

01.09.2018 - Warum das BAMF nicht funktioniert

Die Kosten des «schlanken Staats»

von David Stein

Das Bundesamt für Migration (BAMF) ist ein Lehrstück, wie öffentliche Verwaltung im Neo-liberalismus organisiert wird.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist zuletzt durch seine Bremer Außenstelle in die Kritik geraten. Im April 2018 wurde über die Nachrichtenagentur AFP in den Medien kolportiert, dass dort in mindestens 1200 Fällen Asylanträge zu Unrecht bewilligt worden wären, wofür jezidische Asylbewerber aus anderen Zuständigkeitsbereichen mit Bussen nach Bremen transportiert worden seien. Gegen die geschasste Leiterin der Außenstelle und fünf weitere Beschuldigte werde u.a. wegen Korruption ermittelt.

Inzwischen ist die Beweislage immer dünner geworden. Der behauptete BAMF-Skandal der Bremer Außenstelle, der in erster Linie CSU und AfD als Munition gegen die Flüchtlingspolitik der Kanzlerin diente, schrumpfte zum Skandälchen und legte allenfalls einen Zuständigkeitswirrwarr im BAMF offen, nachdem sich herausgestellt hatte, dass die Bremer Außenstelle zeitweise sehr wohl für diese Antragsteller zuständig war.

Wenn der Staat von Privaten betrieben wird

Wie funktioniert Beratung der öffentlichen Hand und welchem Zweck dient sie?

Der Bremer Nebenkriegsschauplatz hat es nicht vermocht, vom eigentlichen Skandal ablenken: Jahrelang hat die Bundesregierung das BAMF kaputtgespart. Schon bevor die Grenzen im Herbst 2015 temporär für Flüchtlinge geöffnet wurden, stieg dort die Zahl unerledigter Asylanträge auf 300.000.

Das BAMF ist seit seiner Gründung von tiefgreifenden strukturellen und organisatorischen Problemen geprägt. Zu ihrer Beseitigung wird auf Lösungen gesetzt, die von der Privatwirtschaft übernommen sind und nach dem gleichen Muster auch anderenorts Einzug in die öffentliche Verwaltung gehalten haben: Die Leitung des BAMF und das Bundesinnenministerium verlassen sich bei Planung, Problemlösung und

Entscheidung bedenkenlos auf externe Berater.

Nicht nur Großinstitutionen wie die Bundesagentur für Arbeit, auch kleinere Verwaltungseinheiten beschreiten denselben Weg. Externe Beratungsunternehmen bekommen immer mehr Einfluss auf die Prozesssteuerung und das Controlling der öffentlichen Verwaltung und sogar auf deren Entscheidungen. Die Grenzen zwischen reiner Beratung und der Ausgestaltung von Prozessabläufen bzw. der Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben sind dabei fließend.

Bemerkenswert ist, wie selbstverständlich Unternehmensberatern auch Kompetenz bei originär politischen Fragen zugetraut wird. So beruhte die sozialrechtlich relevante Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in Deutschland nicht auf einer Initiative der Bundesregierung, sondern auf einem Gutachten des Beratungsunternehmens Roland Berger.

Beratergutachten werden oft auch als Nachweis für angeblich alternativlose politische Entscheidungen verkauft. Die Exekutive geht mit den Beratern Seilschaften ein, weil es für sie oft nützlich ist, gegenüber den Mitarbeitern und der Öffentlichkeit Verantwortung ? und damit auch Schuld ? für Fehlentscheidungen an externen, vermeintlichen, Sachverständigen abzugeben. Ideologisch ist man ohnehin eng miteinander verbunden. Etwa über die Zusammenarbeit von Beratungsunternehmen, Behördenleitern und der neoliberalen Lobbyorganisation «Neue Soziale Marktwirtschaft», die von Unternehmerverbänden finanziert wird. Beratung verkommt so zu einem Tauschgeschäft.

Gerade wenn es um (Ein-)Sparmaßnahmen und Arbeitsverdichtung geht, werden mit dem höheren, vermeintlich neutralen Segen von Gutachtern oft Anliegen des Auftraggebers bei der Auflösung eines «Reformstaus» durchgesetzt. Der Druck, der auf die Mitarbeiter durch solche Entscheidungen der Behördenleitung ausgeübt wird, wird in angebliche externe Sachzwänge verpackt.

Ein weiteres Moment privater Einflussnahme auf die staatliche Verwaltung ist neben der externen Beratung das Outsourcing von staatlichen Aufgaben. Leistungen, die bislang originär von der öffentlichen Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erbracht wurden, sowie administrative Funktionen (vor allem aus dem Informations- und Kommunikationsbereich, dem Haushalts- und dem Kassenwesen) werden auf private Anbieter übertragen.

