

Reader

# **RUNDER TISCH**

DES VORSITZENDEN DER INNENMINISTERKONFERENZ  
MIT FLÜCHTLINGSPOLITISCHEN FACHORGANISATIONEN  
DER ZIVILGESELLSCHAFT 2019

Kiel, den 11. Juni 2019



INNENMINISTER  
KONFERENZ 2019



Schleswig-Holstein  
Ministerium für Inneres,  
ländliche Räume  
und Integration



**Flüchtlingsrat**  
Schleswig-Holstein e.V.

**PRO ASYL**  
FÖRDERVEREIN PRO ASYL E.V.



Der Bischof  
im Sprengel Schleswig und Holstein  
Evangelisch-Lutherische  
Kirche in Norddeutschland



Caritasverband  
für die Diözese  
Osnabrück e.V.



**Flüchtlingsrat**  
Niedersachsen e.V.



Bayerischer  
**Flüchtlingsrat**



**LFSH**  
Landesverband Frauenberatung  
Schleswig-Holstein e.V.



Ökumenische  
Bundesarbeitsgemeinschaft  
**Asyl in der  
Kirche**

**Diakonie**  
Deutschland



**Bundesverband e.V.**



**BumF**

Bundesfachverband  
unbegleitete  
minderjährige  
Flüchtlinge



**flucht  
punkt**

Kirchliche Hilfsstelle für Flüchtlinge



**Afghanistan Analysts Network**

شبكة تحليلگران افغانستان  
د افغانستان د تحليلگرانو شبکه  
INDEPENDENT NON-PROFIT RESEARCH ORGANISATION

تَبَنِّي ثَوْرَة  
**adopt a revolution**

**DER PARITÄTISCHE  
GESAMTVERBAND**

**FLÜCHTLINGSRAT  
BADEN-WÜRTTEMBERG**  
... engagiert für eine menschliche Flüchtlingspolitik

## Teilnehmer\*innen beim Runden Tisch am 11.6.2019

### Vertreter\*innen der Innenministerkonferenz

<b>Hans-Joachim Grote</b>	Vorsitzender der Innenministerkonferenz, Minister für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein
<b>Torsten Geerds</b>	Staatssekretär für Integration im Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein
<b>Friedhelm Meier</b>	Abteilungsleiter und stellv. Staatssekretär im Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport
<b>Norbert Scharbach</b>	Abteilungsleiter im Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein, IV 2

### Vertreter\*innen Zivilgesellschaftlicher flüchtlingspolitischer Fachorganisationen

<b>Beate Bäumer</b>	Leiterin des Katholischen Büros Schleswig-Holstein, Erzbistum Hamburg Baeumer@erzbistum-hamburg.de
<b>Günther Burkhard</b>	Mitbegründer und Geschäftsführer von PRO ASYL e.V., Vorstandsmitglied der Stiftung PRO ASYL. gb@proasyl.de
<b>Katharina Grote</b>	Bayerischer Flüchtlingsrat e.V., Projekt "BLEIB" im Netzwerk <i>BAVF II</i> (Bayerisches Netzwerk für Beratung und Arbeitsmarktvermittlung für Flüchtlinge) grote@fluechtlingsrat-bayern.de
<b>Heiko Habbe</b>	Rechtsanwalt in Hamburg, zuvor Policy Officer beim Jesuiten-Flüchtlingsdienst in Berlin, seit 2015 Rechtsberater bei Fluchtpunkt Hamburg. ra.habbe@gmx.de
<b>Sabine Hess</b>	Professorin für Kulturanthropologie/Europäische Ethnologie an der Universität Göttingen mit dem Schwerpunkt Migrations- und Grenzregimeforschung. shess@uni-goettingen.de
<b>Dietlind Jochims</b>	Flüchtlings- und Menschenrechtsbeauftragte der Evgl.-Luth. Landeskirche in Norddeutschland info@kirchenasyl.de
<b>Martin Link</b>	Geschäftsführer im Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V. ml@frsh.de
<b>Harald Löhlein</b>	Leiter der Abteilung Migration und Internationale Kooperation beim Paritätischen Gesamtverband fluechtlingshilfe@paritaet.org
<b>Simone Ludewig</b>	Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V. public@frsh.de

<b>Sebastian Ludwig</b>	Referent für Flüchtlings- und Asylpolitik bei der Diakonie Deutschland. sebastian.ludwig@diakonie.de
<b>Bischof Gothart Magaard</b>	Bischof im Sprengel Schleswig und Holstein der Evgl.-Luth. Norddeutschland, Schleswig bischofskanzlei@bksl.nordkirche.de
<b>Thomas Ruttig</b>	Ko-Direktor des unabhängigen Think Tanks Afghanistan Analysts Network (AAN) in Kabul und Berlin, ab 2000 u.a. UN-Büroleiter in Kabul, EU-Vizesondergesandter und Mitarbeiter d. deutschen Botschaft Kabul. thomasruttig@hotmail.com
<b>Stefan Schmidt</b>	Deutscher Kapitän und Landesflüchtlingsbeauftragter Schleswig-Holstein. Mitbegründer „Borderline Europe – Menschenrechte ohne Grenzen e.V.“. capt.schmidt@web.de
<b>Julian Staiger</b>	Mehrjährige Berufspraxis bei <i>Flüchtlinge Willkommen</i> , im Flüchtlingsrat Baden-Württemberg und als Sozialarbeiter in Unterkünften für Geflüchtete. info@fluechtlingsrat-bw.de
<b>Daniel Steinmaier</b>	Referent für Öffentlichkeitsarbeit und Asylpolitik bei der deutsch-syrischen Menschenrechtsinitiative Adopt a Revolution, die seit 2012 gewaltfreie emanzipatorische Projekte in Syrien und in der syrischen Diaspora unterstützt. steinmaier@adoptrevolution.org
<b>Tobias Klaus</b>	Referent des Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (B-umf) t.klaus@b-umf.de
<b>Susanne Uhl</b>	Regionsgeschäftsführerin des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) Schleswig-Holstein Susanne.Uhl@dgb.de
<b>Katharina Vogt</b>	Referentin für Flüchtlingspolitik des AWO Bundesverband e.V., Mitglied des Vorstands der BAG Pro Asyl e. V. Katharina.Vogt@awo.org
<b>Kai Weber</b>	Geschäftsführer im Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. kw@nds-fluerat.org
<b>Barbara Weiser</b>	Juristin beim Caritasverband für die Diözese Osnabrück bweiser@caritas-os.de
<b>Katharina Wulf</b>	Geschäftsführerin des Landesverbandes Frauenberatung Schleswig-Holstein e. V. katharina.wulf@ifsh.de

# Inhalt

<b>Teilnehmer*innen</b> .....	2
<b>1 Vorbemerkung</b> .....	7
Bischof Gothart Magaard, Schleswig	
<b>TOP 1: VERBESSERUNG DER DURCHSETZUNG VON AUSWEISUNGEN UND ABSCHIEBUNGEN BEI STRAFFÄLLIGEN AIUSLÄNDERN/ FLÜCHTLINGEN UND GEFÄHRDERN</b>	
<b>2 Verbesserung der Durchsetzung von Ausweisungen und Abschiebungen</b> .....	8
Günter Burkhardt, PRO ASYL e. V.	
<b>3 Der Mythos vom Vollzugsdefizit bei der Aufenthaltsbeendigung</b> .....	10
Sebastian Ludwig, Diakonie Deutschland	
<b>4 Vollzugspraxis bei Abschiebungen: Krankheitsfälle und Unverletzlichkeit der Wohnung</b> .	16
Heiko Habbe, Fluchtpunkt Hamburg	
Dr. Hendrik Cremer, Deutsches Institut für Menschenrechte	
Günther Burkhard, PRO ASYL e. V.	
<b>5 Massive Ausweitung der Abschiebungshaft</b> .....	24
Forum Menschenrechte	
<b>6 Langfristige Wohnverpflichtung sowie soziale Ausgrenzung in AnKER-Zentren und wirkungsgleichen Einrichtungen</b> .....	26
Katharina Grote, Bayrischer Flüchtlingsrat e. V.	
<b>7 Gewaltschutz für Geflüchtete ist rechtliche Pflicht!</b> .....	28
Katharina Wulf, Landesverband Frauenberatung Schleswig-Holstein e. V.	
<b>8 Bedarfe an Weichenstellung und Folgen der Gesetzesinitiativen zu Ausbildung und Beschäftigung, AsylbLG, Arbeitsmarktförderung und FEG</b> .....	30
Deutscher Gewerkschaftsbund	
Barbara Weiser, Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V.	
<b>9 Neuregelungsbedarf bei der Alterseinschätzung</b> .....	36
Tobias Klaus, Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	

<b>10</b>	<b>Familientrennungen und Hürden für die Familienzusammenführung beispielsweise für syrische Geflüchtete</b> .....	38
	Karim Al Wasiti, Flüchtlingsrat Niedersachsen AWO Bundesverband	

## **TOP 2: RÜCKFÜHRUNGEN**

<b>11</b>	<b>Syrien: Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen dauern an</b> .....	42
	Daniel Steinmaier, adopt a revolution	
<b>12</b>	<b>Lageentwicklung Afghanistan</b> .....	44
	Thomas Ruttig, Ko-Direktor Afghanistan Analysts Network e.V. Friederike Stahlmann, MPI Halle	
<b>13</b>	<b>Sudan: Auf Militärputsch folgt Gewaltexzess</b> .....	50
	Kai Weber, Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.	
<b>14</b>	<b>Lageentwicklung in Gambia</b> .....	53
	Julian Staiger, Flüchtlingsrat Baden-Württemberg e.V.	
<b>15</b>	<b>Die Situation Geflüchteter und Rückübersteller in Italien</b> .....	55
	Judith Gleitze, Palermo, Boderline Europe e. V.	

## **TOP 3: BUND-LÄNDER-ABSTIMMUNG ZU LANDESAUFNAHMEPROGRAMMEN**

<b>16</b>	<b>Erfahrungen mit Landesaufnahmeprogrammen</b> .....	64
	Katharina Stamm, Diakonie Deutschland	

## **TOP 4: AKUTELLES**

<b>17</b>	<b>Seebrücke: Forderungen an die IMK</b> .....	66
	Kai Weber, Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.	
<b>18</b>	<b>Kirchenasyl und Kriminalisierung zivilgesellschaftlichen Engagements</b> .....	69
	Pastorin Dietlind Jochims, Ev.-Luth. Nordkirche Forum Menschenrechte / Martin Link, Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V.	



# 1 Vorbemerkung

Bischof Gothart Magaard, Schleswig

Die Debattenkultur in unserer Gesellschaft muss das Wohl des einzelnen Menschen im Blick behalten. Deshalb betonen wir gerade in diesen Tagen: Politische Entscheidungen drohen in eine falsche Richtung zu gehen. Sie rücken Abwehr und Abschottung in den Mittelpunkt statt Zusammenleben und Integration.

Bei jeder Regelung und in jedem Verfahren ist es wichtig, die Würde des Einzelnen zu achten. Das muss die Grundhaltung des Rechtsstaates sein. An diesem Punkt sind wir uns mit einer Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Gruppen einig, dass eine humanitäre Haltung die Grundlage für eine gute Migrationspolitik sein muss. Alles andere entspricht nicht unseren Werten und Normen, die für Menschenwürde und Menschenrechte stehen.

Als Kirche schauen wir genau hin, was die Fluchtursachen auf der Welt sind und was sie für den einzelnen Menschen bedeuten. In der vergangenen Woche hat sich der Ratsvorsitzende der Evangelischen Kirche in Deutschland dafür eingesetzt, dass die Seenotrettung eine staatliche Aufgabe bleiben muss, weil wir nicht wegsehen können, wenn Jahr für Jahr tausende Menschen auf der Flucht über das Mittelmeer ihr Leben verlieren.

Hier wird die humanitäre Haltung einer Gesellschaft auf die Probe gestellt und es wird deutlich, dass das zivilgesellschaftliche Engagement in der Bevölkerung lebendig ist. Viele Menschen wollen eine humanitäre Flüchtlingspolitik.

Humanitäre Haltung zeigt sich in der Aufmerksamkeit auf das, was im Mittelmeer und an den Grenzen Europas geschieht, und muss gerade innenpolitisch im Umgang mit Geflüchteten vor Ort wirksam werden.

Das wird durch Berichte und Forderungen, die der Innenministerkonferenz durch diesen Runden Tisch übergeben werden, deutlich. Ein paar Punkte für eine humanitäre Flüchtlingspolitik seien genannt:

- Humanität durch sorgfältige Prüfung von Einzelfällen
- Humanität bei der Festlegung von Kriterien für Abschiebungen
- Humanität bei der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten
- Humanität durch psychosoziale und unabhängige rechtliche Beratung
- Humanität und politischer Weitblick bei Integrationsmöglichkeiten

Es geht immer um die Menschen! Deshalb müssen wir alles daransetzen, dass Geflüchtete nicht kriminalisiert werden. Als Nordkirche lehnen wir daher Abschiebehaftanstalten ab. Auch warnen wir vor den geplanten Sanktionen, die zivilgesellschaftlichen Gruppen und Unterstützern drohen. Denn die vielen Ehrenamtlichen in der Flüchtlingshilfe und auch die Kirchengemeinden, die Kirchenasyl gewähren, brauchen unsere Unterstützung und Wertschätzung. In ihrem Engagement wird die humanitäre Haltung sichtbar, von der unsere Demokratie lebt.

## 2 Verbesserung der Durchsetzung von Ausweisungen und Abschiebungen

Günther Burkhard, PRO ASYL e. V.

### **Paradigmenwechsel im rechtlichen Umgang mit Geflüchteten stoppen!**

Das am 7. Juni 2019 im Bundestag beschlossene Geordnete Rückkehr Gesetz setzt einseitig darauf, den Abschiebungsvollzug auszubauen, indem Geflüchtete massenhaft wie Straftäter\*innen inhaftiert und unter den Generalverdacht des Betrugs gesetzt werden, Sozialleistungen gestrichen, Ausbildungs- und Arbeitsverbote ausgeweitet, der Zugang zu einem Bleiberecht ausgehöhlt und Unterstützer\*innen kriminalisiert werden sollen. Es ist ein Gesetz zur Ausgrenzung und Entrechtung von Schutzsuchenden.

Der Bundesrepublik stehen mit dem Inkrafttreten dieses Regelwerks beängstigende Veränderungen bevor. Wir fragen uns, inwieweit die Bundesregierung und die sie stellenden Fraktionen im Deutschen Bundestag noch für Menschenwürde und den Schutz von Menschenrechten einstehen, wenn sie ein solches Gesetz verabschieden. Es drängt sich der Verdacht auf, dass im Zuge der Regierungs- und Ressortverhandlungen die Rechte von geflüchteten Menschen verkauft wurden, um eine an wirtschaftlichen Interessen orientierte Einwanderungsgesetzgebung zu ermöglichen. Einigkeit herrscht offenbar darin, möglichst wenig geduldeten Menschen eine Perspektive auf ein Bleiberecht zu eröffnen.

