 92), S. 269.

104 *Hölting/Schöll* (o. Fn. 90), S. 107.

105 *Schmid/Gräfin Praschma*, ZAR 2001, 59.

möglichkeiten bietet. Das Informationssystem ASYLIS wurde 2006 auf eine internetbasierte Plattform MiLO (Migrations-InfoLogistik) umgestellt.

3.4. Asylverfahrensgesetz und Asylkompromiss

1992 war für die Asyldebatte das zentrale Jahr. Die Zahl der Asylbewerber erreichte mit über 438.000 Personen (303.000 Anträge) ihren absoluten Höchststand. Die öffentliche Diskussion nahm hysterische Züge an, es war die Rede von „Das Boot ist voll“, „Überflutung“ und der „Überfremdung“ Deutschlands, fremdenfeindliche Akte von bisher nicht gekannter Brutalität häuften sich (September 1991 Hoyerswerda, August 1992 Rostock-Lichtenhagen, November 1992 Mölln), der Bundeskanzler sprach von einem „Staatsnotstand“, in Meinungsumfragen sprachen sich über zwei Drittel der befragten Bundesbürger für die Abschaffung des Asylrechts aus.¹⁰⁶ Vor diesem Hintergrund kam es zunächst zur Reform des Asylverfahrensgesetzes¹⁰⁷ und schließlich am 6.12.1992 nach langem Ringen der im Bundestag vertretenen Parteien zum sogenannten „Asylkompromiss“, auf dessen Basis Art. 16 GG verändert werden sollte.

3.4.1. Das Asylverfahrensgesetz 1992

Das Ziel der Reform des Asylverfahrensgesetzes war die Beschleunigung des Verfahrens, ausgehend von der Idee, dass idealerweise unbeachtliche oder offensichtlich unbegründete Asylanträge in maximal sechs Wochen rechtskräftig entschieden werden sollten und der Aufenthalt der Asylbewerber beendet werden könnte. Dazu wurden u. a. asyl- und ausländerrechtliche Kompetenzen beim BAfI gebündelt. So konnten nur noch dort Asylanträge gestellt werden, nicht mehr bei den Ausländerbehörden, womit auch die Prüfung der „unbeachtlichen“ bzw. „offensichtlich unbegründeten“ Anträge nun beim Bundesamt lag. Jeder Bewerber musste seinen Antrag persönlich stellen und selbst vortragen. Nach abschlägiger Bescheidung, die sich jetzt auch auf die Prüfung von Abschiebungshindernissen nach § 52 AuslG bezog, sollte das BAfI selbst die Abschiebungsandrohung erlassen. Weitere Aspekte waren u. a. die verpflichtende Unterbringung der Asylbewerber in zentralen Aufnahmeeinrichtungen der Länder und die erneute Einführung der Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs, die 1991 kurzzeitig aufgehoben worden war.¹⁰⁸

3.4.2. Der Asylkompromiss

Der sogenannte „Asylkompromiss“ umfasste nicht nur die Grundgesetzänderung hinsichtlich Asyl, sondern war ein umfassender „Migrationskompromiss“¹⁰⁹, da mehrere Maßnahmen zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung beschlossen wurden. Dazu gehörten auch die Begrenzung des Aussiedlerzuzugs auf 200.000 Personen pro Jahr¹¹⁰ und Erleichterungen bei der Einbürgerung, bei der der Regelanspruch auf Einbürgerung nun in einen Rechtsanspruch (§ 86 AuslG) verwandelt wurde.¹¹¹ Im Grundgesetz wurde ein detaillierter Art. 16 a GG eingefügt, der das Konzept der sicheren Drittstaaten und siche-

ren Herkunftsstaaten einführte. Das bedeutete, dass Asylbewerber, die aus solchen Staaten kamen, unmittelbar abgelehnt werden konnten. Faktisch hieß das, dass Asylbewerber nur noch auf dem Luftweg einreisen konnten, da die die Bundesrepublik umgebenden Staaten sämtlich sichere Drittstaaten waren. Diese Regelungen waren auch ein Schritt im Rahmen der angestrebten Harmonisierung der europäischen Asylpolitik, da mit der bisherigen Regelung auch jeder Antrag, der in einem anderen Mitgliedstaat der EU bereits abgelehnt worden war, erneut hätte geprüft werden müssen.¹¹² Ebenfalls Teil des Asylkompromisses war ein eigenständiges Leistungsrecht für Asylbewerber, das im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vom 1.11.1993 kodifiziert wurde.¹¹³ Es enthielt abgesenkte Leistungen im Vergleich zur Sozialhilfe, die in der Regel in Form von Sachleistungen für „Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts“ (§ 3 I AsylbLG) gewährt werden sollten. Eine Steuerungsfunktion war auch gegenüber abgelehnten Asylbewerbern und Geduldeten intendiert, indem diese Regelungen auch für sie galten – zunächst für ein Jahr (ab 1997 für drei, ab 2007 für vier Jahre), damit sie keine Anreize hätten, im Land zu verbleiben.¹¹⁴ In der Folge gingen die Asylbewerberzahlen in der Tat zurück (1993: 322.599; 1994: 127.210; 1995: 127.937; 1996: 116.367), so dass der Sachverständigenrat für Migration und Integration rückblickend feststellte: „Die vor allem seit 1993 eingetretene spürbare Verringerung der Asylbewerberzahlen bestätigt die Wirksamkeit dieser legislativen und administrativen Maßnahmen.“¹¹⁵

