

Antrag

der Abgeordneten Christian Lindner.....und der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

Einsetzung eines 2. Untersuchungsausschusses zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Der Bundestag wolle beschließen:

A. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 20. April 2018 wurde öffentlich bekannt, dass es in der Bremer Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über Jahre hinweg zu Unregelmäßigkeiten bei der Bearbeitung und Genehmigung von Asylverfahren gekommen ist. So sollen mit Wissen und unter der Beteiligung der Leitung der Außenstelle mindestens 1.200 Asylanträge positiv beschieden worden sein, ohne dass die rechtlichen Voraussetzungen hierfür vorgelegen haben.

Weiterhin wurde bekannt, dass Hinweise auf Unregelmäßigkeiten in der BAMF-Außenstelle in Bremen bereits am 11. Juli 2014 an die BAMF-Zentrale und am 25. Januar 2016 an die Ombudsstelle des Bundesministeriums des Innern (BMI) übermittelt worden sein sollen. Daraufhin soll die Bremer Behördenleiterin von ihren Aufgaben entbunden und ein Disziplinarverfahren gegen sie eingeleitet worden sein. Jedoch hat sie, so wurde weiter bekannt, weiterhin auf Asylverfahren in der Bremer BAMF-Außenstelle Einfluss genommen und ist Ende März 2017 sogar in die Außenstelle zurückgekehrt, um als Mitarbeiterin einer Projektgruppe der Qualitätssicherung an der Überarbeitung der Dienstanweisungen des BAMF mitzuwirken.

Nach einer Sondersitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages dazu am 29. Mai 2018 sind erhebliche Zweifel aufgekommen, ob das BMI seine Fach- und Rechtsaufsicht über das BAMF angemessen ausgeübt hat. Unklar blieb dabei auch, welche Rolle das Bundeskanzleramt gespielt hat, das zeitweise die gesamte „Flüchtlings- und Migrationspolitik“ der Bundesregierung koordiniert hat.

Die Missstände in der Behörde können nicht unabhängig vom politischen Umfeld bewertet werden, in dem das BAMF gezwungen war zu arbeiten. Die Entscheidung der Bundesregierung aus dem September 2015, keine Zurückweisung von Asylsuchenden an den deutschen Grenzen durchzuführen, auch wenn sie über anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU), nach Deutschland einreisen wollten (in Teilen der Öffentlichkeit auch „Grenzöffnung“ genannt), hat zu einem drastischen Anstieg der Zahl von Schutzsuchenden geführt. Für einen großen Teil dieser Schutzsuchenden ging die Zuständigkeit letztlich nach den Regelungen der der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (sog. Dublin III-Verordnung) auf die Bundesrepublik Deutschland über. Daraufhin wurde die politische Entscheidung gefällt, dass das BAMF innerhalb eines Jahres etwa eine Million Verfahren abarbeiten sollte. Das entspricht der zehnfachen Zahl früherer Jahre. Vor dem Hintergrund einer so drastischen Veränderung der Rahmenbedingungen, unter den die Behörde tätig war, wuchs auch das Risiko einer Überlastung und damit auch das Risiko systemischer Mängel, die sich unter anderem auf die rechtsstaatliche Qualität des Verfahrens auswirken können.

Die Umstände, unter denen die politischen Entscheidungen getroffen wurden, die diesen Handlungsrahmen für das BAMF herbeigeführt haben, müssen daher zwingend ausgeleuchtet werden, um sich ein angemessenes Urteil über das Handeln der Behörde bilden zu können. Dazu gehört die Untersuchung der Frage, inwieweit die Aufnahme- und Leistungsfähigkeit staatlicher Stellen bei Entscheidungen in der Flüchtlingspolitik berücksichtigt wurden bzw. sachgerechte Maßnahmen ergriffen wurden, um diese an die wachsenden Belastungen anzupassen.

Besondere Bedeutung besitzen diese Vorkommnisse und Fragestellungen, weil sie einen der bedeutsamsten gesellschaftlichen Konflikte der Bundesrepublik Deutschland massiv verschärft haben: Die Aufnahme und Versorgung der Schutzsuchenden, die ab 2015 nach Deutschland kamen, hat unser Land vor eine große Belastungsprobe gestellt. Mit ungeheurem Einsatz ist es in den Landkreisen, Städten und Gemeinden gelungen, die Menschen aufzunehmen und zu versorgen. Deutschland hat hierdurch bewiesen, dass es ein weltoffenes Land ist, das bereit ist, Menschen in Not über seine völkerrechtlichen und gesetzlichen Verpflichtungen hinaus zu helfen. Darauf sind wir stolz.