### **Geflüchtete werden zu Menschen „dritter Klasse“**

Nach dem Willen des Bundestages soll künftig gelten, dass Menschen, die ihrer im Gesetzesentwurf definierten „Passbeschaffungspflicht“ angeblich nicht nachkommen, nur noch die „Duldung light“ bekommen. Dadurch wird ihnen pauschal Ausbildung und Arbeit verboten, eine Wohnsitzauflage auferlegt und das Existenzminimum vorenthalten. Indem die Bezugszeit einer „Duldung light“ nicht als „Wartezeit“ für Bleiberechtsregelungen gelten soll, ist sie ein Instrument, mit dem für tausende Menschen der Zugang zum Bleiberecht de facto versperrt wird. Damit wird ein neues Prekariat geschaffen. Jede Form der gesellschaftlichen Teilhabe dieser Menschen wird verhindert. Die geplanten Maßnahmen treffen mittelbar und unmittelbar auch Kinder und Jugendliche.

### **Flüchtlinge sollen ausgehungert werden**

Darüber hinaus sollen Menschen, denen bereits in einem anderen Unterzeichnerstaat der Dublin-III-Verordnung internationaler Schutz zugesprochen wurde, künftig von jeglichem Sozialleistungsbezug ausgeschlossen werden. So soll die Rückkehr in Staaten wie Bulgarien, Italien und Griechenland mit Hunger und Obdachlosigkeit durchgesetzt werden, obwohl anerkannte Flüchtlinge dort oft unter miserablen Bedingungen leben müssen. Hiervon sind auch Kinder und Jugendliche betroffen, die mit ihren Familien eingereist sind. Ignoriert wird das Bundesverfassungsgericht, das 2012 ultimativ einfordert: Das Existenzminimum ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.

### **Massive Ausweitung der Abschiebungshaft**

Mit dem Geordnete Rückkehr Gesetz können praktisch alle vollziehbar ausreisepflichtigen Personen in Abschiebungshaft genommen werden, indem „Fluchtgefahr“ ausufernd definiert wird. So können bereits die Nichterfüllung der Passbeschaffungspflicht sowie höhere Geldzahlungen, selbst zur legalen Einreise, als Indizien für die Fluchtgefahr gelten.

Die Abschiebungshaft soll bis 2022 sogar in normalen Gefängnissen durchgeführt werden. Das steht im Widerspruch zur eindeutigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der die Trennung von Strafgefangenen und Menschen, die abgeschoben werden sollen, zwingend ist, um die Menschenwürde der betroffenen Personen zu schützen. Denn sie haben keine Straftat begangen und dürfen auch nicht so behandelt werden.

### **Kriminalisierung der Zivilgesellschaft**

Der Gesetzentwurf verunsichert in der Flüchtlingsarbeit engagierte Menschen, da die Gefahr der Kriminalisierung besteht. Indem der gesamte Ablauf der Abschiebung – inklusive Botschafts- oder Ärzt\*innentermine – unverhältnismäßiger Weise als „Geheimnis“ deklariert wird, besteht die Gefahr, dass in der Flüchtlingsarbeit Tätige, die zum Beispiel über den Termin bei einer Botschaft informieren, der Beihilfe zum Geheimnisverrat bezichtigt werden. Solidarität und der Einsatz für die Rechte von geflüchteten Menschen sollen mit Gefängnis bestraft werden können.

Dies sind nur drei Punkte, die deutlich zeigen, wie weitgehend die Regelungen sind – das Gesetz enthält noch zahlreiche weitere Schikanen. Während sich Bundesinnenminister Seehofer mit einem Rückgang der nationalen Asylverfahren brüstet, sind weltweit so viele Menschen wie noch nie auf der Flucht.

### **Bundesländer in der Pflicht!**

Das Geordnete Rückkehr Gesetz ist unserer festen Überzeugung nach in wesentlichen Teilen verfassungs- und europarechtswidrig. Der Gesetzgeber ruht sich aber darauf aus, dass der Weg bis zu einer entsprechenden Entscheidung des Verfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs lang und langwierig ist und die meisten Betroffenen weder Zeit noch Ressourcen haben werden, ihn zu gehen.

Aber das geordnete Rückkehrgesetz ist formal noch nicht beschlossen. Das weitere Prozedere liegt in den Händen der Bundesländer. Auch wenn das Gesetz nach Ansicht der Bundesregierung nicht zustimmungspflichtig ist, werden nach unseren Informationen die Justizminister aus Hamburg, Thüringen und Berlin im Rechtsausschuss des Bundesrats die Überweisung in den Vermittlungsausschuss beantragen. Wir rufen die Innenministerkonferenz auf, ebenfalls zu beschließen, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Die Zustimmungspflicht leitet sich u.a. davon ab, dass die Länder finanziell betroffen sind. Die Isolierung in AnkER-Zentren oder wirkungsgleichen Einrichtungen führt zu verdeckten Kosten, da die mutwillig belasteten Menschen nach 18-Monaten schlechter auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen werden. Folge: höhere Sozialhilfekosten. Arbeitsverbote aufgrund der „Duldung light“ führen zu höheren Kosten. Betroffen werden viele sein, in Berlin hat die Hälfte der Geduldeten ein Arbeitsverbot, gleichwohl werden sie nicht abgeschoben. Die Ausweitung der Arbeitsverbote durch „Duldung light“ führt zu Mehrkosten, die ausschließlich zu Lasten von Ländern und Kommunen gehen.

### 3 Der Mythos vom Vollzugsdefizit bei der Aufenthaltsbeendigung

eine Datenanalyse des Ausländerzentralregisters (AZR)

Sebastian Ludwig, Diakonie Deutschland

Bei der Änderung gesetzlicher Regelungen, administrativen Maßnahmen im Bereich Rückkehrmanagement sowie in der Medienberichterstattung wird von einer mangelnden Rechtsdurchsetzung bei der Ausreisepflicht, einem Vollzugsdefizit bei der Aufenthaltsbeendigung ausgegangen. Diese pauschale Annahme ist zweifelhaft. Es können keine verlässlichen Aussagen zu Ausreisepflichtigen gemacht werden, wie die Bundesregierung in Antworten auf Kleine Anfragen im Deutschen Bundestag eingeräumt hat. Insbesondere können viele Ausreisen nicht registriert werden.

Ausreisepflichtig ist jeder, der nicht über einen Aufenthaltstitel verfügt. Die Zahlen, die verfügbar sind, weisen darauf hin, dass die meisten Ausreisepflichtigen ausreisen. Von denen, die bleiben und geduldet sind, dürfen viele nicht abgeschoben werden, bei anderen erfolgt die Duldung im behördlichen Ermessen aus legitimen und zumindest politisch anerkannten Gründen. Die Ausreisepflicht sagt wenig darüber aus, ob sich jemand aus legitimen Gründen geduldet in Deutschland aufhält oder nicht, auch wenn der Aufenthalt nicht als rechtmäßig gilt. Das betrifft beispielsweise unbegleitete Minderjährige, die keinen Asylantrag gestellt haben, Personen mit einer Ausbildungsuldung, Eltern aufenthaltsberechtigter Kinder zur Ausübung der Personensorge, Schutzsuchende, die einen Folgeasylantrag gestellt haben, oder Personen, denen eine erhebliche, konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit droht, die auf eine „Allgemeingefahr“ (§ 60 Abs. 7 S. 5 AufenthG) zurückzuführen ist.

Im Folgenden werden insbesondere Daten des Ausländerzentralregisters zum Stand 31.12.2018 analysiert, die sich erstens auf den Aufenthalt und Ausreisen von ausreisepflichtigen Personen insgesamt, zweitens den Aufenthalt und Ausreisen insbesondere abgelehnter Asylsuchender und drittens auf die Erfassung von Aufenthaltsgründen geduldeter Personen beziehen. Das AZR gibt jedoch immer nur den Zustand zu einem bestimmten Zeitpunkt wieder und lässt nur wenige Rückschlüsse auf Verläufe zu.

#### **Aufenthalt und Ausreisen von ausreisepflichtigen Personen Ende 2018**

- Angesichts von über 10 Mio. in Deutschland lebenden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die potentiell ausreisepflichtig sein können, handelt es sich seit vielen Jahren um eine relativ konstante Anzahl ausreisepflichtiger Personen (ca. 2 %).
- Am 31.12. 2018 waren im Ausländerzentralregister 235.957 ausreisepflichtige Personen gespeichert, davon waren 180.124 Personen geduldet. Da der Aufenthalt bis zur Abschiebung als geduldet gilt und ein Anspruch auf Bescheinigung der Duldung (Aussetzung der Abschiebung) besteht, dürfte diese Differenz nicht bestehen. Als ausreisepflichtig gespeicherte Personen ohne Duldung (bis zu einem Viertel aller Ausreisepflichtigen) haben daher vermutlich das Land verlassen oder zum Teil keine Duldung erhalten, obwohl ihr Aufenthalt geduldet ist, einige könnten auch ihren Aufenthaltsort innerhalb Deutschlands gewechselt haben, ohne dass dies den Behörden bekannt ist und keine neue Duldung beantragt haben.
- Die Zahl der 236.767 Drittstaatsangehörigen, deren Ausreise im Jahr 2018 registriert wurde, entspricht ungefähr der Zahl der ausreisepflichtigen Personen Ende 2018. Nicht

bekannt ist, wie viele davon ausreisepflichtig waren und wie viele weitere Personen ohne Kenntnis der Behörden ausgereist sind. Daher kann nur geschätzt werden, dass ohne die registrierten Ausreisen, die Zahl der Ausreisepflichtigen Ende 2018 etwa doppelt so hoch wäre. Es deutet jedoch auf eine hohe Fluktuation innerhalb der Gruppe der ausreisepflichtigen Personen hin.

- Bei ihrer Ausreise haben in 2018 34.319 Personen eine Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB) abgegeben. Zumindest diese Personen waren ausreisepflichtig und sind ausgereist. Viele haben jedoch keine GÜB oder geben sie nicht ab. Die Zahl der so registrierten Ausreise entspricht zumindest zwei Dritteln der insgesamt 51.766 neuen Ausreiseentscheidungen in 2018.
- Damit liegt die Anzahl registrierter Ausreisen sehr viel höher als die durch REAG/GARP geförderten 15.962 Ausreisen, die oft als Indikator für die tatsächlichen Ausreisen genutzt werden.

### **Aufenthalt und Ausreisen abgelehnter Asylsuchender in 2018**

- Nur 131.995 und damit die Hälfte der ausreisepflichtigen Personen sind abgelehnte Asylsuchende (56%), die anderen z.B. Personen, deren Visum abgelaufen ist oder EU-Bürger. Ungefähr die Hälfte der Ausreisepflichtigen hat daher nie in Landesaufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende gelebt, auf die das integrierte Rückkehrmanagement fokussiert ist.
- Ca. 10 % der als ausreisepflichtig gespeicherten Personen befinden sich im Asylverfahren. Während des Asylverfahrens ist der Aufenthalt jedoch grundsätzlich erlaubt. Dies könnten zum Teil auch Personen sein, die als ausreisepflichtig ohne Duldung gespeichert sind.
- Die Zahl der 41.587 abgelehnten Asylsuchenden, die bei ihrer Ausreise in 2018 registriert wurden, entspricht zumindest einem Drittel aller als ausreisepflichtig gespeicherten, abgelehnten Asylsuchenden Ende 2018. Die Zahl ist höher als die alle, die eine GÜB abgegeben haben, wobei diese nicht nur an abgelehnte Asylsuchende ausgegeben wird. Die Zahl ist auch etwa doppelt so hoch wie die neuer Ausreiseentscheidungen gegenüber Asylsuchenden in 2018. Die meisten von ihnen sind innerhalb weniger Monate nach ihrem negativen Asylbescheid ausgereist. Wie viele weitere ausgereist sind, ist nicht bekannt.
- Die Zahl der in Deutschland lebenden, ausreisepflichtigen Personen ist trotz 75.395 Ablehnungen im Asylverfahren in 2018 gegenüber 2017 nahezu konstant geblieben. Sie ist auch trotz knapp 65.000 Ablehnungen im gerichtlichen Asylverfahren und sinkender anhängiger Rechtsmittel nicht gestiegen. Das bedeutet, dass der weit überwiegende Teil ausgereist sein muss.

### **Ausreisen und Aufenthaltsrechte von abgelehnten Asylsuchenden im überjährigen Vergleich (2014 - 2018)**

- Von allen in den Jahren 2014 bis 2018 abgelehnten Asylsuchenden hält sich nur die Hälfte derer, die nach 2014 eingereist sind, noch in Deutschland auf. Davon hat die Hälfte einen Aufenthaltstitel, ist z. B. aufgrund nationaler Abschiebungsverbote schutzberechtigt und nicht ausreisepflichtig. Ein Asylantrag gilt auch als abgelehnt, wenn nur Schutz aufgrund nationaler Abschiebeverbote erteilt wird. Der Eintrag wird nie gelöscht, es sei denn, ein neuer Asylantrag wird gestellt. Bei den übrigen ist die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ausgesetzt.
- Von allen jemals abgelehnten Asylsuchenden haben 80% der 654.423 Menschen, die noch in Deutschland leben, ein Aufenthaltsrecht zum Beispiel aufgrund persönlicher, familiärer oder humanitärer Gründe oder zu Erwerbs- und Studienzwecken.

- In Bezug auf knapp 2 Mio. Asylentscheidungen in den Jahren 2014 bis 2018 ist der Anteil der möglicherweise noch in Deutschland lebenden, ausreisepflichtigen Personen mit abgelehntem Asylantrag ca. 5,6%. Diese Personen werden zumeist aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen oder humanitären Gründen geduldet.

### **Aus welchen Gründen sind ausreisepflichtige Personen geduldet?**

- Es wurde für verschiedene Fallkonstellationen politisch vereinbart, dass Personen bleiben dürfen (z.B. Ausbildungsduldung) oder es besteht ein rechtliches Abschiebehindernis (z.B. Eltern aufenthaltsberechtigter Kinder, unbegleitete Minderjährige), ohne dass ihr Aufenthalt legalisiert wurde. Insbesondere fällt der Schutz bei erheblicher konkreter Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit aufgrund einer Allgemeingefahr in den Duldungsbereich. Es handelt sich um eine rechtliche Grauzone. Wie viele ausreisepflichtige Personen dies betrifft, ist nicht zu ermitteln. Statistisch ist fast die Hälfte der geduldeten Personen der Kategorie „Sonstige Gründe“ zugeordnet.
- Viele Geduldete sind aufgrund verschiedener Gründe geduldet. Die Annahme, dass der Aufenthalt derjenigen, die aufgrund fehlender Reise- bzw. Identitätsdokumente geduldet sind, bei Vorlage dieser beendet werden könnte, ist nicht zutreffend, da oft weitere Duldungsgründe hinzukommen.
- Die Annahme, ausreisepflichtige Personen könnten zu einem erheblichen Anteil aufgrund ärztlicher „Gefälligkeitsatteste“ nicht abgeschoben werden, ist angesichts von lediglich 3.803 von 180.124 geduldeten Personen (2 %) mit diesem angegebenen Duldungsgrund nicht haltbar.