3.5. Ausbau des Bundesamtes (III)

Für das Bundesamt führten die hohen Asylbewerberzahlen sowie die legislativen Regelungen zu einschneidenden Veränderungen. Die Zahl der Beschäftigten stieg von 1.100 Anfang 1992 auf 4.100 Ende 1993 zuzüglich tausend weiterer Mitarbeiter, die zumindest zeitweise von anderen Behörden abgeordnet waren. Gleichzeitig wurde die Zahl der Außenstellen auf insgesamt 48 im gesamten Bundesgebiet erweitert.¹¹⁶ Zur Verfahrensbeschleunigung wurden nun auch Entscheider aus

106 Söllner, Asylpolitik im „deutschen Frühling“. Eine zeitgeschichtliche Momentaufnahme, in Butterwege/Jäger (o. Fn. 70); Voßkuhle, DÖV 1994, 53 (60); Bade (o. Fn. 1), S. 390.

107 BGBl. I 1992, S. 1126.

108 Wollenschläger (o. Fn. 9), S. 474 f.; Münch (o. Fn. 9), S. 122-126.

109 Bade (o. Fn. 1), S. 391.

110 Durch Art. 1 Nr. 26 Kriegsfolgenbereinigungsgesetz wurde § 27 III in das Bundesvertriebenengesetz 1993 eingefügt, der dieses regelt. Seitdem wird auch von Spätaussiedlern gesprochen. Mit dem Haushaltssanierungsgesetz 1999 wurde die Zahl der jährlichen Aufnahmen weiter auf ca. 100.000 reduziert.

111 Münch (o. Fn. 9), S. 149.

112 Voßkuhle, DÖV 1994, 53 (56 f.).

113 BGBl. I 1993, S. 1074.

114 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, 2004, S. 143.

115 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (o. Fn. 114), S. 145.

116 BAfI (o. Fn. 73), S. 157.

dem höheren Dienst eingesetzt. Für einfach zu entscheidende Herkunftsländer wurden Ende 1992/Anfang 1993 fünf Asylentscheidungszentren eingesetzt, ebenso wurden spezialisierte Referate für Folge- und für Mehrfachanträge geschaffen.¹¹⁷ Zur Verhinderung solcher Mehrfachanträge wurden Asylbewerber ab Ende 1992 erkenntnisdienlich behandelt (Abgleich der Fingerabdrücke), worauf der Anteil der Mehrfachanträge deutlich zurückging (1993: 12,3%; 2003: 2,3%).¹¹⁸ Alle Außenstellen mussten in kurzer Zeit mit entsprechender datentechnischer Infrastruktur ausgestattet werden, um auf notwendige Daten in der Zentrale zugreifen zu können. Die Geschäftsstatistik wurde weiterentwickelt, um differenzierte Auswertungen zu den jeweiligen Verfahrensständen machen zu können.¹¹⁹ Dieser Umbau ging einher mit einem neuen Präsidenten an der Spitze des Bundesamtes, nachdem von *Nieding* weiteren Restriktionen im Asylverfahren kritisch gegenüber gestanden hatte. Ihm folgte 1992 Dr. *Gerhard Groß*, der zuvor Unterabteilungsleiter „Kommunalwesen, Statistik“ im BMI gewesen war.

3.5.1. Schulungen

Die rasante Personalaufstockung machte es notwendig, die neuen Mitarbeiter schnell und umfänglich mit den asylrechtlichen Inhalten vertraut zu machen, so dass im Amt ein Schulungswesen entwickelt wurde. Nach der Umsetzung des Asylkompromisses und dem Einstellungsstopp musste die neue rechtliche Lage vermittelt werden. Zudem ging es um Herkunftsländerwissen, da mit der Expansion der Außenstellen die Länderbereiche aufgelöst wurden, so dass Entscheider jetzt über deutlich mehr Länder entscheiden mussten. Mit der Zeit erweiterte sich das Spektrum der Schulungen auf weitere rechtliche Spezialfragen, psychologische Aspekte (z. B. zur Erkennung von und für den Umgang mit traumatisierten Asylbewerbern) und interkulturelle Probleme.¹²⁰

3.5.2. Internationalisierung

Mit der allmählichen Europäisierung der Asylpolitik setzte auch die Internationalisierung des Bundesamtes ein. Dafür wurde ein eigenständiges Referat für „Internationale Aufgaben“ geschaffen, das z. B. für die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Gremien auf EU-Ebene (z. B. Arbeitsgruppe Asyl, später Eurasyll und CIREA) zuständig war. Zudem wurden im Zuge der Umsetzung des Dublin-Vertrags Liaisonbeamte bei Partnerbehörden in anderen EU-Staaten eingesetzt. Ebenso wurden seit Ende 1996 Verbindungsbeamte an den deutschen Botschaften in verschiedenen Herkunftsländern stationiert, die für die Unterstützung und Informationsgewinnung vor Ort benötigt wurden. Und schließlich begann das Bundesamt auch mit Asyl-Behörden in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten zusammenzuarbeiten, um diese zu schulen, zu beraten und beim Institutionenaufbau zu helfen.¹²¹

