



**Stellungnahme zum  
„Zehnten Bericht der Bundesregierung über ihre  
Menschenrechtspolitik“**

Öffentliche Anhörung am 20. März 2013  
im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe  
des Deutschen Bundestages

von Günter Burkhardt  
Geschäftsführer von PRO ASYL

[www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)  
[gb@proasyl.de](mailto:gb@proasyl.de)

## **Stellungnahme von PRO ASYL zum 10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik**

Günter Burkhardt

### **I. Vorbemerkung**

Am 24. Oktober 2012 veröffentlichte die Bundesregierung den „10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in dem Zeitraum vom 1. März 2010 bis zum 29. Februar 2012“ (BT-Drucksache 17/11250). PRO ASYL dankt für die Möglichkeit, zum Bericht Stellung zu nehmen.

Der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung greift viele zentrale Menschenrechtsthemen auf. PRO ASYL bedauert es sehr, dass das Netzwerk deutscher Menschenrechtsorganisationen, das Forum Menschenrechte, in dem sich rund 50 Menschenrechtsorganisationen zusammengefunden haben, im Unterschied zu den Vorjahren zu dieser Anhörung nicht eingeladen wurde. Es wäre hilfreich, wenn aus der Sicht verschiedener Organisationen die menschenrechtlichen Handlungsfelder analysiert würden.

Der Umgang mit Flüchtlingen ist eine zentrale menschenrechtliche Herausforderung, die sowohl die Innenpolitik als auch die Außenpolitik betrifft. Der Schutz von Flüchtlingen ist eine Herausforderung für verschiedene Ressorts der Bundesregierung.

PRO ASYL begrüßt, dass durch die Struktur des Menschenrechtsberichts eine entscheidende Lücke geschlossen wird, die wir in den Vorjahren kritisiert hatten. Das Zusammenwirken von Innenpolitik und Außenpolitik und das Handeln Deutschlands in der Europäischen Union werden umfassend dargestellt.

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung grundsätzlich einen „Aktionsplan Menschenrechte“ formuliert. Der „Aktionsplan Menschenrechte“ soll die Menschenrechtsprioritäten der Bundesregierung für die Jahre bis 2014 darstellen (Seite 244).

Im „Aktionsplan Menschenrechte“ wird formuliert: „Die Bundesregierung bekennt sich zur Universalität der Menschenrechte, zur Rechtsstaatlichkeit und zur Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen, betrachtet Menschenrechtspolitik als eine alle Aspekte der Politik durchziehende Querschnittsaufgabe.“

Ein solcher Plan setzt voraus, dass eine Analyse erfolgt, was die zu behebenden Probleme sind. Hier kommen wir zum zentralen Defizit des 10. Berichts der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Ein Aktionsplan sollte das zu lösende Problem schildern und darauf abzielend die zu ergreifenden Maßnahmen beschreiben. In dem rückblickenden Teil des Berichts, der sich auf den Zeitraum 1.3.2010 bis 19.2.2012 bezieht, müsste aus unserer Sicht genauso vorgegangen werden. In weiten Teilen referiert der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung jedoch Gesetze und Verordnungen, ohne dass das zu lösende Problem beschrieben wird und ohne dass die ergriffenen Maßnahmen reflektiert werden im Hinblick auf ihre Wirkung. Der Bericht ist umfangreich und bleibt zugleich an vielen Stellen inhaltsleer.

### **II. Der Antifolterausschuss der Vereinten Nationen und die Rezeption im Menschenrechtsbericht**

Wir möchten dies konkretisieren:

Der Menschenrechtsbericht erwähnt in einem Absatz auf Seite 6 den Bericht des Antifolterausschusses der Vereinten Nationen und die Schlussfolgerung vom 8. November

2011. Der Bericht informiert allerdings nicht über den Inhalt der Kritik des Antifolterausschusses der Vereinten Nationen an der Bundesrepublik Deutschland. Die Aussage „die in den Schlussfolgerungen enthaltenen Kritikpunkte werden Gegenstand des innerstaatlichen ‚Follow-Up-Prozesses sein““ erweist sich im Nachhinein gesehen als eine bloße Ankündigung.

### **Die Kritikpunkte im CAT**

Der Ausschuss gegen Folter der Vereinten Nationen, der in Umsetzung des UN Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe eingerichtet wurde, hat in seinen abschließenden Bemerkungen am 25. November 2011 letzten Jahres Empfehlungen an die Bundesregierung abgegeben. Einige davon betreffen die medizinische und psychologische Begutachtung von ausreisepflichtigen Asylbewerbern und Abschiebehäftlingen in Gewahrsamseinrichtungen und die Inhaftierung von irregulär Einreisenden, darunter viele Dublin-Fälle. Diese Empfehlungen fallen in den Aufgabenbereich von Bund und Ländern.

- Der Ausschuss zeigt sich besorgt darüber, dass nach § 34a Abs. 2 des deutschen Asylverfahrensgesetzes die Einlegung eines Rechtsmittels in Dublin-Verfahren keine aufschiebende Wirkung für die angefochtenen Entscheidungen hat. Der Ausschuss empfiehlt deswegen, die Bestimmungen des Asylverfahrensgesetzes, die eine aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln gegen Entscheidungen zur Überstellung eines Asylbewerbers in ein anderes Dublin II-Land ausschließen, aufzuheben (Empfehlung 22).
- Der Ausschuss ist außerdem besorgt, dass die überwiegende Mehrheit der Betroffenen in den sogenannten „Dublin-Fällen“ nach wie vor sofort im Anschluss an ihre Einreise in Gewahrsamseinrichtungen der Länder untergebracht wird, in einigen Fällen für lange Zeiträume. In Empfehlung 24 legt er Deutschland nahe, die Inhaftierungen und die Dauer der Haft zu begrenzen.
- Der Ausschuss zeigt sich besorgt darüber, dass es in den meisten Bundesländern kein Verfahren dafür gibt, besonders schutzbedürftige Asylbewerber, wie beispielsweise traumatisierte Flüchtlinge, zu erkennen. Das liege – so der Ausschuss – auch daran, dass bei der Ankunft in Gewahrsamseinrichtungen, abgesehen von Tuberkulosetests, keine medizinische Untersuchung und keine systematische Überprüfung auf psychische Erkrankungen oder Traumatisierungen vorgeschrieben sind. Er legt Deutschland deshalb in Empfehlung 24 b dringend nahe, alle Asylbewerber, einschließlich der „Dublin- Fälle“, von unabhängigen und qualifizierten Fachkräften medizinisch untersuchen zu lassen sowie sie systematisch auf psychische Erkrankungen und Traumatisierungen zu überprüfen sobald diese in Gewahrsamseinrichtungen der Länder eintreffen.

Einige der im Forum Menschenrechte zusammengeschlossenen Organisationen hatten auf dieses Manko bereits im Zusammenhang mit der Aufnahmeleitlinie ( RL 2003/9/EG des Rates vom 27. 1.2003) hingewiesen und die Einrichtung einer Screeningstelle gefordert, die Asylsuchende, unabhängig von einer Inhaftierung, direkt nach der Einreise untersucht, so dass Opfer von Folter und Traumatisierte überhaupt erkannt und ihnen in der Folge die in § 6 Abs. 2 AsylbLG vorgesehenen speziellen Leistungen zu teil werden können. Es ist nicht ausgeschlossen, dass durch das Fehlen einer solchen Screeningprozedur heute traumatisierte und besonders schutzbedürftige Personen während des Asylverfahrens nicht erkannt und somit einer adäquaten Behandlung nicht zugeführt werden. Unter Umständen kommen manche von ihnen in Abschiebungshaft oder werden sogar abgeschoben.