### **Fazit**

Insgesamt zeigen diese Indizien, wenngleich die Datenlage nach wie vor nicht als valide bezeichnet werden kann, dass vermutlich die meisten Ausreisepflichtigen ausreisen und diejenigen, die noch in Deutschland leben, legitime Gründe haben. Dass selbst bei rechtlichen Abschiebehindernissen weiterhin eine Ausreisepflicht besteht, ist schwer verständlich oder gar widersprüchlich. Es handelt sich bei den ausreisepflichtigen Personen im überjährigen Vergleich um einen relativ konstanten Anteil von ca. 2 % aller in Deutschland lebenden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die potentiell ausreisepflichtig sein können. Die Fluktuation in dieser Gruppe scheint hoch zu sein und korreliert mit der Zu- und Abwanderung insgesamt. Wenn Menschen ausreisepflichtig werden, brauchen sie Zeit, um ihre Perspektive zu klären. Sie reisen daher nicht unmittelbar, aber oft zeitnah aus. Weniger als ein Drittel der geduldeten Personen, lebt länger als 3 Jahre in Deutschland. Angesichts von knapp 2 Mio. Asylentscheidungen in den Jahren 2014 bis 2018 ist die Anzahl der noch in Deutschland lebenden, abgelehnten Asylsuchenden mit knapp 6 % relativ gering. Die Annahme, abgelehnte Asylbewerber würden in größerer Zahl das Land nicht verlassen und daher das Asylverfahren obsolet machen und die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung beeinträchtigen, lässt sich mit diesen Zahlen nicht belegen. Damit verhindern die Maßnahmen im Rahmen des Rückkehrmanagements vor allem die Integration von Menschen, die längerfristig oder dauerhaft in Deutschland bleiben werden. Insbesondere ist die Fokussierung auf die Landesaufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende insbesondere vor dem Hintergrund, dass nur die Hälfte der als ausreisepflichtig gespeicherten Personen abgelehnte Asylsuchende sind, zweifelhaft. Zudem liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor, wie viele Abschiebungen im Jahr 2018 daran gescheitert sind, da Betroffene am Tag der Abschiebung nicht angetroffen werden konn-

ten, worauf die Neuregelungen im Geordnete-Rückkehr-Gesetz abzielen. Abschiebungen dürfen nicht mehr angekündigt werden, weshalb ein gezieltes Untertauchen nicht mehr möglich ist. Die Zahl der Abschiebungen, die daran scheitern, dass Personen nicht anzutreffen sind, soll dennoch gestiegen sein. Es sollte zunächst die Datenlage verbessert werden, um eine valide Ausgangsbasis für geeignete Maßnahmen zu schaffen. Eine geeignete Maßnahme wäre, Menschen, die nicht abgeschoben werden können und aufgrund politischer Vereinbarung zum Beispiel zum Zwecke der Ausbildung und Beschäftigung geduldet werden können bzw. aufgrund von rechtlichen Abschiebehindernissen nicht abgeschoben werden können, einen rechtmäßigen Aufenthalt zu ermöglichen und einen Aufenthaltstitel zu erteilen und damit den rechtsstaatlich bedenklichen Status der (Ketten-)Duldung zu beenden. Dies würde die Zahl der als ausreisepflichtig gespeicherten Personen vermutlich deutlich reduzieren.

## Quellen

Deutscher Bundestag 2017: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Unklare Daten des Ausländerzentralregisters zu Ausreisepflichtigen“, BT-Drs. 18/12725 vom 14.06.2017

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2019 „Das Bundesamt in Zahlen 2018 Asyl“

Deutscher Bundestag 2018a: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Abschiebungen und Ausreisen 2017“ BT-Drs. 19/800 vom 20.02.2018

Deutscher Bundestag 2018b: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017“ BT-Drs. 19/1371 v 22.03.2018

Deutscher Bundestag 2019a: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2018“, BT-Drs. 19/8021 vom 26.02.2019

Deutscher Bundestag 2019b: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2018“, BT-Drs. 19/8258 vom 12.03.2019

Deutscher Bundestag 2019c: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018“ BT-Drs. 19/8701 vom 25.03.2019

Anlage: Tabellarische Übersicht

	Anzahl Personen		Anzahl Personen
Ausreisepflichtige am 31.12. 2018	235.957	Geduldete am 31.12. 2018	180.124
Ausreisepflichtige am 31.12.2017	228.859	Geduldete am 31.12. 2017	166.068
Veränderung 3 %	7.068	Veränderung	14.056 (8%)
Ausreisepflichtige ohne Duldung am 31.12.2018	55.833	Ausreisepflichtige mit abgelehntem Asylantrag am 31.12.2018	131.995
Ausreisepflichtige ohne Duldung am 31.12.2017	62.791	Davon mit Duldung	106.999
Veränderung -11%	- 6.958		
Ablehnungen Asylanträge 2014-2018 (BAMF)	616.080	Davon:	48.663
Nach 2014 eingereist, Asylantrag abgelehnt (AZR) noch in Deutschland	415.865	Nationales Abschiebeverbot	46.559
	204.138	Anderes Aufenthaltsrecht	108.916
		Duldung	
Ablehnung 2018	63.970	Ablehnung 2016	41.689
Ablehnung 2017	77.922	Ablehnung 2015	18.085
Ausreiseentscheidungen 01-12/2018 Drittstaatsangehörige	51.766	Davon Ausreiseentscheidungen Asyl-suchende	18.896
Ablehnungen Asylanträge in 2018 (BAMF)	75.395	Anhängige Rechtsmittel Asyl Ende 2018	310.959
Ablehnungen Asylanträge (Gerichte)	64.734	Anhängige Rechtsmittel Asyl Ende 2017	361.059
Ausreisen Drittstaatsangehörige 01-12/2018	236.767	Ausreisen abgelehnter Asylsuchender 01-12/2018	41.587
		Davon abgelehnt in 2018	18.341
		Davon abgelehnt in 2017	10.602
Bundespolizei Ausreisen mit GÜB	34.319	Geförderte Rückkehr REAG/GARP 2018	15.962
Abschiebungen 2018	23.617		



## 4 Vollzugspraxis bei Abschiebungen: Krankheitsfälle und Unverletzlichkeit der Wohnung

### Vollzugspraxis bei Abschiebungen I: Betreten/Durchsuchen von Wohnraum

Heiko Habbe, Fluchtpunkt Hamburg

#### 1. Das Betreten von Flüchtlingsunterkünften: ein neuentdecktes Rechtsproblem

Die Praxis, dass Ausländerbehörden und Polizei zum Zweck der Abschiebung Flüchtlingsheime betreten, ist rechtlich erst in jüngerer Zeit problematisiert worden. Dabei sind Gerichte zum Ergebnis gekommen, dass es teils bereits an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage im jeweiligen Landesrecht fehlt.<sup>1</sup>

#### 2. Versuch der Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage

Mit dem im Gesetzgebungsverfahren befindlichen „Zweiten Gesetz zur verbesserten Durchsetzung der Ausreisepflicht“ soll nun u. a. eine bundesrechtliche Grundlage für das Betreten und Durchsuchen von Wohnraum im Zuge von Abschiebungen geschaffen werden. Das Betreten soll dabei ohne richterliche Anordnung möglich sein (§ 58 Abs. 5 AufenthG-E), eine Durchsuchung soll außer bei Gefahr im Verzug der richterlichen Anordnung bedürfen (§ 58 Abs. 6 i. V. m. Abs. 8 AufenthG-E).

#### 3. Untauglichkeit der Rechtsgrundlage

Die Vorschrift des § 58 Abs. 5 AufenthG begegnet gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Zum einen bleibt sie weit hinter den rechtlichen Standards zurück, die in den Polizeigesetzen einiger Länder gesetzt sind, um ein – ausnahmsweises! – Betreten einer Wohnung durch Beamte mit dem grundgesetzlichen Schutz der Unantastbarkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Einklang zu bringen. Landesrechtlich wird hier eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, teils sogar gemeine Gefahr oder Lebensgefahr gefordert (z. B. § 31 PolG-BW). Demgegenüber verlangt § 58 Abs. 5 AufenthG-E keinerlei Gefährdung wichtiger Rechtsgüter, sondern lediglich die Vermutung, dass die abzuschiebende Person sich auch tatsächlich in ihrer Unterkunft aufhält.

Zum anderen lässt die gesetzliche Neuregelung auch die bereits existierende, insbesondere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung außer Acht. So hat etwa das Verwaltungsgericht Hamburg in einem aktuellen Urteil unter Rückgriff auf das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass das Betreten privater Wohnräume, um der darin wohnenden Person(en) habhaft zu werden, funktional eine Durchsuchung ist und daher der richterlichen Anordnung bedarf:

„Für den Begriff der Durchsuchung kennzeichnend ist das ziel- und zweckgerichtete Suchen staatlicher Organe nach Personen oder Sachen [...], um etwas aufzuspüren, was der Inhaber der Wohnung von sich aus nicht offenlegen oder herausgeben will (BVerfG, B. v. 3.4.1979, 1 BvR 994/76, [...] Rn. 26; B. v. 5.5.1987, 1 BvR 1113/85, [...])

<sup>1</sup> OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 19.2.2018, OVG 6 L 14.18; VG Berlin, B. v. 16.2.2018, 19 M 62.18.  
Reader ■ Runder Tisch zwischen IMK und Zivilgesellschaft ■ Juni 2019

Rn. 26; B. v. 19.11.1999, 1 BvR 2017/97, Rn. 11). Die Durchsuchung erschöpft sich nicht in einem Betreten der Wohnung, sondern umfasst als zweites Element die Vornahme von Handlungen in den Räumen (BVerfG, B. v. 16.6.1987, 1 BvR 1202/84, [...] Rn. 26). Die gesetzlich zulässigen Durchsuchungen dienen als Mittel zum Auffinden und Ergreifen einer Person [...]. Begriffsmerkmal der Durchsuchung ist somit die Suche nach Personen oder Sachen oder die Ermittlung eines Sachverhalts in einer Wohnung. [...] (BVerfG, U. v. 6.9.1974, I C 17.73, Rn. 16; BVerwG, Urt. v. 25.8.2004, 6 C 26/03, Rn. 24 [...]).

Gemessen an diesen Vorgaben handelt es sich um eine Durchsuchung, wenn Vollstreckungspersonen eine Wohnung öffnen und betreten, um darin bestimmte Personen aufzufinden und zu ergreifen (s. auch OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 19.2.2018, OVG 6 L 14.18, juris Rn. 2 [...]).<sup>2</sup>

#### **4. Fehlende Rechtssicherheit für Betroffene und Verwaltung**

Infolge der untauglichen Rechtsgrundlage herrscht weiter Rechtsunsicherheit sowohl für Betroffene als auch für die Verwaltungs- und Vollzugsbehörden. Diese erstreckt sich nunmehr auch auf Bundesländer, die bislang glaubten, eine ausreichende Rechtsgrundlage zu besitzen. Denn ein Betreten, das wegen des Vorrangs von Bundes- vor Landesrecht<sup>3</sup> nunmehr auf den neugeschaffenen § 58 Abs. 5 AufenthG-E zu stützen sein wird, wird sich angesichts der Schärfe des Grundrechtseingriffs nicht nachträglich auf eine landesrechtliche Rechtsgrundlage umdeuten lassen. Das Betreten aufgrund von § 58 Abs. 5 AufenthG-E ohne richterliche Anordnung ist nach der zitierten Rechtsprechung verfassungsrechtlich unzulässig. Und die Anordnung eines Betretens nach § 58 Abs. 5 AufenthG-E durch den Richter scheidet aus, da die Vorschrift hierzu keine Rechtsgrundlage bietet.

#### **5. Konsequenz: Korrektur; Verzicht auf Anwendung der Norm bis zu einer Neufassung**

Das Betreten von Flüchtlingsunterkünften gem. § 58 Abs. 5 AufenthG-E bedarf der richterlichen Anordnung. Dies ist in § 58 Abs. 8 AufenthG-E zu regeln. Eine gesetzgeberische Korrektur wäre derzeit noch über den Vermittlungsausschuss möglich, da das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht infolge von Einfügungen, die die Ausgabenlast der Länder erhöhen, kurz vor Verabschiedung zustimmungspflichtig geworden sein dürfte.<sup>4</sup>

Unterbleibt eine kurzfristige Anpassung, ist für die Verwaltung der Länder und Kommunen die einzig rechtskonforme Konsequenz aus der vom Gesetzgeber geschaffenen Lage, dass – aus Achtung vor dem Grundrecht und zur Abwendung eines Unterliegens vor Gericht – die Anwendung von § 58 Abs. 5 AufenthG-E ausgesetzt wird, bis eine verfassungskonforme Rechtsgrundlage geschaffen ist. Möglich und zulässig ist allein, Maßnahmen als Durchsuchung auf § 58 Abs. 6 AufenthG zu stützen – mit entsprechender richterlicher Anordnung.

---

<sup>2</sup> VG Hamburg, Urteil vom 15. Februar 2019, 9 K 1669/18, Rn. 37f., unter [www.landesrecht-hamburg.de](http://www.landesrecht-hamburg.de).

<sup>3</sup> Art 31 GG.

<sup>4</sup> S. hierzu Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages vom 7.6.2019, WD 3 - 3000 - 145/19, S. 6f.

# Vollzugspraxis bei Abschiebungen II: Krankheit als Abschiebungshindernis

Heiko Habbe, Fluchtpunkt Hamburg

## 1. Gesetzliche Verschärfungen durch das „Asylpaket II“

Mit dem „Asylpaket II“ wurden die Anforderungen an die Darlegung eines gesundheitlichen Abschiebungshindernisses (Reiseunfähigkeit) deutlich verschärft. Elemente der gesetzlichen Regelung<sup>5</sup> sind insbesondere:

- eine gesetzliche Vermutung, dass der Abschiebung gesundheitliche Gründe nicht entgegenstehen,
- die Nichtakzeptanz von TherapeutInnen-Attesten,
- hohe formale Anforderungen an Arztatteste,
- ein gesetzliches Verbot der Beachtung von unzureichenden/verspätet vorgelegten Attesten.

## 2. Die Praxis: Systematisches Ignorieren von Erkrankungen?

In der Praxis ist zu beobachten, dass vorgelegte Atteste häufig unter Verweis auf die neuen Vorschriften als ungenügend eingestuft werden. In behördeninternen Vermerken finden sich Formulierungen, wonach die Erkrankung „nicht belegt“ sei; dabei wird übersehen, dass auch Atteste mit formalen Defiziten als „anderweitige Anzeichen“ für eine gravierende Erkrankung zu berücksichtigen sind.<sup>6</sup> Ggf. finden „Gegenbegutachtungen“ durch VertragsärztInnen der Ausländerbehörden statt, die ihrerseits weder in der Untersuchungstiefe noch in der Dokumentation entfernt den Anforderungen der § 60a Abs. 2c, 2d AufenthG entsprechen.

Besondere Schwierigkeiten bereitet offenbar der Umgang mit psychischen Erkrankungen. Atteste Psychologischer PsychotherapeutInnen werden unter Hinweis auf den Gesetzestext zurückgewiesen, obwohl diese Berufsgruppe befugt ist, Diagnosen und Therapiepläne zu erstellen. Auch detaillierte fachärztliche Atteste und Krankenhaus-Entlassungsberichte werden nicht akzeptiert; teils werden dabei ohne erkennbare medizinische Expertise detaillierte Monita erhoben.

