



Asylverfahren in den Niederlanden

Dietrich Thränhardt

Asylverfahren in den Niederlanden

Dietrich Thränhardt

Kontakt

Ulrich Kober
Program Director
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung
Telefon +49 5241 81-81598
Fax +49 5241 81-681598
ulrich.kober@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

© 2016 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Titelbild: Jonathan Stutz / Fotolia.com
Umschlaggestaltung: Bertelsmann Stiftung

Inhalt¹

Die Problematik	2
1 Das reformierte niederländische Asylaufnahmesystem.....	3
1.1 Schnelle Verfahren? Verlangsamung 2015	3
1.2 Das einwöchige strukturierte Anerkennungsverfahren	8
1.3 Die begleitende Rechtsberatung.....	10
1.4 Das Flüchtlingswerk (<i>VluchtelingenWerk Nederland</i>)	11
1.5 Abgelehnte Asylbewerber	12
2 Politische und administrative Rahmenbedingungen	14
2.1 Die niederländische Integrations- und Asyldebatte und die politische Stimmung.....	14
2.2 Der Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst IND.....	17
3 Zusammenfassung und Empfehlungen für Deutschland.....	19

¹ Für viele weiterführende Anregungen und Hinweise danke ich Anita Böcker und Kees Groenendijk, beide Radboud-Universität Nimwegen.

Die Problematik

Acht Tage dauerten Asylverfahren in den Niederlanden, acht Monate in Deutschland. Deswegen kämen so viele Balkan-Flüchtlinge nach Deutschland. So kommentierte Frans Timmermans, der Vizepräsident der EU-Kommission, am 9. September 2015 im Deutschen Fernsehen. Ähnlich selbstbewusst war Rob van Lint, der Leiter der niederländischen Migrationsbehörde. Auf die Frage, ob die Niederlande etwas von anderen Ländern lernen könnten, antwortete er mit der Feststellung, vor allem hätten andere Länder viel von den Niederlanden gelernt. „Im Vergleich haben wir ein sehr straffes Verfahren.“²

Unsere Analyse des niederländischen Asylsystems soll nicht nur klären, ob das niederländische Selbstbewusstsein gerechtfertigt ist. Es geht darum, vorbildliche Elemente in der niederländischen Praxis zu identifizieren. Ist das Asyl-Aufnahmesystem in den Niederlanden schneller und besser? Wie verhält sich die Schnelligkeit der Verfahren zur Genauigkeit und zur Qualität der Antragsprüfung? Konnte das niederländische System die gestiegenen Antragszahlen im Jahr 2015 bewältigen? Welche Effekte hat die anwaltliche Vertretung bei allen Asylverfahren, die die Niederlande den Asylbewerbern zur Verfügung stellen? Beeinflusst wachsender Populismus die Praxis? Diese Fragen stellen sich bei einem Vergleich. Ziel der vergleichenden Analyse ist es, Elemente und Verfahrensweisen herauszuarbeiten, die von einem zum anderen Land übertragbar sind und die eine Optimierung der Asyl-Aufnahmesysteme erlauben, wie sie in der Europäischen Union angestrebt wird.

Was muss ein Asyl-Aufnahmesystem leisten? Es soll Verfolgten Schutz bieten und ihnen möglichst schnell den Start in ein neues Leben ermöglichen. Ein zügiges Verfahren ist für Flüchtlinge von großer Bedeutung, denn sie kommen vielfach aus einer traumatischen Situation. Rasch Sicherheit im Aufnahmeland zu bekommen, das macht einen neuen Anfang möglich und ist in psychischer ebenso wie in materieller Hinsicht eine Voraussetzung für Integration und neue Normalität. Sie erlaubt den Start in neue berufliche und wirtschaftliche Tätigkeit und damit auch Akzeptanz im sozialen Umfeld und eine neue Existenz in Würde und in Selbstachtung. Finden Flüchtlinge in einer absehbaren Zeit zu einer eigenständigen Existenz, so werden sie auch nicht als Belastung empfunden und bekommen Anerkennung in der Öffentlichkeit. Dagegen erschweren lange Lageraufenthalte jegliche Integration. Neuanfang wird schwerer, wenn Eigeninitiative lange Zeit unmöglich war.

Zugleich ist jedes Anerkennungsverfahren selektiv. Ist die Prüfung von schlechter Qualität, so werden Verfolgte in Verfolgerländer zurückgeschickt, wie es deutschen Flüchtlingen vor dem NS-Regime vielfach passiert ist. Auch in den letzten Jahrzehnten hat es immer wieder Flüchtlinge gegeben, die in Folter und Tod zurückgeschickt wurden oder sich diesem Schicksal durch Selbstmord entzogen haben. Werden andererseits viele Nichtverfolgte anerkannt, so entstehen Sogeffekte, vor allem wenn keine anderen Migrationswege offen sind und Asyl zum Ersatz für Wirtschaftsmigration wird. Es besteht dann die Gefahr, dass die Legitimität der Aufnahme von Flüchtlingen in der Öffentlichkeit sinkt.

Es kommt also darauf an, Verfahren zu entwickeln, die Schnelligkeit und Qualität vereinen. Angesichts des aktuellen Verfahrensstatus in Deutschland, der vom derzeitigen Präsidenten des BAMF für Ende 2015 mit 660.000 nicht bearbeiteten Fällen angegeben wird, ist Verbesserung der

² Thomas Rueb, „We moeten nu alles uit de kast trekken“, NRC Handelsblad, 25.09.2015.

Verfahren in Deutschland ein dringendes Desiderat. Können wir in dieser Hinsicht von den Niederlanden lernen?

1 Das reformierte niederländische Asylaufnahmesystem

1.1 Schnelle Verfahren? Verlangsamung 2015

Am 1. Juli 2010 führten die Niederlande das „Verbesserte Asylverfahren“ mit vielen Verfahrensänderungen ein (*Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure, PIVA*). Damit sollten die Verfahren schneller und gleichzeitig sorgfältiger gemacht werden. Abgelehnte Asylbewerber sollten die Niederlande verlassen, statt Folgeanträge zu stellen oder als Obdachlose in den Städten zu bleiben. Das neue Verfahren läuft inzwischen sechs Jahre. 2014 ist es ausführlich evaluiert worden, um zu prüfen, ob die angestrebten Ziele erreicht werden.³

Im Jahr 2013 ging das Konzept der Beschleunigung der Verfahren auf. 2014 und Anfang 2015 trug es dazu bei, dass äußerst wenige Anträge aus den südosteuropäischen Staaten gestellt wurden. In Deutschland machten diese Anträge Ende 2014/ Anfang 2015 ein Drittel bis die Hälfte aller Anträge aus, in Wellen zunächst aus Serbien, dann aus dem Kosovo und anschließend aus Albanien. Sie wurden fast alle abgelehnt, haben aber zu einer großen Belastung des Aufnahmesystems geführt. In Deutschland wuchs der Bearbeitungsstau stark an, schon bevor die Bundeskanzlerin im September 2015 die Grenze öffnete (Schaubilder 1–3).

Tabelle 1: Vergleich Asylanträge (inkl. wiederholte Anträge und nachreisende Familien) und Entscheidungen

	Entscheidungen	Anträge total	Erstanträge/nachreisende Familien	Wiederholungsanträge
2013	18570	16720	13460	3260
2014	26950	29890	27170	2720
2014 Jan-Juni	10120	13420	12280	1140
2015 Jan-Juni	11330	14460	13430	1040

Quelle: Rapportage-vreemdelingenketen-eerste-helft-2015. Tabelle: Anita Böcker.