- Im Rahmen seiner Empfehlung 29a) regt der UN Ausschuss gegen Folter an, sicherzustellen, dass alle Mitarbeiter staatlicher Stellen, die mit der Untersuchung und Dokumentation von Folter zu tun haben, regelmäßig zum Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer,

unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Istanbul-Protokoll) geschult werden. Dabei soll nicht nur die Erkennung körperlicher, sondern vor allem auch psychischer Folgen von Folter thematisiert werden. In ihrer Antwort 7 bestätigt die Bundesregierung auf Fragen des UN Antifolter-Ausschusses im Rahmen der list of issues (Reply by the German Federal Government to the list of issues (CAT/C/DEU/Q/5) to be considered during the examination of the fifth report of Germany (CAT/C/DEU/5)), dass die Ländervertreter vor der Übergabe eines Ausländers an die Bundespolizei eine medizinische Untersuchung zu veranlassen haben, um abzuklären inwieweit irgendwelche Anzeichen für ein Gesundheitsrisiko oder ein anderes Risiko bestehen, das Einfluss auf die Abschiebung haben könnte. Eine solche Untersuchung muss den speziellen Focus auf eine mögliche Posttraumatische Belastungsstörung (PTBS) richten. Solange die Existenz einer Posttraumatischen Belastungsstörung nicht ausgeschlossen werden kann, darf eine Abschiebung auf dem Luftwege nicht stattfinden.

Auf der Basis eines Curriculums der Bundesärzte- und Bundespsychotherapeutenkammern werden seit 2003 in Landesärzte- und Landespsychotherapeutenkammern Fortbildungen für ärztliche und psychologische Psychotherapeuten und Fachärzte zur „Begutachtung psychisch reaktiver Traumafolgen in aufenthaltsrechtlichen Verfahren, SBPM“ durchgeführt. Diese Gutachtenstandards umfassen auch – wie vom UN Ausschuss gegen Folter gefordert – den psychologischen Teil des Istanbul Protokolls.

Für die Begutachtungen im Rahmen der Abschiebungshaft und Abschiebung bietet es sich an, diese speziell fortgebildeten Ärzte und Psychologen zu beauftragen.

- In der 27. Empfehlung schließt sich der UN Ausschuss gegen Folter der Empfehlung der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz an, die dazu riet, unbegleitete Minderjährige vom Flughafenverfahren auszunehmen. Das Forum Menschenrechte setzt sich für eine grundsätzliche Abschaffung des Flughafenverfahrens ein, weil die verkürzten Rechtsmittelfristen und der Einfluss der belastenden Unterbringungssituation am Flughafen auf die Betroffenen die Fehleranfälligkeit der Asylentscheidung des Bundesamts unserer Einschätzung nach grundsätzlich erhöht. Dem Ausschuss ist allerdings insofern zuzustimmen, als dass dies in gesteigertem Maße für unbegleitete Minderjährige gilt, die durch die Unterbringungssituation unter Umständen noch stärker beeinträchtigt sind und denen eine Vorbereitung auf die Anhörung in kurzer Zeit noch schwerer fallen wird als erwachsenen Asylsuchenden. Wir begrüßen demnach die Empfehlung, wenigstens unbegleitete Minderjährige vom Flughafenverfahren auszunehmen und ihnen direkt die Einreise und die Durchführung eines regulären Verfahrens zu ermöglichen.
- Das Forum Menschenrechte hatte in seiner Stellungnahme zum 10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik am 12. März 2013 darauf hingewiesen, dass auch an anderer Stelle Handlungsbedarf besteht. Die notwendige finanzielle personale Aufstockung der nationalen Stelle zur Verhütung von Folter ist nicht erfolgt. Es ist deshalb fast unmöglich, die Verpflichtung aus dem Zusatzprotokoll zum UN Übereinkommen gegen die Folter umzusetzen. Ein Staat, der für sich in Anspruch nimmt, bei der Verwirklichung einer menschenrechtsorientierten Politik auch im europäischen Vergleich weit vorne zu stehen, ist die Unterausstattung des nationalen Präventionsmechanismus schwer begründbar. Es ist inadäquat, tausende von Gefängnissen, Polizeistationen, Abschiebehäftzellen, geschlossene Psychiatrien fast ausnahmslos durch die Arbeit ehrenamtlicher Expertinnen und Experten zu kontrollieren. Präventionswirkungen und Präsenz hängen eng zusammen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Ernsthaftigkeit des Bemühens der Bundesregierung, im Menschenrechtsbereich präventiv durch die Einrichtung von Monitoring Mechanismen zu wirken. Im Zeitraum bis 2014 stellt sich die Frage unweigerlich im Zusammenhang mit der notwendigen Einrichtung eines Monitoringmechanismus für Abschiebungen. Die Erfahrungen existierender Abschiebungsbeobachtungen an mehreren deutschen Flughäfen sind überwiegend

positiv, fallen jedoch inzwischen hinter das zurück, was andere EU-Staaten inzwischen im Rahmen des Abschiebungsmonitorings zu tun bereit sind.

**Diese wichtigen Kritikpunkte des Antifolterausschusses der Vereinten Nationen finden sich nicht im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung. Zentrale Empfehlungen wurden bislang in Deutschland nicht umgesetzt. Auch dem „Aktionsplan Menschenrechte“ ist nicht zu entnehmen, dass eine Umsetzung beabsichtigt ist.**

### **III. Zentrale flüchtlingspolitische Herausforderungen aus Sicht von PRO ASYL und der Menschenrechtsbericht**

Ein „Aktionsplan Menschenrechte“ für die Jahre 2012 – 2014 muss auf einer ernsthaften Analyse der zu lösenden Probleme basieren. Im Folgenden stellen wir exemplarisch einige Elemente einer solchen Analyse dar und nehmen dabei Bezug auf defizitäre Aspekte des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung. Aus unserer Sicht muss im Vordergrund die Benennung des zu lösenden Problems stehen, vor dessen Hintergrund die bisher ergriffenen Maßnahmen zu bewerten sind.

Im aktuellen Menschenrechtsbericht der Bundesregierung werden über viele Seiten hinweg Gesetze und Verordnungen referiert sowie auf Maßnahmen der Bundesregierung hingewiesen. An deren Bezug auf die jeweiligen Problembereiche fehlt es jedoch insbesondere im Bereich der Innenpolitik an Aktionen.

#### **III.1. Menschenrechte an Europas Grenzen**

Gemäß der Vorbemerkung will der Bericht „Innenpolitische Vorgänge mit menschenrechtlicher Relevanz ausführlich darstellen und die innerstaatliche Umsetzung der von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsabkommen näher erörtern.“ (Seite 2) PRO ASYL begrüßt, dass in diesem Bericht der Anspruch eines umfassenden Ansatzes formuliert wird. Zu bemängeln ist, dass es in vielen Bereichen einen Gegensatz gibt zwischen der Realität und den Darstellungen.

