

# PRO ASYL

## DER EINZELFALL ZÄHLT.

**PRO ASYL**  
**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für**  
**Flüchtlinge e.V.**

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt/Main  
Telefon (069) 24 23 14-0 · Fax (069) 24 23 14-72  
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln  
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00  
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt am Main, 19.05.2023

## **FLÜCHTLINGSPOLITISCHE ANLIEGEN ZUR TAGUNG DER INNENMINISTER- KONFERENZ VOM 14. BIS 16. JUNI 2023**

Anlässlich der bevorstehenden Konferenz der Innenminister\*innen und –senator\*innen von Ländern und Bund stellt PRO ASYL im Folgenden die aktuell wichtigsten flüchtlingspolitischen Anliegen vor, die die Zuständigkeiten und Interessen der Bundesländer betreffen.

Ohne Frage stehen die Kommunen bei der Unterbringung der nach Deutschland kommenden schutzsuchenden Menschen vor großen **Herausforderungen**. Diesen muss damit begegnet werden, dass Bund, Länder und Kommunen an einem Strang ziehen, um eine menschenwürdige Aufnahme zu gewährleisten. PRO ASYL ist schockiert, dass die aktuellen Herausforderungen dafür genutzt werden, Asylrechtsverschärfungen auf europäischer Ebene und in Deutschland voran zu bringen. Die bei der Ministerpräsidentenkonferenz vereinbarten Maßnahmen wie Asylverfahren an den EU-Außengrenzen oder mehr Abschiebungshaft, ein verlängertes Ausreisegewahrsam und das Durchsuchen einer ganzen Aufnahmeeinrichtung sowie neue »sichere Herkunftsstaaten« werden die akuten Probleme der Kommunen nicht lösen – sind aber aus **grundrechtlicher und menschenrechtlicher Sicht höchst problematisch**. PRO ASYL fordert Politiker\*innen von Bund und Länder dazu auf, sich auf die Aufnahme und Integration der nach Deutschland fliehenden Menschen zu konzentrieren – rund 70% der Asylverfahren werden inhaltlich positiv entschieden, es gibt also einen hohen Schutzbedarf unter den ankommenden Menschen!

Die **Unterbringung** von geflüchteten Menschen ist spätestens seit dem Ukraine-Krieg eines der dominierenden Themen zwischen Bund und Ländern. Es bedarf sowohl individueller und regionaler aber vor allem auch bundesrechtlicher Instrumente, um der Überlastung der Kommunen entgegenzuwirken.

Tausende Menschen in Deutschland leiden unter der **Überlastung der Ausländerbehörden**. Bundesweit ist mit oft monatelangen Wartezeiten zu rechnen, es droht oftmals der Verlust einer Beschäftigung oder eines Arbeitsplatzangebotes in Folge nicht zeitnah erteilter bzw. verlängerter Aufenthaltstitel. Viele Menschen befinden sich dauerhaft in Angst vor einer Abschiebung. Es bedarf hier dringend einer Neustrukturierung, Digitalisierung und Aufstockung von Personal. Schnellwirkende Maßnahmen können unter anderem darin bestehen, Duldungen und Aufenthaltserlaubnisse für längere Zeiträume auszustellen, um so die Anzahl der Termine zu reduzieren. Außerdem sollte Menschen aus bestimmten Staaten, wie Syrien, Somalia, Eritrea und Afghanistan, für die die Passbeschaffung von vornherein aussichtslos oder unzumutbar ist, ein Ausweisersatz oder Reiseausweis ausgestellt werden. Auch so können wertvolle Ressourcen, die sonst für oftmals eine Vielzahl von Vorsprachen erforderlich ist, anderweitig genutzt werden.

Im **Sudan** herrscht seit Mitte April ein blutiger Bürgerkrieg, der bereits tausende Opfer gefordert hat. Es bedarf eines bundesweiten Abschiebungsstopps und eines Bleiberechts für die hier lebenden sudanesischen Staatsangehörigen, sowie einer Aussetzung sämtlicher negativer Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge bis zum Vorliegen eines neuen Lageberichts.

In **Afghanistan** hoffen von Taliban gefährdete Menschen weiterhin darauf, andernorts Schutz finden zu können. Über das hierfür aufgestellte **Bundesaufnahmeprogramm** ist noch keine einzige Person in Deutschland aufgenommen worden. Die Umsetzung des – in Teilen reformbedürftigen – Programms muss beschleunigt werden. Außerdem muss es – einige Bundesländer haben diesbezüglich erfreulicherweise bereits einen Anfang gemacht – durch weitere **Landesaufnahmeprogramme** flankiert werden. Es bedarf eines **bundesweiten Abschiebestopps** sowie einer **Bleiberechtsregelung** für afghanische Staatsangehörige.

Im Rahmen der letzten Innenministerkonferenz fand ein TOP 19 Eingang die Beschlüsse, der – unter restriktiver Lesart eines Bundesverwaltungsgerichtsurteils – zu einer **Engführung der Auflage von Landesaufnahmeprogrammen** führt, die sich dem betreffenden Urteil so nicht entnehmen lässt. Hier drängen wir auf eine korrigierende Klarstellung.