3.5.3. Personalabbau

Mit dem deutlichen Rückgang der Asylbewerberzahlen war der Mitarbeiterstamm des Bundesamtes bald überdimensioniert, so

dass es 1993 zunächst einen Einstellungsstopp gab und es ab 1995 zu Personalabbaumaßnahmen kam. Dies war oft nicht einfach, da in der Aufbauphase aus arbeitsrechtlichen Gründen in vielen Fällen keine Befristungen ausgesprochen worden waren. Nun wurde versucht, diese Mitarbeiter in anderen Behörden (z. B. auf Bundes- oder Kommunalebene) unterzubringen, aber dennoch konnte nicht in allen Fällen auf Änderungskündigungen verzichtet werden. Andere Mitarbeiter verließen das Amt infolge von Standortschließungen. So war dieser Abbau für viele Mitarbeiter ein schmerzhafter Prozess. Begleitet wurde der personelle Rückbau des Amtes wieder von einem neuen Behördenleiter. 1996 wurde erneut *Hans Georg Dusch*, der nach seinem Ausscheiden als Direktor 1982 zuerst das Ministerbüro von Bundesinnenminister Dr. *Friedrich Zimmermann* geleitet hatte und seit 1985 Präsident des Bundesamtes für Zivilschutz gewesen war, zum Präsidenten des Bundesamtes bestellt.

3.5.4. Umzug

Auch räumlich veränderte sich die Zentrale des Bundesamtes. Nachdem bereits Mitarbeiter in Nürnberg arbeiteten, wurde zum 1.10.1993 der Hauptsitz komplett von Zirndorf nach Nürnberg verlegt. In Zirndorf verblieb nur eine Außenstelle. Aber auch in Nürnberg-Langwasser war der Platz begrenzt, so dass das Amt zwischenzeitlich bis zu acht Dependancen im gesamten Stadtgebiet unterhielt. Statt einen Erweiterungsbau in Nürnberg-Langwasser zu errichten, wurde schließlich beschlossen, dass das Bundesamt in die Nürnberger Südkaserne ziehen sollte, die nach dem Abzug der amerikanischen Streitkräfte freistand. Ende 1996 zog das Bundesamt schließlich in das unter Denkmalschutzaspekten sanierte Gebäude, das 1937/39 als SS-Kaserne errichtet worden war, im Zweiten Weltkrieg Ausbildungsstätte für SS-Funker und KZ-Außenlager war, nach Kriegsende unter dem Namen „Merrell Barracks“ zunächst als Unterkunft für DPs und dann von 1948 bis 1992 den Amerikanern wieder als Kaserne gedient hatte.¹²²

4. Migration und Integration als neue Aufgaben: Vom BAFI zum BAMF

4.1. Schaffung eines Kompetenzzentrums

4.1.1. Neue Politik seit 1998

Mit der neuen rot-grünen Bundesregierung, die 1998 ins Amt kam, setzte ein partieller Paradigmenwechsel in der deutschen

117 *Groß*, Entwicklung und Arbeitssituation des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) in den Jahren 1992 und 1993, in *Rosen*, Jahrbuch der Deutschen Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe 1993, 1994, S. 19 f.

118 *Lederer* (o. Fn. 78), S. 270; Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (o. Fn. 114), S. 137.

119 *Höltling/Schöll* (o. Fn. 90), S. 108.

120 *Jordan*, Die Entwicklung der asylspezifischen Fortbildung beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und ihr aktueller Stand, in *BAFI* (Hrsg.), *Asylpraxis*, Bd. 1, 1997.

121 *Jordan*, Die Arbeit des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge im internationalen Bereich, in *BAFI* (Hrsg.), *Asylpraxis*, Bd. 4, 1999.

122 *BAFI*, Ein Gebäude – viele Namen. Eine Gebäudegeschichte, 1999.

Migrationspolitik ein. Die Bundesregierung verabschiedete sich von der Prämisse, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, indem sie die Unumkehrbarkeit der stattgefundenen Zuwanderungsprozesse anerkannte und sich die Integration der Zuwanderer zur Aufgabe machte. Diskutiert wurde nun, ob das geltende Ausländerrecht mit seinen Zuwanderungsbeschränkungen noch zukunftsfähig sei angesichts von Fragen nach der Sicherung des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs und der sozialen Sicherungssysteme unter den Bedingungen des demographischen Wandels. Dies verband sich vor dem Hintergrund der Erwartung starker Zuwanderung im Zuge der EU-Osterweiterung mit der Frage, wie viel Zuwanderung das Land wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisch überhaupt verkraften könne.¹²³