Im Bericht werden auf Seite 13 die Veränderungen bei der Weiterentwicklung der Frontex-Verordnung dargestellt. Im Bericht heißt es: „Seit Bestehen der Agentur wird der Beachtung der Grund- und Menschenrechte, insbesondere während der Einsatzaktivitäten, besondere Bedeutung beigemessen.“ Es wird des Weiteren dargelegt, dass die Weiterentwicklung der Frontex-Verordnung der Agentur vorschreibt, Aktivitäten bei Verstößen gegen die Grund- und Menschenrechte auszusetzen oder zu beenden.

In dem Bericht wird jedoch an keiner Stelle untersucht, wie die tatsächliche menschenrechtliche Situation an und vor Europas Grenzen ist. Der Bericht bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. März 2010 bis 29. Februar 2012. Es sei daran erinnert, dass im November 2011 der Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses Tom Koenigs die menschenrechtswidrigen Zustände an der griechisch-türkischen Grenze untersuchte. Zum gleichen Zeitpunkt waren dort deutsche Beamte im Rahmen eines Frontex-Einsatzes. Auf Initiative Deutschlands und anderer EU-Staaten wurde in Griechenland die Grenzüberwachung verstärkt, sodass es aktuell für Flüchtlinge kaum noch möglich ist, auf dem Landweg die türkisch-griechische Grenze zu überschreiten. Mit Infrarotkameras, Metallzaun, einer technischen Überwachung der Grenze werden die Grenzen soweit abgeriegelt, dass es kaum noch möglich ist, sie ohne große Gefahren zu überschreiten. Unverändert gibt es Berichte von einer menschenrechtswidrigen Behandlung von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten. Verschiedene Gerichte, darunter auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, haben wiederholt die menschenrechtswidrigen Zustände in Griechenland kritisiert, die Bundesregierung hat ihrerseits einen Rücküberstellungsstopp nach Griechenland im Rahmen der Dublin-Überstellungen erlassen. Hingegen ist uns keine Initiative bekannt, die zum Ziel hat, die Menschenrechtsfrage an Europas Grenzen zu thematisieren und ggf. einen Frontex-Einsatz zu beenden. Im Gegenteil: Die Europäische Union verstärkt ihre Grenzsicherungsbestrebungen durch Aufbau des Überwachungsprogramms Eurosur. Dabei spielen Großdatenbanken und

Überwachung eine entscheidende Rolle. Schon heute wird kein Visum für die EU ohne Abfrage des Schengener Informationssystem (SIS) erteilt, das Fahndungsdaten und Einreiseverbote enthält. Dies soll durch ein Entry-Exit-System ergänzt werden, das Ort und Datum der Einreise sowie Dauer des Aufenthalts erfasst. So sollen Overstayer identifiziert und abgeschreckt werden. Die Kommission will die Grenzen stärker dadurch überwachen lassen, dass mit dem Europäischen Grenzüberwachungssystem Eurosur Überwachungssysteme gestärkt werden. Mit Satelliten und unbemannten Flugzeugen sollen Migrationsbewegungen überwacht werden.

Die Menschenrechte gelten auch an den Außengrenzen der Europäischen Union. Die Realität sieht anders aus. Tausende sterben an den Grenzen der Europäischen Union. Demütigungen, Misshandlungen bis hin zu illegalen Zurückweisungen an den Grenzen sind vielfach dokumentiert. Nach den Pressemeldungen, die im Internetblog „Fortress Europe“ dokumentiert sind, kam es an den Europäischen Grenzen seit 1988 zu über 18.000 Toten und Vermissten – Dunkelziffer unbekannt. Auch jenseits ihrer Außengrenzen wirkt die Europäische Union auf Drittstaaten wie beispielsweise die Türkei ein, Menschen auf ihrem Weg nach Europa abzufangen und von der Einreise in die EU abzuhalten. Unter dem Begriff der „Externen Dimension“ werden von der EU Konzepte entwickelt, die den Verbleib von Flüchtlingen und Migranten in ihren Herkunftsregionen zum Ziel haben. Dabei spielt die Einbindung von Transitstaaten eine zentrale Rolle - unter anderem durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen. Die Türkei ist gegenwärtig für Schutzsuchende vor allem aus Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Somalia und Eritrea das wichtigste Transitland auf dem Weg nach Europa. In Aufnahmelagern an der Grenze oder in Satellitenstädten weit ab von der türkischen Gesellschaft warten diese Menschen ohne Schutz und Hilfe oft jahrelang darauf, in ein Aufnahmeland in der Europäischen Union einreisen zu können.

Statt anerkannten Flüchtlingen in gemeinsamen, großzügigen internationalen Anstrengungen z. B. über das UNHCR-Resettlement-Programm ein Leben in Sicherheit und Würde zu ermöglichen, drängt die EU auf die Inkraftsetzung eines Rückübernahmeabkommens mit der Türkei, das seit Februar 2011 unterschriftsreif ist. Es sieht vor, dass ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige, die über die Türkei in die EU eingereist sind, in die Türkei zurückgeschoben werden können.

Die Verantwortung der Staaten der Europäischen Union, die Menschenrechte zu beachten, endet nicht an ihren Außengrenzen. Dies hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) am 23. Februar 2012 klargestellt. Er hat entschieden, dass die Zurückweisung von Flüchtlingen auf Hoher See nach Libyen durch die italienische Küstenwache mit der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht vereinbar ist. Das Urteil hat Konsequenzen für die EU-Mitgliedstaaten, die Institutionen und für FRONTEX.

#### **Menschenrechtliche Fragestellung:**

- Wie können Flüchtlinge nach einer solchen Vorverlagerung der Grenzkontrollen in Europa Schutz erhalten?
- Wie kann Flüchtlingen ein gefahrenfreier Zugang in die Europäische Union ermöglicht werden?
- Wie wird sichergestellt, dass es bei Maßnahmen der Grenzsicherung nicht zu Menschenrechtsverletzungen kommt?
- Ist es mit dem Leitbild, Flüchtlinge zu schützen, vereinbar, die Grenzsicherung vorzuverlagern auf Transitstaaten wie die Türkei, Libyen, Tunesien u.a. Staaten in Nordafrika, die z.T. die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet haben oder sie de facto nicht beachten?
- Wird ein jährliches Aufnahmekontingent von derzeit 300 schutzbedürftigen Flüchtlingen für ausreichend erachtet?

Im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung fehlt sowohl eine Analyse des Problems als auch eine Erörterung von geeigneten Maßnahmen.

### **III. 2. Flüchtlinge im Dublin-Verfahren und die Menschenrechte Problemanalyse**

Im Menschenrechtsbericht formuliert die Bundesregierung auf S. 54 „Menschenrechte sind die Grundlage für die Politik und Gesetzgebung zu Migration und Asyl.“ Auf Seite 56 heißt es: „In Deutschland wird der Flüchtlingsschutz und der Schutz vor sonstigen Gefahren für Leib, Leben oder die persönliche Freiheit im Herkunftsland durch das Asylrecht nach Art. 16a GG, die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und die im Aufenthaltsgesetz vorgesehenen Abschiebungsverbote gewährleistet.“

Diese Aussagen stehen apodiktisch im Bericht – ein Vergleich mit der Realität in Deutschland findet nicht statt.