Regelhaft außer Acht gelassen wird die Frage der Reiseunfähigkeit im weiteren Sinne, d. h. die Frage, ob – über die reine Transportfähigkeit hinaus – eine Gesundheitsverschlechterung als unmittelbare Folge der abgeschlossenen Abschiebung droht, so dass die zeitnahe Betreuung und Behandlung im Zielstaat vorab geklärt werden muss, um zu vermeiden, dass es infolge der Abschiebung zu gravierenden gesundheitlichen Einbußen kommt.<sup>7</sup>

In Dublin-Verfahren werden medizinische Unterlagen regelmäßig ohne eigene Prüfung an das BAMF weitergeleitet; von dort wird ohne erkennbare Prüfung durch medizinisch geschultes Personal rückgemeldet, dass die Abschiebung durchzuführen bzw. ggf. ärztlich zu begleiten sei. Dies, obwohl das BAMF in seinen eigenen Verfahren offenbar große Schwierigkeiten damit hat, zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote zutreffend zu bewerten.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> § 60a Abs. 2c, 2d AufenthG.

<sup>6</sup> Vgl. § 60a Abs. 2d S. 2 Hs. 2 AufenthG.

<sup>7</sup> Im Einzelnen: Bundesverfassungsgericht, B. v. 17.9.2014, Az. 2 BvR 1795/14.

<sup>8</sup> Die Quote gerichtlicher Aufhebungen ist bei § 60 Abs. 5, Abs. 7 AufenthG mit am höchsten: BT-Drs. 19/8701, S. 43.

Im Ergebnis werden in zahlreichen Fällen schwer- und schwerstkranke Menschen abgeschoben, teils ohne jede ärztliche Versorgung und Anschlussbehandlung, teils unter sedierender Medikation durch flugbegleitende ÄrztInnen. Mit dem Anspruch auf Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) ist dies nicht vereinbar.

### 3. Wachsende kritische Rechtsprechung

In der Rechtsprechung sind die Änderungen durch das „Asylpaket II“ überwiegend gebilligt worden. Jedoch existiert eine wachsende kritische Rechtsprechung zur konkreten Verwaltungspraxis, aus der hier nur schlaglichtartig zitiert werden kann:

- Jenseits der reinen Transportunfähigkeit (Reiseunfähigkeit im engeren Sinne) hat sich die Behörde auch zu vergewissern, ob die Gefahr einer wesentlichen Gesundheitsverschlechterung außerhalb des reinen Transportvorgangs besteht (Reisefähigkeit im weiteren Sinne). In den Blick zu nehmen ist der gesamte Vorgang ab Mitteilung an den Betroffenen bis zur Übergabe an die Behörden des Zielstaats. U. U. kann erforderlich sein, sicherzustellen, dass erforderliche Hilfen rechtzeitig nach Ankunft im Zielstaat zur Verfügung stehen.<sup>9</sup>
- Betroffene müssen nicht hinnehmen, dass sie durch die Abschiebung eine wesentliche Gesundheitsverschlechterung erleiden und dann selbst das Risiko tragen, ob eine vollständige Heilung möglich ist. Die Ausländerbehörde ist verpflichtet, Transport und ggf. Weiterbehandlung so zu organisieren, dass es zu einer wesentlichen Verschlechterung gar nicht kommt.<sup>10</sup>
- Ist eine ernsthafte Erkrankung und das Risiko einer gravierenden Verschlechterung dargelegt, sofern nicht alsbald nach der Abschiebung eine Behandlungsmöglichkeit geklärt ist, besteht jedenfalls so lange Anspruch auf Aussetzung der Abschiebung, bis die Behörde die entsprechende Behandlungsmöglichkeit nachweist.<sup>11</sup>
- Wird eine psychische Erkrankung unter Attestvorlage geltend gemacht, hat eine etwaige behördliche Reisefähigkeitsuntersuchung durch eineN FachärztIn für Psychiatrie, nicht durch andere Fachrichtungen, zu erfolgen. Dies gilt auch dann, wenn die vorgelegten Atteste den formalen Anforderungen der § 60a Abs. 2c, Abs. 2d AufenthG nicht entsprechen.<sup>12</sup>
- Aufschub der Abschiebung, wenn formal unzureichende Atteste vorgelegt werden, die aber Anhaltspunkte dafür bieten, dass Reiseunfähigkeit i. w. S. vorliegt (etwa in Gestalt des Wiederauflebens einer latenten Suizidalität und damit der Gefahr, dass d. Betr. sich – auch nach der Abschiebung! – selbst tötet), selbst wenn Ergebnis der Prüfung offen.<sup>13</sup>
- Auch mehr als ein Jahr alte und nicht allen formalen Anforderungen genügende ärztliche Atteste sind im Rahmen der Gesamtwürdigung zu berücksichtigen.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> BVerfG, B. v. 17.9.2014, Az. 2 BvR 1795/14, Rn. 11f.; B. v. 17.9.2014, Az. 2 BvR 732/14, Rn. 13; OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 18.1.2013, Az. OVG 7 S 11.13; vgl. a. VGH Mannheim, B. v. 10.8.2017, Az. 11 S 1724/17, Rn. 27ff., juris.

<sup>10</sup> VGH Mannheim, B. v. 1.6.2017, Az. 11 S 658/17, Rn. 3, juris

<sup>11</sup> VG Hamburg, 9. Kammer, B. v. 9.4.2019 (Hängebeschluss).

<sup>12</sup> VG Hamburg, B. v. 2.11.2018, Az. 9 AE 5515/18.

<sup>13</sup> VG Berlin, B. v. 5.9.2018, Az. VG 34 L 98.18 A, S. 8f.; ausdrücklich betont: gesetzliche Vermutung d. § 60a Abs. 2c S. 1 AufenthG tritt dahinter zurück.

<sup>14</sup> Vgl. VG Kassel, U. v. 23.4.2019, Az. 6 K 499/16.KS.A, S. 12f.

#### 4. Politische Forderungen

Generell wird zu höherer Sensibilität bei der Abschiebung erkrankter Menschen geraten. Die gesetzlichen Änderungen von 2016 sind kein Freibrief, kranke Menschen trotz unklarer Prognose abzuschieben.

De lege ferenda ist die Beachtlichkeit der Attestierung psychischer Erkrankungen durch ausgebildete Psychologische Psychotherapeuten zu regeln.<sup>15</sup> Auch diese Atteste sind jedenfalls Anhaltspunkte für das Vorliegen einer gravierenden Erkrankung i. S. § 60a Abs. 2d S. 2 AufenthG.

Angesichts zu beobachtender eklatanter Missverständnisse wird angeregt, dass BehördenmitarbeiterInnen in Fortbildungen und Dialogforen den Austausch mit der ÄrztInnenschaft darüber suchen, wie Atteste zu lesen sind und was aus ärztlicher Sicht überhaupt diagnostiziert werden kann.

Werden vor einer Abschiebung Erkrankungen unter Attestvorlage dargelegt, so sind Reisefähigkeitsuntersuchungen ausschließlich durch FachärztInnen der jeweiligen Fachrichtung durchzuführen. An die Darlegung der Reisefähigkeit sind die gleichen formalen Maßstäbe der § 60a Abs. 2c, 2d AufenthG anzulegen. Das Ergebnis der Untersuchung ist den Betroffenen vollständig und so rechtzeitig mitzuteilen, dass etwaige rechtliche Schritte noch geprüft und ergriffen werden können.

---

<sup>15</sup> Vgl. die Stellungnahmen der Fachverbände in den Gesetzgebungsverfahren zum Asylpaket II sowie zum Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht.

# Verwaltungspraxis bei Aufenthaltsbeendigungen – Unverletzlichkeit der Wohnung

Dr. Hendrik Cremer, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstatter Heiko Habbe

Nach Berichten aus der Praxis und vereinzelt gerichtlichen Entscheidungen (Verwaltungsgericht Hamburg, Urteil vom 15. Februar 2019, 9 K 1669/18) kommt es immer wieder zu Fällen, in denen Abschiebungen unter Missachtung von Art. 13 GG vollzogen werden. Dies ist möglicherweise auch darauf zurückzuführen, dass gerade in den Innenressorts der Länder rechtliche Positionen vertreten werden, die der Bedeutung von Art. 13 GG nicht gerecht werden. Angesichts der aktuell anstehenden Gesetzesänderungen, die unter anderem auf Erleichterungen von Abschiebungen abzielen, ergibt sich zudem die Sorge, dass Fälle zunehmen könnten, in denen Art. 13 GG keine ausreichende Beachtung findet. Insbesondere mit Blick auf die in § 58 AufenthG neu vorgesehenen Absätze 4 bis 9 könnte sich in der Praxis das Risiko erhöhen, dass der nach Art. 13 GG garantierte Schutz vor dem Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zu eng verstanden wird. So könnte etwa die in § 58 AufenthG Abs. 5<sup>16</sup> verliehene Befugnis zum Betreten einer Wohnung so weitreichend verstanden werden, dass darauf in der Praxis tatsächlich Durchsuchungen gestützt werden, so dass eine nach Art. 13 Abs. 2 GG erforderliche richterliche Anordnung unterbleiben würde.

## Zentrale Aspekte des grund- und menschenrechtlichen Rahmens

- Mit Wohnung im Sinne des Art. 13 GG ist eine räumliche Privatsphäre gemeint (BVerfG, Urte. v. 15.12.1983 - 1 BvR 209/83). Gegen die Verletzung dieser Privatsphäre bietet Art. 13 Abs. 1 GG ein Abwehrrecht, das die Abwehr unerwünschter physischer Präsenz staatlicher Bediensteter in der Wohnung sicherstellen soll (BSG, Urte. v. 24.7.2013 - B 3 P 4/02 R, BSGE 91, 174, 177).
- Geschützt sind nach Art. 13 GG nicht nur „klassische“ Wohnungen, sondern etwa auch Wohn- und Schlafräume in Unterkünften für Asylsuchende (siehe dazu genauer Cremer/Engelmann, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017).
- Eine Durchsuchung ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (seit Beschl. v. 3.4.1979 - 1 BvR 994/76, BVerfGE 51, 97, 106 f.) und des Bundesverwaltungsgerichts (z. B. Urte. v. 9.6.1974 - I C 17.73, BVerwGE 47, 31, 37) „das ziel- und zweckgerichtete Suchen staatlicher Organe nach Personen oder Sachen oder zur Ermittlung eines Sachverhalts, um etwas aufzuspüren, was der Inhaber der Wohnung von sich aus nicht offenlegen oder herausgeben will“. Beim Betreten einer Wohnung zum Zweck des Abholens einer Person, um sie abzuschicken, handelt es sich um eine solche ziel- und zweckgerichtete Suche und damit um eine Durchsuchung im Sinne des Art. 13 Abs. 2 GG (so auch VG Berlin, Beschl. v. 16.2.2018 - 19 M 62.18, Rn. 9; bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 19.2.2018 - OVG 6 L 14.18). Sie steht nach Art. 13 Abs. 2 GG unter dem Richtervorbehalt, so dass ein vorheriger gerichtlicher Durchsuchungsbeschluss erforderlich ist.

---

<sup>16</sup> Der vorgesehene § 58 Abs. 5 AufenthG lautet: Soweit der Zweck der Durchführung der Abschiebung es erfordert, kann die die Abschiebung durchführende Behörde die Wohnung des abzuschickenden Ausländers zu dem Zweck seiner Ergreifung betreten, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, dass sich der Ausländer dort befindet. Die Wohnung umfasst die Wohn- und Nebenräume, Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume.

# **Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe: Abschiebungshaft und Abschiebung**

Günter Burkhardt, PRO ASYL e. V.

Im August 2018 hat der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe (Committee for the Prevention of Torture, CPT) des Europarates Deutschland besucht, der Bericht wurde nun veröffentlicht. Das CPT besuchte die Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt und begleitete eine von FRONTEX koordinierte Abschiebung nach Afghanistan. Während des Fluges beobachtete die Delegation die Misshandlung einer Person, deren Genitalien gequetscht wurden und deren Atemfähigkeit eingeschränkt wurde. Das CPT moniert außerdem, dass zum Zeitpunkt der beobachteten Abschiebung etwa ein Drittel der Begleitbeamten nicht für den Zweck der Abschiebungsbegleitung ausgebildet waren.

Auch eine weitere Kritik des CPT müsste aus Sicht von PRO ASYL Veränderungen bei der Durchführung von Abschiebungen nach sich ziehen. Kritisiert wird, dass Abzuschiebende teilweise spät oder gar in letzter Minute über die anstehende Abschiebung informiert werden. Gefordert werden neben einer rechtzeitigen Benachrichtigung der Betroffenen die Sicherung eines unmittelbaren Zugangs zu Rechtsanwält\*innen und ggf. zu Ärzt\*innen. Von Behörden-seite aktiv zu ermöglichen ist die Benachrichtigung eines Dritten über die bevorstehende Abschiebung.

Das CPT fordert, dass im Rahmen eines sog. Last Call Verfahrens unmittelbar vor Abflug der letzte Sachstand in Bezug auf Rechtsmittel festzustellen ist. Mehrere rechtswidrige Abschiebungen aus Deutschland belegen, dass dies gute Gründe hat.

Massiv kritisiert das CPT den Interessenkonflikt, der daraus entsteht, wenn diejenigen Ärzt\*innen, die Reisefähigkeit bescheinigt haben, zugleich diejenigen sind, die Abschiebungsflüge begleiten. Auf dem beobachteten Flug saß gar ein Anstaltsarzt. Das CPT fordert entsprechend eine umfassende ärztliche Begutachtung derer, bei denen Selbstverletzung oder Suizidgefahr besteht.

Vor diesem Hintergrund sieht es PRO ASYL kritisch, dass das CPT in vieler Hinsicht Sachverhalte kritisieren musste, die adäquat zu regeln die deutschen Behörden und Parlamente längst verpflichtet waren.

Große Besorgnis muss es auslösen, dass das CPT auf das Verbot unangemessener Gewaltanwendung und von Methoden, die die Atemfähigkeit einschränken oder die absichtliche Zufügung von Schmerzen beinhalten, hinweisen musste. PRO ASYL weist darauf hin, dass das Regelwerk der An Best Rück Luft eine Reaktion war auf den Tod zweier Menschen bei Abschiebungsflügen in Deutschland. Sollte die damalige Betroffenheit einer neuen Härte gewichen sein, die es möglich macht, dass solche Vorgaben ignoriert werden? In ganz Europa hat es einen Lernprozess bei den Polizeibehörden zu den Gefahren atembehindernder Gewalteinwirkung nach einer Vielzahl von Todesfällen durch den sog. lagebedingten Erstickungstod (Positional Asphyxia) gegeben und jetzt werden nach den Beobachtungen des CPT unter den Augen von deren Beobachter\*innen solche Techniken angewendet, ganz abgesehen von einer sich von selbst verbietenden Praxis des Quetschens von Genitalien? Was ist daraus zu schließen bezüglich der Praktiken bei unbeobachteten Flügen? Die bisherigen Antworten der Bundespolizeiführung sind unzureichend.

