

Frankfurt, 23. Mai 2016

BAMF-Entscheidungspraxis geändert:

Für immer mehr SyrerInnen wird der Familiennachzug ausgesetzt

Eine der umstrittensten Asylrechtsverschärfungen des sogenannten „Asylpakets II“ stellte die Aussetzung des Familiennachzugs auf zwei Jahre für subsidiär schutzberechtigte Flüchtlinge dar. Die Bundesregierung versuchte den Eindruck zu erwecken, es würde sich nur um wenige Betroffene handeln und syrische Flüchtlinge – die bislang den Flüchtlingsschutz erhalten haben – würden nicht unter die Regelung fallen. Doch die Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat sich mittlerweile sehr stark verändert.

PRO ASYL liegen Bescheide des BAMF vor, bei denen syrischen Flüchtlingen nur der subsidiäre Schutz zugesprochen wurde. Die Rückkehr zur Einzelfallprüfung bei SyrerInnen schlägt sich auch in der Asylstatistik in Form eines enormen Anstiegs der Zuerkennungen lediglich des subsidiären Schutzstatus nieder. Im kompletten Jahr 2016 stellten insgesamt 116.826 Personen aus Syrien in Deutschland einen Asylantrag, 4.018 Personen erhielten den subsidiären Schutz (vgl. [Asylgeschäftsstatistik des BAMF 04/2016](#)). Seit Ende März nehmen entsprechende Bescheide deutlich zu. Alleine im April wurden ca. 21.000 Entscheidungen zu Syrien getroffen, davon wurde in knapp 3.500 Fällen subsidiärer Schutz gewährt. Die aktuelle Tendenz zeigt, dass im Jahr 2016 mit deutlich mehr Entscheidungen über subsidiären Schutz zu rechnen ist als 2015. Die Folge: Betroffene SyrerInnen sind vom Familiennachzug längerfristig ausgeschlossen.

Diese Praxis ist vergleichbar mit dem Jahr 2014. Von Januar bis Oktober 2014 wurde jeder sechste Antrag von SyrerInnen (rund 17,6 Prozent) als „subsidiär schutzbedürftig“ beschieden. Im ersten Quartal 2014 lag die Quote beim subsidiären Schutz bei 28,2%, um dann ab April kontinuierlich zu sinken auf 12,2% im gesamten Jahresverlauf 2014. Das BAMF wurde im Laufe des Jahres 2014 u.a. durch die Rechtsprechung vieler Oberverwaltungsgerichte dazu verpflichtet, SyrerInnen den besseren Schutz nach der GFK zuzusprechen (siehe unten). In der Folge erhielten 2015 nur 61 SyrerInnen subsidiären Schutz. Jedoch: 2015 war eine historische Ausnahme. PRO ASYL muss feststellen, dass sich die Befürchtungen vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen, von der Aussetzung des Familiennachzugs könnten mehr Personen und insbesondere auch SyrerInnen betroffen sein, aktuell bestätigen.

Was unterscheidet den Flüchtlingsschutz vom subsidiären Schutz?

Im Jahr 2015 erhielten 48,5% aller AsylantragsstellerInnen Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (kurz: GFK). SyrerInnen erhielten sogar in 95,8% der Fälle GFK-Schutz. Diesen Schutz erhält, wer in seinem Herkunftsland individuell verfolgt wird, bspw. aufgrund politischer Betätigung, religiösem Bekenntnis oder sexueller Orientierung. Flüchtlinge mit Schutz nach der GFK erhalten einen Schutz für drei Jahre und können sich danach frei in Deutschland niederlassen. Sie haben freien Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen und können zudem ihre Familien zu sich holen. Der subsidiäre Schutz ist entgegen öffentlicher Verlautbarungen kein reiner Abschiebeschutz, sondern ebenfalls ein spezifischer Flüchtlingsschutz. Diesen Schutz bekommen all jene Asylsuchenden, die zwar nicht individuell verfolgt werden, aber denen in ihrem Herkunftsland die Todesstrafe, Folter oder ein ernsthafter Schaden droht. Im Jahr 2015 haben 0,6 % der AsylbewerberInnen diesen Schutzstatus erhalten. Sie haben wie GFK-Flüchtlinge freien Zugang zum Arbeitsmarkt und sind ihnen auch sonst fast komplett gleichgestellt. Jedoch bekommen sie zunächst nur für ein Jahr eine Aufenthaltserlaubnis, die aber in fast allen Fällen unproblematisch verlängert wird. Bis zur Verabschiedung des Asylpakets II konnten sie aufgrund einer Rechtsänderung vom 01.08.2015 unter den gleichen Bedingungen wie GFK-Flüchtlinge ihre Familien nach Deutschland holen. Für sie ist der Familiennachzug jetzt für zwei Jahre ausgesetzt. Dies betrifft nach § 104 Abs. 13 Aufenthaltsgesetz alle Asylsuchenden, die nach dem 17. März 2016 einen subsidiären Schutz zuerkannt bekommen haben und gilt bis zum 16. März 2018.