Derzeit wird rund ein Drittel der Asylanträge von deutschen Behörden gar nicht inhaltlich geprüft. Stattdessen wird lediglich festgestellt, dass ein anderer EU-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist und folglich eine „Überstellung“ in den betreffenden Staat angeordnet. Grundlage ist die so genannte Dublin II-Verordnung. Besonders problematisch sind derzeit Überstellungen von Schutzsuchenden nach Italien, Ungarn und Malta: Denn dort existiert kein Aufnahmesystem, das eine menschenwürdige Unterbringung für die Asylsuchenden garantiert. Abschiebungen nach Griechenland sind bis Januar 2013 ausgesetzt. Es bestehen keine ausreichenden Aufnahmeplätze, viele Asylsuchende sind so Obdachlosigkeit, Verelendung und sogar Übergriffen ausgesetzt. Dies trifft selbst Familien oder allein reisende Minderjährige. In Ländern wie Ungarn und Malta kommt eine systematische Inhaftierungspraxis gegenüber Schutzsuchenden hinzu. Auf europäischer Ebene sieht die neue Aufnahme-Richtlinie die uferlose Inhaftierung von Asylsuchenden vor. Diese Regelungen greifen lückenlos ineinander, sodass sie es letztlich erlauben, jeden asylsuchenden Menschen in der EU jederzeit und an jedem Ort zu inhaftieren. Damit wird die derzeit schon skandalöse Inhaftierungspraxis verschiedener Staaten durch neue Haftgründe legitimiert.

Das Dublin-System fördert massiv die Inhaftierung von Flüchtlingen in Europa und ist die Grundlage dafür, dass Menschen nicht selten mehrfach in ein anderes EU-Land abgeschoben werden. Nach schweren Strapazen und einer Kette von Abschiebungen finden sich viele Flüchtlinge in einer völlig hoffnungslosen Situation wieder, in der ihnen wesentliche Rechte vorenthalten werden. Die dramatische Situation von Schutzsuchenden in Griechenland, Italien, auf Malta, in Ungarn und anderswo zeigt, dass es das europäische Asylsystem eine grundlegende Reform braucht.

Grundsatzurteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg (Januar 2011) und des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg (Dezember 2011) verpflichten die EU-Mitgliedsstaaten, menschenrechtliche Leitplanken in das bestehende Dublin-System zu implementieren. Ein blindes Abschieben der Verantwortung steht nach Ansicht der beiden Gerichtshöfe nicht im Einklang mit den Menschenrechten und der EU-Grundrechtecharta.

#### **Menschenrechtliche Fragestellungen:**

- Wie und wann setzt die Bundesregierung die Gerichtsentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom Januar 2011 und die Entscheidung des EuGHs vom Dezember 2011 um? Auf Seite 82 des Berichts formuliert die Regierung: „Der Implementierung der EMRK und der Umsetzung der Urteile des EGMR in den Mitgliedsstaaten des Europarats kommt eine wichtige Rolle zu.“ Was heißt dies für Deutschland? Warum gibt es immer noch keinen effektiven Rechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen? § 34a Abs. 2 des AsylverfG ist offenkundig mit der Rechtsprechung des EGMR und EuGH nicht zu vereinbaren.
- Ist es zulässig, Asylsuchende, die aus einem anderen europäischen Staat einreisen, aus diesem Grund zu inhaftieren?
- Warum geht die Bundesregierung in ihrem Bericht mit keinem Wort darauf ein, dass seit geraumer Zeit im Europäischen Rat und in Verhandlungen mit dem Europaparlament eine Veränderung der sog. Aufnahmerichtlinie intendiert wird, diese als ein Element eine deutliche Ausweitung der Haftgründe zur Folge hat.

### **III.3. Prekärer Aufenthaltsstatus von mehr als 100.000 Menschen mit Aufenthaltserlaubnis**

Das Problem der langjährig Geduldeten ist seit mehr als 10 Jahren in der Diskussion. Verschiedene Bleiberechtsregelungen wurden getroffen. Nicht im Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit, und oft verwechselt mit der Bleiberechtsthematik, ist die Frage nach dem Aufenthaltsstatus von Menschen, die aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben.

Über 100.000 Menschen leben in Deutschland mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, etwa weil sie aufgrund von Krankheit, individuellem Schutzbedarf oder Ausreisehindernissen auf absehbare Zeit nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können. Ende 2011 lebten etwa von denjenigen 48.000 Menschen, denen man nach § 25 V AufenthG dauerhafte Ausreisehindernisse bescheinigt, 37.000 bereits länger als sechs Jahre in Deutschland<sup>1</sup>. Von 44.000 Menschen mit Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung leben 39.000 mindestens sechs Jahre, die meisten tatsächlich sehr viel länger in Deutschland<sup>2</sup>. Aber sie haben nur ein befristetes Aufenthaltsrecht, das ihnen noch immer manche Türen in die deutsche Gesellschaft verschließt. Arbeitsmarktzugang, Freizügigkeit und das Recht auf Familiennachzug sind einschränkt, teilweise sogar ganz ausgeschlossen.

Sozialhilfebezug ist im deutschen Aufenthaltsrecht ein Ausweisungsgrund. Können die Betroffenen ihren Lebensunterhalt nicht mehr vollständig selbst sichern, droht ihnen, selbst wenn sie Jahrzehnte hier leben, der Verlust ihres Aufenthaltstitels, unter Umständen sogar die Abschiebung. Dauerhaft sicher sind die Betroffenen erst mit einer Niederlassungserlaubnis. An deren Erteilung jedoch sind so hohe Anforderungen geknüpft, dass sie oft nicht zu erreichen ist. So hangeln sich die Menschen von einer Befristung ihres Aufenthaltes zur nächsten – ohne dauerhafte Perspektive. Eine Evaluierung der Praxis der Erteilung humanitärer Aufenthaltstitel, wie sie insbesondere § 25 AufenthG vorsieht, wäre nötig um zu verhindern, dass die Zahl der prekären Aufenthalte, deren Verringerung mit dem Zuwanderungsgesetz intendiert war, zunimmt.

#### **Menschenrechtliche Fragestellungen:**

- Welche langfristigen Auswirkungen hatte das Zuwanderungsgesetz in Folge der Schaffung von neuen Aufenthaltstiteln niedergelegt in § 25 sowie in § 22, 23, 23a, 24 des AufenthG?
- Wie kann erreicht werden, dass Menschen, die seit Jahren in Deutschland leben und hier immer wieder eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, ihren Aufenthaltsstatus verfestigen können?
- Ist es unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten verantwortbar, dass auch nach jahrzehntelangem Aufenthalt die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung so hoch sind, dass viele keine Chance auf einen Daueraufenthalt haben?
- Ist es vertretbar, dass Menschen über Jahre hinweg mit immer wieder befristeten Aufenthaltserlaubnissen in Deutschland leben?
- Ist es vertretbar, dass selbst nach jahrelangem Aufenthalt Menschen ihr Aufenthaltsrecht verlieren, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht mehr sichern können, ohne öffentliche Mittel in Anspruch zu nehmen?

#### **III.4. Schutz der Familie**

Der Schutz der Familie ist in der Europäischen Grundrechtecharta, der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Grundgesetz verankert. Dennoch bleibt durch rechtliche und bürokratische Hürden vielen Familien ein Zusammenleben in Deutschland verwehrt.

Wollen Kinder oder Ehegatten zur Familie nach Deutschland ziehen, bereiten schon die allgemeinen Voraussetzungen des Familiennachzugs große Probleme. Der eingeschränkte Zugang zur deutschen Auslandsvertretung stellt oft in der Praxis bereits eine hohe Hürde dar, viele erhalten gar keinen Termin für den erforderlichen Visumsantrag. Im weiteren Verfahren muss das Familienmitglied in Deutschland den Nachweis führen, dass

<sup>1</sup> Bundestags-Drucksache 17/8547

<sup>2</sup> Ebd.



ausreichender Wohnraum bereit steht und der Lebensunterhalt für die gesamte Familie gesichert ist.