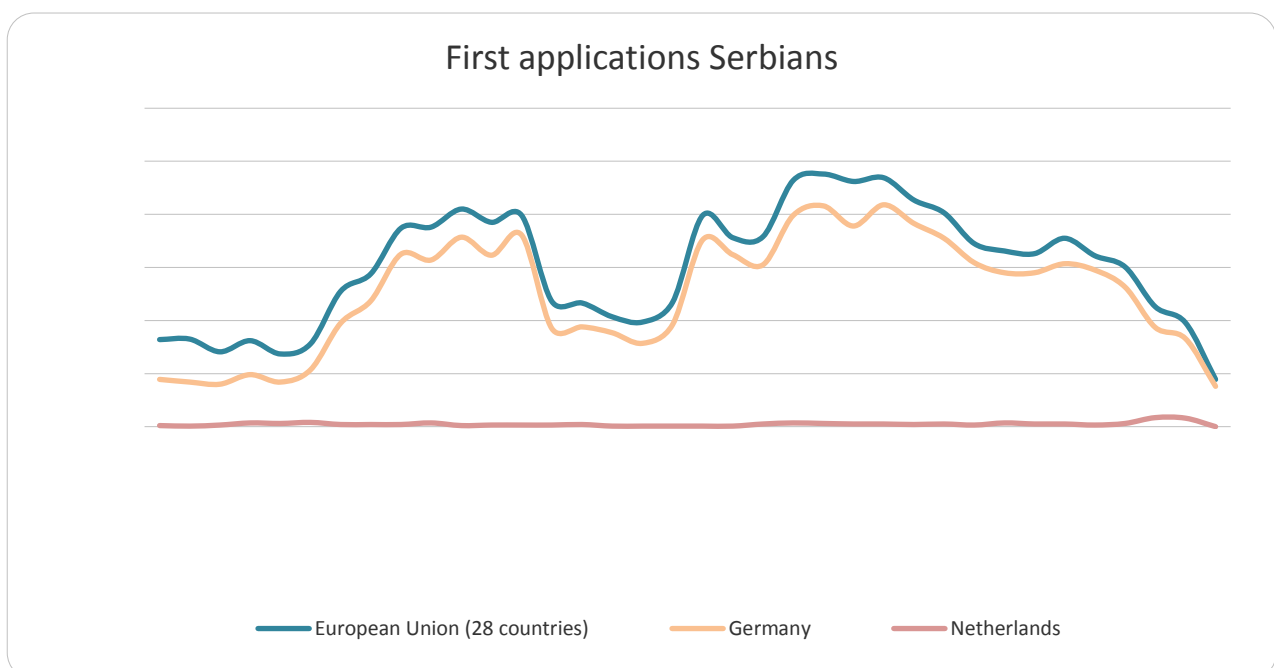
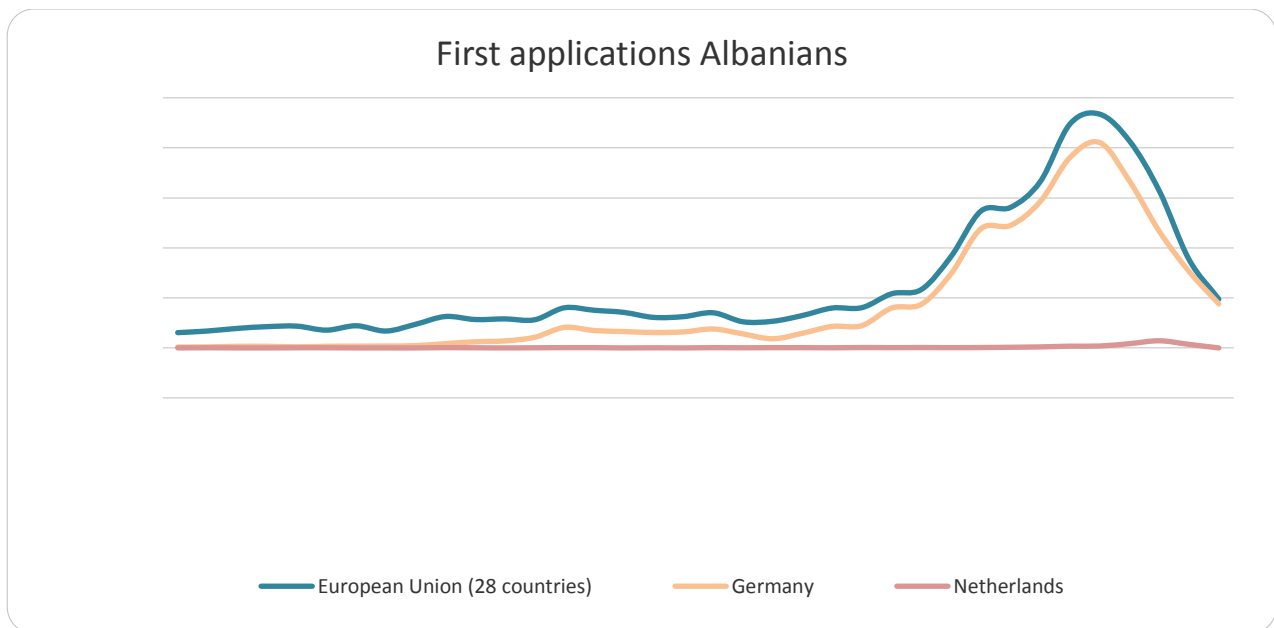
Hauptgrund für den Erfolg in den Niederlanden war der relativ größere Einsatz von Personal, mit etwa 3000 Mitarbeitern des Einwanderungs- und Einbürgerungsdienstes IND. Das System arbeitete 2010–2013 befriedigend und es kam zu einer Entlastung der Aufnahmekapazitäten. 2013 gab es mehr Entscheidungen als Neuanträge. Aber schon 2014 war die Behörde mit der Zahl ihrer Entscheidungen der Zahl der Anträge nicht gewachsen. Auch 2015 ergab sich ein Defizit. Der Vorschlag, Pufferkapazitäten für Zeiten mit höheren Antragszahlen bereitzuhalten, war abgelehnt worden.⁴

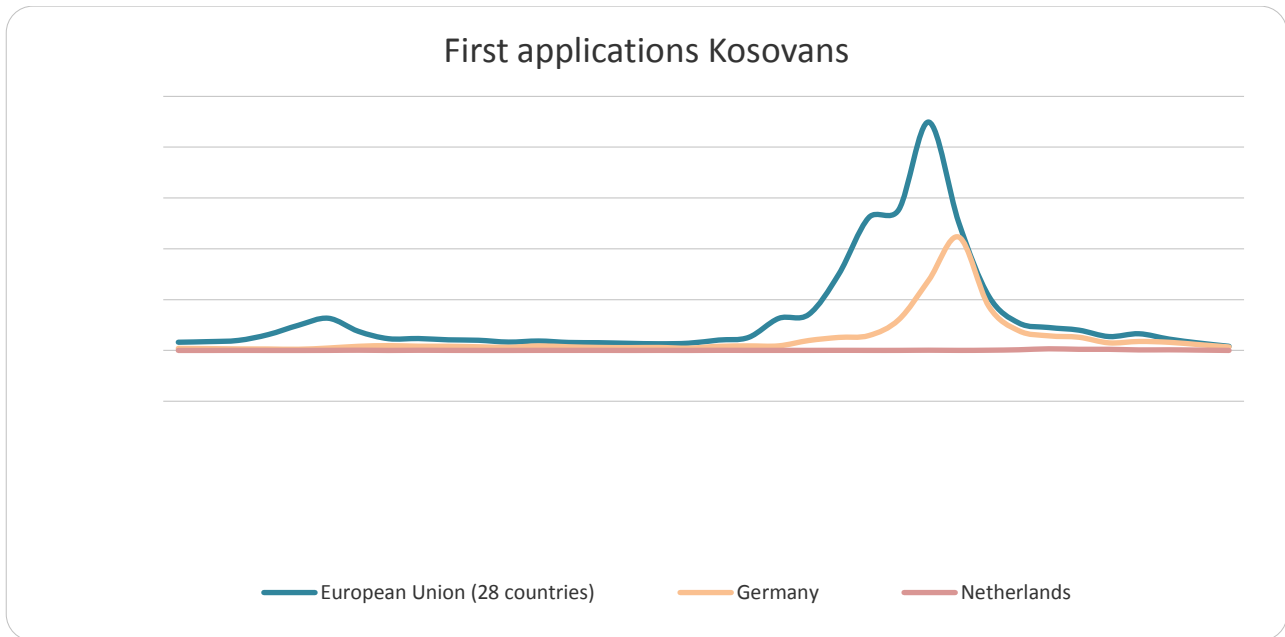
³ A.G.M. Böcker/C.A.F.M. Grütters/M.T.A.B. Laemers/M.H.A. Strik/A.B. Terlouw/K.M. Zwaan, Evaluatie van de herziene asielprocedure. Eindrapport, Nijmegen 2014. In dieser Studie finden sich sehr genaue und differenzierte Informationen zum Verfahren in den Niederlanden, auf die im Folgenden Bezug genommen wird; <http://bit.ly/1MSFDtl>.

⁴ Böcker u.a., S. 31, 132 (vgl. Fußnote 3).

Die reine Bearbeitungszeit ist nach wie vor kurz. Vor die Bearbeitung wurde aber eine Wartezeit geschaltet, die immer länger geworden ist. Im Sommer 2015 waren es zwei Monate, im November bereits sechs Monate. Alle Asylbewerber, die einen neuen Antrag stellen, bekommen inzwischen ein Schreiben des Staatssekretärs für Sicherheit und Justiz, in dem er ihnen ankündigt, sie müssten zunächst ein halbes Jahr warten, bevor das Verfahren beginnen werde (Text im Kasten). Immerhin werden die Wartezeiten in den Niederlanden offengelegt, während in Deutschland 300.000–400.000 Menschen noch nicht einmal einen Asylantrag stellen konnten und nicht in den Statistiken des BAMF auftauchen.

Schaubilder 1-3: Asylanträge aus Albanien, Serbien und dem Kosovo in Deutschland, den Niederlanden, der EU





Quelle: Eurostat. Schaubilder: Anita Böcker.

Brief des Staatssekretärs für Sicherheit und Justiz an alle neuen Asylbewerber:

Concerning Asylum in the Netherlands

Date 19 October 2015

Dear Sir/Madam,

Many asylum seekers like you are currently coming to the Netherlands. As a result, the reception system is very busy and the asylum procedures take a long time. I understand that you want to get a clear picture of your future as soon as possible. I will gladly describe what you can expect in this letter.