Die anfängliche Willkommenskultur ist mittlerweile jedoch in weiten Teilen der Bevölkerung einer großen Ernüchterung, Skepsis und sogar teilweise Ablehnung gewichen. Den Menschen können bestehende Sorgen und Ängste vor Zuwanderung aber nur dadurch genommen werden, wenn sie darauf vertrauen können, dass klare, angemessene und rechtsstaatliche Regeln für Migration und Einwanderung existieren, die auch durchgesetzt werden. Eine Gesellschaft, die für Zuwanderer offen ist, braucht einen klaren Ordnungsrahmen. Es muss klar sein, wer ins Land einreisen darf, wer vorübergehend oder dauerhaft hierbleiben darf und wer das Land wieder verlassen muss. Dass diese Regeln in den letzten Jahren in einer Bundesbehörde nicht nur nicht eingehalten und nicht durchgesetzt wurden, sondern möglicherweise systematisch gebrochen wurden, stellt eine schwere Belastung des gesellschaftlichen Konflikts um den Umgang mit Migration und Flüchtlingen dar. Dies hat die Asyl-, Flüchtlings-, Einwanderungs- und Integrationspolitik massiv Vertrauen in der Bevölkerung gekostet.

Der Deutsche Bundestag trägt Verantwortung dafür, mit seinen Mitteln alles zu tun, um im Rahmen dieses Konfliktes erkannte Probleme in der Sache zu lösen und die Gräben, die dieser gesellschaftliche Konflikt gerissen hat, wieder zu schließen. Daher beabsichtigt der Deutsche Bundestag, angemessene Problemlösungen aufzuzeigen, zur Befriedung der deutschen Gesellschaft beizutragen sowie Verschwörungstheoretikern und Populisten den Boden zu entziehen, die den Konflikt nicht lösen, sondern nur für sich ausnützen wollen.

Vor diesem Hintergrund ist der Deutsche Bundestag fest entschlossen, seinen Beitrag zu einer vollumfänglichen, rückhalt- und schonungslosen Aufklärung der Vorkommnisse im BAMF, der strukturellen Defizite in den mit dem Asyl- und Aufenthaltsrecht betrauten Behörden des Bundes und den politischen Entscheidungen, die den Handlungsrahmen dieser Behörden gestaltet haben, zu leisten und die notwendigen Schlussfolgerungen daraus zu ziehen.

B. Der Deutsche Bundestag beschließt:

I. Es wird ein Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes eingesetzt. Dem Untersuchungsausschuss sollen achtzehn ordentliche Mitglieder (CDU/CSU: sechs Mitglieder, SPD: vier Mitglieder, AfD: zwei Mitglieder, FDP: zwei Mitglieder, DIE LINKE: zwei Mitglieder, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: zwei Mitglieder) und eine entsprechende Anzahl von stellvertretenden Mitgliedern angehören.

II. Der Untersuchungsausschuss soll sich ein Gesamtbild darüber verschaffen, welche Gründe und Rahmenbedingungen zu den Vorkommnissen in der BAMF-Außenstelle in Bremen geführt bzw. diese ermöglicht haben und welche Entwicklungen und Fehlentwicklungen diese im weiteren Verlauf genommen haben.

Darüber hinaus soll der Untersuchungsausschuss klären, inwieweit strukturelle und organisatorische Defizite im BAMF nicht nur in Bremen Manipulation und Betrug ermöglicht haben, sondern möglicherweise auch in anderen Organisationseinheiten zu Missbrauch oder erhöhtem Fehlerrisiko geführt haben. Falls entsprechende Mängel gegeben sind, ist aufzuklären, welche weiteren Behörden betroffen waren, welche Fälle dort von wem wann und wie beschieden wurden, wann wer in welcher Weise und durch wen Kenntnis davon erlangt hat oder hätte erlangen müssen, wie mit den Informationen umgegangen wurde und wer wann welche Entscheidungen getroffen hat.