Zudem haben [PRO ASYL und der Flüchtlingsrat Niedersachsen](#) schon Anfang April darauf hingewiesen, dass der Familiennachzug auch für anerkannte Flüchtlinge systematisch durch Behörden behindert wird. Auch das [WDR-Magazin Monitor](#) hat die aktuellen Probleme des Familiennachzugs recherchiert. Die zweijährige Aussetzung des Familiennachzugs summiert sich zusammen mit den anderen Hindernissen insgesamt auf vier bis fünf Jahre Trennungszeit: Eine unglaubliche inhumane Härte für die Betroffenen und ihre zurückgebliebenen Familien, die oft schutzlos Krieg und Terror ausgeliefert sein.

Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte: GFK-Status ist zu bescheiden

Gegenüber der Öffentlichkeit haben sowohl Innenminister Thomas de Maizière (CDU) als auch Verantwortliche des BAMF den Eindruck erweckt, die neue Praxis, syrischen Flüchtlingen den subsidiären Schutz zu gewähren, stehe alleine im Ermessen der Behörden. Dem ist entgegenzuhalten, dass zahlreiche Oberverwaltungsgerichte bis Ende 2014 Bescheide des BAMF über subsidiären Schutz für SyrerInnen aufgehoben und als rechtswidrig eingestuft haben. Den KlägerInnen wurde daraufhin der Flüchtlingsstatus zugesprochen. Das BAMF passte seine Entscheidungspraxis den Gerichtsurteilen an und beschied in der Folge syrischen Flüchtlingen den GFK-Status, einschließlich der Möglichkeit, Familiennachzug in Anspruch zu nehmen.

Die Oberverwaltungsgerichte argumentierten, dass es bei syrischen Flüchtlingen nicht darauf ankomme, ob sie bereits in Syrien einer individuellen Vorverfolgung ausgesetzt waren. Vielmehr müssten potentiell alle syrischen RückkehrInnen befürchten, vom Assad-Regime als Gegner eingeschätzt zu werden und geheimdienstlichen Repressionen ausgesetzt zu sein. Beispielhaft hierfür ist die Entscheidung des [Hessischen Verwaltungsgerichtshofs](#) (27.01.2014; Az. 5 K 707/12.KS.A):

„Geht das Bundesamt selbst davon aus, die syrischen Sicherheitskräfte erblickten in jedem Rückkehrer einen potentiellen Informanten über die Exilszene, dem durch menschenrechtswidrige Behandlung bis hin zur Folter Informationen zur Bekämpfung der Opposition abgerungen werden können, kann dem syrischen Staat ohne entsprechende Belege gerade in der derzeitigen Situation eine Differenzierung zwischen "unpo-

litischen" und "politischen" Exilanten bzw. Rückkehrer nicht unterstellt werden. Zur Darlegung einer entscheidungsrelevanten grundsätzlichen Bedeutung hätte es der Vorlage entsprechender Erkenntnisquellen bedurft.“

Noch weiter ging das [Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern](#) (24.04.2014; 2 L 16/13). Nach seiner Rechtsprechung kommt es nicht darauf, ob das BAMF selbst von diesen Voraussetzungen ausgeht. Vielmehr konstatiert es eine generelle Verfolgungsgefahr für syrische RückkehrerInnen:

„Ein syrischer Asylbewerber ist, unabhängig von einer Vorverfolgung, wegen seiner illegalen Ausreise aus Syrien, der Asylantragstellung und dem längeren Aufenthalt in Deutschland im Falle einer Rückkehr bedroht. Sein Verhalten wird vom syrischen Staat derzeit als Ausdruck regimefeindlicher Gesinnung aufgefasst, und er hat bei einer Rückkehr nach Syrien mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit in Anknüpfung an seine tatsächliche oder jedenfalls vermutete politische Überzeugung mit Verfolgungsmaßnahmen zu rechnen.“

Zahlreiche andere Verwaltungsgerichte haben sich dieser Rechtsprechung angeschlossen ([vgl. Pauline Endres de Oliveira, Schutz syrischer Flüchtlinge in Deutschland – Welche Möglichkeiten für einen sicheren Aufenthalt gibt es?, in: Asylmagazin 9/2014](#)).