In Bezug auf **Syrien** wiederholen wir unsere Forderung auf Wiederaufnahme des Ende 2020 ausgelaufenen **Abschiebungsstopps**.

## 1. Unterbringung von Geflüchteten

Die Kommunen und Länder fordern mehr finanzielle Unterstützung vom Bund, um auf die angespannte Unterbringungssituation reagieren zu können. Darunter leiden vor allem die geflüchteten Menschen in den überfüllten Massenunterkünften. Die Antwort des Bundes auf die Forderungen der Kommunen und Länder war neben der Zusage für weitere finanzielle Unterstützung vor allem die Reduzierung irregulärer Migration nach Deutschland. Dies ist jedoch weder eine menschenrechtlich gebotene noch effektive Strategie. Stattdessen kann der Bund an den rechtlichen und politischen Instrumenten ansetzen, die eine sofortige Entlastung zur Folge hätten.

### Das Verteilsystem EASY überdenken

Das EASY-Verteilsystem nach dem Königsteiner Schlüssel ist ein automatisches System, welches individuelle Möglichkeiten von Asylbewerber\*innen, privat zu wohnen, in der Regel außer Acht lässt.

Die Kriterien für die Zuweisung zu einem anderen Bundesland als das, welches EASY berechnet hat, sind sehr eng gestrickt und privater oder gar kostenloser Wohnraum gehört nicht dazu. So leben Menschen in Unterkünften, die beispielsweise bei Verwandten oder Bekannten in einem anderen Bundesland (z.T. kostenlos) wohnen könnten. Dabei würde eine Modernisierung des EASY-Systems mit Einbeziehung der individuellen Kapazitäten der geflüchteten Personen für Entlastung in den Unterkünften sorgen.

Um dies umzusetzen bedarf es jedoch zweier weiterer rechtlicher Änderungen bzw. Auslegungen.

### **Entlassung Asylsuchender aus der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen**

Die Verpflichtung Asylsuchender, bis zu 18 Monaten in Aufnahmereinrichtungen zu leben (§ 47 AsylG) und das hiermit einhergehende Beschäftigungsverbot und die räumliche Beschränkung (»Residenzpflicht«) ist nicht nur für die Menschen einschränkend und isolierend, sondern sorgt auch dafür, dass immer weniger Aufnahmeplätze für neu Ankommende zur Verfügung stehen. Nach § 49 Absatz 2 Asylgesetz haben die Länder bereits die Möglichkeit, die Wohnsitzverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung zu beenden, um die Unterbringung von neu ankommenden Asylbewerber\*innen zu gewährleisten ([Berlin](#) hat dies bereits getan). Um jedoch einen bundesweiten »Flickenteppich« zu vermeiden bedarf es einer Empfehlung des Bundesinnenministeriums an die Länder, auf die Wohnverpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung zu verzichten, wenn privater Wohnraum vorhanden und vorgewiesen wird.

### **Streichung der Wohnsitzauflage für Geflüchtete mit Aufenthaltstitel**

Auch die Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Geschützte und Geflüchtete mit weiteren Aufenthaltstiteln (z.B. nach §§ 22, 23, 24 AufenthG) verhindert den Auszug aus der Unterkunft und somit die Entlastung der Unterbringungsstrukturen. Das Vorhandensein privaten Wohnraums (i.d.R. sehr viel kostengünstiger als die Unterbringung in einer Unterkunft) muss als Kriterium für die Streichung der Wohnsitzauflage in § 12a Absatz 1 Satz 2 aufgenommen werden. Dies sollte vom Bundesinnenministerium im Rahmen der nächsten Gesetzesänderung vorgeschlagen werden.

**PRO ASYL fordert die praktische Anpassung der vorhandenen bundesrechtlichen Instrumente an die überlastete Unterbringungssituation anstatt der Verschiebung des Diskurses Richtung Abschottung und der Abwehr von geflüchteten Menschen. Dies ist weder menschenrechtlich geboten noch hilft es den Kommunen in der derzeitigen Situation.**

## **2. Der Überlastung der Ausländerbehörden entgegenwirken**

Die Wartezeiten für Termine bei Ausländerbehörden liegen in ganz Deutschland derzeit bei mehreren Monaten. Dies hat viele Ursachen. Schon durch die Covid-Pandemie wurden zwangsläufig viele Verwaltungsverfahren verzögert. Die vor dem russischen Angriffskrieg aus der Ukraine kommenden Menschen führen zu zahlreichen neuen Anträgen. [Eine bundesweite Umfrage des SWR](#) vom August 2022 unter den Leiter\*innen der Ausländerbehörden zeigt, dass die Probleme allerorts die gleichen sind. Im Mittelpunkt der Umfrage aber steht die Personalsituation, die 94 Prozent der Behördenleiter\*innen als mindestens »angespannt«, aber in der Mehrheit als »sehr angespannt« bewerten.