Insbesondere die im Jahr 2007 eingeführte Pflicht, als nachziehende/r Ehepartner/in schon vor der Einreise ins Bundesgebiet deutsche Sprachkenntnisse nachweisen zu müssen, stellt für viele ein unüberwindliches Hindernis dar, beispielsweise weil es in armen oder krisengeschüttelten Regionen kein entsprechendes Deutschkursangebot gibt oder diese Angebote aus technischen und sozialen Gründen nicht wahrgenommen werden können. Neben den allgemeinen Voraussetzungen enthalten die Regelungen zum Familiennachzug aus dem Ausland eine Reihe nicht nachvollziehbarer Unterschiede, beispielsweise innerhalb der Gruppe der schutzbedürftigen Flüchtlinge: Im Unterschied zu anerkannten Flüchtlingen (§25 I und II AufenthG) haben Menschen, die im Asylverfahren subsidiären Schutz zum Beispiel aufgrund drohender Lebensgefahr erhalten haben (§ 25 III AufenthG) oder solche, die aus dem Ausland aufgenommen wurden (§22 AufenthG), keinen Anspruch auf Familiennachzug. Nach dem Gesetzeswortlaut darf ihnen „nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ ermöglicht werden. Praktisch heißt das oft, dass der Familiennachzug nur gewährt wird, wenn die Familieneinheit nicht in einem anderen Land hergestellt werden kann.

Noch härter trifft es Menschen, denen außerhalb des Asylverfahrens ein humanitäres Aufenthaltsrecht (§ 25 IV und V AufenthG) zugestanden wird. Ihnen wird ein Familiennachzug laut Gesetz schlicht „nicht gewährt“ – ein Antrag ist von vornherein aussichtslos, obwohl die Betroffenen meist schon jahrelang in Deutschland leben und es gerade das auf absehbare Zeit nicht wegfallende Abschiebungshindernis war, das das entscheidende Kriterium für den Erhalt eines Aufenthaltsrechts nach § 25 V AufenthG darstellte. Dies ist nicht akzeptabel.

Beim Nachzug von minderjährigen Kindern gibt es in der Praxis weitere Probleme wie komplizierte und teure Nachweispflichten (DNA-Tests, Dokumenten-Echtheitsprüfungen etc.) oder Verweigerung des Nachzugs von faktisch unbetreuten Kindern, wenn keine formalen Nachweise vorliegen (z.B. wenn der andere Elternteil als vermisst gilt).

Ein grundsätzliches Problem ist die enge Auslegung des Begriffs „Familie“. Im deutschen Recht ist grundsätzlich nur die Familienzusammenführung von Ehegatten und Eltern mit ihren minderjährigen Kindern vorgesehen. „Sonstige Familienangehörige“ können nur in Fällen „außergewöhnlicher Härte“ zu ihren Verwandten ziehen – in der Praxis kommt dies äußerst selten zur Anwendung, etwa wenn in Extremfällen ein Familienmitglied auf die Lebenshilfe eines anderen Familienmitgliedes angewiesen ist. Die Situation im Herkunftsland wird dagegen nicht bei der Prüfung der „außergewöhnlichen Härte“ berücksichtigt. In der Regel haben über 18-jährige Kinder, auch wenn Eltern und Geschwister sämtlich in Deutschland leben, ebenso wenig eine Chance wie die in der Heimat alleinstehende Tante oder die alt gewordenen Eltern.

Aktuell wird gerade im Zusammenhang mit syrischen Staatsangehörigen, die ihre Familienangehörigen in Syrien und den Erstaufnahmestaaten in extrem schwieriger Situationen wissen, deutlich, dass in Deutschland lebende Flüchtlinge und Migranten einen Nachzug von engen Familienangehörigen über die Kernfamilie hinaus für geboten halten und ihre Bereitschaft zur Hilfe und Unterstützung für die Familienangehörigen ins Leere läuft.

### **Menschenrechtliche Fragestellungen:**

- Ist es vertretbar, dass Menschen über Jahre in Deutschland leben und ihnen das Recht auf Familiennachzug vom Gesetz verweigert wird?
- Entspricht der Familienbegriff mit der Engführung auf die sog. Kernfamilie der Lebensrealität? Es ist verständlich und nachvollziehbar, dass in Deutschland lebende Flüchtlinge und Migranten einen Nachzug von engen Familienangehörigen, z.B. Eltern, Geschwister, anstreben, um sie bei sich aufzunehmen. Dies ist gegenwärtig besonders bedeutsam bei Flüchtlingen aus Syrien.

Auch diese Thematik fehlt im Bericht der Bundesregierung.

### **III.5. Schutz von Flüchtlingskindern**

In ihrem Bericht formuliert die Bundesregierung: „Flüchtlingskinder bedürfen des intensiven Schutzes durch den aufnehmenden Staat (vgl. Art. 22 VN-Kinderrechtskonvention). In Deutschland wird dieser Flüchtlingsschutz durch das Asylrecht nach Art. 16a des Grundgesetzes und durch eine Schutzgewährung nach der Genfer Flüchtlingskonvention sowie nach den menschenrechtlich und verfassungsrechtlich begründeten Abschiebungsverboten im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes gewährleistet.“ (Seite 48)

Diese bloße Behauptung der Bundesregierung auf Seite 48 des Berichts steht im Gegensatz zu Forderungen wie sie verschiedene Organisationen, die sich im Forum Menschenrechte zusammengeschlossen haben, erheben.

Auch drei Jahre nach der im Juli 2010 besiegelten Rücknahme der deutschen Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention werden die Rechte von jungen Flüchtlingen von Behörden missachtet.

So werden minderjährige Flüchtlinge in andere EU-Staaten abgeschoben, selbst wenn ihnen dort – wie z.B. in Italien – unmenschliche Lebensbedingungen drohen. Dass 16- und 17-Jährige in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren als handlungsfähige Erwachsene behandelt werden, ist weder mit den Grundsätzen eines fairen Asylverfahrens noch mit der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar. In einigen Bundesländern müssen Flüchtlingskinder noch immer jahrelang in Lagern leben, was ihrer Entwicklung schadet. Minderjährigenschutz erhalten nach geltendem Recht nur diejenigen, bei denen die Behörden anerkennen, dass sie das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Deswegen kommt der Feststellung des Alters im Asylverfahren eine zentrale Bedeutung zu. In der Praxis wird den Angaben der Betroffenen regelmäßig nicht vertraut. Urkunden und eidesstattliche Versicherungen von Angehörigen werden bezweifelt, den Einschätzungen der pädagogischen Betreuer und Psychologen wird kaum Gewicht beigemessen. Stattdessen erfolgt eine fiktive Altersfestsetzung meist mit sehr fragwürdigem Ergebnis.

#### **Menschenrechtliche Fragestellungen:**

- Warum wird das Kindeswohl nicht als vorrangig zu berücksichtigendes Prinzip im Asyl- und Aufenthaltsrecht verankert und die Verfahrensmündigkeit auf 18 Jahre heraufgesetzt?
- Warum werden weitere Forderungen, wie sie das Forum Menschenrechte, PRO ASYL u.a. in der Kampagne „Jetzt erst Recht(e) für Flüchtlingskinder!“ zusammengeschlossenen Organisationen nicht umgesetzt?