In diesem Zusammenhang soll der Untersuchungsausschuss der Frage nachgehen, wie sich die Strukturen, Organisation und Arbeitsweisen des BAMF und sonstiger mit dem Asyl- und Aufenthaltsrecht betrauter Behörden seit 2014 entwickelt haben, welche politischen Entscheidungen diese Entwicklungen in welcher Art und Weise beeinflusst haben, ob strukturelle Defizite, beispielsweise infolge der Neuordnung der Behörde durch ihren früheren Präsidenten Frank-Jürgen Weise, aber auch eine mangelhafte Fach- und Rechtsaufsicht des BMI oder Unklarheiten in der Zuständigkeitsverteilung zwischen dem BMI und dem damaligen Chef des Bundeskanzleramts als Flüchtlingskoordinator der Bundesregierung oder in dessen Aufgabenzuweisung Fehlentwicklungen in den Einheiten des BAMF und insbesondere in dessen Bremer Außenstelle begünstigt haben, wie es zu solchen strukturellen Defiziten kommen konnte und wer für diese verantwortlich ist.

Der Untersuchungsausschuss soll klären, welche Rolle der Bundesregierung und ihr nachgeordneter Behörden im Rahmen der im Feststellungsteil genannten Sachverhalte zuteil wird, insbesondere welche Informationen der Bundesregierung und ihr nachgeordneter Behörden wann vorlagen, wie diese Informationen bewertet wurden, auf welcher Grundlage wer und wann innerhalb der Bundesregierung welche Entscheidungen getroffen hat und ob diese Entscheidungen stets sachgerecht und unter Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten erfolgt sind.

Der Untersuchungsausschuss soll das Krisenmanagement der Bundesregierung beleuchten, insbesondere welche Auswirkungen die Entscheidungen der Bundesregierung auf die Bundesländer und Kommunen gehabt haben, wie sich die Zuständigkeiten zwischen den Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen in Bezug auf die Ankunft, Unterbringung, Integration, Ausweisung und Rückführung von Flüchtlingen verteilt hat, ob die mit dem Asyl- und Aufenthaltsrecht betrauten Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene während des Untersuchungszeitraums ausreichend mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet waren und ob sowie gegebenenfalls wann und unter welchen Voraussetzungen der Bund im Rahmen seines Krisenmanagements die Möglichkeit hatte oder gehabt hätte, die Hoheit des Verfahrens an sich zu ziehen, anstatt es den Bundesländern und Kommunen zu überlassen.

Der Untersuchungsausschuss soll sich ein Urteil bilden zu der Frage, ob und gegebenenfalls welche Auswirkungen die politische Entscheidung, Asylsuchende Asylsuchenden, die über andere Mitgliedstaaten der EU nach Deutschland einreisen wollten, nicht an den deutschen Grenzen zurückzuweisen, und die dadurch entstandenen hohen Zahlen von Schutzsuchenden auf die Arbeitsweise der mit dem Asyl- und Aufenthaltsrecht betrauten Behörden des Bundes und der Länder und die Entwicklung der Sicherheitslage in Deutschland gehabt haben; ob Deutschland zu jeder Zeit in der Lage war oder gewesen wäre, die Grenzen zu sichern und dadurch seine Kontrollfunktion wahrzunehmen; und, falls nein, wann diese Erkenntnisse bei welcher Behörde des Bundes und der Länder oder der Bundesregierung vorlagen und welche Schlüsse aus diesen Erkenntnissen gezogen wurden und was daraufhin veranlasst wurde oder hätte veranlasst werden müssen.

In diesem Zusammenhang soll der Untersuchungsausschuss beleuchten, welche Schritte die Bundesregierung auf europäischer und internationaler Ebene unternommen hat oder hätte unternommen können – insbesondere hinsichtlich der Entscheidung, keine Asylsuchenden an den deutschen Grenzen zurückzuweisen, und angesichts laufender Verhandlungen über eine europäische Lösung – sowie die Frage, ob und gegebenenfalls welche Erkenntnisse zu der

Zusammenarbeit von deutschen Behörden im Rahmen des Informationsaustauschs oder der Zusammenarbeit auf europäischer und internationaler Ebene wann und wem vorlagen und welche Schlussfolgerungen daraus gezogen wurden.

Prioritär soll der Untersuchungsausschuss in einem ersten Schritt prüfen, welche konkreten Maßnahmen sofort und mittelfristig auch bereits vor Abschluss der Arbeit des Untersuchungsausschusses ergriffen werden können bzw. müssen, um die bereits bekannten Missstände im Rahmen der Flüchtlingspolitik und der Asylverfahren baldmöglichst abzustellen und bereits erkennbaren Gefahren und Problemen entgegenzuwirken.

