

Adresse

Frankfurt am Main, den 08.11.2004

## **Sitzung der Innenministerkonferenz am 18./19. November 2004 in Lübeck**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
anlässlich der Innenministerkonferenz in Kiel möchten wir Ihnen unsere Anliegen bezüglich der Situation der Flüchtlingsgruppen aus Afghanistan, Kosovo, Tschetschenien und dem Irak vortragen. Da sich die Situation in den genannten Staaten nur wenig – jedenfalls nicht zum Besseren – gewandelt hat, möchten wir Sie auf die Argumentationen in unserem Schreiben vom 23. Juni 2004 anlässlich der letzten Innenministerkonferenz in Kiel hinweisen. Nach wie vor halten wir es für erforderlich, dass von Rückführungen abgesehen wird und sinnvolle Aufenthaltsregelungen für die hier lebenden Flüchtlinge erlassen werden. Erneut hinweisen möchten wir Sie auch auf die Notwendigkeit einer allgemeinen Bleiberechtsregelung, nachdem immer deutlicher wird, dass das demnächst in Kraft tretende Zuwanderungsgesetz dazu führen wird, dass die Kettenduldungen in vielen Fällen erhalten bleiben.

### **Flüchtlinge aus Afghanistan**

Die Sicherheitslage für afghanische Staatsangehörige hat sich, so der Lagebericht des Auswärtigen Amtes wie auch andere Quellen, weiterhin landesweit nicht verbessert. Gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen militärischen und politischen Gruppen dauern in vielen Provinzen fort. Weiterhin fehlt es an einem funktionierenden Justizwesen. Damit dauert der Zustand weitgehender Rechtlosigkeit des Einzelnen an.

Die weitgehend ohne Störungen verlaufenen Wahlen sind ein positives Zeichen, auf eine Stabilisierung des Landes in absehbarer Zeit deuten sie indes nicht. Die katastrophale Lage der Menschenrechte in den Regionen, die zum Einflussbereich der Karsai-Regierung gehören, wurde bereits in der Vergangenheit vom Auswärtigen Amt weitgehend ausgeblendet.

Eine Delegation von amnesty international hat vor kurzem darauf hingewiesen, dass die geplante Entwaffnung der einzelnen regionalen Warlords sowie der politischen und ethnischen

Fraktionen nicht vorankommt und ethnische und religiöse Minderheiten vor Verfolgung und Binnenvertreibung genauso wenig geschützt sind wie in der Vergangenheit.

Auch weiterhin gilt unsere Kritik, dass das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in seinen Entscheidungen der diffizilen Lage in Afghanistan nicht gerecht wird. Überwiegend schematische Entscheidungen kulminieren in der Einstufung Kabuls als inländische Fluchtalternative beziehungsweise Aufenthaltsoption für Rückkehrer. Kabul, nach wie vor überfordert mit der Aufnahme eines Großteils der zurückkehrenden Flüchtlinge aus den Nachbarstaaten, kann nicht die Rolle eines Auffangbeckens für alle Rückkehrer haben, die nicht an ihre Heimatorte zurückkehren können.

Die letzten Innenministerkonferenzen haben sich nicht auf eine Bleiberechtsregelung für afghanische Staatsangehörige verständigen können. Im Gegenteil: Bei der letzten Sitzung am 7./8. Juli 2004 wurde, ohne dass die Voraussetzungen vorlagen, beschlossen, Maßnahmen zur Rückführung afghanischer Flüchtlinge einzuleiten. Wir erneuern unsere Kritik an einer Politik, die afghanische Flüchtlinge über Jahre hinweg von ihnen zustehenden Rechten abgeschnitten hat. Die Tatsache, dass nach wie vor viele afghanische Flüchtlinge trotz langer Aufenthaltsdauer nur über eine Duldung oder eine Aufenthaltsbefugnis verfügen und damit über ihre Rückführung noch ernstlich debattiert werden kann, ist Folge einer Politik und Rechtsprechung, die vielen der Betroffenen über Jahre hinweg den gebotenen Status vorenthalten hat. Die Zahl derjenigen afghanischen Staatsangehörigen, bei denen eine tatsächliche Rückführung in überschaubarer Zeit in Frage kommt und ausländerrechtlich möglich ist, ist vergleichsweise gering. Wir sprechen uns deshalb erneut dafür aus, sich auf eine Politik zur Förderung freiwilliger Rückkehr und die gleichzeitige Einräumung eines großzügigen Bleiberechts unter Anknüpfung an das Kriterium der Aufenthaltsdauer zu konzentrieren.