Neue Entscheidungspraxis des BAMF ist ohne Grundlage

Das [BAMF](#) begründet seine neue Verfahrenspraxis zur Zuerkennung des subsidiären Schutz u.a. wie folgt (Auszug aus einer Mail des BAMF vom April 2016):

„Die Gewährung von Flüchtlingsschutz nach § 3 AsylG ist nicht mehr die Regelentscheidung. [...] Wesentliche Gründe für diese Umstellung sind einerseits die aktuelle Massenfluchtbewegung und die Förderung von Reisemöglichkeiten durch eine geänderte Praxis der Passausstellung der syrischen Behörden – auch für Syrer im Ausland – andererseits. Hiermit lässt sich die pauschale Annahme einer regimekritischen Gesinnung infolge eines Auslandsaufenthalts nicht mehr aufrecht erhalten. [...] Nunmehr ist im Rahmen der Einzelfallprüfung festzustellen, ob

– eine geltend gemachte Verfolgung an ein GFK-Merkmal anknüpft und damit zum Flüchtlingsschutz führt (§ 3 AsylG) oder

– (lediglich) ein ernsthafter Schaden vorliegt, der subsidiären Schutz (§ 4 AsylG) bewirkt. Aus Gründen der Gleichbehandlung mussten notwendigerweise auch Fälle aus dem Jahr 2015, die bislang noch nicht entschieden worden sind, von dieser Verfahrensumstellung erfasst werden. Denn durch das Asylpaket II erfahren alle Antragsteller, die lediglich den Status nach § 4 AsylG erhalten, nicht mehr die Möglichkeit, einen Familiennachzug zu betreiben (diese Bestimmung ist auf 2 Jahre befristet). Es wäre nicht sachgerecht gewesen, diese Rechtsfolge allein vom Einreisedatum abhängig zu machen.“

Das BAMF bezieht sich bei seiner Begründung auf eine geänderte Verfahrenspraxis syrischer Behörden bei der Passausstellung. Tatsächlich hat Syrien im Jahr 2015 mehr [als 800.000 Pässe ausgegeben](#). Das BAMF zieht hieraus den Schluss, dass RückkehrInnen nach Syrien nicht pauschal als regimekritisch behandelt werden.

Aus der neuen syrischen Passpraxis ergibt sich nicht zwingend eine neue Behandlung von RückkehrInnen. Schon vor dem Ausbruch der Rebellion gegen Assad stellte das Regime Pässe an SyrerInnen aus, von de-

nen einige bei ihrer Rückkehr inhaftiert und gefoltert wurden. Insbesondere syrische Flüchtlinge in Deutschland dürften stark gefährdet sein. Denn durch die Aufnahme von mittlerweile über 300.000 Syrern gilt Deutschland dem Regime als ein Hort der Exil-Opposition. Auch der syrische Geheimdienst ist in Deutschland aktiv und durchleuchtet die hiesigen Exilaktivitäten. Die Machtstellung von Assad ist zudem seit der Intervention Russlands im Syrienkonflikt deutlich gestärkt worden. Von einer Unfähigkeit des Regimes, seine Bespitzelung der Opposition fortzuführen, wird man nicht ausgehen können. Vor diesem Hintergrund entbehrt die BAMF-Entscheidungspraxis jeglicher Grundlage. Auch in den entsprechenden Bescheiden wird lediglich auf die geänderte Passpraxis verwiesen, ohne jedoch die reale Situation von syrischen RückkehrInnen konkret zu thematisieren.