Austere reception

Currently, the Netherlands does not have enough room for asylum seekers at the regular reception centres. That is why you are receiving an austere reception, such as in sports centres or tents, where many people share the same lodgings.

Longer waits

Unfortunately, it is impossible to tell you on short notice whether you will be granted an asylum residence permit with which you can temporarily stay in the Netherlands. At present, it takes almost half a year before your application can be processed. Only then will the procedure serving to reach a decision on your application be initiated. This is assessed carefully for each person. Moreover, further investigation will be required. This can take an additional six months or longer. Once it is decided that you cannot stay, you must leave the Netherlands immediately. In that case, we can assist you in your departure.

If you are permitted to stay, you will be granted a temporary residence permit. At this moment, there are not enough houses for everyone. It is therefore possible that you will have to remain in asylum seekers' residence centre, even if you have already been granted a temporary residence permit. Available accommodations can also consist of a container house or a converted office building. It is possible that you will have to share these accommodations with other people.

Family

As long as you do not have a temporary residence permit, you cannot submit an application to have your family members to join you. You can only submit an application for your family once you have a permit. We cannot offer you any advance assurances that your family will be allowed to join you. It can take a long time before you will gain clarity in this regard and before your family effectively joins you in the Netherlands. Unfortunately, I cannot specify how much time this will take at this moment. I trust that the above provides you with sufficient information.

Yours sincerely,

Dr. K.H.D.M. Dijkhoff

The State Secretary of Security and Justice

Quelle: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-veiligheid-en-justitie/documenten/brieven/2015/10/20/brief-van-de-staatssecretaris-van-veiligheid-en-justitie-aan-asielzoekers-engels>.

Gleichwohl hat der Bearbeitungsstau Folgen für das Aufnahmesystem. Die Asylbewerber müssen untergebracht werden, bevor sie in das Verfahren kommen. Die Kapazitäten bei der Bearbeitung der Asylanträge sind also nicht ausreichend. Es entsteht Unruhe in der Bevölkerung, darüber wird in den letzten Monaten immer wieder berichtet. Während in Deutschland die Unterbringung in den meisten Bundesländern und Kommunen reibungslos verläuft und bei den Informationsveranstaltungen ganz überwiegend Aufnahmebereitschaft in der Bevölkerung konstatiert werden kann, gibt es in den Niederlanden sehr viel offenen Widerstand, der auch immer wieder zum öffentlichen Thema wird.

Eine weitere Folge des Bearbeitungsstaus ist eine gewisse Erhöhung der Zahl der Anträge aus Ländern, aus denen Asylanträge kaum Chancen haben, allerdings nicht in dem Ausmaß wie in Deutschland. In den letzten Monaten des Jahres 2015 nahmen in den Niederlanden die Zahlen der Asylanträge aus Albanien zu, von 10 im Februar auf 76 im August, 172 im September und 285 im Oktober 2015.⁵ Auch bei Anträgen aus dem Kosovo und aus Serbien gab es geringe Zunahmen (Schaubilder 1–3). Damit trat auf niedrigem Niveau derselbe Effekt ein, der in Deutschland konstatiert werden muss: Bearbeitungsstaus führen zu mehr chancenlosen Anträgen, mit denen wiederum das Bearbeitungssystem weiter überlastet wird. Nachdem die „Balkanroute“ geschlossen worden war, wurde dieser Effekt besonders sichtbar. Zum ersten Mal waren Albaner im März 2016 die stärkste Gruppe von Asylantragstellern in den Niederlanden.⁶

Beunruhigend war 2015 eine Entwicklung, die aus Eurostat-Daten abzulesen ist, in den Niederlanden aber nicht kommuniziert wurde. Die Zahl der Asylentscheidungen sank vom ersten zum zweiten Quartal 2015 empfindlich, und zwar von 6.400 auf 3.055, während sie in Deutschland stark anstieg. Zwischen dem ersten und zweiten Quartal ist eine Halbierung zu konstatieren, im dritten Quartal ein Wiederanstieg auf 4.530. Gleichzeitig wurde neues Personal eingestellt, es muss allerdings eingearbeitet werden. Diese Entwicklung und der abschreckende Ton des oben abgedruckten Briefes des Staatssekretärs an alle Asylsuchenden legen die Vermutung nahe, dass die Regierung die Attraktivität der Niederlande als Asylland verringern wollte. Das geschah anscheinend nicht wie in Dänemark durch neue spektakuläre Gesetze, sondern durch bürokratische Verlangsamung. In dem anfangs zitierten ausführlichen Interview ging der Leiter der

⁵ Immigratie en Naturalisatiedienst, Asylum Trends. Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe, November 2015; <https://ind.nl/Documents/AT%20November%202015.pdf>.

⁶ Joost Pijpker, Albanen nun koploper bij aanvragen asiel, in: NRC.NL, 15.4.2016.

Migrationsbehörde auf diese Entwicklungen mit keinem Wort ein, sondern lobte – wie zitiert – das „starke Verfahren“ in seiner Behörde.

Insgesamt hat sich im Jahr 2015 die Zahl der Asylanträge verdoppelt (+97 %), während die Zahl der Entscheidungen etwa gleich geblieben ist (+ 4 %).⁷ Während in Deutschland der Bearbeitungsstau bei den Asylanträgen skandalisiert wurde und der Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Herbst 2015 zurückgetreten ist, haben die Niederlande 2015 aus einer guten Ausgangslage heraus einen Bearbeitungsstau aufgebaut – trotz neuen Personals.

Gleichzeitig gibt es neue Überlegungen, das gesamte System umzustellen, solange es so viele Asylanträge gibt. Im November 2015 hat der zuständige Staatssekretär dazu folgenden Vorschlag gemacht:

Der neue Notfallplan

In einem Brief vom 27.11.2015 an den Parlamentspräsidenten schlägt der Staatssekretär für Sicherheit und Justiz vor, das Asylaufnahmesystem wegen der hohen Zahlen von Antragstellern neu zu organisieren. Durch die Bildung von fünf „Spuren“ sollen klar zu entscheidende Fälle schneller behandelt werden, auch ohne Rechtsberatung, und das heutige System soll nur noch für einen Teil der Antragsteller gelten. Folgendes ist geplant, aber noch nicht in Kraft gesetzt:

1. „Evident chancenlose Anträge sollen schnell entschieden und abgelehnt werden, insbesondere wenn es Dublin-Fälle sind.
2. Evident chancenlose Anträge sollen schnell entschieden und abgelehnt werden, insbesondere wenn es dabei um Antragsteller aus sicheren Herkunftsländern geht.
3. Anträge, die evident gute Chancen haben, sollen schnell behandelt und bewilligt werden. Insbesondere geht es dabei um Syrer, staatenlose Palästinenser aus Syrien und um Eritreer.
4. Danach sollen weiter Asylanträge nach dem heutigen System behandelt werden
5. Zuletzt sollen Anträge geprüft werden, in denen eine Untersuchung der Identität bzw. Staatsangehörigkeit nötig ist, beispielsweise nicht gut dokumentierte syrische Antragsteller“.

Quelle: *Tweede kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2015-2016, 19637 Vreemdelingenbeleid, Nr. 2085.*

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die positiven Aussagen über das zügige Verfahren in den Niederlanden zwar für die ruhigen Jahre 2010–2013 berechtigt waren, dass im Jahr 2015 aber ein großer Bearbeitungsstau aufgebaut worden ist, gerade in der Zeit, als die eingangs zitierten Interviews gegeben wurden. Allem Anschein nach ist dieser Bearbeitungsstau herbeigeführt worden, ohne dass dies öffentlich kommuniziert worden wäre. Der Vorschlag zur Neustrukturierung zeigt, dass das System in einer Krise steckt. Inzwischen ist der Notfallplan gebilligt worden, er wird aber nicht angewandt, was erneut Fragen nach den politischen Präferenzen der Regierung in der Flüchtlingspolitik hervorruft. Im Vergleich zu Deutschland geht es dabei nach wie vor um wesentlich niedrigere Antrags- und Bestandszahlen.

⁷ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Rapportage Vreemdelingenketen. Periode januari-december 2015, Den Haag 2016, S. 20 und 23.

1.2 Das einwöchige strukturierte Anerkennungsverfahren

Kern der verbesserten Regelungen, die seit 2010 praktiziert werden, ist das Allgemeine Asylverfahren (*algemene asielprocedure AA*). Damit soll die große Mehrheit der Asylverfahren innerhalb von zwei Wochen abgeschlossen werden. Dazu dienen ein striktes Zeitmanagement einerseits und die durchgehende Beratung der Asylbewerber durch einen Rechtsanwalt und den Flüchtlingsdienst andererseits. Mit der Verdichtung der Verfahren soll eine Intensivierung erreicht werden. Die Einbindung eines Rechtsbeistandes durch das ganze Verfahren hindurch soll gleichzeitig sicherstellen, dass alle notwendigen Informationen rechtzeitig in das Verfahren einfließen und nicht erst in Gerichtsurteilen oder Folgeverfahren eingeführt werden. Insbesondere ist dabei wichtig, dass sich der Rechtsbeistand sowohl vor wie nach den beiden Anhörungen mit dem Asylbewerber berät. Dabei können Korrekturen und zusätzliche Informationen eingebracht werden, der Rechtsberater kann die Informationen und Anliegen der Asylbewerber in eine rechtsförmige Sprache bringen. Damit wird auch dazu beigetragen, die strukturelle Unterlegenheit der Asylsuchenden im Asylprozess gegenüber den Behörden zu mildern.