### **III.6. Faire Asylverfahren**

Asylsuchende haben Anspruch auf ein faires Asylverfahren, dazu brauchen sie eine unabhängige Beratung und Unterstützung. In der Praxis bleiben allerdings Asylsuchende häufig ohne kompetente Rechtsberatung. Es gibt zahlreiche Lücken in der Beratungslandschaft, insbesondere in ländlichen Gebieten.

Asylsuchende, denen eine asylrelevante Verfolgung im Herkunftsland generell abgesprochen wird, werden inakzeptablen Schnellverfahren unterworfen. So werden die Asylanträge von Flüchtlingen aus Serbien und Mazedonien, die zum Teil mit extremer Ausgrenzung und existenzgefährdender Diskriminierung begründet werden, oft ohne ernsthafte Prüfung pauschal abgelehnt.

Auch im Flughafentransit finden seit Jahren unzumutbare Asylschnellverfahren statt: Die Betroffenen werden im Transitbereich wie in einem Gefängnis festgehalten und haben nur einen eingeschränkten Zugang zu Rechtsberatung. Es gelten erheblich verkürzte Verfahrensfristen, die Rechtsmittel sind eingeschränkt.

„Normale“ Asylverfahren in der Verantwortung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge inklusive anschließender Gerichtsverfahren dauern dagegen nicht selten drei bis

vier Jahre, was wiederum weder inhaltlich erforderlich noch menschlich vertretbar ist. Die lange Unsicherheit über die Aufenthaltsperspektive ist für die Betroffenen unzumutbar und verhindert durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen die sinnvolle gesellschaftliche Partizipation und Integration.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge behält sich weiterhin vor, Asylsuchende nicht mehr im persönlichen Gespräch, sondern durch Videokonferenzen anzuhören, obwohl der *Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages* diese Praxis als rechtswidrig eingestuft hat. Die Asylanhörnung – und damit die Glaubwürdigkeitsprüfung der Angaben des Asylsuchenden – ist das Kernstück eines fairen Verfahrens, denn Beweise können im Asylverfahren selten vorgelegt werden. Allein in einer grundsätzlich vertrauensvollen und persönlichen Umgebung kann über die Glaubhaftigkeit und letztlich das Schicksal von Flüchtlingen entschieden werden.

Die Qualität von Anhörungen und Entscheidungen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, entscheidend für die Zielgenauigkeit der Asylverfahren, ist trotz institutionalisierter Dialoge mit Rechtsanwälten und Nichtregierungsorganisationen seit Jahren nicht besser geworden. Eine wirksame Kontrolle von Bescheiden, die das Bundesamt verlassen, findet offenbar weiterhin nicht statt, was diskriminierende und überschüssige Formulierungen belegen, die unbeanstandet durchgehen.

Dass das Kernstück des Statusfeststellungsverfahrens seit Jahren stiefmütterlich behandelt wird, hat Rechtsanwalt Dr. Reinhard Marx in der Zeitschrift für Ausländerrecht und Asylpolitik (ZAR) Nr.11-12/2012 unter der Überschrift „Probleme der Kommunikation und Darstellung der Lebenswirklichkeit von Flüchtlingen im Asylverfahren“ behandelt. Er kommt zu ähnlichen Ergebnissen wie PRO ASYL: „Desinteresse bei den Ermittlungen wird von der Leitung des Amtes nicht wirksam angegangen. Die Außenstellen führen ein relativ eigenständiges Leben. Strukturelle Vorkehrungen, die darauf zielen, die Anhörungstechnik etwa anhand der Anhörung dieser Schriften wirksam und systematisch zu überprüfen, werden von den Referatsleitungen in den Außenstellen nicht getroffen. Fortbildungsmaßnahmen der Ermittler werden kaum noch durchgeführt.“ Die frühere Zusammenarbeit mit dem Behandlungszentrum für Folteropfer sei seit langem aufgegeben worden. Die von der Qualifikationsrichtlinie geforderte Prozedur zur Feststellung von Folteropfern zu Beginn des Asylverfahrens sei nicht umgesetzt worden. Verwaltungseffizienz gehe vor wirksame Kontrolle.

#### **Menschenrechtliche Bewertung:**

- Im Aktionsplan Menschenrechte fehlt jeglicher Ansatz, wie die Bundesregierung für einen besseren Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen eintreten will. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen vor allem auf eine Mitwirkung an Initiativen der EU-Kommission zur engeren Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten. Dies bedeutet eine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes vor die Grenzen Europas.
- Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung von Asylverfahren in Deutschland sind nicht vorgesehen.

#### **III.7. Soziale Ausgrenzung von Flüchtlingen**

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 18. Juli 2012 ein fast 20 Jahre währendes Unrecht beendet. Die gekürzten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erklärte das höchste deutsche Gericht für verfassungswidrig. Die entsprechenden Minderleistungen seien „evident unzureichend, um das menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten“. Dass man von nur 60 % der Hartz-IV-Sätze nicht leben kann, das war für die Karlsruher Richter ganz offenkundig. „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“, betonten sie bei der Urteilsverkündung. Spätestens diese Leitentscheidung muss zu einem Umdenken in der gesamten Flüchtlingspolitik führen. Denn nicht allein die Höhe der Leistungen ist evident unzureichend, bedenklich unter menschenwürdigen Gesichtspunkten sind auch die Formen ihrer Gewährung. Gesetze und Regelungen, die bei ihrer Einführung wesentlich damit begründet wurden, den Aufenthalt unattraktiv zu gestalten, um keine Anreize zu bieten bzw. um Dritte, deren Kommen befürchtet wurde,

abzuschrecken, sind vor diesem Hintergrund nunmehr abzuschaffen, denn sie beinhalten bereits vom Konzept her die von Karlsruhe kritisierte migrationspolitische Relativierung der Menschenwürde.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie der Gesetzgeber überhaupt die Fortgeltung eines besonderen Leistungsgesetzes rechtfertigen will. Es enthält eine ganze Reihe von Bestimmungen, mit denen der Maßstab des Bundesverfassungsgerichtes verfehlt wird. Mit dem Sachleistungsprinzip wird den Beziehern von Asylbewerberleistungen die Möglichkeit genommen, für sich selbst zu sorgen. Gutscheine und Lebensmittelpakete sind wegen der unzureichenden Bedarfsdeckung, aber auch wegen der hohen Verwaltungskosten in die Kritik geraten. Die mit über Verfügung über Bargeld verbundene relative Dispositionsfreiheit ist Bestandteil der Menschenwürde.

Auch die **medizinische Versorgung** wird durch das AsylbLG eingeschränkt. Dies führt in der Praxis zu einer reinen medizinischen Notversorgung. Vor allem notwendige Heil- und Hilfsmittel (Brille, Hörgerät, Rollstuhl etc.) erhalten viele Flüchtlinge nicht. Bei Beschwerden wird die Ausstellung eines Krankenscheins verzögert, teure Behandlungen werden häufig erst einmal in Frage gestellt. Die Folge: Überdurchschnittlich häufig wird ein Notarzt oder eine Notärztin zur Unterkunft von Flüchtlingen gerufen. Die bundesweite Einbeziehung von Flüchtlingen in das Versicherungssystem der Krankenkasse, wie es das Land Bremen praktiziert, wäre demgegenüber konsequent und menschenwürdig.