Für zahlreiche Menschen hat dies weitreichende Konsequenzen. Viele bekommen trotz bestehender Ansprüche keine Aufenthaltserlaubnis. Potentiell vom Chancen-Aufenthaltsrecht Begünstigte müssen weiterhin im unsicheren Status der Duldung ausharren, anstatt endlich mit Hilfe dieser Brücke die Voraussetzungen für ein dauerhaftes Bleiberecht schaffen zu können. Der Familiennachzug zu Geflüchteten Menschen verzögert sich. Es drohen Arbeitsplätze bzw. Arbeitsplatzangebote verloren zu gehen, weil Arbeitserlaubnisse nicht rechtzeitig verlängert oder erteilt werden, Mietverträge können nicht abgeschlossen werden.

Die langen Wartezeiten dürfen nicht zu zusätzlichen Belastungen der Betroffenen führen:

Menschen, deren Duldungsbescheinigung nicht verlängert wurde, darf die dadurch entstehende Lücke nicht zum Nachteil gereichen, die betreffenden Zeiten sind ihnen als faktisch geduldete Zeiten für Bleiberechtsregelungen anzurechnen.

Vor allem muss den Überlastungen der Ausländerbehörden endlich entgegengewirkt werden. Dabei ist zwischen sofort wirkenden kurzfristigen und längerfristigen strukturellen Maßnahmen zu unterscheiden. PRO ASYL hat schon im [Februar 2023 entsprechende Vorschläge](#) gemacht und an die Innenminister\*innen und –senator\*innen der Länder verschickt.

### **Schnellwirkende Maßnahmen zur Entlastung der Ausländerbehörden**

Eine kurzfristige Maßnahme kann in der aktiven **Reduzierung der Termine** bestehen.

- Menschen mit Anspruch auf **Duldungen** werden bislang Duldungsbescheinigungen oftmals nur für äußerst knappe Zeiträume von zum Teil nur wenigen Wochen erteilt, obwohl in den meisten Fällen ersichtlich ist, dass der Duldungsstatus längerfristig bestehen bleiben wird. Für jede Verlängerung ist aber ein weiterer Termin bei den Ausländerbehörden erforderlich. Daher sollten Duldungen stets um sechs Monate verlängert werden. In Berlin ist dies bereits der Fall.
- **Aufenthaltserlaubnisse** sollten für die jeweils mögliche Höchstdauer erteilt werden, um auch hier Termine zu reduzieren. Für Aufenthaltserlaubnisse aus humanitären Gründen ist – mit wenigen Ausnahmen – eine Gültigkeitsdauer von maximal drei Jahren vorgesehen (§ 26 Absatz 1 Satz 1 AufenthG). Für Personen mit subsidiärem Schutz oder Abschiebungsverbot sollte diese ausgeschöpft und die Aufenthaltserlaubnisse direkt für drei Jahre ausgestellt werden.
- **Nationale Visa** für einen längerfristigen Aufenthalt werden in der Regel für maximal drei Monate ausgestellt. Nach der Einreise muss dann bei der zuständigen Ausländerbehörde ein Antrag auf Ausstellung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis beantragt werden. Dieser Antrag muss innerhalb der Gültigkeitsdauer des Visums erfolgen – sonst löst der Antrag nicht die Fiktionswirkung des § 81 Absatz 4 AufenthG aus, wonach der bisherige Aufenthaltstitel vom Zeitpunkt seines Ablaufs bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde als fortbestehend gilt. Gegebenenfalls wird eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt, mit der sich die Antragsteller\*innen gegenüber Polizei und Behörden ausweisen können. Gibt die Ausländerbehörde nicht binnen drei Monaten einen Termin zur Antragstellung ist die Folge, dass der Aufenthalt nicht mehr rechtmäßig ist. Auch hier könnten diese negativen Folgen vermieden werden, indem Visa für einen längeren Zeitraum, beispielsweise für sechs Monate, ausgestellt werden würden.

Eine weitere schnell wirkende Maßnahme kann darin bestehen, Personen aus bestimmten Herkunftsstaaten von vorneherein einen **Ausweisersatz** nach § 48 Abs. 2 AufenthG oder einen **Reiseausweis für Ausländer** nach § 5 AufenthV auszustellen, statt sie – voraussichtlich ergebnislos – zur Passbeschaffung aufzufordern. Auf diese Weise können wertvolle Ressourcen der Ausländerbehörden für zahlreiche Vorsprachetermine anderweitig genutzt werden.

PRO ASYL schlägt diese Maßnahme für Menschen aus folgenden Staaten vor:

- **Afghanistan:** Für afghanische Staatsangehörige hat die afghanische Botschaft in Berlin die Bundesregierung vergangenes Jahr darüber informiert, dass lediglich eine Verlängerung vorhandener Pässe und die Ausstellung neuer Pässe nur in Ausnahmefällen möglich ist. Das BMI hat anerkannt, dass die »Beschaffung neuer Reisepässe derzeit auf absehbare Zeit nicht möglich und daher nicht zumutbar« ist und die Länder am 02. September letzten Jahres [angewiesen](#), »in Fällen, in denen eine Verlängerung des afghanischen Passes nicht in Betracht kommt und auch kein Ausnahmefall einer Passausstellung gegeben ist, die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten eines Passersatzes, wie die Ausstellung eines Ausweisersatzes oder Reiseausweises für Ausländer, zu nutzen«.

