

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, 12. November 2019

FLÜCHTLINGSPOLITISCHE ANLIEGEN ZUR TAGUNG DER INNENMINISTERKONFERENZ VOM 4. BIS 6. DEZEMBER 2019

Aus Anlass der bevorstehenden Konferenz der Innenminister und -senatoren von Bund und Ländern möchte PRO ASYL auf die aktuell wichtigsten flüchtlingspolitischen Anliegen hinweisen, die die Zuständigkeiten und Interessen der Bundesländer betreffen.

1. Syrien & Türkei: Neue Fluchtbewegungen durch Kämpfe und Vertreibung

Der Abschiebungsstopp nach Syrien wurde durch die letzte IMK im Juni 2019 bis Ende des Jahres verlängert. Angesichts der desaströsen menschenrechtlichen und militärischen Lage in Syrien ist eine Verlängerung des Abschiebungsstopps unerlässlich (wie von PRO ASYL im letzten Brief zur IMK ausführlich geschildert wurde). Mit Blick auf die fragile Situation im Land ist eine Befristung und halbjährige Thematisierung unsachgemäß. Eine ständig erneuerte Befristung von einem halben Jahr erweckt den falschen Eindruck, dass Abschiebungen unmittelbar bevorstehen würden. Dies schürt nach unseren Erfahrungen massive Ängste unter syrischen Flüchtlingen.

Wie schnell sich die Lage im syrischen Konflikt ändern kann, zeigt sich an dem völkerrechtswidrigen Einmarsch der Türkei im Norden des Landes. Die türkische Offensive hat bereits 200.000 Menschen in Nordsyrien in die Flucht getrieben, darunter 70.000 Kinder. Das International Rescue Committee schätzt, dass in Nordsyrien durch eine Fortführung der Operation bis zu 400.000 Menschen fliehen müssen. Mehrere hunderttausend Menschen sind zusätzlich vor Kampfhandlungen in der Region Idlib auf der Flucht. Jedwede Kritik an dem Einmarsch und Unterstützung für Kurd*innen wird in der Türkei massiv unterdrückt, wie ein Bericht von Amnesty International zeigt («We can't complain» – Turkey's Continuing Crackdown on Dissent over its Military Operation «Peace Spring» in Northeast Syria, vom 1. November 2019).

Präsident Erdoğan verfolgt das Ziel, nach der Vertreibung der Kurd*innen im Grenzgebiet syrische Flüchtlinge anzusiedeln. Angesichts der u.a. von Human Rights Watch und Amnesty International dokumentierten Praxis, dass Syrer*innen vor einer Abschiebung nach Syrien gezwungen werden,

eine Erklärung der »freiwilligen« Rückkehr zu unterschreiben, müssen diese Pläne als Zwangsansiedlung verstanden werden (siehe bspw. HRW, Turkey Forcibly Returning Syrians to Danger, vom 26. Juli 2019). Wie der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages feststellte, verstößt dies eindeutig gegen das humanitäre Völkerrecht, welches Verschleppung und Zwangsansiedlung verbietet (Ausarbeitung WD 2 - 3000 - 116/19 vom 17. Oktober 2019).

Diese Pläne und die sich verschlechternde politische und humanitäre Lage von syrischen und anderen Schutzsuchenden in der Türkei führt bereits zu mehr Flucht nach Europa, genauer über die griechischen Inseln. Die Kapazitätsgrenzen der dortigen Hotspots sind seit Langem erreicht, die Lebensumstände sind unhaltbar. Des Weiteren ist absehbar, dass sich die Fluchtbewegung auch in mehr Asylanträgen in Deutschland zeigen wird und entsprechend Aufnahmekapazitäten aufrechtzuerhalten sind.

PRO ASYL fordert von der Innenministerkonferenz eine unbefristete Verlängerung des Abschiebungsstopps für Syrien.

2. Afghanistan: Keine Abschiebungen in das »unsicherste Land der Welt«!

Bereits im Schreiben zur vergangenen IMK im Juni hat PRO ASYL auf die verschlechterte Sicherheitssituation und die sich verringernde Gebietskontrolle der afghanischen Regierung hingewiesen. Die Taliban haben aktuell mehr Territorien unter ihrer Kontrolle als zu Beginn des Krieges vor 18 Jahren (Business Insider vom 12. Oktober 2019). Laut dem Global Peace Index ist Afghanistan das unsicherste Land der Welt, 2018 gab es dort die meisten Kriegstoten weltweit. Die seitherige Entwicklung, insbesondere im Umfeld der faktisch gescheiterten Wahlen und der ebenfalls gescheiterten Friedensverhandlungen, gibt Anlass zu noch größerer Sorge.