Die Kritik des CPT betrifft keineswegs nur Praktiken im Zuständigkeitsbereich des Bundes, zumal beim selben Besuch eine bayerische Abschiebungshaftanstalt aufgesucht worden ist. Es ist beispielsweise überhaupt nicht nachvollziehbar, wie es dazu kommen konnte, dass aus der Abschiebungshaft in Büren ein Mensch wenige Tage, nachdem er aus dem Fenster gesprungen war und eine komprimierte Fraktur eines Lendenwirbels erlitten hatte, auf den beobachteten Abschiebungsflug gebucht war. Die nötige Nachsorge (u.a. Entfernung der internen Fixierung der Wirbel) war nicht gewährleistet. Drei Tage nach der Entlassung aus dem Krankenhaus wurde er dennoch für reisetauglich befunden und unter Schmerzen liegend transportiert.

**PRO ASYL fordert eine wirksame Verhinderung der Anwendung gefährlicher und unzulässiger Praktiken der Gewaltanwendung und die Beachtung der weiteren vom CPT vorgebrachten Vorschläge und Kritikpunkte.**

## 5 Massive Ausweitung der Abschiebungshaft

Forum Menschenrechte, Berichterstatter Günter Burkhardt, PRO ASYL e.V.

§§ 62, 62a AufenthG-E im „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ - Abschiebungshaft ist keine Straftat. Sie darf nicht als Bestrafung, sondern allein zur Durchführung der Abschiebung unter bestimmten Voraussetzungen angewandt werden. Bei den ausreisepflichtigen Personen, die unter bestimmten Voraussetzungen inhaftiert werden können, handelt es sich in der Regel auch nicht um Straftäter\*innen oder sogenannte „Gefährder“. Deswegen ist in der EU den Mitgliedstaaten vorgeschrieben, dass die Abschiebungshaft in anderen Einrichtungen als Gefängnissen durchgeführt werden muss, um abgelehnte Asylbewerber\*innen von Straftäter\*innen zu trennen (Art. 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG). Dieser wichtige Grundsatz, der die Menschenwürde der betroffenen Personen schützt, soll mit dem „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ bis 2022 außer Kraft gesetzt werden (§ 60a AufenthG-E, Art. 6 des „Geordnete-Rückkehr-Gesetzes“).

Die Inhaftierung ist einer der stärksten Eingriffe des Staates in die Rechte eines Menschen. Daher darf jede Inhaftierung nur als „ultima ratio“, das heißt als letztmögliches Mittel angewandt werden. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist von höchster Priorität. Im „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ sollen die Haftgründe für eine Abschiebungshaft durch eine Neudefinierung von „Fluchtgefahr“ aber stark ausgeweitet werden und für einige Aspekte sogar eine Beweislastumkehr gelten, was eine Inhaftierung erleichtern soll (§ 60 Abs. 3 und 3a AufenthG-E). Als „konkrete Anhaltspunkte“ für Fluchtgefahr können schon Umstände wie eine länger zurück liegende falsche Angabe bezüglich der eigenen Identität oder „erhebliche“ Geldbeträge zur – selbst legalen – Einreise gelten. Es ist zu befürchten, dass so Abschiebungshaft zum Normalfall wird und damit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspricht. Schließlich werden durch diese Ausdehnung auch verfassungsrechtliche Garantien bezüglich der Bestimmtheit von Normen zur Inhaftierung stark strapaziert.

Neu eingeführt wird zudem die „Mitwirkungshaft“ (§ 62 Abs. 6 AufenthG-E). Mit der Mitwirkungshaft können Menschen für 14 Tage in Haft genommen werden, die einer Anordnung für einen Termin an der Botschaft des vermutlichen Herkunftsstaates oder einer ärztlichen Untersuchung der Reisefähigkeit nicht nachgekommen sind – so soll Druck erzeugt werden, diese Pflichten doch zu erfüllen. Eine Haft als Konsequenz einer solchen Pflichtverletzung ist aber völlig unverhältnismäßig. Bereits nach *einmaligem Nichterscheinen zu einem solchen Termin* kann Haft angeordnet werden. Wie das Bundesverfassungsgericht bereits ausgeführt hat, darf die Haft nach § 62 AufenthG „[...] *einzig der Sicherung der Abschiebung dien[en]*“. Eine Person darf also nur zur Umsetzung der Abschiebung inhaftiert werden und nicht um eine bestimmte Handlung von ihr zu erzwingen.

Auch die vorgeschlagene Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeiten würde die Situation verschärfen, denn hier soll die Relevanz der Antragsvoraussetzungen herabgesenkt werden, in dem diese auch noch später vorgetragen werden können (§ 417 Abs. 3 FamFG-E). Das scheint eine Reaktion darauf zu sein, dass in der Praxis oftmals die Formalitäten nicht eingehalten werden, was sich auch daran zeigt, dass der BGH seit 2015 jede dritte Entscheidung korrigiert hat, das heißt jede dritte Haft war rechtswidrig. Diese formalen Voraussetzungen sind aber enorm wichtig, um einen übermäßigen Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit zu verhindern. Anstatt die Haftantragserfordernisse herab zu senken, sollte die Bundesregierung ein rechtmäßiges Handeln der Behörden zum Ziel zu haben.



## **6 Langfristige Wohnverpflichtung sowie soziale Ausgrenzung in ANKER-Zentren und wirkungsgleichen Einrichtungen**

Katharina Grote, Bayrischer Flüchtlingsrat e. V.

Seit August 2018 wurden die Erstaufnahmen und die schon bestehenden Transitlager in Bayern zu ANKER-Einrichtungen umgewidmet. Seitdem werden alle neu in Bayern registrierten Asylsuchenden einem ANKER-Zentrum zugewiesen. Derzeit gibt es in Bayern 7 Anker-Zentren mit 16 Dependancen. Im Bundesgebiet gibt es lediglich in Sachsen und im Saarland Einrichtungen, die diese Bezeichnung tragen. Alle weiteren Bundesländer sind bisher mit dem Verweis auf strukturell vergleichbare Erstaufnahmeeinrichtungen dem Plan der Eröffnung von sogenannten ANKER-Zentren nicht gefolgt.

Offizielles Ziel der ANKER-Einrichtungen ist es, durch die Zentralisierung zur Beschleunigung der Asylverfahren beizutragen. Die vorgesehene „Bündelung der Kompetenzen“ ist in den sogenannten ANKER-Dependancen jedoch nicht erfüllt. Das schnelle Verfahren – teilweise finden die BAMF-Anhörungen innerhalb der ersten drei Tage nach Ankunft statt - ohne (unabhängige!!!) Beratungsmöglichkeiten führen dazu, dass die Personen zum Zeitpunkt des Interviews unvorbereitet und uninformiert sind. Die Mehrheit der Geflüchteten wissen zu diesem Zeitpunkt noch nichts von der Bedeutung des Interviews für den Ausgang ihres Asylverfahrens geschweige denn über ihre Rechte im Interview und im Asylverfahren. Notwendige Atteste können auch aufgrund des schlechten Zugangs zu fachärztlicher Versorgung oft nicht erbracht werden. Das Recht auf eine individuelle Prüfung der Asylgründe und die Chance auf ein faires Verfahren werden hier untergraben. Aufgrund der geringen finanziellen Mittel, herbeigeführt durch das Sachleistungsprinzip, ist der Zugang zu anwaltlicher Vertretung oder unabhängiger Beratung massiv erschwert. Der Verweis der Landesregierung auf die Sozialdienste vor Ort ist geradezu zynisch ob des viel zu geringen Stellenschlüssels. Durch die schnelle Abwicklung kommt es häufig zu Fehlentscheidungen, die lange Klageprozesse nach sich ziehen, denn die Bearbeitungszeit der Gerichte hat sich nicht merklich verkürzt.

Auch Kosten können durch die Einführung der ANKER-Zentren nicht eingespart werden. Im Gegenteil – durch die Isolation der Menschen ist es im Nachgang wesentlich kostenintensiver, die fehlende Integration nachzuholen. Durch mangelnde Beratung und Arbeitsverbote finden Menschen im ANKER-Zentrum schwer bis gar nicht den Weg auf den Arbeitsmarkt und sind damit auf Sozialleistungen angewiesen. Die Beschulung in der Einrichtung führt dazu, dass Schulabschlüsse nicht oder erst mit zeitlicher Verzögerung erreicht werden, was wiederum die Integration erschwert. Psychische Krankheiten werden durch diese Art der Unterbringung begünstigt, verschlimmert, psychische Belastung hervorgerufen. Durch die Isolation der Menschen sowie die Verschiebung in die Peripherie und die massiven Polizeieinsätze wird zudem ein Nährboden für Vorurteile in der Gesellschaft geschaffen. Lagerunterbringung von schutzsuchenden Menschen am Rande der Stadt in Sammellagern entspricht in keiner Weise einer menschenwürdigen und humanen Flüchtlingspolitik.

Eine rechtliche Grundlage für die ANKER-Einrichtungen war bislang nicht gegeben. In dem sogenannten „Masterplan Migration“ wurden politische Vorgaben formuliert, wie etwa eine Verbleibdauer bis zu 18 Monaten. Eine rechtliche Entsprechung konnte hierfür in den §44-54 AsylG, welche die Erstaufnahme von Asylsuchenden rechtlich regeln, nicht gefunden werden. Die Anwendung dieser rein politischen Vorgaben, ist als rechtswidriges Handeln zu werten.

Warum hier Politik außerhalb der Rechtsstaatlichkeit betrieben wird, rechtfertigt das Bundesinnenministerium mit einer 12 bis 18-monatigen Pilotphase. In einer anschließenden Evaluierung soll der konkrete Rechtsänderungsbedarf dann ermittelt werden. Dass die gesetzliche Änderung der Unterbringungsdauer auf 18 Monate nun in einem Schnellverfahren ohne die angekündigte Evaluation vorstattgehen soll, ist besorgniserregend.

Wir fordern die Innenminister der Länder auf, nicht dem Beispiel Bayerns zu folgen. Die Praxis in bayerischen ANKER-Zentren produziert Rechtsbrüche, Leid und Perspektivlosigkeit. Dies in Kauf zu nehmen nur um eine wirkungslose Abschreckungspolitik zu mimen und rechten Forderungen nach einem „starken Staat“ nachzukommen, sehen wir als verfehlte Asylpolitik. Wir fordern die Innenministerkonferenz auf, Abstand von diesem gescheiterten „Pilotprojekt“ zu nehmen und zu vernünftigen und menschenwürdigen Unterbringungsformen zurückzukehren: dezentral, mit geringen Belegungszahlen, kein entmündigendes Sachleistungsprinzip, Gewährleistung kostenfreier rechtlicher Vertretung, Zugang zu Regelschulen, Arbeitsmarkt und Gesundheitsversorgung sowie unabhängiger Beratung.

## **7 Gewaltschutz für Geflüchtete ist rechtliche Pflicht!** **gemäß dem Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (sog. Istanbul-Konvention)**

Katharina Wulf, Landesverband Frauenberatung Schleswig-Holstein e. V.

Das *Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung und Verhütung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* ist ein riesiger Meilenstein für die Gleichstellung- und Gewaltschutzarbeit auch im Bereich Asyl und Geflüchtete. Die sogenannte Istanbul-Konvention ist seit dem 01. Februar 2018 geltendes Recht in Deutschland. Jeder Artikel der Konvention gilt auch für Frauen mit Flucht- und Migrationshintergrund. Hier sind viele rechtliche Voraussetzungen verankert worden, die die Situation dieser Frauen deutlich verbessern, beispielsweise bei der Zugänglichkeit zu Informationen oder Institutionen. Ein Kapitel der Konvention befasst sich zudem mit der speziellen Lage geflüchteter Frauen und / oder Frauen ohne Papiere.

Im Folgenden möchten wir auf die Notwendigkeit strukturellen Gewaltschutzes in der Unterbringung näher eingehen:

### **Unterbringungen in allen Formen von Gemeinschaftsunterkünften: Fremdbestimmung ist (strukturelle) Gewalt**

In Deutschland gibt es vielfältige Unterbringungsformen für Geflüchtete. Gemeinsam ist ihnen die fremdbestimmte Unterbringung auf oft engstem Raum, die Einschränkung der Bewegungsfreiheit, die Aberkennung und die Vorenthaltung von Privatsphäre. In besonders prekären Formen kommen die Abhängigkeit von Sachleistungen, Lärm und schlechte hygienische Zustände hinzu. Für Geflüchteten stellt diese Situation einen massiven Eingriff in die Persönlichkeitsrechte mit der entsprechenden Folge dar. Diese Lebensverhältnisse machen krank und fördern Konflikte und Gewalt in der Unterkunft und mit dem Umfeld.<sup>17</sup> Daher muss alles getan werden, um die Selbstbestimmung weitestgehend herzustellen. Die Möglichkeiten sind bekannt: Selbstversorgung, Partizipation und schnellstmöglicher Auszug in eigenen Wohnraum.

Am stärksten betroffen von den Folgen der Enge, des Lärms, der mangelnden Privatsphäre und Fremdbestimmung sind vulnerable Personengruppen, z. B. Frauen und ihre Kinder. Ihnen stehen oftmals die wenigsten Ressourcen in diesem spannungsgeladenen Umfeld zur Verfügung und die Abhängigkeit von anderen ist oftmals hoch. Ein Großteil der Frauen hat bereits vor der Ankunft in Deutschland im Herkunftsland wie auf den Fluchtrouten Gewalterfahrungen gemacht.

Daher ist es zwingend notwendig, betroffene Frauen zu unterstützen und weiterer Gewalt entgegen zu wirken. Nach der Ratifizierung der Istanbul-Konvention ist es jedoch nicht mehr nur menschenrechtlich geboten, sondern rechtliche Pflicht, Zustände auch in Flüchtlingsunterkünften herzustellen, die Gewalt präventiv beugen:

### **Strukturellen Gewaltschutz endlich zur Förderbedingung machen!**

Nach der auf **Freiwilligkeit** angelegten Gewaltschutzkonzeptarbeit durch das **BMFSFJ von 2015-2018**, in dessen Rahmen Mindeststandards erarbeitet wurden, besteht nun mit der Istanbul-Konvention endlich eine gesetzliche Verpflichtung zum Gewaltschutz: Der Staat muss laut Konvention sicherstellen, dass in seinem Auftrag handelnde Personen im Einklang mit der

---

<sup>17</sup> Dies wurde in mehreren Studien bestätigt. Insbesondere verweisen wir auf zwei Studien: Charitée: Study on female refugees, Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland, Berlin 2016. bicc: "All Day Waiting"—Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW, Bonn 2017.