**Anstatt in jedem Einzelfall auszuloten, ob die afghanischen Auslandsvertretungen ausnahmsweise einen Pass ausstellen können, sollten afghanischen Staatsangehörigen von vornherein ein Ausweisersatz oder Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden.**

- **Somalia:** In Deutschland lebende somalische Staatsangehörige sind mit der besonderen Problematik konfrontiert, dass alle somalischen Identitätsdokumente, die nach dem 31. Januar 1991 ausgestellt oder verlängert worden sind, von deutschen Behörden grundsätzlich nicht anerkannt werden – vgl. Allgemeinverfügung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) über die Anerkennung eines Ausländischen Passes oder Passersatzes vom 6. April 2016 (BAnz AT. 25. April 2016 BI).

**Sämtlichen somalischen Staatsangehörigen muss infolgedessen ein Ausweisersatz oder Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden.**

- **Syrien:** Bis [Mai 2018](#) erhielten syrische Geflüchtete mit subsidiärem Schutz in vielen Bundesländern stets problemlos Reiseausweise für Ausländer. Seither gilt eine Weisung des vormaligen Bundesinnenministers, wonach dieser Personengruppe grundsätzlich zur Beschaffung syrischer Nationalpässe verpflichtet ist. Die Prüfung der Zumutbarkeit der Passbeschaffung müsse danach im Einzelfall erfolgen und dürfe für Syrer\*innen nicht generell ausgeschlossen sein. Seither gehen die Ausländerbehörden in den meisten Fällen von der Zumutbarkeit der Passbeschaffung aus. Dieser Zustand ist aus Sicht von PRO ASYL nicht tragbar: Bei syrischen Staatsangehörigen mit subsidiärem Schutz besteht kein Zweifel daran, dass der ihnen drohende ernsthafte Schaden im Sinne des § 4 AsylG vom syrischen Staat ausgeht. Es kam lediglich deshalb nicht zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, weil das BAMF davon ausgeht, dass den Betroffenen dieser Schaden nicht aus politischen Gründen droht. So verhält es sich beispielsweise bei syrischen Militärdienstverweigerern, die im Falle einer Rückkehr Folter durch das Assad-Regime erwartet. Gleichwohl wird ihnen abverlangt, sich zur Passbeantragung an eben dieses Verfolgerregime zu wenden. PRO ASYL vertritt die Position, dass ihnen schon auf Grund dieses Zusammenhangs die

Kontaktaufnahme mit dem Assad-Regime nicht zuzumuten ist. Syrische Geflüchtete [fürchten](#) außerdem bei dem Gang zur syrischen Auslandsvertretung Repressalien für sich und unter Umständen für in Syrien zurückgebliebene Angehörige, wenn mit der dortigen Vorsprache ihre Flucht aus dem Bürgerkriegsland und ihr aktueller Aufenthaltsort bekannt werden. Diese Angst ist gerechtfertigt. Die syrischen Auslandsvertretungen arbeiten eng mit dem syrischen Geheimdienst zusammen und es findet bei jedem Kontakt eine Sicherheitsüberprüfung in Syrien statt. Hinzu kommt, dass der syrische Verfolgerstaat für die Ausstellung von Pässen mit einer Gültigkeit von regelmäßig nur zwei Jahren zwischen 500,- bis 1.000,- Euro verlangt. Auf diese Weise erhält das Assad-Regime allein von den in Deutschland lebenden Syrer\*innen jährlich etwa 100 Millionen Euro.

**PRO ASYL fordert, dass sämtlichen syrischen Staatsangehörigen mit subsidiärem Schutz Reiseausweise für Ausländer auszustellen sind.**

- **Eritrea:** Auch zahlreiche Eritreer\*innen – die vor der Ableistung des eritreischen Nationaldienstes geflohen sind, erhalten aus den gleichen Gründen wie Syrer\*innen (siehe oben) lediglich subsidiären Schutz vor dem sie bedrohenden eritreischen Unrechtsregime. Auch sie wurden bislang zur Kontaktaufnahme mit dem Verfolgerregime zwecks Passbeantragung angehalten. Überdies verlangt das Unrechtsregime von seinen im Ausland lebenden Staatsangehörigen für konsularische Dienstleistungen wie die Ausstellung eines Nationalpasses eine sogenannte Diasporasteuer in Höhe von 2 % des Einkommens – unabhängig davon, ob die Betroffenen von eigener Arbeit oder Sozialhilfe leben. Darüber hinaus verlangt Eritrea von Geflüchteten die Abgabe einer Reueerklärung folgenden Inhalts; »Ich bereue, ein Vergehen begangen zu haben, indem ich meine nationalen Verpflichtungen nicht erfüllt habe (...). Ich bin bereit, die angemessenen Maßnahmen zu akzeptieren, über die noch entschieden wird«. Mit einer [Grundsatzentscheidung](#) vom 11. Oktober 2022 urteilte das Bundesverwaltungsgericht, dass einem subsidiär Geschützten die in der Reueerklärung enthaltene Selbstbezeichnung einer Straftat nicht abverlangt werden kann, wenn er plausibel darlegt, dass er die Erklärung nicht abgeben will. Die deutschen Behörden dürfen dann die Passbeschaffung bei der eritreischen Auslandsvertretung nicht verlangen und müssen selbst einen Reiseausweis ausstellen.