Zu der katastrophalen Sicherheitslage – alleine im zuletzt erfassten Zeitraum des SIGAR-Berichts an den US-Senat vom 1. März bis zum 31. Mai 2019 wurden 6.400 »enemy-initiated attacks« registriert – kommt die prekäre soziale Situation. Nach offiziellen afghanischen Angaben übertrifft das Armutsniveau inzwischen jenes in den düsteren Zeiten der ersten Taliban-Herrschaftsperiode. Nach OCHA-Angaben hat sich die Zahl derer, die von humanitärer Hilfe abhängig sind, binnen eines Jahres verdoppelt. Millionen Menschen haben keinen ausreichenden Zugang zu Nahrung. Der Guardian berichtete bereits im Frühjahr 2019, dass es in Afghanistan in Folge einer Dürre die meisten Hungernden weltweit nach dem Jemen gibt. Angesichts der höchsten weltweiten Arbeitslosenquote (vgl. Zahlen der Internationalen Arbeitsorganisation), ist auch die Annahme des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und mancher Verwaltungsgerichte, junge Männer könnten sich in Afghanistan ein Auskommen schaffen, mehr als spekulativ.

Wie schwierig die Situation von aus Deutschland Abgeschobenen tatsächlich ist, zeigt eine Studie der Sozialwissenschaftlerin Friederike Stahlmann (Asylmagazin 8–9/2019, S. 276–286, abrufbar auf ecoi.net). Für die Studie befragte sie 55 Personen, was etwa 10% der Betroffenen darstellt. Der weitaus größte Teil der Abgeschobenen (90%) hat bereits innerhalb kürzester Zeit Gewalterfahrungen gemacht, viele sogar mehrfach. Dies umfasst notversorgungsbedürftige Verletzungen durch Anschläge, aber auch Festnahmen und Misshandlungen durch die Taliban beim Versuch, die Heimatprovinzen zu erreichen. Dazu kommen Bedrohungen und Zwangsrekrutierungsversuche durch bewaffnete Gruppen. Es besteht ein überproportionales Risiko für die Abgeschobenen, Opfer bewaffneter Raubüberfälle zu werden. Auch von ihrem Umfeld werden Abgeschobene als Verräter oder Ungläubige angesehen, bedroht oder gar angegriffen.

85% der Befragten gaben an, sich hauptsächlich durch private Unterstützung aus dem Ausland über Wasser zu halten. Helferkreise, Verwandte, Mitschüler*innen in Deutschland versuchen zu helfen, wobei diese Unterstützung fast nie auf Dauer angelegt ist. Hilfen des EU-finanzierten ERRIN-Programmes sind in der Praxis meist nicht erreichbar und ohnehin nur eng begrenzt. Für 90 % der Betroffenen war die Realität der Unterbringung nach Ankunft geprägt von der Suche nach – immer wieder wechselnden – Verstecken, in einer relevanten Zahl von Fällen kam es nach der Abschiebung zu zeitweiliger oder dauerhafter Obdachlosigkeit.

Abschiebungen nach Afghanistan bringen die Betroffenen demnach in Gefahrensituationen bis hin zur Lebensgefahr, in Obdachlosigkeit oder prekäre Verstecke und führen zur Verelendung.

Erneut weist PRO ASYL auf das Schicksal der Ortskräfte hin, die für die Bundeswehr und andere deutsche Stellen gearbeitet haben. Seit der Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Bundestag (BT-Drs. 19/5454) ist deutlich, dass die Aufnahmen im Rahmen des entsprechenden Programmes fast zum Erliegen gekommen sind. Deutschland hat eine Fürsorgepflicht für Menschen, die die deutsche Präsenz in Afghanistan unterstützt haben und dadurch ins Fadenkreuz von Verfolgern geraten sind. Dass dieser nicht nachgekommen wird, ist mehr als unverständlich und zu verurteilen.

Vor dem Hintergrund der verschärften Sicherheitslage und der individuellen Verfolgungsgefahr in Afghanistan erneuert PRO ASYL die Forderung nach einem Abschiebungsstopp.

