



Bundesamt  
für Migration  
und Flüchtlinge

# **Ad-hoc-Prüfung Asyl aus besonderem Anlass**

## **Wesentliche Ergebnisse und Empfehlungen**

**Interne Revision**

Stand: 30.05.2017

## I. Untersuchungsbereich und -zeitraum

Positiv entschiedene Fälle aus den Herkunftsländern (HKL) Syrien und Afghanistan in der Zeit vom 01.01.2016 bis 27.04.2017.

## II. Mengengerüst

HKL Syrien: im Zeitraum vom 01.01.2016 bis 27.04.2017 wurden 337.266 positive Entscheidungen getroffen.

HKL Afghanistan: im Zeitraum vom 01.01.2016 bis 27.04.2017 wurden 66.073 positive Entscheidungen getroffen.

Aus diesen wurde eine repräsentative Stichprobe in Höhe von 2.000 Verfahren gezogen, für das HKL Afghanistan 400 Bescheide und für das HKL Syrien 1.600 Bescheide.

## III. Methode

- Sichtung der Bescheide durch qualifiziertes Personal mittels standardisiertem Erhebungsbogen
- Wesentliche Punkte der Sichtung:
  1. Plausibilität der Entscheidung
  2. Einhaltung von Qualitätsstandards
- Auswertung der Erhebungsbögen durch die Interne Revision BAMF und Identifizierung von Optimierungsbedarfen

## IV. Wesentliche Ergebnisse und Empfehlungen

Zu berücksichtigen ist, dass eine Nichtbeachtung von Qualitätsstandards nicht automatisch zu einer nicht rechtmäßigen Entscheidung führt. Nachfolgend 3 Beispiele zur Veranschaulichung:

- Es ist ein Qualitätsmangel, wenn die Anhörung nicht vollständig dokumentiert ist. Der Bescheid kann inhaltlich dennoch korrekt sein.
- Es ist ein Qualitätsmangel, wenn ein Bescheid nur mit Hilfe von Textbausteinen erstellt wird, er kann inhaltlich dennoch korrekt sein.
- Es ist ein Qualitätsmangel, wenn ein Bescheid ohne von einem Qualitätssicherer im Vier-Augen-Prinzip geprüft worden zu sein, gesetzt wird. Der Bescheid kann inhaltlich dennoch korrekt sein.

### 1. Plausibilität der Entscheidungen

Im Rahmen der Stichprobe wurde u.a. die Plausibilität der Entscheidungen betrachtet. Demnach wurde geprüft, ob auf der Grundlage der vorliegenden Aktenlage die Entscheidung nachvollzogen werden kann. Das bedeutet, dass eine Bewertung als nicht plausibel nicht zwangsläufig heißen muss, dass die Entscheidung so nicht hätte getroffen werden dürfen. Für das HKL Syrien sind 82% der Entscheidungen von den Prüfern als plausibel gekennzeichnet worden, für Afghanistan 54%.

Bei der Einordnung dieses Ergebnisses ist zu berücksichtigen, dass vor dem Hintergrund der hohen Zugangszahlen und der damit verbundenen Sicherheitsfragen die Verfahren im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge massiv beschleunigt werden mussten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass bei einem sich abzeichnenden Schutzstatus vielfach eine von den normalen Standards abweichende, beschleunigte Bearbeitung erfolgte.

Bei dem Ergebnis der Internen Revision ist weiter zu berücksichtigen, dass es sich um eine individuelle Einzelfallbetrachtung durch die Mitglieder der Prüfgruppe handelt.

### 2. Gründe für Unplausibilitäten

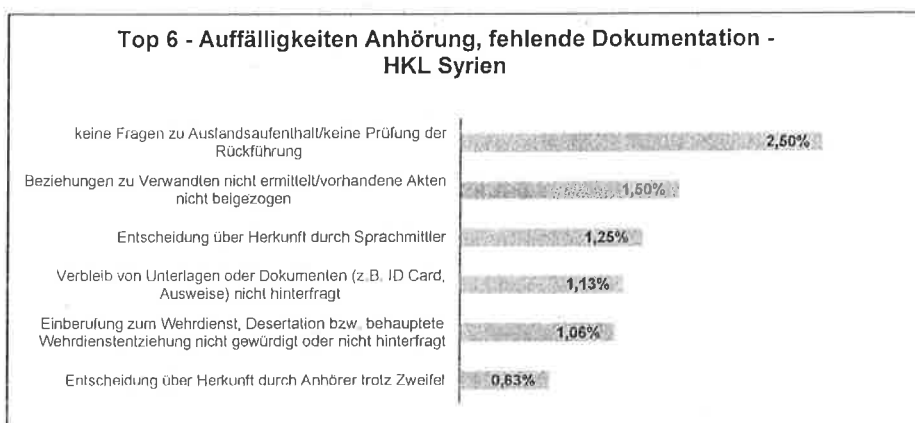
#### a) Ermittlung des Sachverhaltes / Anhörung