Konvention handeln.<sup>18</sup> Damit sind nicht nur Polizist\*innen, Lehrer\*innen, Erzieher\*innen gemeint, sondern auch Verwaltungsbeamt\*innen in Ausländerbehörden und Sozialarbeiter\*innen in Einrichtungen für Geflüchtete, die maßgeblich mit öffentlichen Geldern finanziert werden. In der Konvention heißt es: Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, für eine geschlechtersensible Aufnahme.<sup>19</sup> Hierbei müssen besondere Schutzbedürfnisse berücksichtigt werden, die detailliert aufgelistet werden.<sup>20</sup> Dazu gehört eine eigene Unterbringung, mit weiblichem Wachpersonal, ebenso wie die psychosoziale und therapeutische Versorgung von traumatisierten Frauen und die konsequente Information über ihre Rechte. Darüber hinaus verpflichtet die Konvention zur Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt als Fluchtgrund, der gendersensibel in eigenständigen Anhörungen erhoben werden muss.

Die Konvention lässt keine Ausreden zu: die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass geflüchtete Frauen vor Gewalt geschützt werden. Daher fordern wir:

**Gewaltschutz orientiert an den Mindeststandards des BMFSFJs in allen Bundes-, Landes- und kommunalen Unterbringungen zur Förderbedingung für Betreuungsträger bzw. für die Weiterleitung von öffentlichen Mitteln an Länder und Kommunen zu machen.**

---

<sup>18</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Artikel 5,1

<sup>19</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Artikel 60,3

<sup>20</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, erläuternder Bericht 314.

## 8 Bedarfe an Weichenstellung und Folgen der Gesetzesinitiativen zu Ausbildung und Beschäftigung, AsylbLG, Arbeitsmarktförderung und FEG

### Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Ein Schuss in den Ofen

Deutscher Gewerkschaftsbund

Anlässlich der 2. und 3. Lesung und dem bevorstehenden Beschluss des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sagte **Annelie Buntenbach, DGB-Bundesvorstandsmitglied**, am 5. Juni 2019 in Berlin:

„Der deutsche und europäische Arbeitsmarkt braucht dringend Fachkräfte, Menschen mit Fluchtgeschichte brauchen eine Perspektive – aber das Gesetzespaket der Großen Koalition zu Einwanderung, Migration und Asyl ist wirtschaftlich, integrationspolitisch und aus humanitärer Sicht ein Schuss in den Ofen.“

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz orientiert sich kurzfristig an der Besetzung einzelner Stellen, statt auf langfristige Perspektiven und Integration zu setzen. Die Abhängigkeit der Fachkräfte von den Betrieben steigt und damit auch ihre Erpressbarkeit. So können beispielsweise Drittstaatsangehörige in den ersten vier Jahren den Arbeitgeber nicht wechseln, ohne das Visaantragsverfahren von vorne beginnen zu müssen. Wenn eine Fachkraft aufgrund von miserablen Arbeitsbedingungen kündigt oder gekündigt wird, ist sie allein vom guten Willen der Ausländerbehörde abhängig. Das schwächt Arbeitnehmerrechte und öffnet Tür und Tor für kriminelle Praktiken wie Lohn- und Sozialdumping.

Durch das Bündel von Gesetzen, die im Schweinsgalopp durchs parlamentarische Verfahren gejagt werden, wird nicht mehr Sicherheit für die Menschen und die Betriebe geschaffen, sondern mehr Unsicherheit. Fatale Wirkung entwickelt insbesondere das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“, das eine neue Gruppe von Entrechteten schafft. Durch diese Gesetze werden auch Menschen, die schon lange hier leben und arbeiten, aus der Aufenthaltsberechtigung geschoben. Auch gibt es keine verlässliche Bleiberechtsregelung für gut integrierte Geflüchtete. Wer aus humanitären Gründen nur vorübergehenden Aufenthalt genießt, wird zukünftig von einem generellen Arbeitsverbot betroffen sein.

Menschen werden von Sozialleistungen ausgeschlossen, und die Anforderungen an die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung sind so hoch, dass die Regelungen nur wenigen den Zugang zu Arbeit und Beschäftigung ermöglichen. Daran wird auch die neue Stichtagsregelung nicht viel ändern. Geduldete, die eine Berufsausbildung anstreben oder gerade absolvieren, erhalten keinen wirklich sicheren Aufenthaltsstatus – eine Katastrophe für die Planungssicherheit in den Betrieben und die Chancen junger Menschen auf einen Ausbildungsplatz.

So richtig und wichtig es ist, Ein- und Zuwanderung gestalten zu wollen – Erfolg kann das nur haben, wenn damit auch langfristige Perspektiven eröffnet werden, Integration sowie Sicherheit für die Betroffenen und die Betriebe mitgedacht werden.“

# Folgen des „Migrationspakets“ für die Arbeitsmarktintegration

Barbara Weiser, Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V.

## Forderungen an die IMK

Die effektive Arbeitsmarktintegration von nach Deutschland geflohenen Menschen ist von hoher Bedeutung und wird von vielen öffentlich finanzierten Programmen unterstützt, etwa im Rahmen der ESF-Integrationsrichtlinie Bund im Handlungsschwerpunkt IvAF (Integration von Asylbewerber/-innen und Flüchtlingen).<sup>21</sup> Für eine effektive Arbeitsmarktintegration sind allerdings die rechtlichen Rahmenbedingungen für

- die Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen
- den Zugang zu Förderleistungen der Arbeitsverwaltung und zu Deutschkursen sowie
- die Aufenthaltssicherung nach Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung von zentraler Bedeutung.

Durch das „Migrationspaket“, das am 07.06.2019 vom Bundestag beschlossen wurde, werden diese **Rahmenbedingungen** -insgesamt gesehen- **erheblich verschlechtert**. Damit stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten den Bundesländern verbleiben, dies durch eigene Regelungen zu kompensieren.

## 1. Beschäftigungserlaubnis

Durch das „Geordnete Rückkehrgesetz“<sup>22</sup> werden die **Arbeitsverbote** für Asylsuchende und Geduldete **erheblich ausgeweitet**:

**Asylsuchende** ohne Kinder können verpflichtet werden, bis zu 18 Monate in Aufnahmeeinrichtungen zu leben.<sup>23</sup> Sie dürfen dann in den **ersten neun Monaten** nicht arbeiten.<sup>24</sup>

Es wird außerdem mit **§ 60b AufenthG-GE** eine neue Form der **Duldung** geschaffen, die erteilt werden soll, wenn bestimmten Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen wird. Da Inhaber\*innen dieser **Duldung** nicht mehr erwerbstätig sein dürfen,<sup>25</sup> wird damit ein dauerhaftes Arbeitsverbot geschaffen, das auch gelten soll, wenn die Betroffenen wegen eines anderen Abschiebehindernisses dauerhaft in Deutschland bleiben müssen. Bei Geduldeten aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten soll künftig auch die **Rücknahme des Asylantrags** oder das **Unterlassen der Asylantragstellung** in vielen Fällen zu einem Arbeitsverbot führen.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> <https://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Programme/bmas/2014-10-21-ESF-Integrationsrichtlinie-Bund.html>.

<sup>22</sup> Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 10.05.2019, BT-Drs. 19/10047 mit Änderungsantrag vom 03.06.2019.

<sup>23</sup> § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG-GE.

<sup>24</sup> § 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AsylG-GE.

<sup>25</sup> § 60b Abs. 5 S. 2 AufenthG-GE.

<sup>26</sup> Gesetz zu Duldung bei Beschäftigung und Ausbildung vom 13.03.2019, BT-Drs. 19/8286; § 60a Abs. 6 S. 3 AufenthG-GE.

Außerdem dürfen Geduldete in Aufnahmeeinrichtungen erst dann arbeiten, wenn sie **seit sechs Monaten** eine Duldung nach § 60a AufenthG haben.

### **Spielräume der Bundesländer**

- Sie sollten die bestehenden Möglichkeiten zur **frühzeitigen Verteilung** von Asylsuchenden und Geduldeten auf die Kommunen nutzen, wie etwa die Aufhebung der Wohnverpflichtung wegen (drohender) Gefahren für die physische oder psychische Gesundheit.<sup>27</sup>
- Sie sollten sicherstellen, dass bei der Ermessensentscheidung über die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für Asylsuchende eine noch fehlende Identitätsklärung nicht berücksichtigt werden darf: Auch nach Auffassung der Bundesregierung<sup>28</sup> ist es Asylsuchenden während des gesamten Asylverfahrens **unzumutbar**, sich einen **Pass zu beschaffen** oder in sonstiger Weise **mit der Auslandsvertretung ihres Herkunftsstaates in Kontakt zu treten**.
- Sie sollten sicherstellen, dass bei Geduldeten, die noch keine Identitätspapiere haben, in jedem Einzelfall die **Möglichkeit** und die **Zumutbarkeit** der jeweiligen Mitwirkungshandlung sorgfältig geprüft wird, etwa ob bei einer Leistungskürzung nach § 1a AsylbLG die Kosten für die Fahrt zur Botschaft aufgebracht werden können.
- Sie sollten sicherstellen, dass die Hinweispflicht der Ausländerbehörden<sup>29</sup> durch den Vorschlag von konkreten, möglichen und zumutbaren Mitwirkungshandlungen erfüllt wird.
- Bei unbegleiteten Minderjährigen sollte sichergestellt werden, dass Mitwirkungshandlungen, die der\*die Vormund\*in aus **Kindeswohlerwägungen** unterlässt, als **unzumutbar** betrachtet werden mit der Folge, dass die Minderjährigen keine Duldung nach § 60b AufenthG erhalten und erwerbstätig sein dürfen.<sup>30</sup>

### **2. Förderleistungen der Arbeitsverwaltung und Deutschkurse**

Durch das Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz<sup>31</sup> wurde der Zugang zu den Leistungen der Bundesagentur für Arbeit und zu Deutschkursen insgesamt substantiell verbessert.

Aber für Asylsuchende und Geduldete gelten weiterhin **gravierende Ausschlüsse**:<sup>32</sup> Bei einem Arbeitsverbot soll kein Zugang zu Ausbildungsförderung und -vorbereitung, zu In-

---

<sup>27</sup> Vgl. § 49 Abs. 2 AsylG sowie Bender/Bethke in Hofmann, Ausländerrecht, 2 Auflage 2016, § 49 AsylG, Rn 5.

<sup>28</sup> Gesetz zu Duldung bei Beschäftigung und Ausbildung, Gesetzesbegründung zu Nr. 5 § 60b S. 14.

<sup>29</sup> § 60b Abs. 3 S. 2 AufenthG-GE.

<sup>30</sup> Bundesfachverband Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (Bumf), Stellungnahme zum Entwurf eines sog. "Geordnete-Rückkehr-Gesetzes", S. 2, siehe <https://b-umf.de/material/stellungnahme-zum-entwurf-eines-sog-geordnete-rueckkehr-gesetzes/>.

<sup>31</sup> BT-Drs. 19/10053 am 03.06.2019.

<sup>32</sup> Zu den Einzelheiten vgl. Caritasverband für die Diözese Osnabrück, Stellungnahme zu Ausländerförderungsgesetz, Ausschussdrucksache, Ausschussdrucksache 19(11)363 vom 29. Mai 2019, siehe <https://www.caritas-os.de/zbs-auf/start..>

tegrationskursen und zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung bestehen. Auch bestimmte Voraufenthaltszeiten und eine sog. „gute Bleibeperspektive“ werden für eine Förderung weiterhin teilweise vorausgesetzt.

Die bundesfinanzierte **Berufsausbildungsbeihilfe** und **BAföG-Leistungen** zur Finanzierung einer Ausbildung und eines Studiums können **Asylsuchende** jetzt generell **nicht (mehr) erhalten**; sie werden auf Leistungen nach dem AsylbLG verwiesen. Die Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz<sup>33</sup> haben die Rechtslage der Leistungsberechtigten verschlechtert: Neben der Verlängerung des Grundleistungsbezugs auf jetzt 18 Monate erhalten sie bei einer Unterbringung in **Gemeinschaftsunterkunft** infolge der Zwangsvereinigung zu einer „Schicksalsgemeinschaft“ nur abgesenkte Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 2.

### Spielräume der Bundesländer

- Da weiterhin viele Asylsuchende und Geduldete von den bundesweiten Integrationskursen und der berufsbezogenen Deutschsprachförderung ausgeschlossen bleiben, sollten **Landesprogramme** zur Ermöglichung eines systematischen **Erwerbs** von ausreichenden **Deutschkenntnissen** und ggf. auch berufsbezogene Deutschkurse geschaffen, beibehalten bzw. ausgebaut werden.
- Um **Auszubildenden** und **Studierenden** eine **verlässliche** und **bedarfsdeckende** Sicherung ihres **Lebensunterhalts** zu ermöglichen, sollte sichergestellt werden, dass die Regelungen des AsylbLG entsprechend angewendet werden. Das leistet auch einen Beitrag zur Nutzung im Inland ausgebildeter Fachkräfte.

### 3. Aufenthaltssicherung durch (Arbeitsmarkt-) Integration

#### a) Ausbildungsduldung

Durch das Beschäftigungsduldungsgesetz wurde **keine Aufenthaltserlaubnis** bei Ausbildungsaufnahme geschaffen -was systemkonform gewesen wäre- sondern die **Hürden** für den Erhalt einer Ausbildungsduldung **deutlich erhöht**.

So kann etwa **anstelle** des bisherigen **uneingeschränkten Rechtsanspruchs** die Ausbildungsduldung in Fällen offensichtlichen Missbrauchs versagt werden<sup>34</sup> und auch bei unverschuldet unterbliebener Identitätsklärung steht die Erteilung im Ermessen.<sup>35</sup>

Durch die vermeintliche Konkretisierung des „**Bevorstehen konkreter Maßnahmen** zur Aufenthaltsbeendigung“ wurde diese Voraussetzung **ausgeweitet** und durch die Nennung der Einleitung „vergleichbar konkreter Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung“ weiterhin vielfältig auslegbar belassen.<sup>36</sup>

Eine Einbeziehung von **Studierenden** und **Schüler\*innen** in die Ausbildungsduldung ist **unterblieben**.

### Spielräume der Bundesländer

---

<sup>33</sup> Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes 10.05.2019, BT-Drs. 19/10052, § 2 S. 4 Nr. 1 AsylbLG-GE mit Änderungsantrag vom 03.06.2019, S. 7 § 2 S. 1 AsylbLG-GE .

<sup>34</sup> Gesetz zu Duldung bei Beschäftigung und Ausbildung, § 60c Abs. 1 S. 2 AufenthG-GE.

<sup>35</sup> Gesetz zu Duldung bei Beschäftigung und Ausbildung, § 60c Abs. 7 AufenthG-GE.

<sup>36</sup> Gesetz zu Duldung bei Beschäftigung und Ausbildung, § 60c Abs. 2 Nr. 5 AufenthG-GE.

- Es sollte sichergestellt werden, dass der grundsätzlich eingeräumte **Anspruch nicht** durch eine unsachgemäße und weite Auslegung des Begriffs des „offensichtlichen Missbrauchs“ **konterkariert** wird und dass Personen, die unverschuldet ihre Identität nicht klären können, nicht schlechter gestellt werden als andere Auszubildende.
- Es sollte sichergestellt werden, dass der Ausschlussgrund des Bevorstehens konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung auf die Fälle **beschränkt bleibt**, in denen tatsächlich ein „hinreichender **zeitlicher** Zusammenhang mit der Abschiebung“ besteht. Auch der **Bundesrat** hielt in seiner Stellungnahme<sup>37</sup> eine engere Fassung dieses Ausschlussgrundes für erforderlich und hat u.a. die Streichung der Formulierung „vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung“ empfohlen.
- Um zu ermöglichen, dass **Studierende** ihr Studium in Deutschland beenden und **Schüler\*innen** einen Schulabschluss erwerben können, sollte sichergestellt werden, dass ihnen **Ermessensduldungen** nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG erteilt werden.