3. Initiative der Länder gefragt – Landesaufnahmeprogramme, innereuropäische Solidarität, Resettlement

Landesaufnahmeprogramme: PRO ASYL begrüßt, dass Berlin, Thüringen und Schleswig-Holstein noch bis Ende dieses bzw. nächsten Jahres Familienangehörigen von in ihren Bundesländern lebenden syrischen, und in Berlin auch irakischen, Flüchtlingen eine sichere und legale Einreise ermöglichen. Angesichts der sich verschlechternden Lage von syrischen Flüchtlingen in Anrainerstaaten fordert PRO ASYL die Bundesländer dazu auf, ihre bestehenden Aufnahmeprogramme zu verlängern sowie großzügig anzuwenden und von den übrigen Bundesländern, solche Aufnahmeprogramme (wieder) zu starten. Zudem ist es sinnvoll, wie schon in Berlin geschehen, den Blick nicht nur auf Syrien zu reduzieren und auch andere Herkunftsländer für solche Programme in den Blick zu nehmen.

Innereuropäische Solidarität:

Der vorläufige Solidarmechanismus: Im Mittelmeer kam es seit Juni 2018 regelmäßig zu wiederkehrenden Bildern: Schiffe mit aus Seenot Geretteten an Bord warten vor italienischen und maltesischen Hoheitsgewässern, während auf europäischer Ebene ein unwürdiger Aushandlungsprozess beginnt. Teils wochenlang wird den Menschen die Anlandung verweigert bis sich andere Mitgliedstaaten zur Aufnahme bereit erklärt und auf Verteilungszahlen geeinigt haben. 115 deutsche Kommunen haben ihre Bereitschaft zur Aufnahme von Schutzsuchenden signalisiert. Unter dem Label »Sicherer Hafen« fordern sie die Möglichkeit, zusätzlich zu bestehenden Quoten Schutzsuchende aufzunehmen. Entsprechend dieser breiten politischen Unterstützung sollten die Bundesländer sowohl neue Aufnahmeprogramme für Menschen, die sich noch außerhalb Europas befinden, ins Auge fassen als auch eine Umverteilung von Bootsflüchtlingen unterstützen.

Die Absichtserklärung von Malta, initiiert von Bundesinnenminister Seehofer, sollte um folgende Aspekte ergänzt werden:

- Der Verteilmechanismus darf nicht auf Malta und Italien begrenzt werden sondern muss auch die solidarische Aufnahme und Verteilung von Bootsflüchtlingen aus Griechenland, Zypern und Spanien umfassen.
- Bei der Aufnahme von Flüchtlingen sollten, wie auch in Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO vorgesehen, familiäre Bindungen sowie kulturelle Kontexte berücksichtigt werden.

Aufnahme von Schutzsuchenden aus Griechenland: Angesichts der humanitären Krise im griechischen Aufnahmesystem sind mehrere unverzügliche Maßnahmen geboten. Neben der Einbeziehung Griechenlands in den »vorläufigen Solidarmechanismus« ist ein europäisches und bundesdeutsches Aufnahmeprogramm für die über 4.000 alleinfliehenden Minderjährigen und andere vulnerable Gruppen dringend geboten, weil sie unter den katastrophalen Aufnahmebedingungen besonders leiden und ihre Sicherheit besonders gefährdet ist. Gemeinsam mit anderen Organisationen fordert PRO ASYL, dass besonders unbegleitete Minderjährige aus Griechenland umverteilt werden sollten.¹ Darüber hinaus dürfen Rechtsansprüche auf Familienzusammenführung nach der Dublin III – Verordnung nicht wegen Versäumung der Fristen ausgehebelt werden, da dies auch auf die Zustände vor Ort – wie in Moria – zurückzuführen ist und insbesondere das Kindeswohl Beachtung finden muss. Die Zuständigkeitsregelung zur Wahrung der Familieneinheit und des Kindeswohls muss wieder menschenrechtskonform angewandt werden.