Der Untersuchungsgegenstand soll den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum Beschluss der Einsetzung umfassen. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse soll der Untersuchungsausschuss Schlussfolgerungen für Befugnisse, Organisation, Arbeit und Kooperation der für den Vollzug des Asyl- und Aufenthaltsrechts zuständigen Behörden von Bund, Ländern und Kommunen ziehen und gegebenenfalls Empfehlungen für weitere Maßnahmen aussprechen.

III. Der Untersuchungsausschuss soll im Rahmen dieses Untersuchungsauftrags insbesondere klären,

1. welche Erkenntnisse und Informationen der Bundesregierung hinsichtlich möglicher Unregelmäßigkeiten im BAMF insbesondere dem BMI, dem Bundesinnenminister a.D. Thomas de Maizière, dem Bundeskanzleramt, der Bundeskanzlerin Angela Merkel, dem ehemaligen Flüchtlingskoordinator der Bundesregierung Peter Altmaier und dem Auswärtigen Amt wann vorlagen, insbesondere wann sie erstmalig Informationen über die Vorkommnisse in der Bremer BAMF-Außenstelle sowie möglicher weiterer BAMF-Außenstellen erlangt haben, wie sich der weitere Informationsfluss daraufhin gestaltet hat, wie mit diesen Informationen umgegangen wurde, was daraufhin durch wen veranlasst wurde, wie sichergestellt wurde, dass stets ausreichende Informationen vorlagen und wie sich der Informationsfluss zwischen allen Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen gestaltet hat;
2. ob das BMI oder der damalige Chef des Bundeskanzleramtes in seiner Eigenschaft als Flüchtlingskoordinator der Bundesregierung durch Vorgaben an das BAMF zu einer Fehlsteuerung beitrugen, die dazu führte, dass die geforderte und zweifellos notwendige Beschleunigung von Entscheidungen nicht in ausreichender Weise durch eine angemessene Sicherstellung der Qualität der Entscheidung begleitet wurde;
3. ob und inwieweit die durch politische Entscheidungen erwachsenen Zusatzlasten im Untersuchungszeitraum für das BAMF auf der politischen Entscheidungsebene erkannt wurden und ob dort angemessene Maßnahmen ergriffen wurden, um die Behörde in die Lage zu versetzen, diese Zusatzlasten zu bewältigen und hierbei trotzdem die rechtlichen Vorgaben einzuhalten;
4. ob und inwieweit innerhalb des BAMF, aber auch vom BAMF zum BMI und Bundeskanzleramt geordnete, angemessene und funktionstüchtige Meldewege existierten, insbesondere sachgemäße Vorschriften für Eskalationsstufen innerhalb dieses Meldewesens;
5. ob es aus BMI oder Bundeskanzleramt gegenüber dem BAMF, sei es in Form formeller Weisungen oder informeller Hinweise, negative Meldevorschriften gegeben hat, also Vorschriften dazu, was nicht zu melden ist, und wenn ja, welchen Inhalts diese negativen Meldevorschriften waren;
6. ob die Compliance-Struktur des BAMF und des BMI als Rechts- und Fachaufsicht des BAMF den Anforderungen an seine Aufgaben genügte und angemessene Maßnahmen und Regelungen zur Vermeidung von Missbrauch (z.B. durch regelmäßige Rotation von Entscheidern) und zum Aufspüren von Unregelmäßigkeiten (z.B. durch Messung von Abweichungen der Schutzquoten in einzelnen Außenstellen) beinhalten;
7. wie vom BAMF und innerhalb der Bundesregierung mit Hinweisen auf Missstände innerhalb der Behörde umgegangen wurde und ob diese im Rahmen einer sachgerechten Fehlerkultur aufgearbeitet worden sind;