Vor Beginn des einwöchigen intensiven Verfahrens ist eine Woche zum Ausruhen und zur Vorbereitung (*rust- en voorbereidingstermijn*) eingeplant. Dabei wird dem Asylsuchenden einerseits die Möglichkeit gegeben, sich vor Beginn des Verfahrens zu sammeln. Andererseits klärt die Militärpolizei (*Koninklijke Marechaussee*) in dieser Zeit Sicherheitsfragen ab. Ein unabhängiger medizinischer Dienst, beauftragt vom IND, führt medizinische Untersuchungen durch und prüft, ob die Asylsuchenden physisch und psychisch den Befragungen durch den IND in der darauf folgenden Woche gewachsen sind. Schließlich vergleicht der IND in dieser Zeit auch die Daten des Asylsuchenden mit dem Eurodac-System. Wird ein Eintrag gefunden, kann schon in der Vorbereitungswoche ein Ersuchen an den zuständigen Staat gestellt werden, seine Verantwortung unter den Dublin-Regeln wahrzunehmen. In diesem Fall ist der Rückkehr- und Ausreisedienst (*Dienst Terugkeer en Vertrek*) zuständig.⁸

An zwei Stellen des Allgemeinen Verfahrens, an den Tagen 4 und 7, ist die Option vorgesehen, den Antrag in das erweiterte Verfahren zu überführen und damit mit erhöhtem Zeitaufwand zu untersuchen. Das erweiterte Verfahren soll höchstens ein halbes Jahr dauern. Werden andere Behörden einbezogen, etwa das Außenministerium mit Untersuchungen im Herkunftsland, so ist eine zusätzliche Verlängerung bis zu einem weiteren halben Jahr möglich. Erreicht wird heute mit dem neuen Allgemeinen Verfahren eine Bearbeitung von achtzig Prozent der Anträge. In das erweiterte Verfahren geht also nur noch eine Minderheit der Anträge. Kapazitäten wurden über die Jahre aufgebaut. 2007–2009 wurden nur 20% der Verfahren in der damaligen „kurzen“ Prozedur behandelt, 2011 waren es 50% im strukturierten Verfahren, 2012 schon 60% und 2013 dann 70%.⁹

Mit der Reform wurde das vorher für einen kleinen Teil der Anträge praktizierte „verkürzte Verfahren“ zum „Allgemeinen Verfahren“ gemacht und zugleich von 48 Stunden auf eine Woche verlängert, plus der vorgeschalteten Woche zum Sammeln, zur Vorbereitung, zu den Abklärungen und zur medizinischen Untersuchung.

⁸ Asylum Information Database (AIDA), Country Report – The Netherlands, November 2015, S. 14 f; http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_nl_update.iv_.pdf.

⁹ Böcker u.a., S. 50 (vergl. Fußnote 3); <http://bit.ly/1MSFDtl>.

Schematische Darstellung des Allgemeinen Asylverfahrens (AA)

Vorbereitungs- woche	Vor Beginn des Verfahrens gibt es eine Woche zum Sammeln und zur Vorbereitung, außerdem findet eine medizinische Untersuchung statt. Sicherheitsfragen werden abgeklärt, das Eurodac-System konsultiert. In dieser Woche trifft der Asylbewerber seinen Anwalt und bereitet sich mit ihm auf das Verfahren vor.
Tag 1	Start des Asylverfahrens, erste Anhörung. Der Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst (IND) befragt den Asylsuchenden nach Name, Staatsangehörigkeit und nach der Reiseroute aus dem Herkunftsland in die Niederlande. Das ist relevant für die Dublin-Verfahren.
Tag 2	Der Asylbewerber und sein Anwalt gehen den Bericht über die erste Anhörung durch. Sie können Korrekturen und zusätzliche Informationen einbringen. Häufig geht es dabei um Missverständnisse im Zusammenhang mit Übersetzungsproblemen. Asylbewerber und Rechtsanwalt bereiten die zweite Anhörung vor.
Tag 3	Zweite und intensivere Anhörung, Befragung nach den Gründen für das Asylgesuch.
Tag 4	Der Asylbewerber und sein Anwalt gehen den Bericht über die zweite Anhörung durch. Sie können Korrekturen und zusätzliche Informationen einbringen. Im Anschluss nimmt der IND eine Bewertung des Asylgesuchs vor. <i>Er kann entscheiden, Asyl zu gewähren, dann ist das Verfahren beendet.</i> Andernfalls wird das reguläre Verfahren fortgesetzt oder das erweiterte Verfahren eingeleitet.
Tag 5	Entscheidet der IND, das Asylgesuch abzulehnen, so formuliert er ein schriftliches Votum mit den Ablehnungsgründen.
Tag 6	Der Anwalt formuliert im Benehmen mit dem Asylsuchenden eine schriftliche Stellungnahme zu der Ablehnung.
Tag 7	<i>Entscheidung. Nach der schriftlichen Stellungnahme des Anwalts entscheidet der IND, Asyl zu gewähren, das Asylgesuch abzulehnen oder das Asylgesuch im erweiterten Verfahren weiter zu behandeln.</i>

Quelle: Schema in Anlehnung an AIDA 2015, 18-19; Böcker u. a. 2014.

Das Standard-Verfahren kann im Einzelfall bis zu sechs Tage verlängert werden, das geschieht aber nicht häufig. Nach dem Ausländerzirkular 2000 C1/2.3 soll der IND sich nicht auf Verlängerungen verlassen.

Bei der Vorbereitung der Reform wurden viele staatliche und nichtstaatliche Organisationen miteinbezogen, unter anderem die Rechtsprechung. Mit dem „Rat für die Rechtsprechung“ (raad voor de rechtspraak), der für organisatorische Fragen der Rechtsprechung zuständig ist, wurde vereinbart, dass die Gerichte Berufungen gegen Ablehnungen im „Allgemeinen Verfahren“ innerhalb von vier Wochen behandeln. Im Allgemeinen wird diese Frist auch eingehalten. Bei den Berufungen in zweiter Instanz strebt das Oberste Verwaltungsgericht an, die Verfahren (*hoger beroep*) innerhalb von fünf Wochen zu behandeln.¹⁰

¹⁰ Böcker u.a., S. 54–55 (vergl. Fußnote 3).

1.3 Die begleitende Rechtsberatung

Mit dem neuen „Allgemeinen Verfahren“ wurde in den Niederlanden eine begleitende Rechtsberatung institutionalisiert, die schon vor der ersten Anhörung beginnt und erst mit der Verkündung einer Entscheidung endet. Anwaltliche Vertretungen bei der Berufung gegen ablehnende Entscheidungen oder bei Folgeanträgen können sich anschließen. Während die EU-Richtlinie 2005/85 EG (Art. 15) nur das Recht auf eine Rechtsvertretung regelt, garantiert das niederländische Gesetz eine Rechtsberatung für alle Antragsteller, vergütet vom niederländischen Staat. Die Schweiz vollzieht diese Idee in abgewandelter Weise nach. Im Unterschied zur Schweiz ist die Institution der freien anwaltlichen Beratung in den Niederlanden im politischen Raum nicht strittig. Sie hat eine lange Tradition und steht zum Beispiel auch Menschen zur Verfügung, die sich „illegal“ im Land aufhalten.

Die Vergütung für die Anwälte bewegt sich in ähnlicher Höhe wie in der Schweiz, allerdings nur, wenn das volle einwöchige Verfahren durchlaufen wird. Dann werden 12 Arbeitseinheiten zu 106,40 Euro vergütet, was 2015 insgesamt 1276,80 Euro ausmachte.¹¹ Eine Einheit bedeutet ungefähr eine Stunde Arbeit. Bei Dublin-Fällen werden vier Einheiten bezahlt, bei schnellen Anerkennungen schon am vierten Tag sechs Einheiten, also 638,40 Euro. Während in der Schweiz eine Institution mit der gesamten Rechtsberatung und ihrer Organisation und Koordination beauftragt wird, sind es in den Niederlanden individuelle Rechtsanwälte. Sie registrieren sich beim *Raad voor Rechtsbijstand*, der Institution für Prozesskostenhilfe. Der Rat weist den Anwälten dann die Anträge von Asylbewerbern zu und übernimmt die Planung. Er sorgt für Qualitätskontrolle und verteilt die Mandate unter den Anwälten, die sich gemeldet haben. Die erste Beratung findet in der Anwaltskanzlei statt. Darauf haben die Anwälte bestanden, um die Unabhängigkeit ihrer Beratung gegenüber dem IND klarzumachen und damit Vertrauen aufzubauen.