Die Rahmenbedingungen für die Durchführung der Anhörung sind in einer Dienstanweisung festgelegt. Nach dieser soll der durch die persönliche Anhörung des Asylbewerbers für die Entscheidung erhebliche Sachverhalt ermittelt werden. Die Anhörung ist damit ein wesentlicher Bestandteil des Asylverfahrens. Sie konzentriert sich hierbei auf die wesentlichen Krite-

rien, die für die Entscheidung benötigt werden. Dazu gehört insbesondere auch die Klärung der Nationalität des Antragstellers.

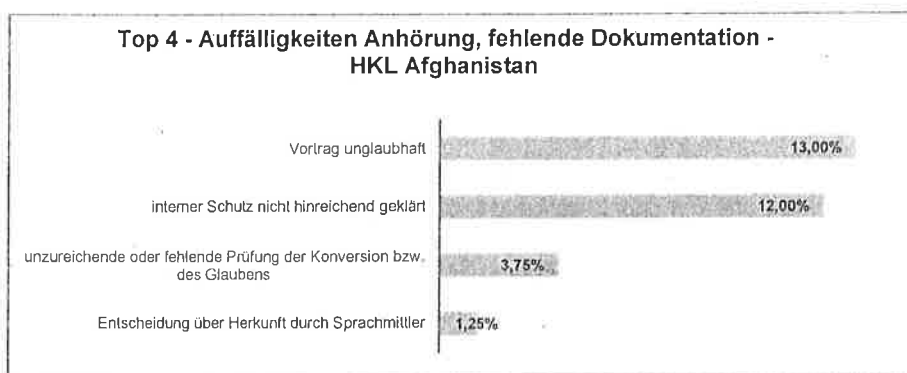
Im Rahmen der Erhebung durch die Innenrevision wurden die Asylverfahrensakten zu Auffälligkeiten bei der Anhörung untersucht, d.h. es wurden die Anhörungsprotokolle und ggf. weitere Vermerke der jeweiligen Anhörer gesichtet. Damit zeichnen die nachfolgenden Ergebnisse das Bild nach, welches dokumentiert ist. Da – wie oben bereits geschildert – davon auszugehen ist, dass die Dokumentation aus Beschleunigungsgründen bei erkennbar positiven Ergebnissen kurz gehalten wurde, ist das Ergebnis der Prüfung unter diesem Aspekt zu betrachten.

Beim HKL Syrien wurden in 28% der geprüften Verfahren Feststellungen zur Anhörung getroffen. Am häufigsten wurden von der Innenrevision genannt (Angaben aus Freitextfeld, Mehrfachnennungen waren möglich):



Auch wurde durch die Innenrevision untersucht, ob der Sachverhalt gemäß Aktenlage vollständig ermittelt worden ist. Dies wurde für das HKL Syrien in 74% der Fälle bejaht. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sich in 26% der Fälle eine vollständige Aufklärung des Sachverhaltes aus der Dokumentation der Asylverfahrensakte nicht entnehmen lässt.

Im Rahmen der Erhebung durch die Innenrevision wurden beim HKL Afghanistan in 35% der geprüften Verfahren Feststellungen zur Anhörung getroffen. Am häufigsten wurden von der Innenrevision genannt (Angaben aus Freitextfeld, Mehrfachnennungen waren möglich):



Auch wurde durch die Innenrevision untersucht, ob der Sachverhalt gemäß Aktenlage vollständig ermittelt worden ist. Dies wurde für das HKL Afghanistan in 59% der Fälle bejaht. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sich in 41% der Fälle eine vollständige Aufklärung des Sachverhaltes aus der Dokumentation nicht entnehmen lässt.