4.1.2. Das Zuwanderungsgesetz

Die ersten konkreten Schritte waren ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz,¹²⁴ das am 1.1.2000 in Kraft trat,¹²⁵ sowie die sogenannte Green-Card-Initiative zur Anwerbung von IT-Fachkräften von Juli 2000. Im Herbst desselben Jahres berief der Bundesminister des Innern, *Otto Schily*, unter dem Vorsitz der ehemaligen Bundestagspräsidentin Prof. Dr. *Rita Süßmuth* die Unabhängige Kommission Zuwanderung (UKZU), die Vorschläge für eine zukünftige Migrations- und Integrationspolitik entwickeln sollte. Diese Frage wurde gesellschaftlich breit diskutiert, auch Parteien und zivilgesellschaftliche Akteure beriefen Kommissionen.¹²⁶ Die UKZU legte im Juli 2001 ihren umfassenden Bericht vor¹²⁷ und bereits im August präsentierte das BMI einen Entwurf für ein neues Zuwanderungsgesetz, der in vielen, wenn auch nicht allen Bereichen die Anregungen der UKZU aufgriff. Überlagert wurden die kontroversen Debatten von einer Diskussion um die innere Sicherheit im Zuge der Attentate des 11.9.2001 in den USA. Das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ wurde zwar im März 2002 verabschiedet, jedoch wegen Formfehlern vom Bundesverfassungsgericht am 18.12.2002 für ungültig erklärt.¹²⁸ Das Gesetz wurde daraufhin von der Bundesregierung in der neuen Legislaturperiode 2003 erneut in den Bundestag eingebracht. Da es im Bundesrat von der Opposition abgelehnt wurde, schlossen sich lange Verhandlungen im Vermittlungsausschuss an, die sich spätestens nach den Anschlägen vom 11.3.2004 in Madrid noch stärker auf Sicherheitsfragen konzentrierten. Erst nach einem Kompromiss zwischen SPD und CDU/CSU konnte das Gesetz im Juli 2004 verabschiedet werden¹²⁹ und zum 1.1.2005 in Kraft treten.¹³⁰

Das Kernstück des Zuwanderungsgesetzes war das Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das das alte Ausländergesetz ablöste und Aufenthalt, Erwerbstätigkeit und Integration von Ausländern regelte. Regelungen für EU-Bürger waren im Freizügigkeitsgesetz/EU enthalten. Zudem wurden auch die asylrelevanten Gesetze geändert, u. a. durch die Anerkennung von nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Schutzzatbestände. Weiterhin wurden neue Verwaltungsstrukturen geschaffen, die in erheblichem Maß das Bundesamt betrafen. Das kam nicht von ungefähr, schließlich hatte es sich in die Reformprozesse seit 2000 im Rahmen seiner Möglichkeiten mit eingebracht. Das lag unter anderem an der Person des neuen Präsidenten Dr. *Albert*

Schmid, der nach der Abberufung von Präsident *Hans Georg Dusch*¹³¹ dieses Amt 2000 übernommen hatte. Mit ihm wurde erstmals seit Jahrzehnten kein Beamter aus der Innenverwaltung zum Präsidenten berufen, sondern ein Politiker, der bereits unter Bundeskanzler *Helmuth Schmidt* Staatssekretär im Bundesbauministerium und später einige Jahre Fraktionsvorsitzender der SPD im Bayerischen Landtag sowie stellvertretender Vorsitzender der Partei in Bayern gewesen war.

4.1.3. Kompetenzbündelung bei Migration und Integration

Bereits der Bericht der UKZU hatte weitreichende Vorschläge zur Bündelung der Kompetenzen in den Bereichen Migration und Integration gemacht, die das Bundesamt betrafen.¹³² Ziel war es, so den Gesetzesvollzug zu vereinheitlichen und Synergieeffekte zu erzielen. Entsprechend wurde das BAFl laut Gesetzesbegründung zu einer „zentralen migrationspolitischen Steuerungsstelle mit umfassenden Kompetenzen umgebaut [und wurden] umfangreiche Aufgaben im Bereich Integration [...] und der Migration“ dem Amt übertragen.¹³³ Bereits vor dem ursprünglich vorgesehenen Inkrafttreten des (ersten) Zuwanderungsgesetzes (ZuwG I) zum 1.1.2003 waren einige Bestimmungen in Kraft getreten, die der Behörde neue Aufgaben zuwies und ihre Bezeichnung in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) änderten. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.12.2002 wurde diese Bezeichnung zwischenzeitlich aufgehoben, wenngleich die Aufgaben blieben.¹³⁴ So erhielt das Bundesamt eine „Konzeptkompetenz“¹³⁵ bei der Integrationsförderung und wurde verantwortlich für die Entwicklung der Inhalte und der Struktur von Integrationskursen (Sprach- und Orientierungskurse) für Zuwanderer sowie für die Erarbeitung eines Integrationsprogramms des Bundes, in dem die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern aufgeführt und Empfehlungen für die Weiterentwicklung abgegeben werden sollten.¹³⁶

123 *Saleh*, Zuwanderung und Integration. Rot-grüne deutsche Ausländerpolitik 1998 bis 2005, 2008, S. 131-135; siehe auch BAMF, Policy Analysis Report on Migration and Asylum des Nationalen Kontaktpunkts Deutschland im Europäischen Migrationsnetzwerk, 2005. (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Berichte/emn-policy-report-2004-germany-de.htm>; Stand: 4.1.2013).

124 *Renner*, ZAR 1999, 154; *Hailbronner*, NVwZ 2001, 1329.

125 BGBl. I 2000, S. 1946.

126 *Schneider*, Modernes Regieren und Konsens? Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik, 2010; *Saleh* (o. Fn. 123), S. 141-159.

127 UKZU, Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, 2001.

128 *Saleh* (o. Fn. 123), S. 160-168; BVerfG, Urt. v. 18.12.2002, 2 BvF 1/02.