Analysiert man das System¹², so findet man strukturelle Diskrepanzen zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Anwälte und ihrer Rolle als Vertreter der Asylsuchenden. Wird ein Flüchtling rasch anerkannt (Tag 4), so werden dem Anwalt sechs Einheiten vergütet. Durchläuft der Flüchtling das ganze Verfahren, erfolgreich oder erfolglos, so resultieren daraus zwölf Arbeitseinheiten. Eine weitere Diskrepanz ergibt sich bei der Bewerbung um Mandate. Mit drei Mandaten kommt ein Anwalt an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Bewirbt er sich aber nur um zwei Mandate, so läuft er Gefahr, weniger als zwei Mandate zu bekommen, weil der Zuteilungsprozess von Faktoren abhängt, die er nicht kontrollieren kann. Erhält er ein Mandat für einen Dublin-Fall, so ist dieser mit vier Tagessätzen abgeschlossen. Sein wirtschaftliches Interesse führt also dazu, sich um drei Mandate zu bewerben, mit der Folge, dass es Zeitprobleme bei der Wahrnehmung der Mandate geben kann, die einem engen Zeitrahmen unterliegen. Die meisten Anwälte bevorzugen drei Mandate.¹³ Gleichzeitig sind die Anwälte damit betraut, den Antragstellern negative Entscheidungen der Behörde zu kommunizieren.¹⁴ In dem engen Zeitplan gibt es bei Enttäuschungen wenig Raum für die Beruhigung emotionaler Reaktionen.¹⁵

¹¹ Raad voor Rechtsbijstand, Indexering vergoeding 2015; <http://www.rvr.org/nieuws/2014/december/indexering-vergoeding-2015.html>.

¹² Das Folgende nach Tamara Butter, *Providing Legal Aid in Asylum Procedures in the Netherlands: A Challenging Business?*, Kapitel 7, in: Bernard Hubeau/Ashley Terlouw (Hg.), *Legal aid in the lowlands*, Cambridge 2014. Die Aussagen beruhen auf einer Analyse des Prozesses und auf Interviews mit Asyl-Anwälten.

¹³ Böcker u.a., S. 109 (vergl. Fußnote 3).

¹⁴ Butter, S. 7 (vergl. Fußnote 10).

¹⁵ Butter, S. 10 (vergl. Fußnote 10).

Dass in den Niederlanden allen Asylsuchenden Rechtsanwälte zur Seite gestellt werden, ist ein großer humanitärer Schritt zur Verbesserung der Verfahren und zur Unterstützung vor allem wenig sprachfähiger Antragsteller mit guten Asylgründen. Die Mechanismen der Durchführung relativieren diese positiven Wirkungen. Die Anwälte müssen über einen gewissen moralischen Überschuss (und entsprechende finanzielle Ressourcen) verfügen, um die negativen Anreize zu ignorieren, Tag für Tag gegen den gegebenen Mechanismus zu handeln und das Optimum für die Klienten anzustreben. Ein niederländischer Autor konstatiert ein „morality vs. market dilemma for lawyers“¹⁶. „Namely, that it incited doing a bad job, since it is financially more profitable to deliver poor work than to do a good job“. „Coping strategies“ sind dann, wenig Arbeit in klare Fälle zu stecken, sowohl klar positive als auch klar aussichtslose Fälle, vor Beginn des Verfahrens nicht mit dem Antragsteller zu sprechen, um Zeit zu sparen oder nicht die gesamte Fluchtgeschichte zu Papier zu bringen, weil es nicht in den gegebenen Zeitrahmen passt.¹⁷ Die nichtrepräsentative Befragung im Evaluationsbericht ergab, dass in drei Vierteln der Fälle ein Gespräch vor Beginn des Verfahrens stattfand.¹⁸ Die Rechtsanwälte sind berechtigt, bei allen Anhörungen anwesend zu sein. Sie nehmen dieses Recht aber nicht immer wahr.¹⁹

Die Institutionalisierung der regelmäßigen begleitenden Rechtsberatung ist ein wichtiger qualitativer Beitrag der Niederlande zur Verbesserung des Asylverfahrens. Obwohl er in der Rechtskultur der Niederlande verankert ist, plant die Regierung, die Rechtshilfe für große Gruppen abzuschaffen (vgl. oben). Damit würde die Qualität des Asylverfahrens für diese Gruppen wesentlich reduziert werden.

1.4 Das Flüchtlingswerk (*VluchtelingenWerk Nederland*)

Das „VluchtelingenWerk Nederland“ ist eine unabhängige NGO. Es entstand 1979 aus der Vereinigung mehrerer kirchlicher und politischer Organisationen, die Flüchtlinge unterstützten. Es ist im ganzen Land und vor allem an den Asylstandorten präsent. Es bietet Informationen an, führt Kampagnen durch und konzentriert sich vor allem auf direkte Unterstützung der Flüchtlinge. Im Flüchtlingswerk sind 700 hauptamtliche Angestellte und 7000 Freiwillige aktiv. In der jüngsten Flüchtlingskrise haben sich viele neue Unterstützer gemeldet. Das Budget umfasst vier Millionen Euro, es wird zu 65% aus staatlichen Mitteln und zu 35% aus Spenden und Zuwendungen finanziert, unter anderem aus Lotteriemitteln.²⁰

Das Flüchtlingswerk informiert die Asylsuchenden über das Asylverfahren und ihr Recht, einen beim *Raad voor Rechtsbijstand* registrierten Rechtsanwalt auszuwählen. Rechtsanwälten bietet das Flüchtlingswerk einen telefonischen Hilfsdienst, eine Datenbank und Publikationen an. Alle Asylanwälte sind verpflichtet, Mitglied der „Werkgroep Rechtshulp aan Vluchtelingen“ (WRV) zu sein.

Das Flüchtlingswerk bereitet nach eigener Schätzung 95% der Asylsuchenden auf das Verfahren vor. In einem Drittel der Fälle werden die Unterlagen mit den Betroffenen besprochen. Die Hilfe führt zu besserer Vorbereitung bei den Asylsuchenden und einem besseren Verständnis dafür, dass es nötig ist, alle relevanten Dokumente vor Beginn des Verfahrens zusammenzustellen. Das erleichtert den Rechtsanwälten die Arbeit.

¹⁶ de Groot-van Leeuwen 1998. Zitiert nach Butter, S. 12 (vergl. Fußnote 10).

¹⁷ Butter, S. 15 (vergl. Fußnote 10).

¹⁸ Böcker u.a., S. 92 (vergl. Fußnote 3).

¹⁹ Butter, Anm. 30 (vergl. Fußnote 10).

²⁰ VluchtelingenWerk Nederland: <http://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen/begeleiding-van-asielzoekers>.

1.5 Abgelehnte Asylbewerber

In Bezug auf die Behandlung der abgelehnten Asylbewerber sind die Unterschiede zwischen den Niederlanden und Deutschland sehr gewachsen. Die niederländischen Erfahrungen sind interessant deswegen, weil Kürzungen bei der Unterstützung auch in Deutschland immer wieder diskutiert werden. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 2012 festgelegt, dass das Existenzminimum der Sozialhilfe auch für Asylbewerber und für Geduldete gilt. „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“, heißt es in dem Urteil.

In den Niederlanden dagegen hat man sich energisch bemüht, durch die Einstellung der Leistungen die Ausreise zu forcieren. Zeitweise wurden die Leistungen sofort nach der Ablehnung der Asylanträge eingestellt und abgelehnte Antragsteller auf die Straße gesetzt. Nach Protesten der Kommunen und der Flüchtlingshilfe werden die Leistungen jetzt noch vier Wochen nach der Ablehnung des Antrags gezahlt und dann eingestellt. Die abgelehnten Asylbewerber können auch noch vier Wochen im Asylbewerberzentrum bleiben. Das soll auch dazu beitragen, dass sie ihre Ausreise vorbereiten können. Sie finden in den Asylzentren Unterstützung beim „Dienst Terugkeer en Vertrek“ (DT&V), einer speziellen Regierungsorganisation für die Hilfe zur Ausreise und deren Durchsetzung. Dem Dienst fällt es bei Anwesenheit in den Asylzentren gleichzeitig leichter, festzustellen, ob die abgelehnten Asylbewerber ausreisen.²¹

Die Einstellung der Unterstützung hatte allerdings nicht zur Folge, dass die meisten Asylsuchenden ausgereist wären. Sie hielten sich vielfach trotzdem weiter im Land auf, vor allem in den vier großen Städten der „Randstadt Holland“. Viele von ihnen lebten auf der Straße. Die Städte ergriffen daraufhin Notmaßnahmen und gewährten aus humanitären Gründen Unterstützung, was wiederum Kritik hervorrief. 2007 einigten sich Regierung und Kommunen auf eine „Pardonregelung“, mit der etwa 26.000 Personen regulisiert wurden. Die Regierung verpflichtete sich, die Verantwortung für abgelehnte Asylbewerber zu übernehmen. Andererseits versprachen die Kommunen, ihre Nothilfe abzubauen. Seitdem sind weniger Menschen von dem Ausreiseproblem betroffen.²² Mit den neuen hohen Zahlen von Asylgesuchen können auch die Zahlen abgelehnter Asylsuchender aber wieder steigen.