In 72% der Fälle wurde beim HKL Syrien die Staats- bzw. Volkszugehörigkeit hinreichend aufgeklärt, beim HKL Afghanistan traf dies in 71% der Fälle zu. In 28% (Syrien) bzw. 29%

(Afghanistan) der geprüften Verfahren ist aus der Asylakte eine Aufklärung der Staats- bzw. Volkszugehörigkeit nicht zu entnehmen.

**b) Dolmetscher**

Die beteiligten Dolmetscherinnen und Dolmetschern durchliefen in allen geprüften Fällen die erforderliche Zertifizierung durch das zuständige Fachreferat, inklusive der Sicherheitsüberprüfung vor Aufnahme der Tätigkeit beim BAMF.

Beim HKL Syrien wurde die Anhörung in 97% der Fälle in der Landessprache Arabisch durchgeführt. In den übrigen 3% der Fälle fand die Anhörung in der weiteren landesüblichen Sprache Kurdisch statt. Beim HKL Afghanistan fanden alle Anhörungen in einer Landessprache (Dari, Paschtu) statt.

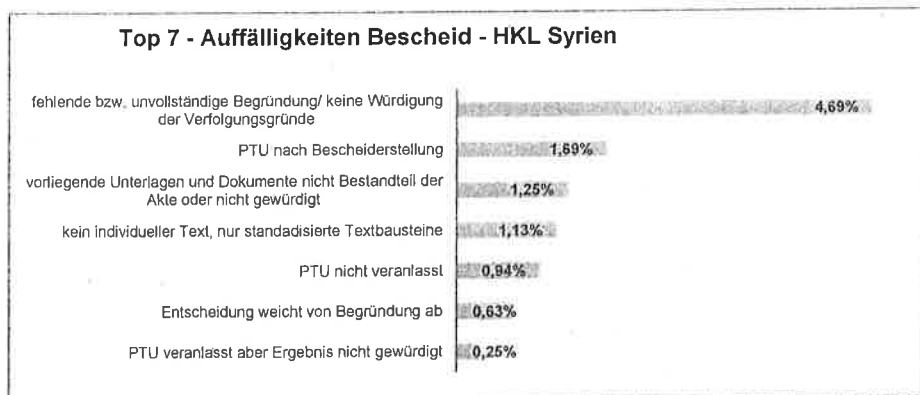
Im Rahmen der Stichprobe wurden nur wenige Hinweise durch die Innenrevision zur Sprachmittlung gegeben. Beim HKL Syrien war dies in 2,8% der geprüften Verfahren der Fall, beim HKL Afghanistan in 4,8%. Diese Hinweise bezogen sich überwiegend auf von Antragstellern gewünschte Wechsel der Sprache (z.B. von Arabisch auf Kurdisch) während der Anhörung oder einen Wechsel des Dolmetschers wegen Verständigungsschwierigkeiten.

**c) Begründung des Bescheides**

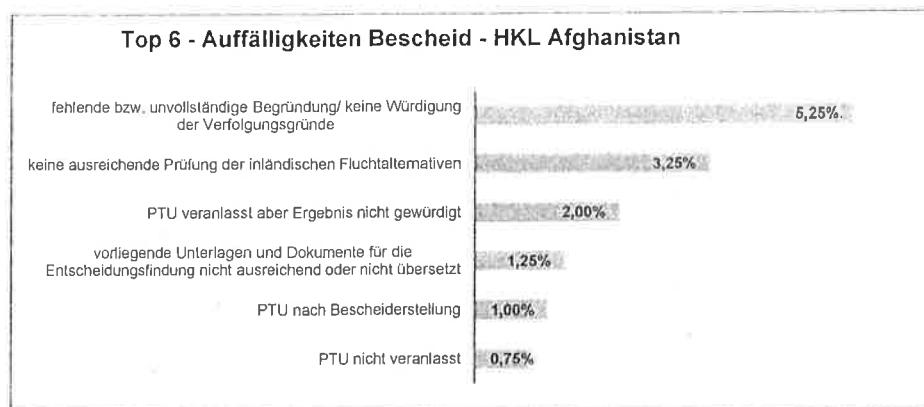
Nach der Weisungslage sind alle entscheidungsrelevanten Erkenntnisse in einer individuellen Begründung einzelfallbezogen zu würdigen. Dabei hat die Argumentation so ausführlich zu erfolgen, dass alle die Entscheidung tragenden Elemente nachvollziehbar erläutert werden. Auch bei Erteilung von subsidiärem Schutz ist in jedem Fall zumindest ein Aktenvermerk mit dem entscheidungserheblichen Sachverhalt und den tragenden Gründen zur positiven Entscheidung zu erstellen.