Asylverfahrens- und Asylbewerberleistungsgesetz ermöglichen es, Asylsuchende über viele Jahre hinweg in Lagern unterzubringen. Die Bundesländer machen hiervon in äußerst unterschiedlichem Maße Gebrauch. Die Unterbringung in Lagern über einen längeren Zeitraum hinweg potenziert bereits vorhandene Probleme bei einzelnen Asylsuchenden, macht – so bereits Untersuchungen vor mehr als zwei Jahrzehnten – krank, führt zur Stigmatisierung der Unterbrachten und hat eine insgesamt desintegrative Wirkung. Vielerorts sind die Unterkünfte in einem menschenunwürdigen Zustand. Insbesondere in der Verbindung mit der langen Verweildauer in den Lagern, Resultat einer in den letzten Jahren länger gewordenen Verfahrensdauer, ergibt sich ein Klima der Hoffnungslosigkeit und der Verzweiflung. Die zwangsweise Lagerunterbringung in Verbindung mit der überlangen Verfahrensdauer waren es auch, die zum Ausgangspunkt der Flüchtlingsproteste des Jahres 2012 wurden.

Die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und Geduldeten kann laut Gesetz unter Strafandrohung auf den Landkreis beschränkt werden. Zwar wurde diese so genannte **Residenzpflicht** in letzter Zeit auf größere Bereiche ausgedehnt, aber nicht abgeschafft. Lokale Ausländerbehörden nutzen die Aufenthaltsbeschränkung nun vor allem als Mittel der Sanktionierung und Diskriminierung. Die Betroffenen empfinden das Betteln um eine Reiseerlaubnis für den Verwandtenbesuch als reine Schikane.

Das Geldwäschegesetz (GWG) von 2008 hat dazu geführt, dass viele Geduldete ohne Nationalpass **kein Bankkonto** eröffnen können, weil eine Duldung nicht als Ausweisersatz gilt. Die Folgen eines Lebens ohne Konto sind dramatisch: Gehälter könnten nicht überwiesen werden. Viele Verträge, zum Beispiel für Handys oder Vereinsmitgliedschaften, sind ohne Einzugsermächtigung gar nicht abschließbar. Einkäufe im Internet sind nicht möglich. Selbst das Anmieten einer Wohnung wird zum Problem.

#### **Menschenrechtliche Bewertung:**

Die hier geschilderten Probleme existieren seit Jahren. Eine Auseinandersetzung mit ihnen fehlt im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung.

### **III.8. Bleiberechtsregelung für Geduldete**

Menschen, die schon viele Jahre in Deutschland leben, gar hier geboren oder aufgewachsen sind, werden immer wieder nur „geduldet“ und sind im Alltag verschiedenen Einschränkungen und Diskriminierungen unterworfen. Eine Abschiebung ist kaum zumutbar, dennoch sind geduldete Menschen jahrelang davon bedroht. Eine großzügige, humanitäre Bleiberechtsregelung ist notwendig.

Bund und Länder haben in den letzten Jahren mehrere Teil-Regelungen für ein „Bleiberecht“ beschlossen, von denen allerdings nur ein Teil der Betroffenen profitieren konnte. Die Hauptgründe dafür waren hohe Anforderungen an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, restriktiv gefasste Ausschlussgründe sowie die einmalige Festsetzung bestimmter, lange zurück liegender Einreisestichtage.

Rund 87.000 Menschen sind derzeit als Geduldete registriert, davon lebt knapp die Hälfte länger als sechs Jahre in Deutschland. Weitere Zehntausende Menschen leben mit einer Aufenthaltsgestattung oder ohne anerkannte Dokumente registriert in Deutschland.

Generell geht das Erfordernis der vollständigen Lebensunterhaltssicherung an der Realität vorbei. Nach jahrelanger Ausgrenzung und Einschränkungen bei der Arbeitserlaubnis landen auch ehemals gut ausgebildete Geduldete häufig in prekären Arbeitsverhältnissen im Niedriglohnsektor. Viele haben Schwierigkeiten, die verlangten Beträge (Hartz-IV-Satz plus Freibeträge bis zu 30%) zu verdienen.

Eine Regelung wie die 2011 in Kraft getretene Bleiberechtsregelung für Jugendliche (§25 a AufenthG) zielt im Kern darauf, die Qualifikationen und Ressourcen der jungen Menschen für den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu nutzen. Das ist legitim, löst aber die humanitären Herausforderungen nicht.

#### **Menschenrechtliche Fragestellungen:**

- Die Bundesregierung schildert im Menschenrechtsbericht die Bleiberechtsregelung für junge Heranwachsende. Eine Auseinandersetzung mit der Wirkung dieser und anderer Bleiberechtsregelungen findet nicht statt. Demzufolge sieht der Aktionsplan auch keine Aktion zur Lösung des Problems vor.

### **III.9. Abschiebungshaft**

Abschiebungshaft kann bis zu 1 ½ Jahre lang angeordnet werden. Die Einschränkungen sind erheblich. Sie haben oft nur zwei Stunden Hofgang, dürfen kaum Besuch empfangen, haben einen sehr eingeschränkten Zugang zu Telefonen und müssen teilweise sogar Gefangenenkleidung tragen. Viele Inhaftierungen sind rechtswidrig: Bei etwa einem Drittel der Abschiebungsgefangenen, die juristisch gegen ihre Haft vorgehen, wird in einer Gerichtsentscheidung deren Rechtswidrigkeit festgestellt und die Betroffenen freigelassen. Immer wieder sind unter Abschiebungsgefangenen Angehörige besonders verletzlicher Personengruppen: Menschen mit Behinderungen, schwangere Frauen, ältere oder traumatisierte Menschen. Auch 16- und 17-Jährige werden in Abschiebungshaft genommen, obwohl die Bundesregierung im Jahr 2010 ihre Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention zurückgenommen hat.

#### **Menschenrechtliche Fragestellungen:**

- Ist die Praxis der Abschiebungshaft in Deutschland mit den Menschenrechten vereinbar?

### **III.10. Rechte für Menschen ohne Papiere**

In Deutschland lebt eine unbekannte, in die Tausende gehende Zahl von Menschen ohne Papiere und ohne Aufenthaltsstatus. Dabei handelt es sich oft um Menschen, die einst legal in Deutschland gelebt haben, deren Aufenthaltstitel dann aber entzogen oder nicht verlängert wurde. Die Betroffenen leben meist Jahre unter uns, völlig auf sich allein gestellt und immer darauf bedacht, nicht aufzufallen. Deshalb riskieren sie meist nicht die kleinste Gesetzesübertretung und meiden den Kontakt zu öffentlichen Stellen, die sie aufgrund der bestehenden Übermittlungspflicht an die Ausländerbehörde verraten müssten.

Um am Leben zu bleiben, sind sie aber darauf angewiesen, zu arbeiten (zum Beispiel auf dem Bau). Sie haben kaum eine Chance, ihre Lohnansprüche und Schutzrechte gegenüber Arbeitgebern geltend zu machen. Über solche ausbeuterische Arbeit gehen dem Staat immense Steuergelder verloren. Ein Legalisierungsangebot für Menschen ohne Papiere –

die Anerkennung der Realität – liegt nicht nur im Interesse der Betroffenen, sondern auch des Staates. Mehrere EU-Staaten haben in den zurückliegenden Jahrzehnten solche Maßnahmen durchgeführt.