129 BGBl. I 2004, S. 1950.

130 *Saleh* (o. Fn. 123), S. 172-191.

131 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 14/3637, 2000.

132 UKZU (o. Fn. 127), 2001, S. 280-286.

133 *Schmid*, Change Management im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, in *Bönders* (Hg.), Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung 2009, S. 304.

134 BAFl (o. Fn.73), S. 159.

135 *Schmid*, Aufgabenfelder der Migrationspolitik in Deutschland – Schwerpunkt Integration, in *Röbke/Wagner*, Jahrbuch für Kulturpolitik 2002/03, Bd. 3, Thema: Interkultur, 2003, S. 116.

136 *Griesbeck*, ZAR 2002, 303.

Zudem sollte das BAMF fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung bei der Integrationsförderung leisten. Für diese Aufgaben wurde eine eigene Integrationsabteilung im Bundesamt eingerichtet. Zu den neuen Aufgaben im Bereich Migration gehörten die Auszahlung der Mittel für die Förderung der freiwilligen Rückkehr (REAG/GARP),¹³⁷ die Verteilung jüdischer Zuwanderer, die Führung des Ausländerzentralregisters (AZR) als Registerbehörde und die Koordinierung der Informationen über Arbeitsmigration zwischen den Ausländerbehörden, der Arbeitsverwaltung und dem Auswärtigen Amt (§ 75 AufenthG). Zudem sollte es auch für die Durchführung eines Auswahlverfahrens (Punkteverfahren) für die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften zuständig sein, was jedoch mit dem neuen Zuwanderungsgesetz hinfällig werden sollte.

4.1.4. Neue Aufgaben im Bereich Integration und Migration

Zum 1.1.2003 erhielt das Bundesamt durch Organisationserlass des BMI weitere Aufgaben in der Integrationsförderung zugewiesen. So wurde die Sprachkursförderung vom ehemaligen Sprachverband Deutsch e. V. übernommen und die Zielgruppe für die neu konzipierten Kurse (Integrationskurse) über ausländische Arbeitnehmer hinaus auch auf deren Familienangehörige sowie Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge erweitert (§ 4 IntV i. V. m. § 44 AufenthG). Vom Bundesverwaltungsamt wurde die Förderung der Maßnahmen zur Integration von Spätaussiedlern übernommen sowie vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Aufgaben der sonstigen Integration von Ausländern und die Ausländersozialberatung (nun Migrationserstberatung¹³⁸).¹³⁹ 2007 wurde noch die berufsbezogene Deutschförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) vom BMAS auf das BAMF übertragen.¹⁴⁰ Im Zuge der fortschreitenden Europäisierung der Migrationspolitik wurden dem Bundesamt entsprechende Kontakt- bzw. Zentralstellenfunktionen übertragen, wie (bereits 2000) die Verwaltung des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF).¹⁴¹ Weiterhin wurde das Bundesamt 2003 als Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) benannt¹⁴² und für die Rückkehrförderung wurde im selben Jahr die Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF)¹⁴³ eingerichtet, die „durch Informationen und Beratung die freiwillige Rückkehr von Asylbewerbern vereinfachen und [...] fördern“ sollte.¹⁴⁴

4.1.5. Veränderungen im Bereich Asyl

Im originären Tätigkeitsbereich des Bundesamtes, den Asylverfahren, ergaben sich mit dem Zuwanderungsgesetz ebenfalls einige gewichtige Änderungen. Die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider wurde aufgehoben, womit in der Konsequenz auch das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten abgeschafft werden konnte. Im Anerkennungsverfahren musste die Berücksichtigung von geschlechtsspezifischer und nicht-staatlicher Verfolgung implementiert werden. Zudem bezog die Feststellung von Abschiebungshindernissen nun auch die Familienmitglieder mit ein, womit eine Schutzlücke geschlossen

wurde.¹⁴⁵ Weiterhin wurde im Asylverfahrensgesetz eine starre Frist für die Prüfung, ob eine Anerkennung widerrufen oder zurückgenommen werden müsse (§ 73 IIa AsylVfG), eingeführt, was bis dahin eher fallweise geprüft worden war. Dies trug dem Bundesamt von einigen Seiten den Vorwurf ein, Widerverfahren (nur) als Arbeitsbeschaffung für die Entscheider aufgrund der zurückgegangenen Asylbewerberzahlen zu betreiben.¹⁴⁶

4.1.6. Sachverständigenrat und Forschung

Schließlich wurde durch Erlass des BMI vom 2.4.2003 beim Bundesamt der weisungsunabhängige Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) unter dem Vorsitz von Prof. Dr. *Rita Süßmuth* eingerichtet. Dieser Rat sollte „die innerstaatlichen Aufnahme- und Integrationskapazitäten sowie die aktuelle Entwicklung der Wanderungsbewegungen begutachten“ und ein jährliches Gutachten erstellen – so wie es im ZuwG I noch auf gesetzlicher Basis vorgesehen war. Zur Unterstützung wurde im Bundesamt ein Generalsekretariat eingerichtet. Nach der Veröffentlichung des ersten Gutachtens im Oktober 2004,¹⁴⁷ bei der kontroverse Zahlen zur jährlichen Zuwanderung in den Mittelpunkt gerieten,¹⁴⁸ während die politische Debatte um die weitere Begrenzung kreiste, hob der BMI im Dezember den Errichtungserlass zum 31.12.2004 wieder auf.