**PRO ASYL fordert die konsequente Umsetzung dieses Urteils, indem sämtlichen subsidiär geschützten Eritreer\*innen, die gegenüber den Ausländerbehörden erklären, zur Abgabe der Reueerklärung nicht bereit zu sein, Reiseausweise für Ausländer ausgestellt werden. Den Betroffenen darf auch zu anderen Zwecken wie zur Nachregistrierung von Eheschließungen für Visaverfahren zum Familiennachzug die Abgabe von Reueklärungen gegenüber eritreischen Auslandsvertretungen nicht zugemutet werden. Für den Identitätsnachweis für die Niederlassungserlaubnis und die Einbürgerung muss auf Nationalpässe verzichtet und müssen alternative Identitätsnachweise akzeptiert werden.**

### **3. Handlungsbedarf angesichts der eskalierenden Gewalt in Sudan**

Seit dem 15. April 2023 eskaliert die Gewalt zwischen dem Militär (SAF) und paramilitärischen Kräften (RSF) in **Sudan**. Hunderte Menschen wurden bereits getötet und Tausende verletzt. Die fehlende Infrastruktur und die schlechte medizinische Versorgung im Land verschlimmern die

Situation zusehends. [UNHCR](#) berichtet von derzeit 330.000 Binnenvertriebenen. Bereits jetzt gäbe es zudem über 100.000 Flüchtlingen in die Nachbarländer und es sei mit deren Anstieg auf 800.000 zu rechnen.

In Deutschland leben etwa 9.000 sudanesisch Staatsangehörige, viele von ihnen im unsicheren Duldungsstatus. Für sie bedarf es eines umgehenden bundesweiten **Abschiebestopps und als Konsequenz ein Bleiberecht für geduldete sudanesisch Staatsangehörige**. Ende April ist [Berlin](#) mit gutem Beispiel vorangegangen. Die Berliner Innensenatorin Iris Spranger setzte am 25. April einen zeitlich nicht befristeten Abschiebestopp in das nordafrikanische Land in Kraft. [Niedersachsen](#) sprach sich bereits einige Tage zuvor dafür aus, dass man sich auf Bundes- und Länderebene auf einen formalen Abschiebestopp nach dem Aufenthaltsgesetz verständigen sollte.

PRO ASYL schließt sich dieser Forderung an. Auch wenn de facto aktuell Abschiebungen in den Sudan undurchführbar sind – selbst Militärmaschinen können aktuell nicht sicher in der Hauptstadt Khartum landen – ist ein bundesweiter formeller Abschiebestopp ein wichtiges Zeichen für die in Deutschland lebenden sudanesischen Staatsangehörigen.

**PRO ASYL fordert die Innenministerkonferenz dazu auf, sich auf einen Abschiebestopp in Bezug auf Sudan zu einigen.** Zudem fordert PRO ASYL das Aussetzen aller negativen Asylentscheidungen des BAMF bezüglich des Sudans, zumindest bis ein aktualisierter Lagebericht des Auswärtigen Amtes vorliegt.

#### **4. Afghanistan im Griff der Taliban**

In wenigen Wochen jährt sich die Machtübernahme der Taliban zum zweiten Mal. Die Taliban haben das Land seither mehr und mehr ihren Vorstellungen angepasst. Die in Afghanistan zurückgebliebenen Menschenrechtler\*innen, Medien- und Kulturschaffende sowie Menschen, die für deutsche Organisationen tätig waren, sind mehr denn je einer ernsthaften Verfolgungsgefahr ausgesetzt. Gleiches gilt unterdessen für sämtliche Frauen und Mädchen, die in Afghanistan als soziale Gruppe Verfolgung auf Grund ihres Geschlechts erleiden.

Das Bundesaufnahmeprogramm muss angesichts dieser Situation schneller und effizienter umgesetzt werden. Zugleich bedarf es flankierender Landesaufnahmeprogramme. Schließlich bedarf es eines bundesweiten Abschiebestopps und einer Bleiberechtsregelung für die in Deutschland lebenden Afghan\*innen.

#### **Zum Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan**

Mit dem bereits im Koalitionsvertrag angekündigten und im Oktober 2022 auf den Weg gebrachten Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan wurde seitens der Bundesregierung – wie es auf der [Homepage des Bundesinnenministeriums](#) heißt – »über 40.000 besonders gefährdeten Afghaninnen und Afghanen sowie ihren berechtigten Familienangehörigen [...]eine Aufnahme in Deutschland in Aussicht gestellt«. Bis heute ist indessen trotz der verzweifelten Situation der Menschen und der sich verschlimmernden Lage in Afghanistan keine einzige gefährdete Person aufgenommen worden.