Der Rest, d.h. die als «Kernkompetenzen» eines «schlanken Staats» bezeichneten Aufgaben, werden von einer Kernbelegschaft erledigt, die bei Bedarf von Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverträgen ergänzt wird. Beide Elemente gehen einher mit der Delegation von Verantwortung, bei der Exekutive wie auch der Legislative, die der Exekutive eigentlich auf die Finger schauen müsste.

Das McKinsey-Modell beim BAMF

Beim BAMF lief das so ab: Die Bundesregierung hatte im Herbst 2015 erstmals zugegeben, dass das BAMF «nicht optimal aufgestellt» sei, personell wie bei den Sachmitteln. Daraufhin musste der damalige Chef des Bundesamts, Manfred Schmidt, gehen.

Einen Tag später wurde ein Mann an die Spitze des BAMF geholt, der sich bereits scheinbar als «Optimierer» hervorgetan hatte: Frank-Jürgen Weise, Bundeswehroffizier, zur Zeit der Umsetzung der Hartz-Gesetze Leiter der Bundesagentur für Arbeit und von September 2015 bis Ende 2016 gleichzeitig auch Leiter der BAMF. Er ist zwar kein Asylexperte, aber er hatte zuvor jahrelang die Arbeitsagentur auf dem Rücken der Beschäftigten und der als «Kunden» bezeichneten Arbeitslosen kostensparend in «Jobcenter» umgebaut, und dies in Zusammenarbeit mit der Unternehmensberatung McKinsey, die im Lauf der Jahre einen für sie immer wichtiger werdenden Branchenzweig entdeckte: das Public Sector Consulting.

Diesen Unternehmensberater holt er auch beim BAMF sofort ins Boot, um es auf Effizienz zu trimmen. Mit dem McKinsey-Modell setzte die Leitung des BAMF ihren Mitarbeitern enge Zielvorgaben und führte Erledigungsstatistiken, die der «Optimierer» Weise bzw. sein Innenminister in bunten Bildern und Diagrammen der Öffentlichkeit als Erfolg bei der Lösung der Flüchtlingsfrage verkaufen konnte.

McKinsey unterbreitete Konzepte, wie das BAMF die steigende Zahl von Asylanträgen so schnell wie möglich abarbeiten konnte. Die Berater nannten das Modell «integriertes Flüchtlingsmanagement». Sie sollten Flüchtlinge nach Gruppen sortieren: A für solche, die gute Chancen haben (Syrier, Eritreer), B für solche, die voraussichtlich abgelehnt werden (Serben, Kosovaren), C für komplizierte Fälle (Iraner, Somalier). Um die Beamten optimal auszulasten, teilten sie den unerfahrenen, auf Zeit angeheuerten Mitarbeitern die leichten Fälle zu, erfahrenen Kollegen die komplexen.

Im Herbst 2015 stellte das BAMF mit Zeitverträgen ein, wen immer es bekommen konnte. Innerhalb weniger Monate wurde das Amt von 2000 auf 8000 Beschäftigte aufgestockt. Im Sommer 2016 verzichtete das Bundesamt bei Bewerbern sogar auf ein Bewerbungsgespräch. Wer zum BAMF wollte, schickte eine E-Mail mit Zeugnissen. Das genügte im Regelfall. Die Ausbildung wurde radikal verkürzt, die Einweisung auf ganze vier Wochen reduziert. Entscheider wurden sogar direkt eingesetzt.

McKinsey führte die Trennung zwischen Anhörung und Entscheidung ein ? das war ein großer Fehler, wie sich schnell herausstellte. Wer keine Nachfragen stellen kann, kann auch keine Entscheidung treffen. Aber: das neue Vorgehen sparte Zeit. Mitte 2016 wurden im Bundesamt 80 Prozent der Fälle von Beamten entschieden, die die Flüchtlinge niemals persönlich angehört haben.

Der Sozialstaat darf nichts -kosten

Unter dem Einfluss der Berater wurde aus dem BAMF eine Behörde, bei der nur eine Frage im Vordergrund steht: Was kostet ein Flüchtling pro Tag? Diese Frage rückt in den Fokus, wenn Kosten-Nutzen-Rechnungen die Ausrichtung der Flüchtlingspolitik bestimmen, und nicht sozialstaatliche Vorgaben.

Dieser Politikansatz findet sich übrigens in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge ? Bildung, Gesundheit, Verkehr, Strom, Wasser. Um jede Dienstleistung so günstig wie möglich anzubieten, wird stets das gleiche Konzept angewendet: Privatisierung, denn nur der private Wettbewerb bringt nach diesem Credo die besten Preise. Aber bekanntlich zählt im Kapitalismus für Unternehmen der Profit.

Um mit scheinbar günstigen Preisen ausreichende Profite zu erzielen, wird daher oft an anderer Stelle gespart. In der Flüchtlingspolitik werden auf diese Weise Menschenrechte und Fürsorgeprinzip zugunsten der Profitziele von privaten Unternehmen vernachlässigt, die am «Flüchtlingsmanagement» beteiligt sind.