Ebenfalls abweichend vom ZuwG I kam es auch nicht zur Einrichtung eines unabhängigen Bundesinstituts für Bevölkerungs- und Migrationsforschung beim BAMF, welches das beim Statistischen Bundesamt bestehende Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) mit hätte einschließen sollen. Mit dem neuen AufenthG erhielt das BAMF vielmehr die Aufgabe des „Betreibens wissenschaftlicher Forschungen über Migrations-

137 *Schneider/Kreienbrink*, Rückkehrunterstützung in Deutschland. Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten, 2010, S. 66-69.

138 Seit 2009 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE).

139 BAMF (o. Fn. 123), S. 18..

140 BAMF, Bericht 2006 über Migration und Asyl des Nationalen Kontaktpunkts Deutschland im Europäischen Migrationsnetzwerk, 2007. (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Berichte/emn-policy-report-2006-germany-de.html>; Stand: 4.1.2013).

141 *Mananashvili*, Die Rolle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im europäischen Harmonisierungsprozess, in BAMF (Hrsg.), Migration und Integration – Aktuelle nationale und europäische Aspekte, (Schriftenreihe Migration, Flüchtlinge und Integration) 2005.

142 *Kohlmeier*, Das Bundesamt als Nationaler Kontaktpunkt im Europäischen Migrationsnetzwerk, in BAMF (o. Fn. 141).

143 Dazu *Schneider/Kreienbrink* (o. Fn. 137), S. 72 f.

144 BAFI (o. Fn. 73), S. 160.

145 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (o. Fn. 114), S. 15.

146 *Groß*, Die Verwaltung der Migration nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes in Bommes/Schiffauer, Migrationsreport 2006, 2006, S. 39; *Pelzer*, Widerrufungsverfahren: Flüchtlingsschutz mit Verfallsdatum?, 2005, S. 12.

147 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (o. Fn. 114).

148 *Drexler/Heckmann*, Migration und Integration, in Deutschland: Chronologie der Ereignisse und Debatten in Bommes/Schiffauer (o. Fn. 146), S. 222 f.

fragen (Begleitforschung) zur Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung“ (§ 75 Nr. 4 AufenthG), wozu ab August 2004 eine Forschungsgruppe innerhalb der Verwaltungsstruktur eingerichtet wurde.¹⁴⁹ Dieser wurde Mitte 2005 ein wissenschaftlicher Beirat zur Seite gestellt.¹⁵⁰

4.1.7. Veränderungen der internen Struktur

Angesichts dieser Vielzahl neuer Aufgaben musste sich das Bundesamt verändern und bedurfte einer „grundlegende[n] Überarbeitung der bisherigen Aufbauorganisation“.¹⁵¹ So gab es neben der Zentralabteilung je eine Abteilung für Migration (Internationales, Forschung etc.), Integration und Asyl sowie die 22 Außenstellen, die ebenfalls bald eine eigene Abteilung bildeten. Das „Change Management“¹⁵² betraf aber auch die Mitarbeiter: Etliche nahmen die Chance wahr, nach vielen Jahren im Asylbereich in neue Aufgabenbereiche v. a. der Integration zu wechseln. So wurden ehemalige Entscheider z. B. als Regionalkoordinatoren für Integration in den Außenstellen eingesetzt, wo sie als „Integrationsdienstleister“ und kompetente Ansprechpartner wirkten.¹⁵³ Erstmals seit mehr als zehn Jahren wurden zudem neue (v. a. befristete) Mitarbeiter als Spezialisten für die verschiedenen neuen Aufgaben eingestellt. Der lange Einstellungstopp hatte sich für das Amt mittlerweile zu einer demographischen Herausforderung entwickelt. In den Folgejahren konsolidierte sich das Amt, obwohl weiterhin Aufgaben hinzukamen.

4.2. Das BAMF als Akteur in den aktuellen migrations- und integrationspolitischen Prozessen

4.2.1. Aufgaben im Kontext der anhaltenden Integrationsdebatte

In diesen Jahren wurde das Thema Integration in verschiedenen Facetten zum bestimmenden Thema der Innenpolitik. Dabei wurden sowohl positiv wahrgenommene Aspekte (im Sinne von gesellschaftlichem Aufbruch), aber auch negativ erscheinende (im Sinne von scheiternder Integration, Parallelgesellschaft, Fundamentalismus etc.) in verschiedenen Formen immer wieder diskutiert.¹⁵⁴ An den politischen Prozessen in diesem Kontext war das Bundesamt in unterschiedlicher Form beteiligt. Hierzu gehörte der von Bundeskanzlerin Dr. *Angela Merkel* 2006 einberufene Integrationsgipfel, der das Ziel verfolgte, einen Nationalen Integrationsplan zu entwickeln, wobei das BAMF in der Erarbeitungsphase in allen Arbeitsgruppen vertreten war. Im gleichen Jahr begann unter Leitung von Bundesinnenminister Dr. *Wolfgang Schäuble* die Deutsche Islam Konferenz (DIK), in die das BAMF intensiv einbezogen war und bei der es mit der Führung der Geschäftsstelle betraut wurde. Im Auftrag der DIK erhob die Forschungsgruppe erstmals umfassende Daten zu Muslimen in Deutschland¹⁵⁵ und 2008 wurde beim BAMF eine Clearingstelle „Präventionskooperation“ zur Koordinierung von Kooperationen zwischen Sicherheitsbehörden und muslimischen Organisationen eingerichtet. Ebenfalls 2006 rückte das Thema Einbürgerung durch die Einführung von Einbürgerungstests in einigen Ländern in die Diskussion.