## b) Beschäftigungsduldung

Durch das Beschäftigungsduldungsgesetz wurde -anstelle einer Aufenthaltserlaubnis- eine Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG-GE) geschaffen, die aber wegen der sehr **hohen Hürden** (18 Monate vollzeitige Beschäftigung, vollständige Lebensunterhaltssicherung, Verduldungszeiten etc.) nur **für wenige Personen nutzbar** sein wird.

### Spielräume der Bundesländer

- Da bei nahezu allen Personen, bei denen die Voraussetzungen für eine Beschäftigungsduldung vorliegen, auch die Bedingungen für eine **Aufenthaltserlaubnis** vor allem nach **§ 25 Abs. 5 AufenthG erfüllt** sein werden, ist sicherzustellen, dass die Ausländerbehörden auf die Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis hinwirken.
- Insbesondere wenn eine Voraussetzung für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung gegenwärtig **noch nicht erfüllt** ist (wie etwa die Vorbeschäftigungszeit von 18 Monaten), die Erfüllung aber zeitlich absehbar ist, sollte sichergestellt werden, dass in diesen Fällen vorübergehend eine **Ermessensduldung** erteilt wird.

## c) Aufenthaltserlaubnis

Zu der Frage der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei einer Ausbildung oder Beschäftigung im Inland gibt es durch das „Migrationspaket“ **keine nennenswerten Veränderungen**; insbesondere die für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a, 25b AufenthG erforderlichen Voraufenthaltszeiten bzw. Altersgrenzen wurden beibehalten. Daher kann eine Verbesserung vor allem durch eine Nutzung bestehender Auslegungsspielräume bei den bisherigen Regelungen erfolgen.

---

<sup>37</sup> Gesetz zu Duldung bei Beschäftigung und Ausbildung, Stellungnahme des Bundesrats vom 15.02.2019, S. 25.  
Reader ▪ Runder Tisch zwischen IMK und Zivilgesellschaft ▪ Juni 2019

## Spielräume der Bundesländer

- Bei Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG sollten die **erforderlichen Voraufenthaltszeiten** von im Regelfall acht bzw. sechs Jahren deutlich **gesenkt** werden, etwa wenn eine Beschäftigung, eine Ausbildung, ein Schulbesuch, ein Studium oder Vorbereitungsmaßnahmen hierzu aufgenommen wurden.<sup>38</sup>
- Insbesondere wenn die Altersgrenzen bei § 25a AufenthG nicht mehr erfüllt werden konnten, sollte sichergestellt werden, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer **Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG**, etwa wegen einer faktischen Verwurzelung der jungen Menschen in Deutschland, geprüft werden.<sup>39</sup>
- Es sollte den **Empfehlungen der Härtefallkommissionen** nachgekommen und in den entsprechenden Fällen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG erteilt werden.

---

<sup>38</sup> Vgl. Nordrhein Westfalen, Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Ausländern, Anwendungshinweise zu § 25b des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vom 25. März 2019, Aktenzeichen 513 - 39.08-01 17-324 S. 3.

<sup>39</sup> Art. 8 Abs. 1 EMRK; vgl. Niedersachsen, **Anwendung des § 25 Abs. 5 AufenthG i. V. m. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)**RdErl. d. MI v. 27. 4. 2015 – 61-12230.1-8 (§ 25) –.

## 9 Neuregelungsbedarf bei der Alterseinschätzung

Tobias Klaus, Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Um Zugang zu besonderen Schutzmaßnahmen ((vorläufige) Inobhutnahme)) zu erhalten, müssen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (umF) als solche identifiziert werden, was in Deutschland durch die Jugendämter, als für den Schutz von Minderjährigen zuständige Behörden, geschieht. Ohne angemessene Identifizierungsverfahren laufen Minderjährige Gefahr, schutzlos gestellt zu werden. Daher sind Maßnahmen zur Alterseinschätzung erforderlich, wenn das angegebene Alter einer Person strittig ist. In den Überforderungsjahren 2015 und 2016 sind in den Jugendämtern, wie auch bei vielen anderen Behörden, Fehler gemacht worden, da Kompetenzen und Zeit fehlten. Diese Situation hat sich seither erheblich verbessert. Trotzdem wird immer wieder auf Basis von fehlerhaften Einschätzungen die in der Vergangenheit stattgefunden haben, gefordert, den Jugendämtern hierfür Kompetenzen zu entziehen und konkurrierende Zuständigkeiten bei Ordnungsbehörden zu verankern.

- Die Zuständigkeit für Alterseinschätzungen muss bei den Jugendämtern verbleiben. Es gibt bewährte Verfahren und gut ausgebildete Fachkräfte, die jahrelange Erfahrung mit der komplexen Thematik Alterseinschätzungen haben und hier vielfach gute Arbeit leisten. Sie gilt es zu unterstützen und Anerkennung für die Leistungen der Fachkräfte der Jugendhilfe zu zeigen, die in den letzten Jahren unter oft enormer Arbeitsbelastung dafür gesorgt haben, dass unbegleitete Minderjährige Schutz und Hilfen erhalten und Zukunftsperspektiven gesichert werden.

Zentrales Problem der Alterseinschätzung bei jungen Geflüchteten ist nicht die fehlende flächendeckende Verpflichtung, medizinische Verfahren durchzuführen, wie dies immer wieder gefordert wurde. Denn – unabhängig von ethischen und rechtlichen Bedenken – besteht, dass Hauptproblem in der Praxis darin, dass jede Behörde eigene Verfahren durchführen kann und keine gesetzlichen Bindewirkungen bestehen. Weitgehend gesetzlich ungeklärt ist dabei wie mit sich widersprechenden Entscheidungen im Rahmen von etwa jugendhilferechtlichen und aufenthaltsrechtlichen Verfahren umzugehen ist. Im Gegenteil stehen diese Verfahren – und auch deren Ergebnisse - aktuell oftmals noch nebeneinander.

- Das BAMF löst dieses Problem indem es bei Zweifeln am Alter, anstatt selbst Alterskorrekturen durchzuführen, bestehende Zweifel und Erkenntnisse dem zuständigen Jugendamt mitteilt und dieses in der Folge eine neue Einschätzung durchführt. Hierdurch wird das Primat der Kinder- und Jugendhilfe gewahrt. Dieses Verfahren sollte auch von anderen Behörden, wie den Ausländerbehörden, übernommen werden um Mehrfacheinschätzungen und konkurrierende Zuständigkeiten zu verhindern.
- Eine Nachjustierung der gesetzlichen Regelungen müsste die Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für dieses Verfahren und eine hieraus resultierende Bindungskraft der Alterseinschätzung nach dem SGB VIII mit klar ausgestalteten Rechtsmittelverfahren, die für Rechtssicherheit sorgen und die Verfahrensrechte der Betroffenen stärken, normieren. Damit wäre zum einen das Primat der Kinder- und Jugendhilfe für umF berücksichtigt und zum anderen ein Verfahren geschaffen, das für Rechtsklarheit sorgt und durch spezialisierte Fachkräfte durchgeführt wird.

Detailinformationen finden Sie in der Stellungnahme „Besteht ein Neuregelungsbedarf bei der (behördlichen) Alterseinschätzung junger Flüchtlinge?“ (<https://b-umf.de/material/verbaende-keine-gesetzesaenderung-zur-medizinische-alterseinschaetzungen/>)



## 10 Familientrennungen und Hürden für die Familienzusammenführung beispielsweise für syrische Geflüchtete

### Familienzusammenführung – Forderungen an die IMK

Karim Al Wasiti, Flüchtlingsrat Niedersachsen, Berichterstatteerin Katharina Vogt

Ehe und Familie stehen unter dem Schutz der staatlichen Ordnung: Das Recht auf Familie und familiäres Zusammenleben genießt Verfassungsrang. Da für geflüchtete Familien ein Zusammenleben in einem anderen Land in der Regel nicht möglich ist, haben anerkannte Flüchtlinge einen gesetzlichen Anspruch auf Familiennachzug.

Die Wirkung der Einheit der Familie auf das Ankommen und die Möglichkeit zu Integration und Teilhabe in Deutschland kann gar nicht überschätzt werden. Die Geflüchteten benötigen einen Schutzraum, bängen aber gleichzeitig um ihre Ehepartner\*innen und Kinder. Insofern sollten die staatlichen Stellen alles unternehmen, um die behördlichen Verfahren im Bereich der Familienzusammenführung so unbürokratisch wie möglich zu gestalten, um bestehende Grundrechte so schnell wie möglich umsetzbar zu machen.

#### 1. Familienzusammenführung generell

Die Verfahren der Familienzusammenführung dauern aktuell zumeist mehrere Jahre. Die Wartezeiten auf Termine bei den deutschen Auslandsvertretungen sind lang, die Anforderungen an die vorzulegenden Dokumente hoch. Restriktive Vorgaben des Auswärtigen Amtes und des Bundesinnenministeriums führen zu einem langwierigen Verfahren. Die Umsetzung der Visaverfahren nach der Neuregelung des § 36a AufenthG führt ohne hinreichende Aufstockung der Bearbeitungskapazitäten in den deutschen Auslandsvertretungen zu Verzögerungen in der Bearbeitung und Terminvergabe beim Nachzug zu anderen Schutzberechtigten (Anerkennung nach Genfer Flüchtlingskonvention).

- **Zugänge zu den deutschen Auslandsvertretungen müssen ermöglicht und bürokratische Hürden abgebaut werden. Die Anforderungen an zu beschaffende Dokumente müssen an die Lebensrealität von Menschen in Krisen- und Kriegsgebieten angepasst werden.**
- **Bearbeitungskapazitäten in den deutschen Auslandsvertretungen müssen erhöht und Wartezeiten damit reduziert werden.**
- **Vorabzustimmungen müssen seitens der Länder für alle anerkannten Schutzberechtigten pauschal erteilt werden, um zur Verfahrensbeschleunigung beizutragen.**

#### 2. Familienzusammenführung zu subsidiär Schutzberechtigten

Die Neuregelung der Familienzusammenführung zu subsidiär Geschützten hat den Rechtsanspruch auf Familiennachzug zum 01.08.2018 abgeschafft und eine Ermessensregelung eingeführt. Danach können monatlich maximal 1.000 Visa für diese Gruppe erteilt werden. Diese Neuregelung wurde von den beteiligten Behörden zunächst nur sehr verzögert umgesetzt. Bis

31.12.2018 wurden lediglich 2.612 von maximal 5.000 möglichen Visa erteilt. Über die Übertragbarkeit dieses Kontingents auf 2019 wird bis heute politisch gestritten.

- **Die 2018 nicht erteilten Visa müssen unbürokratisch 2019 erteilt werden, um einigen Familien nach jahrelanger Trennung das Zusammenleben zu ermöglichen. Den Auslandsvertretungen und dem Bundesverwaltungsamt liegen bereits ausreichend Anträge vor.**
- **Der Rechtsanspruch auf Familiennachzug für subsidiär Geschützte muss wiederhergestellt werden.**

### **3. Familienzusammenführung zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen**

Beim Nachzug zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, bei denen das Ziel die Wiedererlangung der elterlichen Sorge durch die tatsächlichen Eltern ist, wird der Nachzug zu Geschwisterkindern von den Behörden vielfach versagt, was die Familien vor die Frage einer weiteren Trennung und vor kaum lösbare Konflikte stellt. Auch kommt es - bedingt durch die langen behördlichen Verfahren – dazu, dass Minderjährige während des Verfahrens volljährig werden. Der Europäische Gerichtshof hat dazu im April 2018 die wegweisende Entscheidung getroffen, dass der vereinfachte Nachzug von Eltern auch dann möglich zu machen ist, wenn unbegleitete minderjährige Flüchtlinge während des Asylverfahrens volljährig werden und dann die Flüchtlingseigenschaft oder Asyl zuerkannt wird. Bislang ist dieses Urteil jedoch von Deutschland nicht umgesetzt worden. Im Gegenteil: Das Auswärtige Amt treibt laufenden Visaverfahren bis in die höhere Verwaltungsgerichtsbarkeit und blockiert damit humane Lösungen.

Die Länder Rheinland-Pfalz und Thüringen haben eine wichtige Gesetzesinitiative in den Bundesrat eingebracht, die dieses Thema adressiert. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sollen danach auch dann das Recht auf den vereinfachten Nachzug der Eltern haben, wenn sie während des Verfahrens volljährig werden. Auch Geschwisterkinder sind von der Neuregelung umfasst.

- **Alle Bundesländer sind aufgefordert, die Initiative von Rheinland-Pfalz und Thüringen zu unterstützen, um das Recht von Kindern auf Familienleben umzusetzen. Bis zur Umsetzung einer solchen Neuregelung beim Geschwisternachzug sollen die Bundesländer die humane Auslegung im Land Berlin (Verfahrenshinweise der Berliner Ausländerbehörde) als Maßstab nehmen.**
- **Die Bundesregierung und die Bundesländer müssen das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 12. April 2019 zur Familienzusammenführung zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen umgehend in ihrer Verwaltungspraxis umsetzen.**

# Vorschlag der Arbeiterwohlfahrt für eine Regelung für unbegleitete, gerade erwachsen gewordene Flüchtlinge

AWO Bundesverband

*„Die AWO tritt dafür ein, dass Familien zusammenleben können. Denn wir wissen um die Bedeutung der Familie für den einzelnen Menschen. Deshalb muss der Familiennachzug unabhängig vom Aufenthaltsstatus gelten. Er ist aus humanitären Gesichtspunkten heraus nicht verhandelbar. Eine Einschränkung der Möglichkeit des Familiennachzugs lehnt die AWO grundsätzlich ab. „*

*(Präsidium der Arbeiterwohlfahrt, Februar 2016)*

Ihre Positionen zum Familiennachzug für Menschen auf der Flucht, hat die Arbeiterwohlfahrt in Ihrem Positionspapier 2017<sup>40</sup> zum Ausdruck gebracht.

Die Arbeiterwohlfahrt begrüßt ausdrücklich den Anspruch der Bundesregierung, schutzbedürftigen Geflüchteten eine echte Chance zur Teilhabe und Entwicklung in Deutschland zu bieten und regt daher an, dass das nicht genutzte Kontingent aus 2018 insbesondere auf die Eltern oder Geschwister der spezifischen Zielgruppe der jungen, volljährig gewordenen Geflüchteten und ggfs. ergänzend auf die unbegleiteten Minderjährigen mit subsidiärem Schutz auf 2019 zu übertragen und voll auszuschöpfen.

## **Zum Hintergrund:**

Am 12. April 2018 entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH), dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge auch dann einen Anspruch auf Familiennachzug haben, wenn sie während des Asylverfahrens volljährig geworden sind. Entscheidend sei der Zeitpunkt der Antragstellung. Das Recht auf Familienzusammenführung und die damit verbundene Wahrung des Kindeswohls, wie es durch die EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung 2003/86/EG sichergestellt werden solle, dürfe nicht von der Bearbeitungsdauer des Asylantrages durch die Behörden abhängen (Rechtssache C-550/16).