8. welche Erkenntnisse und Informationen der Bundesregierung, insbesondere dem Bundeskanzleramt, dem BMI, dem Bundesministerium für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit und dem Auswärtigen Amt zu bereits sichtbaren oder noch zu erwartenden Fluchtbewegungen wann vorlagen, insbesondere wann sie erstmalig Informationen dazu erlangt haben, wie sich der weitere Informationsfluss daraufhin gestaltet hat, wie mit diesen Informationen umgegangen wurde, ab welchem Zeitpunkt eine ausreichende Informationslage vorlag, die den Verdacht erhärtete, dass Deutschland Zielland von Flüchtlingen ist, was daraufhin durch wen veranlasst wurde, wie sichergestellt wurde, dass stets ausreichende Informationen zu den Flüchtlingsbewegungen vorlagen, und wie sich der Informationsfluss zwischen allen an der Flüchtlingskrise beteiligten Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen gestaltet hat;
9. wann, aus welchen Gründen, durch wen und auf welcher rechtlichen Grundlage die Entscheidung getroffen wurde, keine Zurückweisung von Asylsuchenden an den deutschen Grenzen durchzuführen sowie – zumindest zeitweise – nicht ihre Identität bei der Einreise festzustellen, somit Menschen unkontrolliert eine Einreise zu ermöglichen und ob dies zuvor so beabsichtigt war;
10. ob eine „Grenzschießung“, also die Rücknahme der Entscheidung nach Ziff. 9, direkt im Anschluss oder auch später kurzfristig überhaupt möglich und durchführbar gewesen wäre, welche Rolle die Bundespolizei dabei gespielt hat und ob sich die Bundesregierung der Konsequenzen dieser Entscheidungen zu diesem Zeitpunkt bewusst gewesen ist;
11. inwiefern sich die Sicherheitslage in Deutschland innerhalb des Untersuchungszeitraums durch die in Ziff. 9 beschriebene unkontrollierte Einwanderung verschärft hat, gegebenenfalls zu welchem Zeitpunkt die Bundesregierung sich dieser Tatsache bewusstgeworden ist und welche Maßnahmen daraufhin wann und durch wen ergriffen wurden;
12. welche Fehler beim Krisenmanagement der Bundesregierung aufgetreten sind, insbesondere beim Verzicht, Asylsuchende, die über andere Mitgliedstaaten der EU nach Deutschland einreisen wollen, nicht an der deutschen Grenze zurückzuweisen, bei der Einrichtung von Registrierungs- und Erstaufnahmeeinrichtungen, der Bearbeitung ihres Schutzbegehrens vor dem Hintergrund der Zuständigkeitsverteilung nach der Dublin III-Verordnung der Registrierung und Identitätsfeststellung, der Verteilung in zentrale oder dezentrale Unterbringungseinrichtungen, und der Integration in unsere Gesellschaft;
13. ob das BAMF und seine Außenstellen sowie die Verwaltungsgerichte den Herausforderungen einer massenhaften Zuwanderung ausreichend gewachsen waren oder unter Berücksichtigung früherer Prognosen über die Flüchtlingsbewegung hätten gewappnet sein müssen, insbesondere hinsichtlich der Dauer der Verfahren, der Qualität der Entscheidungen und der unterschiedlichen Bewertung von gleichgelagerten Fällen in verschiedenen Bundesländern;
14. welche Probleme und Hindernisse im Zusammenwirken der für das Asyl- und Aufenthaltsrecht zuständigen Behörden bei der Durchführung von Abschiebungen vorliegen und was die Bundesregierung zwischenzeitlich unternommen hat, um nachhaltig gegen Abschiebehindernisse in der Zusammenarbeit mit sicheren Herkunftsstaaten vorzugehen;
15. ob der Deutsche Bundestag und die Öffentlichkeit frühestmöglich, umfassend und zutreffend über wesentliche Entwicklungen in dieser Sache informiert wurden.

IV. Der Untersuchungsausschuss soll zudem prüfen und Empfehlungen geben,

1. für den Vollzug des Asyl- und Aufenthaltsrechts durch die zuständigen Behörden von Bund, Ländern und Kommunen, für Änderungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts sowie für die Zusammenarbeit der für den Vollzug des Asyl- und Aufenthaltsrechts zuständigen Behörden von Bund, Ländern und Kommunen mit Sicherheits-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden und Nachrichtendiensten;
2. welche Schlussfolgerungen für den Informationsaustausch und die Kooperation auf internationaler und europäischer Ebene gezogen werden können und sollten;

3. inwiefern und gegebenenfalls welche Schlussfolgerungen für die Beteiligung des Deutschen Bundestages gezogen werden können und sollten;
4. inwiefern und gegebenenfalls welche Schlussfolgerungen für die grundlegende Überarbeitung des deutschen Asyl- und Aufenthaltsrechts und für die bessere Integration der Menschen, die vorübergehend oder dauerhaft zum Aufenthalt in Deutschland berechtigt sind, zu ziehen sind.

Berlin, den

Christian Lindner und Fraktion