### **Flüchtlinge aus dem Kosovo**

Die Situation im Kosovo ist nach übereinstimmender Einschätzung aller Medien auch nach den Wahlen gefährlich instabil. Die Sicherheitslage für Angehörige von Minderheiten ist seit den Unruhen vom März 2004 mit ihrem Pogromcharakter nicht besser geworden. Die Problemdarstellung des Reports der International Crisis Group (ICG) vom 22. April 2004 trifft weiterhin zu.

Bereits am 28. Mai 2004 hatte der Ombudsmann des Kosovo den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der UN für das Kosovo aufgefordert, angesichts der Sicherheitslage eine Lösung für die ethnischen Minderheiten im Kosovo zu finden, der ihren Schutz in Drittländern einschließe, weil sie im Kosovo keinen Schutz finden könnten.

Wir bitten Sie erneut, vor diesem Hintergrund, die zwangsweise Rückführung ethnischer Minderheiten in das Kosovo nicht weiter ins Auge zu fassen und die Angehörigen dieser Minderheiten nicht mehr zu einer „freiwilligen“ Ausreise zu nötigen und, da sich die Lage für diese Personengruppen im Kosovo in absehbarer Zeit nicht verbessern wird, eine Bleiberechtsregelung zu beschließen, die ihnen die Möglichkeit zu einer Lebensplanung verschafft.

Vor dem Hintergrund der weiteren prekären Sicherheits- und Menschenrechtssituation für die Angehörigen ethnischer Minderheiten unterstützt PRO ASYL die Forderung der Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, abweichend von der bisherigen Beschlusslage der Innenministerkonferenz ein Bleiberecht einzuräumen.

Wir möchten Sie anlässlich der Innenministerkonferenz auch nochmals bitten, beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge auf eine der Rechts- und Faktenlage entsprechende veränderte Bundesamtspraxis hinzuwirken. Die eingeleiteten Widerrufsverfahren tragen – nicht nur im Falle von Kosovoflüchtlern – den Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention und des deutschen Asylverfahrensgesetzes (§ 73 Abs. 1 S. 3 AsylVfG) selten Rechnung. Traumatisierte Menschen, vergewaltigte Frauen, heimatlos gewordene Kinder und Angehörige von Minderheiten haben berechtigte Furcht vor einer Rückkehr, selbst wenn sie nicht erneut in der Gefahr stehen, Opfer vergleichbarer Menschenrechtsverletzungen zu werden. Ist ihnen die Rückkehr nicht zumutbar, dann darf der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht widerrufen werden.

Hinsichtlich der Problemgruppe der traumatisierten Flüchtlinge aus dem Kosovo kritisieren wir die vom Deutschen Verbindungsbüro in Pristina häufig vertretene Auffassung, Traumatisierung und schwere psychische Erkrankungen seien im Kosovo behandelbar. Dies widerspricht nicht nur seriösen Quellen zu Behandlungsmöglichkeiten und –kapazitäten sondern lässt auch außer Acht, dass Ursache der in Rede stehenden Traumata schwere Menschenrechtsverletzungen gewesen sind. Mit der Abschiebung werden die Betroffenen einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt.

### **Flüchtlinge aus dem Irak**

Die Lage im Irak ist von Instabilität, einer Vielzahl von Anschlägen in großen Teilen des Landes und von der Unfähigkeit des alliierten Militärs und der Übergangsregierung gekennzeichnet, Schutz auch nur in Teilen des Landes zu gewährleisten. Die weitere Entwicklung wird von vielen Medien und Nichtregierungsorganisationen pessimistisch eingeschätzt. Die in den Lageberichten des Auswärtigen Amtes genannten Rückkehr – und Rückführungshindernisse bestehen weiterhin. Kein westlicher Staat schickt bisher Iraker zwangsweise zurück.

Wir gehen davon aus, dass die Innenministerkonferenz keine Beschlüsse zur Rückführung irakischer Staatsangehöriger fassen wird.