Resettlement: Resettlement ermöglicht Menschen, deren Versorgung in ihrem ersten Zufluchtsstaat nicht langfristig gewährleistet ist, einen sicheren und legalen Weg in einen Aufnahmestaat, der ihnen eine dauerhafte sichere Perspektive gewähren kann. Doch auch dieses Jahr wird der weltweite Bedarf an Plätzen (laut UNHCR 1,4 Millionen Personen) nicht gedeckt werden. Die EU leistet hier viel zu wenig, auch Deutschland sollte deutlich mehr Personen aufnehmen und ihre Zusagen für 2020/2021 verdoppeln. Da die ständige Beteiligung Deutschlands am UN-Resettlementprogramm maßgeblich auf einen Beschluss der Innenministerkonferenz vom 9. Dezember 2011 zurückgeht, bitten wir die Innenminister und – senatoren, sich für eine solche deutliche Aufstockung einzusetzen.

Evakuierung aus Libyen: Die Situation von schutzsuchenden Menschen in Libyen ist dramatisch, sie sind dort schwersten Menschenrechtsverletzungen wie Folter und Vergewaltigung ausgesetzt. Trotzdem verlaufen die Evakuierungen aus Libyen schleppend. Insgesamt wird die Anzahl von Schutzsuchenden in Libyen auf 125.000 Menschen geschätzt, 45.744 Personen (UNHCR, Update vom 18. Oktober 2019) wurden bisher vom UNHCR registriert. Lediglich 5.122 Menschen wurden bisher aus Libyen in ein »Emergency Transit Centre« in den Niger oder nach Italien und Rumänien evakuiert (UNHCR, Libya, November 2019). Von den 2.913 Evakuierten im Niger warten immer noch 1.096 Personen auf ihre Umsiedlung in eines der Resettlement-Aufnahmeländer. Am 10. September 2019 wurde ein weiterer Evakuierungsplan mit Ruanda verkündet. 500 Schutzsuchende sollen aus Libyen in das zentralafrikanische Land evakuiert werden. Bislang ist noch unklar, welche Perspektiven sie in Ruanda haben werden. Deutschland hat die Aufnahme von lediglich 600 evakuierten Flüchtlingen aus Libyen zugesichert. Erfolgt sind bisher weniger als 300 Einreisen. PRO ASYL fordert von den

¹ Siehe den Offenen Brief von u.a. PRO ASYL, RSA, Diakonie Deutschland, BumF vom 2. Oktober 2019, <https://bit.ly/2CtZfZT>.

Bundesländern, sich angesichts der schweren Menschenrechtsverletzungen für ein stärkeres Engagement Deutschlands bezüglich der Aufnahme von Schutzsuchenden aus Libyen einzusetzen.

PRO ASYL fordert von den Innenministern und –senatoren, sich für mehr sichere und legale Zufluchtswegen einzusetzen und die vielfältigen Möglichkeiten diesbezüglich zu nutzen und auszubauen, als Ergänzung zum individuellen Recht in Deutschland Asyl zu suchen.

4. Unverzichtbar: Asylverfahrensberatung durch Wohlfahrtsverbände und andere zivilgesellschaftliche Organisationen

Im neuen § 12a AsylG ist ein zweistufiges Verfahren für die »staatlich unabhängige Asylverfahrensberatung« vorgesehen: Im ersten Schritt informiert das BAMF in Gruppengesprächen vor der Asylantragstellung über das Asylverfahren und gleichzeitig bereits über Rückkehrmöglichkeiten. In einem zweiten Schritt sollen alle Asylsuchende die Möglichkeit eines Einzelgesprächs zur individuellen Asylverfahrensberatung haben – entweder durch das BAMF oder durch einen Wohlfahrtsverband. Wann die individuelle Asylverfahrensberatung stattfindet ist nicht festgelegt, eine Beratung vor der Anhörung wird also nicht gewährleistet, auch nicht eine Begleitung zur Anhörung.

Laut eigener Auskunft erklärt das BAMF in seiner »Beratung« lediglich das Asylverfahren, beantwortet Fragen und will besondere Bedürfnisse erkennen. Gerade für die Erkennung von besonderen Bedarfen, z. B. aufgrund der sexuellen Orientierung, braucht es ein Vertrauensverhältnis, welches viele Betroffene aufgrund der fehlenden Unabhängigkeit nicht aufbauen werden. Eine tatsächliche Beratung geht auch darüber hinaus, indem die rechtlichen Kriterien auf den Einzelfall angewendet werden und die Person entsprechend umfänglich *beraten* und auf die Anhörung vorbereitet wird. Zudem sollte eine Person, wenn notwendig, zur Anhörung begleitet werden – auch das wird vom BAMF nicht geleistet.