Im Rahmen der Erhebung durch die Innenrevision wurden die Asylverfahrensakten zu Auffälligkeiten bei der Bescheiderstellung untersucht, d.h. es wurde die Aktenlage gesichtet. Damit zeichnen die nachfolgenden Ergebnisse das Bild nach, welches dokumentiert ist. Da – wie oben bereits geschildert – davon auszugehen ist, dass die Dokumentation aus Beschleunigungsgründen bei positiven Ergebnissen kurz gehalten wurde, ist das Ergebnis der Prüfung unter diesem Aspekt zu betrachten.

Im Rahmen der Erhebung wurden beim HKL Syrien in 39% der geprüften Verfahren Feststellungen zur Bescheiderstellung durch die Innenrevision getroffen. Am häufigsten wurden genannt (Angaben aus Freitextfeld, Mehrfachnennungen waren möglich):



Im Rahmen der Erhebung wurden beim HKL Afghanistan in 42% der geprüften Verfahren Feststellungen zur Bescheiderstellung durch die Innenrevision getroffen. Am häufigsten wurden genannt (Angaben aus Freitextfeld, Mehrfachnennungen waren möglich):



Ferner wurde untersucht, ob die für das jeweilige Herkunftsland gültigen Leitsätze und Entscheidungshilfen berücksichtigt wurden. Nach Auswertung der Stichprobe wurden beim HKL Syrien die entsprechenden Vorgaben in 87% der geprüften Fälle berücksichtigt. Beim HKL Afghanistan wurde die Beachtung der Leitsätze und Entscheidungshilfen in 68% der Fälle bejaht.

#### d) Einhaltung Sicherheitsstandards

Entsprechend der gesetzlichen Regelung ist die Identität eines Ausländers, der um Asyl nachsucht, durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zu sichern.

Die Auswertung ergab, dass in den 2.000 Verfahren der Stichprobe eine erkennungsdienstliche Behandlung erfolgte. Ferner ergaben sich aus den gesichteten Akten keine Hinweise darauf, dass Sicherheitsstandards nicht eingehalten wurden.

#### e) Durchführung der Qualitätssicherung im Vier-Augen-Prinzip

Die Qualitätssicherung von Anhörungen und Bescheiden erfolgt – entsprechend der Weisungslage - durch die Vorlage einer Kurzübersicht (KÜ) zu jedem Einzelfall bei den zuständigen Qualitätsförderern. Dabei handelt es sich um ein Formular, auf dem die wichtigsten Kriterien der Entscheidung durch den Entscheider dargestellt werden. Es bleibt den Qualitätsförderern überlassen, ob nur die Niederschrift über die Anhörung, nur der Bescheid oder beides geprüft wird. Eine Weisung zur Anzahl der durchzuführenden Überprüfungen existierte bisher nicht.

Darüber hinaus dokumentiert der Qualitätsförderer im IT-System lediglich die Durchführung der Qualitätssicherung, nicht welche Inhalte geprüft wurden.

Mit Prüfung der syrischen Antragsteller im schriftlichen Verfahren wurde die Erstellung der KÜ für das HKL Syrien vor dem Hintergrund massiv gestiegener Entscheidungszahlen ausgesetzt. Die Weisungslage hierzu ist unklar. Nach Wiedereinführung der Anhörung beim HKL Syrien gab es jedenfalls keine Regelung zur Wiederaufnahme der Qualitätssicherung. Dies führte zu einer nicht einheitlichen Handhabung in den Organisationseinheiten.

Die unklare Weisungslage spiegelt sich in den Ergebnissen der Stichprobe wieder. Demnach wurde beim HKL Syrien in 77% der Fälle keine Qualitätssicherung durchgeführt. In 17% der Fälle fand eine Qualitätssicherung statt und in 6% der Fälle konnte aufgrund fehlender Hinweise in den Akten keine Angabe gemacht werden. Beim HKL Afghanistan wurde in 80% der Fälle eine Qualitätssicherung durchgeführt. In 18% der Fälle unterblieb die Qualitätssicherung und in 2% der Fälle konnte keine Angabe gemacht werden.