Außerdem argumentiert das BAMF, die aktuelle Bürgerkriegssituation in Syrien habe zu einem teilweisen Abzug von Kräften des sogenannten Islamischen Staats geführt, weshalb z.B. KurdInnen in bestimmten Gebieten keine Verfolgung fürchten müssen. Auch dies entbehrt jeglicher Grundlage. Vielmehr ist die Sicherheitslage in Syrien sehr volatil und kann sich jederzeit verändern. Hierfür sprechen auch die immer wieder von neuen Kämpfen durchbrochenen Waffenstillstände rund um die Rebellenhochburg Aleppo. [UNHCR kommt deshalb auch im November 2015](#) zu der Erkenntnis, dass syrische Flüchtlinge in der Regel angesichts der Situation in ihrem Heimatland die Flüchtlingseigenschaft nach der GFK erfüllen (Art. 1 A Abs. 2 GFK). UNHCR führt aus, dass syrische Flüchtlinge eine stichhaltige Angst begründen können, in Syrien der Verfolgung aus einem in der GFK genannten Gründe ausgesetzt zu sein (S. 22). Die Vielzahl der in Syrien operierenden Akteure (Assad-Regime, Islamischer Staat, Freie Syrische Armee u.a.) lege den Schluss nahe, dass syrische RückkehrerInnen durch diese bedroht werden könnten. UNHCR stützt mit seinem Bericht die Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte: Auf eine individuelle Vorverfolgung komme es in Syrien nicht an, vielmehr begründeten die Verfolgungsgründe bei einer Rückkehr eine individuelle Betroffenheit und müssten folglich zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus führen. UNHCR begrüßt in seinem Bericht ausdrücklich die Praxis vieler EU-Staaten, SyrerInnen mittlerweile den GFK-Status statt des subsidiären Schutzes zuzuerkennen. Diese Analyse hat UNHCR zu einem Zeitpunkt vorgelegt, zu der sich die Passpraxis der syrischen Behörden bereits geändert hat. Der Bericht steht in einem klaren Widerspruch zu der Entscheidungspraxis des BAMF.

Ein zusätzlicher Grund für die großzügige Passerteilungspraxis des Assad-Regimes liegt in den finanziellen Einnahmequellen, die sich aus der Passerstellung ergeben. So verdient der [Staat mit der Passausstellung rund 470 Millionen Euro](#). Murat Erdogan von der Hacettepe-Universität, einer der führenden Migrationsforscher der Türkei, führt in einem Interview mit dem [Tagesspiegel](#) zudem geopolitische Argumente an, die gegen die Annahme des BAMF sprechen, die neue Passpraxis habe weniger Repressionen gegenüber RückkehrerInnen zur Folge:

„Auf die Frage, ob die Regierung von Präsident Baschar al Assad damit die Flüchtlingskrise in Europa absichtlich anheize, antwortete der Professor: ‚Natürlich. Das ist ein politischer Schritt von Damaskus.‘ Möglicherweise steckt dahinter die Erwartung, dass der Flüchtlingsansturm die Europäer zu einer Lösung des Syrien-Konflikts unter Beibehaltung der derzeitigen Assad-Regierung bewegen wird.“

Die neue Passausstellung des syrischen Regimes hat folglich verschiedene Gründe, die auf (geo-)politischen und finanziellen Erwägungen beruhen. Hieraus eine verminderte Gefährdungslage für syrische RückkehrerInnen abzuleiten, wie es das BAMF macht, ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Fallkonstellationen der neuen BAMF-Bescheide

Einige exemplarische Fälle aus den Bescheiden, die PRO ASYL vorliegen, verdeutlichen die neue Entscheidungspraxis des BAMF:

Eine syrische Frau und zwei minderjährige Kinder sind 2013 aus Syrien geflohen und 2015 nach Deutschland gekommen. Sie sind **yezidischer Abstammung**. In ihrer Anhörung begründen sie ihre Flucht mit der allgemeinen Bürgerkriegssituation in Syrien. Obwohl sie yezidischer Abstammung sind und ihnen deshalb in Syrien Verfolgung droht, werden sie auf diesen Umstand durch den Anhörer des BAMF nicht hingewiesen. Offensichtlich wurden sie über die neue Entscheidungspraxis des BAMF nicht informiert und geben keine weiteren Gründe für ihre Flucht an. Ihr Flüchtlingsstatus wird abgelehnt.

In einem Bescheid eines **kurdischen Flüchtlings** aus Syrien wird seitens des BAMF ohne inhaltliche Begründung unterstellt, dass KurdInnen keine besonders schutzbedürftige Gruppe seien.

Ein syrischer Flüchtling, aus Homs stammend, gibt an, dass er vor einer Rückkehr nach Syrien Angst hat. Das syrische Regime ginge bei allen Personen aus Homs davon aus, diese hätten für die **Freie Syrische Armee (FSA)** gekämpft. Homs war einer der ersten Austragungsorte des Bürgerkriegs und gilt als Rebellenhochburg. Auf seiner Flucht in die Türkei wurde er von einer Bombe getroffen und dreimal in der Türkei operiert. Er kam im September 2015 nach Deutschland. Trotz seiner Ausführungen wird ihm nur der subsidiäre Schutz zugesprochen.