Darüber hinaus wird vom BAMF keine Rechtsberatung durchgeführt. Das bedeutet, dass die BAMF-Berater*innen im Fall eines ablehnenden Bescheids zum Beispiel keine Aussagen dazu treffen, ob Rechtsmittel Aussicht auf Erfolg haben. Zudem vermitteln Mitarbeitende des BAMF nicht konkret an Rechtsanwält*innen, da sie als staatlich Angestellte nicht in den Wettbewerb zwischen Rechtsanwält*innen eingreifen dürfen. Beides ist jedoch essentiell, damit geflüchtete Menschen – die das deutsche Rechtssystem nicht kennen, der deutschen Sprache nicht mächtig sind und sich in einer psychischen Ausnahmesituation befinden – ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen können. Nur so können faire Asylverfahren gewährleistet werden.

Mitarbeitende des BAMF sind per se nicht unabhängig, denn sie arbeiten für die über das Asylverfahren entscheidende Behörde, die im Falle eines Gerichtsverfahrens auch Klagegegnerin ist. Um eine tatsächlich unabhängige Beratung zu bieten, muss diese in institutioneller, persönlicher und räumlicher Hinsicht von der Behörde getrennt sein, die Entscheidungen über Asylanträge fällt, um selbst den Anschein von Abhängigkeit zu vermeiden. Viele der Betroffenen werden das Personal des BAMF nicht als unabhängig wahrnehmen und ihm entsprechend weniger Vertrauen entgegenbringen. Schließlich haben viele Asylsuchende in ihren Heimatländern schlechte Erfahrungen mit Behörden gemacht, wurden teils von ihnen verfolgt. Auch das Bundesverfassungsgericht machte bei der Beratung im Flughafenverfahren eine »[...] von den

Entscheidungssträgern unabhängige [...]« Beratung zur Bedingung (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Mai 1996, 2 BvR 1516/93, Rn. 137). Es braucht also eine behördenunabhängige Asylverfahrensberatung.

Das BAMF bietet also primär ein Informationsangebot und will die »Beratung« zur Identifizierung von Schutzbedarfen nutzen, zu beidem ist es schon lange europarechtlich verpflichtet. Das allein ist aber nicht ausreichend und muss um ein unabhängiges Beratungsangebot, welches Rechtsberatung umfasst, ergänzt werden.

PRO ASYL fordert eine flächendeckende behördenunabhängige Asylverfahrensberatung als Rechtsberatung:

- **Da zum aktuellen Stand keine Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden, muss es Landesfinanzierung für Wohlfahrtsverbände und andere Träger geben, damit diese eine Asylverfahrensberatung als Rechtsberatung durchführen können;**
- **Es muss eine »Ruhephase« nach der Registrierung eingeräumt werden, damit jede Person vor der Antragstellung, mindestens aber vor der Anhörung individuell beraten werden kann sowie Regeln, dass die Anhörung verschoben wird, sollte dies nicht möglich sein;**
- **Es müssen ausreichend Kapazitäten bestehen, damit ein angemessener Beratungsschlüssel gewährleistet ist;**
- **Wenn der Bedarf besteht, sollten die Betroffenen zur Anhörung begleitet werden;**
- **Die Beratung darf nicht mit dem Bescheid des BAMF enden.**

Zudem muss der Zugang für zivilgesellschaftliche Beratungsgruppen und Unterstützer*innen zu Erstaufnahmeeinrichtungen möglich sein, um dort Beratung durchzuführen oder um zumindest über das Angebot zu informieren.

PRO ASYL hat im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren zum »Migrationspaket« mehrfach auf problematische und z. T. verfassungswidrige Regelungen hingewiesen. Nun liegt es an den Bundesländern, bestehenden Spielraum zu nutzen, um verfassungswidriges Handeln zu verhindern und humanitär zu agieren. **PRO ASYL hat eine umfängliche Übersicht hierzu erstellt.**² Neben der Asylverfahrensberatung wird auf die Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen, auf die neuen Einschnitte im Asylbewerberleistungsgesetz, auf Abschiebungen sowie Abschiebungshaft, auf die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (»Duldung Light«) und auf die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung eingegangen.

² PRO ASYL, Spielräume der Bundesländer bei der Umsetzung des Migrationspakets, 12. November 2019, <https://bit.ly/2CyGnZt>.