Im August 2010 wurde auf Grund eines Gerichtsurteils das Abschieben von Familien mit Kindern in die Wohnungslosigkeit untersagt. Daraufhin richtete die Regierung spezielle Familienzentren (*gezinslocaties*) für Familien mit Kindern ein. Dort sollen sie ihre Abreise vorbereiten. Familien mit Kindern landen also nicht mehr auf der Straße oder in Abschiebehaf. Im November 2015 haben die höchsten Verwaltungsgerichte geurteilt, dass die Regierung und Städte nicht verpflichtet sind, abgelehnten Asylbewerbern Hilfe zu leisten, die sich weigern, an ihrer Abreise mitzuarbeiten. Zu diesen Problemen gab es intensive politische Debatten und auch eine Koalitionskrise zwischen der neoliberalen VVD und der sozialdemokratischen PvdA.

²¹ Dienst Terugkeer en Vertrek: <https://english.dienstterugkeerenvertrek.nl/>.

²² Böcker u.a., S. 149 ff (vergl. Fußnote 3).

Ein Vergleich der niederländischen „Pardonregelung“ mit der gleichzeitigen deutschen Bleiberechtsregelung siehe bei: Anita Böcker/Carolus Grütters, *Slepende asielzaken. Enkele rechtsvergelijkende notities bij de Duitse Bleiberechtsregelung en den Nederlandse pardonreling*, in: Anita Böcker u.a., *Migratierecht en rechtssociologie. Migration Law and Sociology of Law. Collected essays in honour of Kees Groenendijk*, Nijmegen 2008, S. 11–26.

Heute wird eine Nothilfe geleistet, die in der Öffentlichkeit als „*bed, bad, brood*“ bezeichnet wird oder in englischer Sprache mit „*bed, bath and begone*“²³. Die minimalen Bedürfnisse Essen, Waschen und Schlafen werden befriedigt, aber nicht mehr. Trotz der Härte der Maßnahmen ist es aber nicht gelungen, die abgelehnten Asylbewerber zurückzuführen. Tagsüber werden die Unterkünfte geschlossen. Abgelehnte Asylbewerber haben noch die Möglichkeit, sich bei IOM um eine Rückkehr-förderung zu bemühen.

Evaluationsbewertung des Zentrums für Migrationsrecht über die Erreichung der Reformziele (2014, englische Zusammenfassung):

The most successful realisation of the five goals is the abbreviation of the asylum procedure. This can be ascribed to the AA having become the general asylum procedure. This goal also turns out to have been prioritised in practice (indeed it still is), and it was aided by conditions during the first three years after the introduction of the revised procedure: there were relatively few first applications. Thanks to the abbreviation of the procedure, the asylum seeker's position is speedily made clear (this was a significant objective of the revised procedure); and a shorter time is spent in reception.

The answer to the question whether the second goal has been achieved (increasing the quality of the short procedure) is less unequivocal. According to the number of decisions upheld on appeal, there has been no loss of quality. There is a broad consensus among the actors involved that the AA (thanks to the RVT, the longer duration of the AA and the continuity of legal aid) offers better guarantees of care than the old 48-hour procedure. However, particularly attorneys emphasise that there is so much pressure to dispose of cases in the AA that complex cases are also decided upon in the AA, even though they are not appropriate for the AA.

The third goal of the revised procedure (cutting down on the number of continuing applications) has not been achieved. This can be ascribed to factors outside PIVA, but the large percentage of cases disposed of in the AA also seems to have adversely affected the number of continuing applications, since the AA is generally too short for a parallel review on regular grounds and also often too short to gather evidence.

It may be concluded that speed and more care, and speed and fewer continuing applications, are difficult to achieve at the same time. This inquiry therefore confirms the concerns that were voiced beforehand.

The fourth goal (ensuring that more rejected asylum seekers actually leave the Netherlands) was achieved to some extent. The PIVA measures intended to contribute to this goal have had some effect, but all actors involved agree that this remains a very difficult part of the asylum policy.

The fifth goal (preventing rejected asylum seekers from ending up on the streets) was also achieved to some extent, but that can only be ascribed in small measure to PIVA.

Quelle: Böcker u.a. 2014; <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2347-evaluatie-vw2000.aspx>.

²³ The Economist, Dutch asylum policy: bed, bath, and begone, 23. April 2015; <http://www.economist.com/news/europe/21649614-netherlands-stumped-rejected-asylum-seekers-who-refuse-leave-bed-bath-and-begone>.

2 Politische und administrative Rahmenbedingungen

2.1 Die niederländische Integrations- und Asyldebatte und die politische Stimmung

Mit großem Selbstbewusstsein hatten sich die Niederlande seit den siebziger Jahren als führendes Land („*gidsland*“) des Multikulturalismus, als Muster und Vorbild beim Weg zu einem toleranten Zusammenleben gesehen. Allen anderen europäischen Ländern seien die Niederlande voraus, ihre erfolgreiche multikulturelle Politik bekomme international immer mehr Anerkennung und Aufmerksamkeit, konstatierte die Regierung 1994.²⁴ In Deutschland wurde der niederländische Multikulturalismus lange Zeit als Vorbild betrachtet, er war eine Art „ideelles Exportprodukt“ der Niederlande.²⁵ Nach den Brandanschlägen von Solingen 1993 startete ein niederländischer Diskjockey im Vollgefühl moralischer Überlegenheit eine Aktion, mit der 1,2 Millionen Niederländer dem damaligen Bundeskanzler Kohl eine Postkarte mit dem Text „*Ik ben woedend*“ schickten.

Die multikulturelle Politik hatte durchaus Erfolge. Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer 1986 geriet zu einer Demonstration der Öffnung. Mit ihren hohen Einbürgerungsraten übertrafen die Niederlande zeitweise alle anderen europäischen Länder.²⁶ Die Parteien bemühten sich um Kandidaten mit Migrationshintergrund und nach einigen Jahren stellten alle Parteien auf allen Ebenen „*allochtone*“ Mandatsträger auf. Diese Erfolge gehen auch in der aktuellen angespannten Atmosphäre weiter. So wurde im Januar 2016 Khadija Arib zur Präsidentin des niederländischen Parlaments gewählt. Sie wurde in Marokko geboren und kam als Fünfzehnjährige über die Familienzusammenführung in die Niederlande. Migrantorganisationen wurden finanziell unterstützt, islamische und hinduistische Riten und Institutionen neben den christlichen Kirchen vom Staat anerkannt. Ökonomisch ergaben sich aber große Probleme, viele Migranten verloren in den siebziger und achtziger Jahren ihre Arbeit und damit auch Kontakte zur Gesellschaft.

1991 wurde das *gentlemen's agreement* zwischen den niederländischen Politikern durchbrochen, keine Polemiken auf Kosten von Migranten auszulösen. Der neoliberale Fraktionsvorsitzende Frits Bolkestein profilierte sich mit Warnungen davor, den kulturellen Besonderheiten der Minderheiten zu weitgehend nachzugeben. Er forderte, die Minderheiten sollten sich stärker in die niederländische Lebensweise einfügen und bezweifelte, dass sich westliche und islamische Werte überhaupt vereinbaren ließen.²⁷ Bolkesteins Rede war der Anfang einer Kette von Diskursen, die den Islam als gefährlich, andersartig und nicht integrationsfähig definierten und als „neuer Realismus“ firmierten.²⁸

²⁴ Integratiebeleid etnische minderheden, TK 1993–1994, 23 684, Nr. 2, pp. 14.

²⁵ Rudolf Leiprecht/Helma Lutz, The Dutch Way: Mythos und Realität der interkulturellen Pädagogik in den Niederlanden, in: Georg Auernheimer/Peter Gsetzner (Hg.), Jahrbuch für Pädagogik, Frankfurt/New York 1996, S. 239–262.

²⁶ Anita Böcker/Dietrich Thränhardt, Einbürgerung und Mehrstaatigkeit in Deutschland und den Niederlanden, in: Dietrich Thränhardt/Uwe Hunger (Hg.), Migration im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Nationalstaat, Wiesbaden 2003, S. 117–134.

²⁷ Frits Bolkestein, Address to the Liberal International Conference at Luzern, 6. September 1991, Den Haag: VVD, Tweede-Kamerfractie.

²⁸ Baukje Prins, How to Face Reality. Genres of Discourse within Dutch Minority Research, in: Dietrich Thränhardt/Michael Bommers (Hg.), National Paradigms of Migration Research, Osnabrück 2010, S. 81–108.

Zur Wende von Optimismus zu Pessimismus siehe auch Leo Lucassen/Jan Lucassen, The Strange Death of Dutch Tolerance. The Timing and Nature of the Pessimist Turn of the Dutch Migration Debate, in: The Journal of Modern History, 87. Jg. 2015, S. 72–101.