## V. Rahmenbedingungen

### 1. Personal und Schulung

Grundlage für die Ermittlung der Daten zu Personal und Schulung war das System EPOS (elektronisches Personal-, Organisations- und Stellenmanagementsystem). Es wird darauf

hingewiesen, dass nicht alle erforderlichen Daten in EPOS eingepflegt waren. An den für die Stichprobe ausgewählten Verfahren war zu zwei Dritteln befristetes Personal beteiligt, das überwiegend verkürzte Schulungsmaßnahmen durchlief.

Die ursprünglich entwickelte, umfassende „Vollentscheiderschulung“ (Dauer: 12 Wochen in Theorie und Praxis) wurde nicht mehr durchgeführt. Dies geschah vor dem Hintergrund, die Verfahren im Bundesamt insbesondere aus Sicherheitsgründen zu beschleunigen, die zahlreichen neuen Mitarbeiter zügig produktiv werden zu lassen und der notwendigen Anpassung der Qualifizierung auf die neuen Dienstposten „nur Anhörer“ bzw. „nur Entscheider“. Stattdessen wurde die Qualifizierung auf die unterschiedlichen Zielgruppen hin angepasst (Theoretische Schulungen zwischen 3 bis 5 Wochen und „Training on the job“). Zusätzlich gab es Mentoren, um die fehlende Praxiserfahrung aufzufangen.

### **Anhörer Syrien**

Insgesamt konnten zu rund 90% der in der Stichprobe beteiligten Anhörer Daten aus EPOS ermittelt werden. Zum Stammpersonal BAMF zählen knapp 39% der Anhörer. Rund 61% bestehen aus befristetem Personal. Davon wurde rund ein Viertel durch das Projekt „Erweitertes Instrumentarium“ akquiriert.

Bei 51% aller in der Stichprobe beteiligten Anhörer konnten Schulungsdaten ermittelt werden. Davon entfallen rund 84% der Teilnahmen auf verkürzte Schulungen, die alle einen theoretischen Teil enthielten und im Anschluss durch „learning by doing“ ergänzt wurden.

### **Entscheider Syrien**

Insgesamt konnten zu rund 90% der in der Stichprobe beteiligten Entscheider Daten aus EPOS ermittelt werden. Zum Stammpersonal BAMF zählen nur knapp 16% der Entscheider; rund 84% waren befristetes Personal. Davon wurden rund 61% durch die Bundesagentur für Arbeit gestellt.

Bei ca. 70% aller in der Stichprobe beteiligten Entscheider konnten Schulungsdaten ermittelt werden. Davon haben 71% der Entscheider verkürzte Schulungen durchlaufen.

### **Anhörer Afghanistan**

Zu rund 90% der Anhörer konnten Daten aus EPOS ermittelt werden. Davon können rund 28% dem Stammpersonal BAMF zugeordnet werden. Ferner standen rund 63% der Anhörer in einem befristeten Arbeitsverhältnis. Rund ein Drittel der befristet eingestellten Anhörer stammt aus der Personalakquise über das Projekt „Erweitertes Instrumentarium“.

Bei rund der Hälfte aller Anhörer (55%) liegen Informationen zu den Schulungsteilnahmen vor. Davon haben seit August 2015 ca. zwei Drittel der Anhörer Schulungen mit verkürzter Ausbildungszeit durchlaufen (d.h. Theorie, anschließendes „learning by doing“).

### **Entscheider Afghanistan**

Zu rund 90% der Entscheider konnten Daten aus EPOS ermittelt werden. Davon können 22% dem Stammpersonal BAMF zugeordnet werden. Ferner standen rund 78% der Entscheider in einem befristeten Arbeitsverhältnis. 64% der befristet eingestellten Entscheider entstammen der Personalakquise aus Abordnungen (Bundesagentur für Arbeit, Ressortkollekte, Projekt „Erweitertes Instrumentarium“). Von diesen 64% ist die größte Gruppe das Personal aus der Bundesagentur für Arbeit (rund 44%).

Bei 57% aller Entscheider liegen Informationen zu den Schulungsteilnahmen vor. Demnach fallen seit August 2015 ca. 90% der Schulungsteilnahmen in die Phasen mit verkürzter Ausbildungszeit.

## **2. IT-System: Migration-, Asyl-, Reintegrations-System (MARiS)**

Bislang existiert in MARiS kein Pflichtfeld, in dem die Durchführung der Qualitätssicherung inhaltlich dokumentiert werden muss. Außerdem lässt es der Workflow zu, dass Bescheide ohne vorherige Qualitätssicherung freigegeben werden.