Ende März 2023 wurde darüber hinaus seitens des Auswärtigen Amtes die Visumerteilung für afghanische Staatsangehörige unter Verweis auf angebliche »Missbrauchsfälle« ausgesetzt. Der

[Sprecher des Auswärtigen Amtes](#) selbst betonte (im Original ist das Wort »Missbrauch« ebenso in Anführungszeichen gesetzt): »„Missbrauch“ heißt nach derzeitigem Kenntnisstand in fast allen Fällen, dass sich die Person beispielsweise in der Zwischenzeit in einen sicheren Drittstaat begeben hatte, also dass sie nur deshalb nicht mehr für das Aufnahmeprogramm sozusagen in Betracht kam, weil sie sich inzwischen der Bedrohung durch die Taliban durch eigenständige Flucht schon entziehen konnte, oder in einzelnen Fällen gab es unklare Familienstrukturen. Es hat zum Beispiel jemand eine Nichte als Tochter ausgegeben, damit sie im Rahmen der Kernfamilie mitberücksichtigt würde«. Diese Darstellung zeigt, dass es sich bei dem weit überwiegenden Teil dieser Fälle keineswegs um »Missbrauch« handelt, sondern durchaus von Taliban gefährdete Menschen lediglich an der Engführung des Bundesaufnahmeprogramms scheitern.

Bereits im [Vorfeld der letzten Innenministerkonferenz](#) hat PRO ASYL sich für die Korrektur einiger Konstruktionsfehler des Bundesaufnahmeprogramms stark gemacht. Diese Änderungen müssen schnellstmöglich umgesetzt werden.

### **Notwendigkeit weiterer flankierender Landesaufnahmeprogramme**

Nicht zuletzt macht die Engführung des Bundesaufnahmeprogramms und dessen behäbige Umsetzung deutlich, dass es parallel einen Bedarf an flankierenden Landesaufnahmeprogrammen nach § 23 Abs. 1 AufenthG gibt. PRO ASYL appelliert an die Bundesländer, diese – so noch nicht geschehen – aufzustellen und an das Bundesinnenministerium, jeweils das erforderliche Einvernehmen zu erteilen. Dabei sollten in erster Linie Familienangehörige von in Deutschland lebenden afghanischen Staatsangehörigen begünstigt werden, welche die Voraussetzungen der für den Familiennachzug geltenden Normen des Aufenthaltsgesetzes nicht oder nicht mehr erfüllen. Hierbei kann es sich um bereits volljährig gewordene Kinder oder um »sonstige Familienangehörige« (z.B. eine alleinstehende erwachsene Schwester oder bereits alternde Eltern) handeln, bei denen von deutschen Behörden die hohe Voraussetzung einer »außergewöhnlichen Härte« im Sinne des § 36 Abs. 2 AufenthG als nicht gegeben gesehen wird. Denn bei dieser Bewertung werden die Verhältnisse im Herkunftsstaat nicht berücksichtigt. Landesaufnahmeprogramme ergänzen so sinnvoll das Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, da Familienangehörige wenig Aussicht auf Erfolg haben, über das Bundeaufnahmeprogramm aufgenommen zu werden.

Das Bundesinnenministerium hat am 04. November 2022 **Thüringen** gegenüber als erstem Bundesland nach § 23 Abs. 1 S. 3 AufenthG das erforderliche Einvernehmen für dessen Landesaufnahmeprogramm gegenüber ausgesprochen. Erfreulich ist an dessen Aufnahmeprogramm inhaltlich, dass bei Verpflichtungserklärungen die Kosten für Leistungen bei Schwangerschaft, Geburt, Pflegebedürftigkeit und Behinderung ausgenommen sind. Allerdings wurde nach Informationen des Flüchtlingsrates Thüringen bis heute noch kein einziges Visum erteilt. Teilweise stocke der Prozess bereits bei den Ausländerbehörden auf Grund von Schwierigkeiten, einen Termin zu erhalten, in anderen Fällen seien die Anträge bereits an die Botschaft weitergeleitet aber von dort noch nicht bearbeitet worden. Mit Blick auf die Adressaten dieses Briefes appelliert PRO ASYL hier dafür Sorge zu tragen, dass die Bearbeitung bei den Ausländerbehörden zügig vorstattengeht.