Im Jahr 2002 radikalisierte Pim Fortuyn den populistisch-xenophoben Diskurs. Seine erst kurz vor der Wahl gegründete „List Pim Fortuyn“ wurde zweitstärkste Partei im Parlament. Fortuyn beherrschte mit seinem Konglomerat aus islamophoben, politisch inkorrekten, ungewöhnlichen und unterhaltsamen Versatzstücken die politische Diskussion und veränderte die Atmosphäre auf Dauer. Er sprach sich gegen den Gleichberechtigungsartikel in der Verfassung und gegen jegliche weitere islamische Einwanderung aus. Er trat als Vertreter des Volkes gegen das Establishment, gegen eine „linke Kirche“ und ihre „politisch korrekte“ Haltung auf, die es der normalen Bevölkerung unmöglich gemacht habe, frei und offen ihre wirkliche Meinung zu äußern. In expressiver Weise gab er dem Gefühl Ausdruck, dass die multikulturelle Politik und das politische Establishment gescheitert seien.

Obwohl Fortuyns Partei nach seiner Ermordung durch einen Tierschutzaktivisten schnell auseinander fiel und sich schließlich auflöste, sind seine Themen erfolgreich geblieben. Nach der Ermordung Theo van Goghs, der den Islam in seinem Film „Submission“ beleidigend angegriffen hatte, erreichte die Islamophobie 2004 einen Höhepunkt. Dutzende von Moscheen wurden angegriffen, einige Tage später folgten umgekehrt Angriffe auf christliche Kirchen.²⁹ Seitdem ist die Debatte um den Islam und seine Vereinbarkeit mit Aufklärung und Moderne ein ständiges Thema in den Niederlanden. Der multikulturelle Konsens ist von einer neuen assimilationistischen Stimmung abgelöst worden, geblieben ist aber das Bewusstsein einer besonderen Qualität der Niederlande. Der Vorwurf islamischer Rückständigkeit und Intoleranz wird mit westlicher Freiheit, der Gleichberechtigung der Geschlechter, der Anerkennung der Homosexualität und neuerdings auch der LGBT-Orientierung konfrontiert.

Seit Pim Fortuyns Wahlerfolg wird die niederländische Politik von populistischen Akteuren herausgefordert, die mit xenophoben und islamkritischen Parolen auftreten und sich aggressiv und medienwirksam inszenieren. Als Reaktion ergreifen die Regierungen immer wieder Maßnahmen, die die Zuwanderung einschränken, die Zuwanderer stärker anpassen und die populistische Stimmung beruhigen sollen. Insbesondere geht es um die Reduktion sozialer Leistungen und die ökonomische Aktivierung der Migranten, eine verwestlichende Umerziehung und die Verhinderung des weiteren Zustroms von Gruppen, die als schwer integrierbar eingeschätzt werden. Weitere Maßnahmen sind verpflichtende Integrationskurse und „Integrationsverträge“ mit ökonomischen Sanktionen, erschwerter Zugang zur Einbürgerung, Einschränkung des Zugangs zum rechtlichen und faktischen Asylstatus, die Einschränkung der Familienmigration durch die Heraufsetzung des Heiratsalters und der Einkommensvoraussetzungen und eine kostenpflichtige Sprachprüfung für Einwanderer aus „nichtwestlichen“ Ländern. Immer wieder wurden neue Maßnahmenpakete beschlossen, was die Nachhaltigkeit der politischen Steuerung beeinträchtigt. Begleitet war diese Politik von der Skandalisierung von Moslems und der Forderung, niederländische „Normen und Werte“ müssten verstärkt durchgesetzt werden.

Obwohl seit der Jahrhundertwende ein radikaler Umschlag in der Diskussion erfolgt ist, der früher gepriesene Multikulturalismus ein Unwort geworden ist und nur noch negativ apostrophiert wird, sind die Niederlande in den letzten Jahrzehnten noch einmal zum Vorbild für eine neue Politik geworden – nun mit eher assimilativer Richtung. Sie praktizierten als erstes Land verbindliche Integrationskurse, mit denen Einwanderer die Sprache und die Kultur des Einwanderungslandes erlernen

²⁹ Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie/Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten/Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, Monitor Rassendiscriminatie 2005, Rotterdam 2006.

sollten, einschließlich einer Prüfung des Erfolgs.³⁰ War in der multikulturellen Zeit oft von einer „Erziehung“ der einheimischen Bevölkerung die Rede, so sollen nun die „nichtwestlichen“ Einwanderer „niederländische Werte und Normen“ verinnerlichen.

Zwei Autoren haben die Stimmung in den Niederlanden 1994 als „demokratische Ungeduld“ charakterisiert³¹, für die weitere Entwicklung war das prophetisch. In den letzten Jahren gab es in den Niederlanden mit jedem Regierungswechsel neue Strukturen und Zuständigkeiten für Integration. Begleitet war dies von einem Klima extremer Politisierung. Für die Effektivität und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen war dies eher nachteilig. Der Staatsrat kritisierte, neue Regelungen würden eingeführt, ehe die Wirkung der vorherigen Reformen evaluiert worden sei.³² Ein großer Bericht einer parlamentarischen Untersuchungskommission wurde in der Öffentlichkeit schon verworfen, ehe er veröffentlicht war, weil er der damaligen pessimistischen Stimmungslage im Land nicht entsprach.³³

Asyl, Einwanderung und Integration sind Themen, die in der niederländischen Politik sehr prominent sind. Seit Oktober 2014 führt in den Wahlumfragen fast ununterbrochen die Partij voor de Vrijheid (PVV), deren Parteiführer und einziges Mitglied Geert Wilders ist. 2015 wurde er zum dritten Mal zur niederländischen „Person des Jahres“ gewählt. Er konzentriert sich fast ausschließlich auf Agitation gegen Moslems, Flüchtlinge, Einwanderer und gegen die EU. Nach der Wahlumfrage vom 10. Januar 2016 würde die PVV stärkste Partei werden und 41 von 150 Sitzen im Parlament einnehmen. Die Liberalen würden 18, die Christdemokraten 19 und die Sozialdemokraten nur 9 Sitze bekommen. Zur Zeit ist die PVV mit 12 Sitzen fünftstärkste Partei. Bei den letzten Wahl 2012 erreichte die PVV allerdings nicht die in den Umfragen prognostizierten Werte und war der Wahlverlierer. Die niederländische Parteienlandschaft ist in den letzten Jahren von Wahl zu Wahl stark in Bewegung. Ein Beispiel dafür ist die derzeitige Situation der Christdemokraten, die in früheren Jahrzehnten ähnlich wie in Deutschland die dominierende Partei waren. Sie bekamen 2012 ganze 8,5% der Stimmen.

Wilders tritt für die „Schließung der Grenzen“ und den Austritt aus dem Schengen-System ein, er will wie früher schon Fortuyn keine Moslems mehr ins Land kommen lassen. Die öffentliche Diskussion ist sehr stark von diesen Themen bestimmt und wird immer wieder durch populistische Aufregungen befeuert. Die antiislamischen und xenophoben Gefühle und Parolen finden ein breites Echo und bringen die Regierung immer wieder in eine Verteidigungshaltung. Asyl stand 2015/16 besonders im Mittelpunkt der Diskussion, weil es wegen der Flüchtlingskrise Bedeutung gewonnen hat und weil es im Unterschied zu einigen anderen Migrationsformen rechtlich garantiert ist. Von daher müssen sich Asylpolitik und -verwaltung permanent mit aggressiver Kritik auseinandersetzen und ihre Effizienz und Notwendigkeit nachweisen. Die Kölner Ereignisse zu Silvester 2015/16 haben bei den Populisten in den Niederlanden ein breites Echo gefunden.

Geht man von der politischen Debatte zu einer Analyse der niederländischen Medienlandschaft und ihrer Funktionsweise über, so ist eine Studie zur Berichterstattung der niederländischen Medien

³⁰ Dazu systematisch Ines Michalowski, *Integration als Staatsprogramm. Frankreich, Deutschland und die Niederlande im Vergleich*, Münster 2007.

³¹ Hans Vermeulen/Rinus Penninx (Hg.), *Het democratisch ongeduld*, Amsterdam 1994.

³² Kees Groenendijk, *Kroniek inburgering 2010–2011: van integratiebeleid naar immigratiebeleid*, in: *Asiel- en Migratierecht 2012*, Nr.1, S. 36–48.

³³ *Parlementair onderzoek integratiebeleid 2002–2004*;
http://www.parlement.com/id/vhnnmt7j2wxh/parlementair_onderzoek_integratiebeleid.

2011–2015 besonders interessant. Decker und Scholten³⁴ unterscheiden vier „Master-Frames“: human interest, threat, governance und Wirtschaft. Sie fanden, dass die größte Zahl von Berichten sich auf Themen zu human interest und governance bezieht. Der threat frame umfasste eine ziemlich kleine Zahl an Fällen, diese bekamen aber eine sehr hohe Aufmerksamkeit und hatten hohes Emotionalisierungspotenzial.

Zu den Einstellungen der Bevölkerung gibt es ebenfalls eine faszinierende neuere Analyse, und zwar durch das Sozialkulturelle Planungsbüro (Sociaal en Cultureel Planbureau). In seiner Umfrage-Studie zeigt es, dass die Haltung der niederländischen Bevölkerung gegenüber Moslems in den letzten zehn Jahren toleranter und offener geworden ist³⁵, ohne dass sich das in den politischen Debatten spiegeln würde. Ähnliche Diskrepanzen hatten wir schon in früheren Jahren konstatiert.³⁶ Die konstruktiven Positionen, an denen vielfach in Ministerien und gemäßigten Parteien festgehalten wird, können sich also durchaus auf Einstellungen in der Bevölkerung stützen, auch wenn die Aufregungen im politischen Diskurs und ihre Aktualisierung in Umfragen und Wahlen oft einen anderen Eindruck vermitteln.