Das Bundesamt wurde schließlich beauftragt, ausgehend von den Inhalten der Integrationskurse, ein Konzept für Einbürgerungskurse und Standards für einen bundesweit einheitlichen Einbürgerungstest zu entwickeln, die im November 2006 der Innenministerkonferenz vorgelegt wurden. Die seit dem 1.9.2008 verbindlichen Tests werden vom BAMF in Kooperation mit den Volkshochschulen durchgeführt.¹⁵⁶ 2010 konnte das bundesweite Integrationsprogramm vorgestellt werden, das ebenenübergreifend die vorhandenen Integrationsangebote vorstellte und Vorschläge zur Weiterentwicklung machte.¹⁵⁷ Seit 2011/12 schließlich befördert das Bundesamt die Diskussion um die sogenannte Willkommens- und Anerkennungskultur. Als Ergebnis seiner Integrationsförderungsaufgaben konnte Ende 2012 konstatiert werden, dass bis dahin über 1.500 Projekte aus Mitteln des Bundes und des Europäischen Integrationsfonds gefördert worden waren und über eine Million Personen die Integrationskurse besucht hatten.

4.2.2. Zuwanderung und Rückkehr

Aber auch im Bereich der Migration brachte sich das Amt in die entsprechenden Diskussionszusammenhänge ein, wie z. B. die Debatte um die Fachkräftezuwanderung oder die Anerkennung ausländischer Abschlüsse. Im Rahmen der Umsetzung der europäischen Forscherrichtlinie fungiert das BAMF als Kontaktstelle und führt die Anerkennungsverfahren von Forschungseinrichtungen durch, damit diese Aufnahmevereinbarungen abschließen können. Daneben nimmt das Bundesamt auch im Rahmen der Daueraufenthalts-Richtlinie und der Hochqualifizierten-Richtlinie (Blaue Karte) die Kontaktstellenfunktionen wahr, über die die Mitteilungspflichten zwischen den deutschen Ausländerbehörden und den zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der Europäischen Kommission abgewickelt werden. Als im Mai 2006 das behördenübergreifende Informations- und Kooperationszentrum GASIM (Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration) in Berlin eingerichtet wurde, gehör-

149 Vgl. <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Forschung/forschung-node.html>

150 Vgl. <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Forschung/WissenschaftlicherBeirat/wissenschaftlicherbeirat-node.html>

151 Schmid (o. Fn. 133), S. 306.

152 Schmid (o. Fn. 133).

153 Weickhardt, IFLA 2007, 73 (76).

154 *Bommes*, Einleitung: Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland zwischen institutioneller Anpassung und Abwehr, in *Bommes/Schiffauer* (o. Fn. 146), S. 10 f.

155 *Haug/Stichs/Müssig*, Muslimisches Leben in Deutschland, 2009.

156 BAMF (o. Fn. 140), S. 6; ders., Bericht 2008 über Migration und Asyl der deutschen Nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), 2009, S. 24 f.

(<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Berichte/emn-policy-report-2008-germany-de.html>; Stand: 4.1.2013); *Krobisch/Heckmann*, Migration und Integration in Deutschland – Chronologie der Ereignisse und Debatten, in *Bommes/Krüger-Potratz*, Migrationsreport 2008, 2008, S. 250.

157 BAMF, Politikbericht 2010 der deutschen Nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), 2011, S. 29 f. (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Berichte/emnpolicy-report-2010-germany-de.html>; Stand: 4.1.2013).

te das BAMF mit zu den teilnehmenden Behörden. 2007 erhielt das Bundesamt neben der Verwaltung der Mittel des EFF (seit 2000) auch diejenige für den Europäischen Rückkehrfonds (ERF) und den Europäischen Integrationsfonds (EIF) zugewiesen. Auch im Bereich der Rückkehrförderung wurde das Portfolio des Amtes erweitert, etwa durch diverse Rückkehr- und Reintegrationsprojekte wie das Rückkehrzentrum URA 2 in Priština im Kosovo¹⁵⁸ oder die Einrichtung der Koordinierungsstelle „Rückkehr und Reintegration“, die die Vernetzung der verschiedenen Akteure im Bereich der Rückkehr (Bund, Länder, Kommunen, nichtstaatliche Organisationen) sowie die Verzahnung von Rückkehrmaßnahmen koordinierend vorantreiben soll.¹⁵⁹