Nach wie vor problematisch ist die Tatsache, dass in großem Stil Widerrufsverfahren in Irakkfällen eingeleitet werden. Regelmäßig übersehen wird dabei in den Fällen, in denen Vorverfolgungstatbestände vorgelegen haben, dass nach § 73 Abs. 1 S. 3 AsylVfG bzw. Artikel 1 c Nummer 5 GFK zu prüfen ist, ob die dem Widerruf zugrunde liegenden Veränderungen grundlegender Natur sind und sich die Lage im Land so konsolidiert hat, dass der Flüchtling tatsächlich den Schutz seines Herkunftslandes in Anspruch nehmen kann. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge behauptet, Widerrufsverfahren würden nur in Fällen eingeleitet, in denen solche Vorverfolgungstatbestände nicht vorliegen. Nach unseren Feststellungen trifft dies nicht zu. Bei der aktuellen Bundesamtspraxis handelt es sich um einen fortgesetzten und systematischen Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention, da in den genannten Fällen die Voraussetzungen für den Widerruf der Flüchtlingseigenschaft nicht vorliegen. Die Innenministerkonferenz ist für diese Bundesamtspraxis mit verantwortlich, da ausweislich einer Protokollnotiz zu den Beschlüssen der Sitzung vom 21. November 2003 die Innenminister von 11 Bundesländern die Einleitung von Widerrufsverfahren gefordert haben. Wir erwarten von der Innenministerkonferenz eine deutliche Absage an die Praxis des Bundesamtes und ein Bekenntnis zur gesetzeskonformen Anwendung von § 73 Abs. 1 S. 3 AsylVfG, bzw. Artikel 1 c Nummer 5 GFK. Wir fordern die Innenministerkonferenz auf, die Ausländerbehörden unverzüglich anzuweisen, dem Bundesamt keine Fälle anerkannter irakischer Flüchtlinge zum Zweck der Einleitung von Widerrufsverfahren vorzulegen.

Da die noch mal drastisch verschlechterte Lage im Irak eine Rückführung irakischer Flüchtlinge kurz- und mittelfristig nicht möglich macht, erneuern wir unsere Forderung an die Innenministerkonferenz, irakischen Flüchtlingen einen sicheren Aufenthaltsstatus einzuräumen. Die Betroffenen im Zustand der Duldung zu belassen oder sie durch Widerrufsverfahren erst dorthin zu drängen, ist keine vertretbare Alternative und läuft dem parteiübergreifend erklärten Ziel, Kettenduldungen künftig abschaffen zu wollen, zuwider.

### **Flüchtlinge aus Tschetschenien**

Die Innenministerkonferenz hat auf ihrer letzten Sitzung die bedauerliche Praxis, aufenthaltsrechtliche Fragen dieser Personengruppe regelmäßig nicht zu behandeln, fortgesetzt und es vorgezogen, zur Menschenrechtslage in Tschetschenien zu schweigen. Wie bedauern es sehr, dass die Innenministerkonferenz bisher keine Dringlichkeit erkennen konnte, sich mit der Schutzbedürftigkeit von tschetschenischen Flüchtlingen auseinander zusetzen. Die Lage von Angehörigen der tschetschenischen Minderheit in der Russischen Föderation hat sich auch in den letzten Monaten nicht verbessert. Eine sichere Aufenthaltsmöglichkeit ist für die Mehrheit der tschetschenischen Flüchtlinge in der Russischen Föderation nicht gegeben.

Trotz einer leicht verbesserten Entscheidungspraxis des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge erhalten viele Tschetschenen, die des internationalen Schutzes bedürfen, abweichend von der Praxis einiger anderer europäischer Staaten diesen in Deutschland nicht.

Die Bundestagsfraktion der FDP hat sich mit einem Antrag vom 20. Oktober 2004 (BT Drucksache 15/3945) für eine umfassende Tschetschenieninitiative der Bundesregierung und eine veränderte Kaukasuspolitik eingesetzt. Der Antrag verzichtet auch nicht darauf, die Konsequenzen aus der Beschreibung der katastrophalen Menschenrechtslage für Flüchtlinge zu ziehen, die in Deutschland Zuflucht gesucht haben. Aufgerufen werden die Regierungen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unter anderem dazu, den tschetschenischen Flüchtlingen ein Bleiberecht zu gewähren und keine Abschiebungen nach Russland durchzuführen, weil aufgrund der Diskriminierung von Tschetschenen in Russland keine Binnenfluchtmöglichkeit besteht.