Tabelle 2: Niederländische Bevölkerung positiver gegenüber Einwanderung und Toleranz von Moslems (in %)

	2004	2008/09	2012/13	2014/15
Die meisten Moslems haben Respekt für andere	33	41	52	55
Lebensweise von Europäern und Moslems unvereinbar	45	39	44	44
Zu viele Ausländer in den Niederlanden	47	39	32	36

Quelle: SCP 2015, S. 81, Tabelle 3.9.³⁷

2.2 Der Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst IND

Der Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst (*Immigratie- en Naturalisatiedienst IND*) ist für die Regelung aller Einwanderungs- und Einbürgerungsfragen zuständig. Er ist eine Behörde (*agentschap*) des Ministeriums für Sicherheit und Justiz (*Ministerie van Veiligheid en Justitie*) und setzt unter der Verantwortung des Staatssekretärs für Sicherheit und Justiz das Fremdenrecht (*Vreemdelingenwet*) und das Staatsangehörigkeitsgesetz (*Rijkswet op het Nederlanderschap*) um, darunter alle Asylangelegenheiten. Da die Niederlande ein unitarischer Zentralstaat sind, gibt es keine weiteren staatlichen Instanzen.

³⁴ Rianne Dekker/Peter Scholten, *Tsunami of tragedie? Media-aandacht en beeldvorming rond het vreemdelingenbeleid*, Rotterdam 2015; <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/2554-framing-en-narratives-betreffende-nederland-als-immigratieland-2008-2013.aspx#publicatiegegevens>.

³⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *De sociale staat van Nederland 2015*, Den Haag 2015, S. 81; http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/De_sociale_staat_van_Nederland_2015.

³⁶ Anita Böcker/Dietrich Thränhardt, *Paradoxen en paniekattacken*, in: *Migrantenstudies*, 26. Jg. 2010, S. 80–100; Dietrich Thränhardt, *Integrationsrealität und Integrationsdiskurs*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 46–47, 15.11.2010, S. 16–21.

³⁷ Niederländische Formulierungen der Statements: „vindt dat de meeste moslims respect hebben voor anderen. Vindt dat de leefwijze van West-Europeanen en moslims onverenigbaar. Vindt dat er te veel buitenlanders in Nederland wonen.“

In der Selbstdarstellung der Behörde wird hervorgehoben, dass es dabei um klare Regeln, schnelle Prozeduren und eine „objektive Beurteilung der Anträge“ geht („*Snel en zorgvuldig; duidelijke regels; orde procedures; een objectieve beoordeling van de aanvraag*“). Hervorgehoben wird auch, dass Missbrauch und Betrug bekämpft werden. Die Behörde arbeitet computergestützt mit der Polizei, der Militärpolizei (*Koninklijke Marechaussee*), dem Rückführungsdienst (*Dienst Terugkeer en Vertrek*), dem Aufnahmesystem für Asylsuchende (*Centraal Orgaan opvang Asielzoekers*) und dem IOM zusammen.³⁸ Die Registrierung ist effektiv und die Daten werden auch den betroffenen Gemeinden übermittelt. Es gibt keine Parallele zu den Koordinierungsschwierigkeiten in Deutschland, die mit dem „Datenaustauschverbesserungsgesetz“ überwunden werden sollen.³⁹

Die gegenwärtige institutionelle Zuordnung existiert seit der Regierungsbildung nach den Wahlen von 2012. Das Sozialministerium ist für Integration zuständig, das Ministerium für Sicherheit und Justiz für Asyl und Einwanderung. Seit 2010 wurde das Asylverfahren neu konzipiert, um es qualitativ zu verbessern und effektiver zu machen. Unter anderem wurde dabei das 48-Stunden-Verfahren durch das oben geschilderte einwöchige Normalverfahren ersetzt. 2014 fand dazu die zitierte ausführliche Evaluation statt.⁴⁰

Auf Grund der volatilen Situation und der starken Aufladung in der öffentlichen Meinung ist es sehr unsicher, ob die derzeitigen Regelungen im Asylsystem nach den Wahlen von 2017 noch ausreichenden politischen Rückhalt haben werden. Auf den Notfallplan haben wir hingewiesen. Andererseits arbeitet der angesehene Wissenschaftliche Rat für die Regierungsberatung (WRR) sehr konstruktiv an der Formulierung einer Integrationspolitik für die Flüchtlinge. Er hat eine Studie unter dem Titel „Keine Zeit zu verlieren: von der Aufnahme zur Integration von Asilmigranten“ veröffentlicht, in der konkrete Vorschläge für Schritte zur Integration der neuen Flüchtlinge gemacht werden.⁴¹

³⁸ Immigratie- en Naturalisatiedienst, Het werk van de IND; <https://ind.nl/organisatie/Paginas/ind.aspx>.

³⁹ Auskunft Prof. Kees Groenendijk, Universität Nimwegen, 22.01.2016.

⁴⁰ Böcker u. a. (vergl. Fußnote 3).

⁴¹ Godfried Engbersen et al., Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten, WRR-policy brief 4, 16.12.2015; <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/geen-tijd-verliezen-van-opvang-naar-integratie-van-asielmigranten-4/>.

3 Zusammenfassung und Empfehlungen für Deutschland

Die Experimentierfreude in den Niederlanden hat dazu geführt, dass neue Maßnahmen ergriffen wurden, die für eine Diskussion um die Verbesserung der Verfahren auch in Deutschland interessant sind. Die niederländischen Ideen eines strukturierten Verfahrens und der begleitenden Rechtshilfe sind inzwischen auch in der Schweiz aufgegriffen worden und werden dort in modifizierter Weise praktiziert.

Nicht erfolgreich waren die Niederlande trotz der am Anfang zitierten selbstbewussten Aussagen mit der Beschleunigung der Verfahren. Zunächst war der Bearbeitungsstau weit weniger gravierend als in Deutschland, gleichwohl wäre offensichtlich mehr Personal erforderlich gewesen, um die Verfahren rasch durchzuführen. Seit dem zweiten Quartal 2015 wurde der Entscheidungsprozess allerdings stark verlangsamt. Inzwischen ist auch in den Niederlanden ein Bearbeitungsstau aufgelaufen, der auch neue Unterbringungsprobleme aufwirft und zu Bürgerreaktionen führt. Da die Regierung die Daten bisher nicht öffentlich kommuniziert hat und sie nur aus Eurostat-Daten zu ersehen sind, ist die weitere Entwicklung nicht abzusehen. In geringerem Maße als in Deutschland war Ende 2015 auch zu konstatieren, dass ein Bearbeitungsstau einen Anreiz für Antragsteller ohne Erfolgchancen bietet, sich ins Asylverfahren zu begeben. Damit lässt die derzeitige niederländische Regierung anscheinend zu, dass das modellhafte Reformmodell in einen Bearbeitungsstau gerät. Es werden alternative Bearbeitungsmodelle erwogen und rechtlich möglich gemacht, ohne dass sie umgesetzt werden. Insgesamt ergibt sich eine unklare politische Situation, die sicherlich in Zukunft zu weiteren Problemen führen wird.

Auch die Einstellung der Sozialhilfe bzw. die Gewährung reduzierter Nothilfe hatte keinen durchschlagenden Erfolg.

Zukunftsweisend sind dagegen das strukturierte Verfahren und die begleitende Rechtshilfe. Das strukturierte Verfahren erlaubt eine verbesserte Prüfung der Anträge. In Kombination mit der Begleitung durch Rechtsberater wird das Verfahren effizienter und überprüfbarer. Wenn es zu einer Neuordnung der Verfahrensgestaltung in Deutschland kommt, wäre die Berücksichtigung der niederländischen Erfahrungen in diesen Punkten empfehlenswert. Eine Wirkung in Bezug auf eine Entlastung der Asylverfahren von Asylsuchenden, die eher aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen ins Land kommen und einwandern wollen, ist allerdings nur zu erreichen, wenn auch das dritte Element einbezogen wird, mit dem die Niederlande gescheitert sind: zügige Verfahren und ausreichender Personaleinsatz. Mit einer zügigen Abwicklung kann schließlich auch eher erreicht werden, dass eine Rückkehr möglich ist, statt dass nach einem langen Aufenthalt drakonische Mittel angewandt werden. Insofern sind die niederländischen Erfahrungen lehrreich, auch wenn nicht alles gelungen ist, was angedacht war. Für die Diskussion um die Optimierung eines europäischen Asylverfahrens bleiben die niederländischen Erfahrungen und Modelle nach wie vor relevant, auch wenn sie eventuell in Zukunft in der Schweiz konsequenter umgesetzt werden.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Ulrich Kober
Program Director
Programm Integration und Bildung
Telefon +49 5241 81-81598
Fax +49 5241 81-681598
ulrich.kober@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de