4.2.3. Asyl und humanitäre Aufnahme

Die öffentliche Aufmerksamkeit für die Kernaufgabe Asyl nahm mit dem starken Rückgang der Asylbewerberzahlen zunächst ab. Die Zahl der Erstantragsteller sank innerhalb von zehn Jahren von 104.353 (1997) auf 19.164 (2007). Stattdessen wurde über (Ketten-)Duldungen oder Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens diskutiert, z. B. über die Aussetzung der Überstellungen nach Griechenland aufgrund der schwierigen Verhältnisse dort.¹⁶⁰ Das Bundesamt wurde dafür in verschiedenen humanitären Aktionen aktiv, wie der Ende 2008 von der Innenministerkonferenz beschlossenen Aufnahme irakischer Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien. Das Aufnahmeverfahren, das 2.501 Flüchtlinge umfasste, wurde 2010 abgeschlossen.¹⁶¹ Zudem führte das Amt die Aufnahme von weiteren Flüchtlingen durch, wie z. B. von afrikanischen Flüchtlingen auf Malta. Seit 2012 schließlich gehört, nach einem entsprechenden Beschluss der Innenministerkonferenz, auch die Durchführung von Resettlement-Aktionen mit zum Aufgabenbereich des Bundesamts. So wurden in dem Jahr sowohl afrikanische Flüchtlinge aus einem Lager in Tunesien als auch irakische Flüchtlinge aus der Türkei aufgenommen.

Parallel dazu steigen seit 2008 erneut die Zahlen der Asylantragsteller und erreichten 2012 die Marke von 64.539 Erstantragstellern (77.651 mit Folgeanträgen), was gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung von über 40 % bedeutete. Dieser Anstieg war zum Teil auf Antragsteller vom Westbalkan zurückzuführen, die in den allerseltensten Fällen mit einer Anerkennung ihres Asylantrages rechnen konnten, gleichzeitig spielen aber auch die Lagen in Afghanistan, Irak und aktuell Syrien sowie der Russischen Föderation eine Rolle.

4.2.4. Ausblick

Zum 60-jährigen Jubiläum sieht sich das Bundesamt, das seit Ende 2010 von Dr. *Manfred Schmidt* geführt wird, der zuvor Abteilungsleiter „Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz“ im BMI gewesen war, somit wieder vor Herausforderungen gestellt. Da im Zuge des Rückgangs in den früheren Jahren und der Aufgabendiversifizierung der Asylbereich auf eine geringere Sollgröße ausgerichtet worden war, mussten angesichts der steigenden Zahlen interne Mobilisierungen und Umpriorisierungen erfolgen.

Auch wenn in der öffentlichen Diskussion um diesen Anstieg zum Teil bekannte Argumentationsmuster zu hören waren, sah sich das Bundesamt im Vergleich zu früheren Jahrzehnten doch weniger Kritik gegenüber. Hier wirkt sich aus, dass das BAMF kein reines Asylamt mehr ist. So wurde im Zuge der notwendigen Mobilisierung für den Asylbereich von verschiedenen Seiten gefordert, dass diese nicht zulasten des Integrationsbereichs gehen dürfe.

Wie kaum eine andere Behörde ist das Amt extrem von äußeren Einflüssen wie der Asylzuwanderung abhängig, die gegenwärtig weiter zunimmt. Dies und die inhaltlichen Erweiterungen im letzten Jahrzehnt haben von den Mitarbeitern immer wieder viel Flexibilität verlangt und verlangen es auch heute, um sich den veränderten Umständen anzupassen.¹⁶² Auch in den nächsten Jahren stehen wichtige inhaltliche Fragen an, wie z. B. die komplette Umstellung des europäischen Fondswesens auf den neuen Asyl- und Migrationsfonds (AMIF), die Konsolidierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) oder das Engagement des Bundesamts bei der Implementierung einer Willkommenskultur.¹⁶³ Dazu kommt die Herausforderung aufgrund der demographischen Entwicklung des Beschäftigtenstamms, da innerhalb der nächsten fünf Jahre bis zu einem Drittel der Belegschaft altersbedingt ausscheiden wird. Insofern wird sich diese Behörde, die den Wandel vollzogen hat von einer kleinen Dienststelle, die 1953 mit 40 Mitarbeitern und einem Haushaltsansatz von 289.180 DM¹⁶⁴ für eine aus damaliger Perspektive eher randständige Aufgabe gegründet worden ist, und die heute mit ca. 2.000 Mitarbeitern und einem Haushaltsansatz von 396 Millionen Euro für 2013 an zentralen gesellschaftspolitischen Fragestellungen mitarbeitet, auch in Zukunft weiter wandeln.

158 *Schneider/Kreienbrink* (o. Fn. 137), S. 84 f.

159 Dazu und zu weiteren Projekten *Baraulina/Hilber/Kreienbrink*, Migration und Entwicklung. Explorative Untersuchung des Handlungsfeldes auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen, 2012, S. 18 f.

160 BAMF (o. Fn. 156), S. 18; ders. (o. Fn. 157), S. 52; ders., Politikbericht 2011 der deutschen Nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), 2012, S. 64. (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Berichte/emn-policy-report-2011-germany-de.html>; Stand: 4.1.2013).

161 BAMF (o. Fn. 156), S. 20 f.; ders. (o. Fn. 157), S. 51.

162 *Schmidt*, ZAR 2012, 129 (130).

163 BAMF, Willkommens- und Anerkennungskultur. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele, 2013.

164 Im Haushaltsgesetz 1952 für die „Zulassungs- und Anerkennungsausschüsse im Sammellager für Ausländer“.