Flüchtlinge aus Syrien befürchten, dass die Benennung ihrer **politischen Aktivitäten in Syrien** für ihre dort noch lebenden Verwandten gefährlich werden könnte, sollten sie diese in einer Asylanhörungs Anhörung in Deutschland nennen. Deswegen schweigen sie diesbezüglich vor dem BAMF und erhalten den subsidiären Schutz. Eine qualifizierte Verfahrensberatung hätte sie auf dieses Missverständnis hingewiesen.

In einigen Bescheiden behauptet das BAMF, dass Flüchtlinge, die nach Syrien zurückkehren sowie **Wehrdienstverweigerer und Deserteure**, aktuell nichts vom syrischen Regime zu befürchten haben. Entgegenstehende Berichte, beispielsweise der bereits angeführte Bericht von UNHCR, werden inhaltlich nicht entkräftet. Die Gewährung lediglich subsidiären Schutzes erfolgt damit ohne inhaltliche Grundlage.

Insgesamt lässt sich die Entscheidungspraxis des BAMF wie folgt zusammenfassen:

1. In einigen Fällen gibt das BAMF in seinen Bescheiden Gründe an, die die Asylsuchenden angeführt haben, die zwingend zur Zuerkennung des GFK-Flüchtlingsstatus führen müssten. Dennoch wird dann ohne inhaltliche Begründung der subsidiäre Schutz zuerkannt.
2. Das BAMF geht davon aus – freilich ohne hierfür inhaltliche Gründe anzugeben –, dass syrischen RückkehrerInnen aktuell per se keine Verfolgung durch das syrische Regime oder nichtstaatliche Akteure droht.
3. Viele SyrerInnen wurden von der neuen Entscheidungspraxis des BAMF überrascht. Obwohl sie eindeutige Gründe vorzuweisen haben, warum ihnen der Flüchtlingsstatus zuzuerkennen ist, äußern sie diese

nicht in den Anhörungen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass unter dem schnelleren schriftlichen Verfahren alleine die syrische Staatsangehörigkeit für den Bescheid eines GFK-Status ausgereicht hat. Deswegen geben weiterhin viele AntragsstellerInnen in Unkenntnis der neuen Verfahrensanforderungen nicht alle relevanten Informationen preis. Hierbei zeigt sich zudem, dass viele Flüchtlinge ohne eine ausreichende Verfahrensberatung, die sie auf ihre Anhörung vorbereitet, beim BAMF vorstellig werden.

PRO ASYL fordert: Umkehrung der Entscheidungspraxis

Die neue Entscheidungspraxis des BAMF ist politisch motiviert und entbehrt jeder realen und rechtlichen Grundlage. Über die Zuerkennung des subsidiären Schutz sollen die Zahlen des Familiennachzugs gedrückt werden. Hierfür verantwortlich ist insbesondere das Bundesinnenministerium aufgrund seiner Anweisung an das BAMF. Auch die SPD steht in der Verantwortung. Sie hat dem Asylpaket II unter der Bedingung zugestimmt, dass syrische Flüchtlinge nicht von der Aussetzung des Familiennachzugs betroffen sind. Nach SPD-Vize Ralf Stegner würde eine solche Entscheidung „[die Glaubwürdigkeit von Politik](#)“ beschädigen. Auch der Fraktionsvorsitzende [Thomas Oppermann](#) positionierte sich öffentlich gegen die Aussetzung des Familiennachzugs für syrische Flüchtlinge. In der Bundestagsdebatte vom 25.02.2016 verwies die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Aydan Özoguz (ebenfalls SPD) darauf, dass es sich bei der Gruppe der subsidiär Schutzberechtigten nur um eine relativ kleine Gruppe handele. Doch kaum war der Beschluss gefasst, gingen die Zahlen des subsidiären Schutzes nach oben.

PRO ASYL fordert das BAMF auf zu seiner Entscheidungspraxis, SyrerInnen im Rahmen eines schriftlichen Verfahrens die Flüchtlingsanerkennung zu gewähren, zurückzukehren. Dies entspricht nicht nur der aktuellen Rechtslage und der realen Situation in Syrien, sondern würde zugleich zu einer tatsächlichen Beschleunigung der Asylverfahren beitragen.