Auch **Berlin** konnte nach Erteilung des Einvernehmens des Bundesinnenministeriums sein Programm umsetzen und hat am 13. Januar dieses Jahres das bereits seit 2013 für Syrer\*innen gestartete und im Jahr 2017 auch für Iraker\*innen erweiterte Programm auch für afghanische Staatsangehörige geöffnet. Positiv hervorzuheben ist an dem Berliner Aufnahmeprogramm, dass sich bei der

geforderten Verpflichtungserklärung zur Vermeidung einer besonderen Härte bis zu fünf Personen für einen oder mehrere Verpflichtungsnehmer gemeinsam mit einem entsprechenden Anteil gesamtschuldnerisch verpflichten können. Allerdings soll dies nur zur Vermeidung einer – nicht definierten – besonderen Härte möglich sein, wobei sich die besondere Härte sowohl aus der Sphäre des Verpflichtungsgebers, als auch aus jener des Verpflichtungsnehmers ergeben kann. Hier sollte die Voraussetzung einer besonderen Härte gestrichen und die gesamtschuldnerische Abgabe von Verpflichtungserklärung für alle Fälle geöffnet werden.

**Bremen** liegt zwar bereits ein Einvernehmen für das dort aufgesetzte Aufnahmeprogramm vor. Nach Informationen des dortigen Innenministeriums gegenüber dem Bremer Flüchtlingsrates soll es aber an Personal fehlen. Voraussichtlich ab Juni 2023 werde das Landesaufnahmeprogramm umgesetzt. PRO ASYL fordert dazu auf, dieser Ankündigung zügig Taten folgen zu lassen.

**Hessen** hat zwar bereits Anfang Oktober 2022 ein Landesaufnahmeprogramm [angekündigt](#) und Ende letzten Jahres zur Erteilung des Einvernehmens an das BMI gesandt. Bis heute – nahezu ein halbes Jahr später – wartet Hessen noch immer auf dessen Einvernehmen. Das Bundesinnenministerium muss unverzüglich das fehlende Einvernehmen erteilen.

Inhaltlich ist an dem geplanten hessischen Landesaufnahmeprogramm zu begrüßen, dass vorgesehen ist, sowohl die Flugkosten, als auch die Krankenversicherung für die Begünstigten zu übernehmen. Insbesondere letzteres ist wichtig, da es am Anfang fast keine Möglichkeit gibt, diese Personen in einer gesetzlichen Krankenkasse anzumelden. Erfreulich ist weiter, dass geplant ist, die Kriterien zur Aufnahme vergleichsweise weit zu fassen, sodass nicht nur die Kernfamilie profitiert, sondern beispielsweise auch Enkel oder Geschwister begünstigt werden können. In dieser Hinsicht sollten sich weitere Bundesländer bei Aufstellung eigener Landesaufnahmeprogramme ein Beispiel nehmen. Zu kritisieren ist indessen, dass für das hessische Landesaufnahmeprogramm keinerlei Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung in Planung sind. Diese sollten noch in das hessische sowie in diesem hoffentlich bald folgende Aufnahmeprogramme aufgenommen werden.

Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen planen bislang keine eigenen Landesaufnahmeprogramme ab oder lehnen diese ab. Von den übrigen Bundesländern liegen PRO ASYL keine Informationen vor.

Niedersachsen will laut dortigem Koalitionsvertrag Landesaufnahmeprogramme erst dann aufsetzen »wenn sich die Engpässe bei den Aufnahmekapazitäten entspannt haben«. Demgegenüber bestünde auch die Möglichkeit, ein Landesaufnahmeprogramm wenigstens für eine begrenzte Anzahl von Personen zu erlassen.

**PRO ASYL fordert die bislang untätigen Bundesländer auf, ebenfalls Landeaufnahmeprogramm aufzusetzen.**

### **Bleiberechtliche Perspektive für geduldete Afghan\*innen**

Für die etwa 30.000 Afghan\*innen ohne festen Aufenthalt in Deutschland braucht es nach wir vor eine eindeutige Sicherheit vor Abschiebungen nach Afghanistan.

Für sie fordert PRO ASYL bereits seit Dezember 2021 anlässlich der damaligen Innenministerkonferenz eine dauerhaft und sichere **bleiberechtliche Perspektive über § 23 Abs. 1 AufenthG**, zumindest aber einen offiziellen **Abschiebestopp nach § 60a Abs. 1 AufenthG**.

## 5. Ungerechtfertigte Engführung von Landesaufnahmeprogrammen rückgängig machen

Bei der letzten Innenministerkonferenz im Herbst 2023 hat ein TOP 19 »Bund Länder Abstimmung zur Landesaufnahmeprogrammen« Eingang in die Beschlüsse gefunden, mit dem die Möglichkeit der Auflage von Landesaufnahmeprogrammen äußerst restriktiv dargestellt werden. Darin heißt es:

*»Landesaufnahmeprogramme setzen nach § 23 Absatz 1 AufenthG voraus, dass sie Einreisen aus humanitären Gründen ermöglichen. Insbesondere bei Landesaufnahmeprogrammen für einen erweiterten Familiennachzug ist eine Abgrenzung zu den Familiennachzugsregelungen im Aufenthaltsgesetz erforderlich. Vor allem wenn die akute Kriegssituation, die Anlass für das Landesaufnahmeprogramm gegeben hat, bereits sehr lange zurückliegt, sind in die Landesaufnahmeanordnung Kriterien für den Nachweis aktuell vorliegender humanitärer Aufnahmegründe aufzunehmen. Der Nachweis einer Flucht genügt allein nicht für diesen Nachweis, sondern es muss aktuell eine individuelle Not oder Bedrängnis (vgl. Urteil des BVerwG vom 15. März 2022, 1A1.21.0, Randnummer 48) bestehen«.*