Dies entspricht den Feststellungen vieler Nichtregierungsorganisationen. Auf den umfassenden Bericht der Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) vom 24. Mai 2004, der sich auch mit der Frage der innerstaatlichen Fluchtalternative in anderen Teilen der Russischen Föderation, der Praxis russischer Zwangsrepatriierungspolitik und der Registrierungspraxis beschäftigt, haben wir anlässlich der letzten Innenministerkonferenz bereits hingewiesen.

Wir bitten Sie, dafür einzutreten, dass sich die kommende Innenministerkonferenz mit der Situation in Tschetschenien befasst, Abschiebungen tschetschenischer Flüchtlinge ausgesetzt und dies in eine bundeseinheitliche und rechtsverbindliche Schutzregelung umgesetzt wird.

### **Bleiberechtsregelung**

Die Staatsangehörigen der in diesem Schreiben genannten Herkunftsstaaten und –Regionen befinden sich aufgrund der dortigen Lage weiterhin in einer besonders schwierigen Situation, die sich kurzfristig nicht ändern wird. Dies anzuerkennen und nicht einseitig auf die künftige Eröffnung zwangsweiser Rückführungsmöglichkeiten zu hoffen, die sich entweder nicht in

größeren Umfang realisieren lassen oder unvermeidbare Härten beim Vollzug mit sich bringen würden, ist aus unserer Sicht die Forderung der Stunde an die kommende Innenministerkonferenz.

Aus unserer Sicht spricht dies auch für die Einräumung eines dauerhaften Bleiberechts, nachdem immer deutlicher wird, dass das in Kürze in Kraft tretende Zuwanderungsgesetz für einen Großteil der Betroffenen keine Lösung bringt und sich abzeichnet, dass durch die Praxis übereilt und völkerrechtswidrig eingeleiteter Widerrufsverfahren beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge neue Kettengeduldete „nachwachsen“ werden, wenn dem nicht Einhalt geboten wird.

Auch die Härtefallregelung des Zuwanderungsgesetzes ist nicht geeignet, den Großteil der Fälle zu lösen, da sie – obwohl das Gesetz keine Definition des Härtefalls beinhaltet – naturgemäß an individualisierbaren Härten ansetzt, die sich aus der Vielzahl gleichgelagerter Fälle herausheben und von der künftig zuständigen Stelle unter realistischer Einschätzung der Kapazitäten auch bearbeitet werden können. Unsere gemeinsam mit Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und anderen gesellschaftlichen Gruppen vertretenen Vorschläge für eine Bleiberechtsregelung, die im Wesentlichen an der Länge des Aufenthaltsrechts anknüpft und breite Unterstützung genießt, sind Ihnen bekannt.

### **Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention der Vereinten Nationen**

Die letzte Innenministerkonferenz in Kiel hat sich mit diesem Thema befasst und ihre Unterstützung bezüglich des präventiven Charakters des Zusatzprotokolls zum Ausdruck gebracht. Zur Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls ist es indes bislang nicht gekommen, obwohl sich die Bundesregierung auf internationaler Ebene für die Verabschiedung des Zusatzprotokolls eingesetzt hatte. Spätestens seit dem Fall Daschner geht es nicht mehr nur um die Vorbildfunktion der raschen Zeichnung und Ratifizierung sondern auch um die Einrichtung innerdeutscher Präventionsmechanismen gegen Folter und Misshandlung, wie sie das Zusatzprotokoll im Rahmen des Präventionsmechanismus vorsieht. Wir fordern die Innenministerkonferenz deshalb auf, ihre Zustimmung zur Unterzeichnung und Ratifikation des Zusatzprotokolls zu geben und sich für die Einrichtung eines strukturell unabhängigen und ausreichend ausgestatteten Präventionsmechanismus in Deutschland einzusetzen.

Wir möchten Sie bitten, unsere Anliegen im Rahmen Ihrer Beratungen bei der Innenministerkonferenz in Lübeck zu berücksichtigen. Über die entsprechenden Beschlussfassungen würden wir uns freuen.

Mit freundlichen Grüßen

Bernd Mesovic  
Stellvertretender Geschäftsführer