Gleichfalls können die Daten der am Verfahren beteiligten Sprachmittlerinnen und Sprachmittler bislang nicht in MARiS hinterlegt werden.

## VI. Empfehlungen

1. Die als nicht plausibel identifizierten Entscheidungen - 295 beim HKL Syrien und 185 beim HKL Afghanistan - sollten einer nochmaligen Nachschau unterzogen werden.
2. Es werden gezielte Qualifizierungsmaßnahmen empfohlen – insbesondere zu Anhörung; Bescheiderstellung und zur Dokumentation.

Ein besonderes Augenmerk sollte auf das HKL Afghanistan gerichtet werden. Der anhand der Stichprobe gewonnene Eindruck für das HKL Afghanistan wird auch durch Audits bestätigt. Hier gab es bei 42% der geprüften Bescheide Auffälligkeiten und in 32% der Fälle wurden die einschlägigen Leitsätze und Entscheidungshilfen nicht berücksichtigt. Für dieses HKL sollten daher systematische Nachschulungen, eine Begleitung durch Mentoren und eine standardisierte Qualitätssicherung in Betracht gezogen werden.

3. Im Verlauf der Prüfung fiel außerdem auf, dass wichtige Sachstände (z.B. Namen und Daten zu Verwandten in Deutschland) nicht in MARiS eingetragen sind. Der Zugriff auf alle wichtigen Dokumente und Aktenvermerke in sämtlichen Verfahrensschritten ist nur möglich, wenn MARiS sukzessive gepflegt wird. Die Prüfung hat gezeigt, dass dies nicht durchgängig der Fall ist. Hier wird eine Nachqualifizierung empfohlen.
4. Die Qualitätssicherung muss ein verbindliches Element im Asylverfahren sein und insbesondere auch Vorgaben zu Dokumentationspflichten enthalten. Die Regelungen dazu müssen einheitlich ergehen und dürfen nicht in das Belieben der einzelnen Organisationseinheiten gestellt werden. Sofern Ausnahmen getroffen werden, sind diese in Dauer und Umfang konkret festzulegen.
5. Die Durchführung der Qualitätssicherung für die Anhörung und die Entscheidung muss künftig als Pflichtfeld in MARiS generiert werden. Der Workflow ist dahingehend abzuändern, dass ohne Qualitätssicherung keine direkte Weiterleitung des Bescheides mehr möglich ist. Im Zuge dessen sollte gleichzeitig die statistische Auswertung des (neuen) Pflichtfeldes berücksichtigt werden.
6. Der Vordruck Kurzübersicht (KÜ) entspricht eher einem Standardvermerk und ist in den Punkten I. (Vorgetragener Sachverhalt) und III. (Sonstiges) sehr formalisiert und verkürzt. Eine Überarbeitung wird empfohlen.
7. Künftig muss es möglich sein, die Daten der am Verfahren beteiligten Sprachmittlerinnen und Sprachmittler in MARiS zu erfassen. Es wird empfohlen, hierfür zeitnah die It-technischen Voraussetzungen zu schaffen.

## VII. Gesamtfazit

Im Fall Franco A. lagen Fehler in jedem Verfahrensschritt vor. Bei der Auswertung der stichprobenartig ausgewählten 2.000 Verfahren konnte festgestellt werden, dass es keinen weiteren Fall gibt, in dem in allen Verfahrensschritten Mängel vorgelegen haben. Optimierungsbedarfe ergeben sich insbesondere in der Dokumentation, für die Bereiche Anhörungs- und Bescheidtechnik, bei der Qualitätssicherung und dem IT-System MARiS. Diesen kann mit gezielten Schulungs- und Nachqualifizierungsmaßnahmen, verbindlicheren Regelungen in den einschlägigen Dienst-anweisungen, einer Neuausrichtung der Qualitätssicherung und It-technischer Nachjustierung begegnet werden.

Parallelen zum Fall Franco A. ergeben sich insoweit, dass auch anhand der Erkenntnisse aus der Stichprobe der 2.000 Fälle als Ursache für eine verbesserungswürdige Arbeitsweise die verkürzte Schulung des Personals und der hohe Erledigungsdruck identifiziert werden konnten.

Die Trennung von Anhörung und Entscheidung sollte überdacht werden. Insbesondere bei Fragen der Glaubhaftigkeit eines Vorbringens kann es von Bedeutung sein, dass eine Person beide Verfahrensschritte durchführt.