#### **Menschenrechtliche Fragestellungen:**

- Wie können Menschen ohne Aufenthaltsstatus elementare Menschenrechte in Anspruch nehmen?
- Wie können Wege aus der Illegalität eröffnet werden?

#### **IV. Zur Kohärenz von Innen- und Außenpolitik am Beispiel Syriens**

Bundesaußenminister Westerwelle formuliert bei der Befragung im Deutschen Bundestag am 24. Oktober 2012: „Der vorliegende Bericht ... zeigt, dass es eine vernetzte Menschenrechtspolitik gibt und dass es kein Unterschied zwischen dem Engagement für die Einhaltung der Menschenrechte im Ausland und der Menschenrechtspolitik im Inland gibt.“ (Plenarprotokoll 17/200 vom 24. Oktober 2012 S.24173)

Die Durchsicht zeigt, dass es der deutschen Menschenrechtspolitik an Kohärenz, insbesondere zwischen der Außen- und der Innenpolitik, mangelt. Auffallend ist, dass der Schutz von Flüchtlingen im Rahmen der Außenpolitik im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung keine Rolle zu spielen scheint. In Kriegs- und Krisensituationen, wo Millionen auf der Flucht sind, ist der Schutz von Flüchtlingen ein Beitrag einer aktiven Menschenrechtsarbeit. Dies betrifft aktuell in besonderer Weise die Situation in Syrien. Die Bundesregierung scheint dem Schutz von Flüchtlingen als Menschenrechtsarbeit keine hohe Priorität beizumessen – im Gegenteil: Der Schutz von Flüchtlingen soll wohl vornehmlich außerhalb Europas Grenzen stattfinden. Zwar kündigt sie an, dass sie an der Verbesserung der globalen Strukturen für die Bewältigung der Flüchtlingsproblematik mitwirken will. Anschließend formuliert sie aber: „hierzu wird sie konstruktiv an Initiativen der EU-Kommission zur engeren Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten mitwirken.“ Es ist schwer bis unmöglich mit dem Flüchtlingsschutz zu vereinbaren, mit den Herkunftsstaaten zusammen zu arbeiten, wenn es um den Schutz von Flüchtlingen geht. Tatsächlich hat die Europäische Union eine Reihe von Rückübernahmeabkommen mit Transitstaaten und Herkunftsstaaten abgeschlossen. Diese Rückübernahmeabkommen, die ein wesentlicher Bestandteil einer nach außen verlagerten Grenzkontrolle sind, kommen im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung nicht vor. Besonders bemerkenswert ist die Darstellung in Bezug auf Syrien. Hier wird die Menschenrechtslage im Berichtszeitraum dargestellt sowie auch die deutschen und EU Aktivitäten in Syrien. Bemerkenswert ist, dass die in diesem Zeitraum vorgenommenen Diskussionen über eine Kündigung des Rückübernahmeabkommens und die Abschiebungspolitik im Bericht keine Rolle spielen.

Zum menschenrechtlichen Grundverständnis der Bundesregierung sollte es gehören, beim Abschluss vom internationalen Abkommen darauf zu achten, dass nicht mit notorisch menschenrechtsverletzenden Staaten Regelungen getroffen werden, die die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen heraufbeschwören oder vergrößern. Das am 3. Januar 2009 in Kraft getretene „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der arabischen Republik Syrien von illegal aufhältigen Personen“ ist ein Beispielfall in negativer Hinsicht. Der Bundesregierung musste beim Abschluss des Vertrages deutlich sein, dass der Abschluss eines Vertrages mit einem notorischen Folterregime Risiken bei der Rückführung beinhalten musste. Das Assad Regime führte sich bereits zuvor seit langem an keine völkerrechtlichen Verpflichtungen gebunden. Der Bundesregierung musste bekannt sein, in welchem Ausmaß mit Inhaftierungen Syrien Folter verbunden war und dass dies auch bei Einreise nach Abschiebung nicht auszuschließen war. Von 73 zwischen Januar 2009 und Juni 2010 aus Deutschland abgeschobenen Flüchtlingen wurden 14 nach Angabe der Bundesregierung selbst umgehend inhaftiert. Doch bis heute ist es nicht gekündigt. Im Bundestag verteidigten dies Vertreter der Regierungskoalition mehrfach mit der Begründung, es handele sich um ein eher technisches

Abkommen. Die Kündigung des Rückübernahmeabkommens habe mit dem inzwischen eingetretenen Abschiebestopp nichts zu tun. Derlei doppelbödige Argumentationen sind inakzeptabel. Er umgibt die Rückführung mit dem Anschein eines rechtsstaatlichen Verfahrens, das jenseits der Grenze für Abgeschobene keine Verantwortung übernehmen will. Für jeden auf der Basis dieses Abkommens nach Syrien abgeschobenen Menschen, der in Haft und Folter geriet, trifft die Bundesregierung die volle Verantwortung. Für die Zukunft muss deshalb der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit menschenrechtsverletzenden Staaten unterbleiben.

Man gewinnt den Eindruck, dass der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten, die Vorverlagerung von Personenkontrollen in Transitstaaten und weitere Maßnahmen zur Grenzsicherung allein von vermeintlichen Interessen einer innenpolitisch orientierten Ordnungspolitik dominiert werden. Dass es sehr wohl im Interesse einer Gesamtstrategie der Bundesregierung liegen könnte, Flüchtlinge aktiv auch im höheren Maße aufzunehmen und Transitstaaten wie z.B. aktuell die Türkei, Jordanien und Libanon zu entlasten, scheinen im Bericht und im Maßnahmenkatalog keine Rolle zu spielen.

**Erwartung an den Menschenrechtsbericht und die Politik der Bundesregierung:** Der Schutz und die Aufnahme von Flüchtlingen ist Bestandteil einer integrierten Außen- und Innenpolitik. Es liegt kaum im Interesse Deutschlands, wenn vermeintliche innenpolitische Interessen, wie die Zahl von Asylsuchenden möglichst gering zu halten, losgelöst von Zielen einer Außenpolitik verfolgt werden. Es muss im Interesse Deutschlands und der Europäischen Union liegen, dass Menschen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen, Zuflucht erhalten. Dieses Ziel wird nicht erreicht werden, wenn Deutschland und die anderen EU-Staaten selbst ihre Grenzen schließen und den Schutz von Flüchtlingen vornehmlich als Aufgabe der Staaten außerhalb der Europäischen Union erachten.

Aktuell wäre vor der sich seit langem abzeichnenden Krise im Nahen Osten erforderlich:

- Ein integrierter Aktionsplan, abgestimmt zwischen Außen- und Innenpolitik, der folgende Maßnahmen umfasst:
- Deutlich stärkeres Engagement der Europäischen Union und Deutschlands bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen im Nahen Osten
- Initiativen zur Aufnahme eines großzügigen Kontingents von Flüchtlingen aus Syrien im Namen eines Adhoc-Aufnahmeprogramms,
- Eine großzügige Liberalisierung der Visa-Praxis, so dass:
- Verwandte von in Deutschland lebenden syrischen Staatsbürgern Visa von außerhalb der Europäischen Union erhalten, um nach Deutschland einzureisen.
- Ein Programm zur Entlastung der EU-Staaten an der Außengrenze, so dass Flüchtlinge, die dort stranden wie z.B. in Griechenland, zu ihren oft in Deutschland lebenden Verwandten und Angehörigen weiter reisen können.