Eine solche Engführung der Etablierung von Landesaufnahmeprogrammen lässt sich dem zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht entnehmen. In besagter Randnummer des Urteils hat das Bundesverwaltungsgericht vielmehr ausgeführt:

*»Humanitäre Gründe in diesem Sinne liegen vor, wenn die Aufnahmeanordnung durch einen nicht auf rechtlicher Verpflichtung, sondern auf moralischen oder menschlichen Überlegungen beruhenden Einsatz zugunsten anderer Menschen motiviert ist, die sich in Not oder Bedrängnis befinden. **Eine besondere Qualifizierung oder Schwere ist nicht erforderlich; es genügen Nachteile und Rechtsgutsbeeinträchtigungen von Gewicht** (vgl. Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, Stand Dezember 2015, § 23 Rn. 16 f.). Aus der begrifflichen Weite humanitärer Gründe, der Binnensystematik der Vorschrift, die humanitäre Gründe in eine Reihe mit politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland stellt, sowie der **Zuweisung der Entscheidungskompetenz an die höchste politische Ebene der Landesverwaltung** ergibt sich, dass **die oberste Landesbehörde** bei der Annahme der Voraussetzungen für eine Landesaufnahmeanordnung über einen **weiten Beurteilungsspielraum** verfügt. Es handelt sich um eine politische Leitentscheidung, die sowohl hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen als auch auf der Rechtsfolgenseite allenfalls einer begrenzten gerichtlichen Überprüfung unterliegt. **Die oberste Landesbehörde kann im Rahmen ihres Entschließungs- und Auswahlmessens den von einer Anordnung erfassten Personenkreis bestimmen.** Sie kann dabei positive Kriterien (Erteilungsvoraussetzungen) und negative Kriterien (Ausschlussgründe) aufstellen (vgl. BVerwG, Urteile vom 19. September 2000 - 1 C 19.99 - BVerwGE 112, 63 <66> und - zu § 23 Abs. 2 AufenthG - vom 15. November 2011 - 1 C 21.10 - BVerwGE 141, 151 Rn. 12)«.*

Zu einer vermeintlich erforderlichen »Abgrenzung zu den Regelungen zum Familiennachzug nach dem Aufenthaltsgesetz« ist in dieser Passage des Urteils keine Rede. Der TOP 19 der letzten Innenministerkonferenz erweckt zudem den Eindruck, als ob humanitäre Gründe in der Regel nur bei einer »akuten Kriegssituation« vorlägen, wenn bei einer länger zurückliegenden Kriegssituation besondere Kriterien für den Nachweis aktuell vorliegender humanitärer Aufnahmegründe verlangt

werden. Demgegenüber lässt sich dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Bezug auf humanitäre Gründe an keiner Stelle entnehmen, dass sich »Not und Bedrängnis« nicht ohne weiteres beispielsweise auch aus Langzeitfolgen einer vorangegangenen Kriegssituation oder nach der Flucht – etwa auf Grund der Lebensumstände in dem Land, in dem Zuflucht gesucht wurde – ergeben können. In TOP 19 wird außerdem nur auf das Erfordernis einer »aktuellen Not oder Bedrängnis« verwiesen. Damit wird unterschlagen, dass das Bundesverwaltungsgericht diese Kriterien außerordentlich weit fasst, indem es betont, dass eine »besondere Qualifizierung oder Schwere« gerade nicht erforderlich ist. Es wird außerdem stets die Kompetenz der obersten Landesbehörde sowie deren weiter Beurteilungsspielraum und ihr Entschließungs- und Auswahlmessen betont. Das Bundesverwaltungsgericht sieht die Möglichkeiten zur Auflage von Landesaufnahmeprogrammen im Ergebnis wesentlich weiter, als mit der zitierten Passage aus dem TOP 19 der letzten Innenministerkonferenz dargestellt.

**PRO ASYL fordert eine entsprechende Klarstellung im Rahmen der aktuellen Innenministerkonferenz.**

## **6. Syrien: Abschiebungsstopp bleibt unerlässlich**

PRO ASYL erneuert anlässlich der Innenministerkonferenz die Forderung nach einem erneuten Abschiebungsstopp für Syrien. Ende 2020 ließ die Innenministerkonferenz den bis dato bestehenden Abschiebungsstopp für Syrien auslaufen. Die äußerst gravierende Menschenrechtslage in dem Land, in dem Diktator Assad weiterhin an der Macht ist, wurde von PRO ASYL anlässlich der hierauf folgenden Innenministerkonferenzen wieder und wieder dargelegt. Ein Abschiebungsstopp ist aus menschenrechtlicher Sicht unerlässlich.

**PRO ASYL fordert von der Innenministerkonferenz, ein Abschiebungsverbot für Syrien zu erlassen.**