Der Bund hat durch diese Weichenstellung in den vergangenen Jahren für das BAMF Beraterverträge in Höhe von knapp 55 Millionen Euro vergeben, wie aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Linksfraktion im Bundestag (vom 30.4.2018) hervorgeht. Ein Großteil davon ? 45,4 Millionen Euro ? entfiel auf das

Beratungsunternehmen McKinsey.

Die Linken-Abgeordnete Ulla Jelpke kritisierte es als «geschmacklos, wie auf marktwirtschaftliche Effizienz getrimmte Beraterfirmen aus der Not einer überlasteten Asylbehörde ein für sie lohnendes Geschäft in Millionenhöhe gemacht haben». Im Asylverfahren gehe es um die gewissenhafte Gewährleistung eines Grundrechts und «nicht um gedankenlose Prozessoptimierung mit maximalem Output». «Reichlich geschmacklos» sei auch, dass der frühere BAMF-Chef Frank-Jürgen Weise nach seinem Rückzug von der Behördenspitze für Beratertätigkeit noch rund 83000 Euro erhalten habe.

Einen zentralen Kritikpunkt erwähnte sie nicht. Das McKinsey-Konzept entpuppte sich schnell als nicht realitätstauglich, da es die gesteckten Ziele aufgrund der fehlenden Expertise des angeworbenen Personals und der schlechten internen Qualitätskontrollen gar nicht erfüllen kann. Die vielen neuen Mitarbeiter und die schnellen Verfahren haben dazu geführt, dass die Behörde Einzelfälle nicht mehr ordentlich prüfen kann ? zulasten der Flüchtlinge und der Verwaltungsgerichte.

Insgesamt wurden im Jahr 2017 vor deutschen Gerichten etwa 372.000 Klagen gegen BAMF-Entscheidungen erhoben. Der «Antragsstau» hat sich dadurch vom BAMF auf die Verwaltungsgerichte in den Ländern verlagert. Viele Klagen sind erfolgreich. Neu ist, dass so viele schlampige Bescheide wie nie bei den Gerichten landen, gefertigt von Entscheidern, denen sogar Grundkenntnisse im Asylrecht fehlen.

Nach der bornierten, aufs Einzelkapital zugeschnittenen Logik der Betriebswirtschaft konnte Optimierer Weise mit dem neoliberalen Voodoo-Modell von McKinsey zwar die Kosten beim BAMF minimieren. Bloß sind die Kosten zusammen mit den Akten zu den Verwaltungsgerichten der Bundesländer weitergewandert, Verwaltungsrichter haben trotz deutlicher Personalaufstockung pro Kopf bis zu 400 Verfahren zu bearbeiten. Etwa 83 Prozent aller Eingänge bei den Verwaltungsgerichten in Baden-Württemberg etwa betrafen im vergangenen Jahr das Asylrecht.

Der baden-württembergische Justizminister Wolf (CDU) beklagte sich öffentlichkeitswirksam mehrfach bei der Leitung des BAMF und beim Bundesinnenminister über diesen Zustand. «Die Kommunikation der BAMF-Mitarbeiter mit den Verwaltungsrichtern lässt sehr zu wünschen übrig», monierte der Minister. «Viele Fälle wurden unseren Gerichten vom BAMF nur mit unzureichenden Ermittlungsakten

vorgelegt. Das hat den Aufwand bei den Gerichten extrem erhöht.»

Chaos bis heute

Nichts Wesentliches hat sich seither geändert, auch nicht nach der Ablösung des Bauernopfers Jutta Cordt im Juni 2018, die im Januar 2017 Nachfolgerin von Weise an der BAMF-Spitze geworden war. Zwischen 2014 und 2018 wurden 2560 befristet Beschäftigte in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen. Fast jeder zweite Beschäftigte war Anfang des Jahres 2018 befristet (43 Prozent). Nach einem Entfristungsverfahren ist aktuell noch fast jeder fünfte Beschäftigte sachgrundlos befristet beschäftigt (17,8 Prozent).

Viele Mitarbeiter im Bundesamt, die nach wie vor befristet beschäftigt sind, haben Angst, nicht übernommen zu werden. Sie achten deshalb besonders darauf, dass sie die nach wie vor gültigen straffen Ziele erreichen, statt sich mehr Zeit für eine Entscheidung zu nehmen.

Die öffentliche Verwaltung in Bund und Ländern macht von befristeten Arbeitsverhältnissen bekanntlich mehr Gebrauch als jeder private Arbeitgeber. Die Forderung nach ersatzloser Streichung der sachgrundlosen Befristung und die Reduzierung von Sachgründen für eine Befristung auf ein unvermeidliches Maß steht deshalb auf der Tagesordnung. Gerade bei öffentlicher Finanzierung darf die Befristung der Haushaltsmittel kein Grund mehr für die Befristung von Arbeitsverträgen sein. Eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung dafür gibt es allerdings trotz aller vollmundigen Ankündigungen bis zum heutigen Tag nicht.