## **Situation der Jugendlichen und jungen Erwachsenen:**

Wir stellen in den AWO Beratungsstellen weiterhin hohen Klärungsbedarf zum Thema Familienzusammenführung fest. Das unterschiedliche Recht auf Familienzusammenführung je nach Anerkennungsstatus ist in der Beratungssituation unserer Migrationsfachdienste nur sehr schwer vermittelbar und die lange Trennung von nahen Familienmitgliedern führt bei vielen Ratsuchenden zu Verzweiflung und psychisch sehr belastenden Situationen. Die Integrationsfähigkeit der Menschen ist in dieser Zeit dadurch teilweise erheblich reduziert. Besonders schwierig ist die Trennung für die Gruppe der allein reisenden Minderjährigen und die Gruppe der jungen Erwachsenen. Auf die Entwicklung eines jungen Menschen hat die dauerhafte Trennung von nahen Familienangehörigen i. d. Regel gravierende Auswirkungen und führt nicht selten zu ausgeprägten depressiven Verstimmungen und Motivationsstörungen bei den Betreuten, denen die Pädagogen oft nur schwer entgegenwirken können. Angesichts der Tatsache, dass sich viele dieser jungen Menschen in Ausbildungsverhältnissen in Handwerk und

---

<sup>40</sup> Die Arbeiterwohlfahrt zum Recht auf Familie für Menschen nach der Flucht  
[https://www.awo.org/sites/default/files/2017-04/Positionspapier\\_Die%20Arbeiterwohlfahrt%20zum%20Recht%20auf%20Familie%20f%C3%BCr%20Menschen%20nach%20der%20Flucht.pdf](https://www.awo.org/sites/default/files/2017-04/Positionspapier_Die%20Arbeiterwohlfahrt%20zum%20Recht%20auf%20Familie%20f%C3%BCr%20Menschen%20nach%20der%20Flucht.pdf)  
Reader ▪ Runder Tisch zwischen IMK und Zivilgesellschaft ▪ Juni 2019

Industrie befinden, ist es auch eine Frage der ökonomischen Vernunft, dass Bedingungen geschaffen werden, die es dem /der Auszubildenden ermöglichen, die Ausbildung erfolgreich zu beenden, um anschließend dem Arbeitsmarkt als qualifizierte Fachkraft zur Verfügung zu stehen.

### **Um wie viele Personen geht es?<sup>41</sup>**

Konkrete Zahlen, wie viele Jugendliche während des Nachzugsverfahrens das Erwachsenenalter erreicht haben, sind nicht zu ermitteln. Vorsichtige Schätzungen rechnen mit maximal 2500 betroffenen Antragstellern, die seit 2017 während des Familiennachzugsverfahrens erwachsen geworden sein könnten.

Das Kontingent für subsidiär Geschützte für 2018 wurde nicht ausgeschöpft<sup>42</sup>, u.a. weil in den ersten Monaten die Behörden durch das neue Verfahren überlastet waren. Derzeit liegt die Anzahl der nicht genutzten Visa aus 2018 bei etwa 2100 Visa.

### **Vorschlag der AWO:**

Als Träger von Beratungsstellen und Wohneinrichtungen für unbegleitete Jugendliche erleben wir die Auswirkungen der bestehenden Regelungen zum Familiennachzug als desintegrierend insbesondere für die unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlinge und die jungen Erwachsenen.

Nach Abwägung der rechtlichen Rahmenbedingungen<sup>43</sup> und unseren praktischen Erfahrungen vor Ort regen wir an, die „freien Plätze“ aus 2018 insbesondere für Eltern und Geschwister der im Verfahren volljährig gewordenen jungen Erwachsenen und ggfs. ergänzend für die unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlinge zu nutzen und auf 2019 zu übertragen. Durch diese Maßnahme würden zudem die laufenden und zu erwartenden Klagen der Betroffenen, die sich auf das EuGH Urteil berufen, entfallen und die ohnehin völlig überlasteten Verwaltungsgerichte entlastet.

Verfahren:

Die negativen Entscheidungen des BVA werden dementsprechend abgeändert und den Botschaften übermittelt. Die Familienangehörigen der Betroffenen erhalten unkompliziert einen Termin zur Vorsprache bei der Botschaft.

---

<sup>41</sup> Im Jahr 2017 wurde bei 7706 unbegleiteten Minderjährigen der subsidiäre Schutzstatus festgestellt. Im Jahr 2018 wurde bei nur 1026 unbegleiteten Minderjährigen ein subsidiärer Schutz festgestellt.. entnommen der Antwort des BMIBH auf die kleine Anfrage der MdB Ulla Jelpke [https://www.ulla-jelpke.de/wp-content/uploads/2019/01/KA-19\\_6702-Familiennachzug-zu-unbegleiteten-minderj%C3%A4hrigen-FI%C3%BCchtlingen.pdf](https://www.ulla-jelpke.de/wp-content/uploads/2019/01/KA-19_6702-Familiennachzug-zu-unbegleiteten-minderj%C3%A4hrigen-FI%C3%BCchtlingen.pdf)

<sup>42</sup> Nach unserem Informationsstand wurden durch die Auslandsvertretungen seit August 2018 bis Ende Mai 2019 12.571 Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten gestellt und an die Ausländerbehörden übermittelt; Das Bundesverwaltungsamt hat in 10 Monaten statt 10.000 nur 8136 Zustimmungen und die Auslandsvertretungen 7954 Visa erteilt. Seit Februar werden durch das Bundesverwaltungsamt exakt nur 1000 Auswahlentscheidungen pro Monat erteilt. (laut Auskunft des AA vom 07.06.2019)

<sup>43</sup> Die UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, dass ein Kind nicht von seinen Eltern getrennt wird, es sei denn, dass diese Trennung für das Wohl des Kindes notwendig ist. Den Mitgliedern der Familie als „Grundeinheit der Gesellschaft“ soll der „erforderliche Schutz und Beistand“ gewährt werden, „damit sie ihre Aufgaben innerhalb der Gesellschaft voll erfüllen kann“. Dies entspricht auch dem Verständnis der Arbeiterwohlfahrt von Familie und dem damit verbundenen grundrechtlichen Schutz der Familie. Die für die Umsetzung des neuen Gesetzes zuständigen Behörden, seien es das Auswärtige Amt, das Bundesverwaltungsamt, die deutschen Auslandsvertretungen oder die Ausländerbehörden, sind zu grund- und menschenrechtskonformen Entscheidungen verpflichtet.

## 11 **Syrien: Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen dauern an**

Daniel Steinmaier, adopt a revolution

### **SyrerInnen brauchen verlässlichen Schutz und Lebensperspektiven in Deutschland Abschiebungsstopp muss langfristig verlängert werden**

Aus Sicht von Adopt a Revolution und medico International ist ein stets nur auf sechs Monate befristeter Abschiebungsstopp für Syrien unangemessen. Die kurzfristigen Verlängerungen führen unter SyrerInnen in Deutschland zu Verunsicherung und damit zu Integrationshemmnissen. Die alle sechs Monate drohenden Diskussionen über Syrien-Abschiebungen befeuern faktenfreie populistische Debatten. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass Rückführungen nach Syrien in naher Zukunft möglich sein könnten, syrische Flüchtlinge benötigen langfristigen Schutz und Bleiberecht in Deutschland.

Alle Kriegsparteien begehen in Syrien weiterhin schwere Kriegsverbrechen - insbesondere das Assad-Regime und Verbündeten, die militärisch weite Teile des Landes wieder eingenommen haben. Offensiven des Regimes waren und sind weiterhin von gezielten Angriffen auf Krankenhäuser, Schulen und Märkte geprägt, durch Vernichtung oder Entzug der Ernährungsgrundlagen der Zivilbevölkerung und durch den Einsatz geächteter Waffen, darunter Chemiewaffen. Diese Kriegsverbrechen wurden von den VN umfangreich dokumentiert, blieben bislang aber straflos. Da das Regime angekündigt hat, ganz Syrien wieder unter Kontrolle bringen zu wollen, ist mit weiteren Eskalationen und Kriegsverbrechen zu rechnen - auch nach Abschluss der andauernden Idlib-Offensive. Zusätzlich ist Syrien Schauplatz verschiedener regionaler Konflikte. So droht dem kurdischen Nordosten des Landes immer noch eine militärische Auseinandersetzung mit der Türkei. Der türkische Staatspräsident Erdogan hat mehrmals betont, dass er ein kurdisches Autonomiegebiet entlang der Grenze nicht dulden wird.

In Regime-Gebieten Syriens sind willkürliche Verhaftungen, Zwangsrekrutierungen, Folter und Tötungen an der Tagesordnung. Alle Menschen, die auch nur verdächtigt werden könnten, dem Regime gegenüber illoyal gesinnt zu sein, sind von Verfolgung bedroht, insbesondere Rückkehrer. Rund 3 Millionen Namen stehen auf den Fahndungslisten des Regimes. Schätzungen zufolge sind noch immer rund 100.000 Menschen in syrischen Gefängnissen „verschwunden“, mehrere Zehntausend wurden in Haft getötet. Die Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind umfangreich belegt, im Lagebericht des Auswärtigen Amtes von November 2018 werden sie präzise zusammengefasst. Es gibt keine Anzeichen, dass sich die Situation binnen sechs Monaten grundlegend ändern könnte, im Gegenteil nehmen die Verhaftungen aktuell eher zu.

Um zu verdeutlichen, dass Diskussionen über Syrien-Abschiebungen unangemessen sind, weisen wir ferner darauf hin, dass Deutschland die diplomatischen Beziehungen zu Syrien abgebrochen hat, dass die EU Sanktionen gegen zahlreiche hochrangige Vertreter des Assad-Regime verhängt hat und dass die Generalbundesanwaltschaft gegen Regime-Sicherheitskräfte wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit ermittelt.

medico International und Adopt a Revolution wenden sich auch explizit gegen das Vorhaben, Straftäter nach Syrien abzuschieben. Menschenrechte wie der Schutz vor Folter und erniedrigender Behandlung gelten auch für Straftäter. Straftäter mit syrischer Staatsangehörigkeit müssen in Deutschland vor Gericht gestellt und bestraft werden.

## 12 Lageentwicklung Afghanistan<sup>44</sup>

Thomas Ruttig, Ko-Direktor Afghanistan Analyst Network e.V.

*„No one denies that security is getting worse. (...) Every Afghan I met told me that security is declining.“*

Ronald E. Neumann, US-Botschafter in Kabul (2005-07), 5.12.2018

### a) politische und Sicherheitslage

Afghanistan ist seit 2018 mit über 41.000 Kriegsoptionen – 30 Prozent aller Kriegsoptionen – weltweit wieder der intensivste Krieg. Er hält in unterschiedlichen Konstellationen seit 1979 an. Neben afghanischen Akteuren sind z. Zt. Truppen aus 39 Ländern dort stationiert; der für Ende 2014 geplante Abzug konnte nicht umgesetzt werden.

Der Afghanistan-Einsatz ist zudem das kostenintensivste Engagement der Weltgemeinschaft seit dem 2. Weltkrieg – mit Gesamtkosten von etwa 1000 Mrd. US-Dollar seit 2001. Doch damit wurde keine Stabilisierung erreicht, nur die Kabuler Zentralregierung mühsam vor dem Sturz bewahrt.

Die Intensität des Konflikts – gemessen an fünf Faktoren (Zahlen sicherheitsrelevanter Vorfälle, Zivilopfer, Verluste der Regierungstruppen, Binnenvertriebene, Taliban-Gebietskontrolle) – hat sich seit 2001 und noch einmal seit dem Ende der ISAF-Mission 2014 bei nur leichten Schwankungen stetig gesteigert. Seit 2014 wurde bei vielen Werten ein Plateau (Rekordwerte ohne weitere Steigerung) erreicht. Ausnahme ist die Zahl der Neuvertriebenen, die 2016 am höchsten war – allerdings steigt die Zahl der dauerhaft Vertriebenen. 2018 gab es über 1 Mio. neue registrierte kriegsbedingt Binnenvertriebene. Laut US-Militär verlor die Regierung von Januar 2016 bis Januar 2018 etwa 15% ihres Territoriums; seither ist dies statistisch gleichgeblieben, fluktuiert aber in bestimmten Gebieten.

Die UN spricht insgesamt von einem „erodierenden militärischen Patt“.

### Speziell: Zivile und andere Kriegsoptionen

Die Zahl ziviler Opfer erreichte 2018 – nach einem Sinken 2017 – einen neuen Höchststand seit Beginn der systematischen UN-Zählung. Im Durchschnitt werden täglich landesweit mehr als zehn Zivilisten getötet und fast 20 verletzt. Fast ein Viertel der getöteten Zivilisten waren Kinder. Die Zahl der Zivilopfer durch Luftschläge stieg um 61%, die durch Anschläge auf zivile Ziele um 48%.

Die Zahl der getöteten Angehörigen von Armee und Polizei lag nach letzten öffentlichen Zahlen 2016 etwa doppelt so hoch wie die der Zivilisten und hat seither Medien zufolge weiter deutlich zugenommen. (Verlustzahlen werden nicht mehr veröffentlicht.) Präsident Ghani sagte beim Weltwirtschaftsforum Davos Anfang 2019, seit seiner Amtsübernahme im September 2014 seien 45.000 Soldaten und Polizisten getötet worden.

Eine verlässliche Zahl der getöteten Taliban liegt nicht vor. Die letzten afghanischen Regierungsangaben von 2017 sprechen von 13.600 getöteten Aufständischen; dies ist aber nicht überprüfbar und mit hoher Wahrscheinlichkeit sind viele dieser Personen keine Kämpfer oder hors de combat. (Gleichzeitig stieg auch offiziell der Anteil der Regierungs- und US-Truppen an den verursachten Zivilopfern stark an.)

Letzte Zahlen deuten an, dass die Taliban durch Taktikänderungen die Zahl der von ihnen verursachten Zivilopfer verringert haben (bei gleichzeitig weiterer Zunahme der Zahl an Kampfhandlungen/Sicherheitsvorfällen). Aber sie verursachen immer noch (1. Quartal 2019)

<sup>44</sup> Auf genaue Quellenangaben wird hier verzichtet. Sie können auf Wunsch aber nachgeliefert werden.  
Reader ■ Runder Tisch zwischen IMK und Zivilgesellschaft ■ Juni 2019

den höchsten Anteil der Zivilopfer (39%; IS: 15%; Regierungskräfte und US-Militär: 34%), nehmen also weiter zivile Opfer in Kauf. Der Islamische Staat verursacht, gemessen an seiner Stärke, eine überproportionale Zahl an Zivilopfern, v.a. in den Städten Kabul, Herat und Jalalabad. In den letzten Wochen nimmt die Zahl politischer Morde v.a. an Regierungsbeamten wieder zu: vom 21.3. (afghanisches Neujahr) bis 18.5.19 wurden 14 Fälle mit insgesamt 19 Toten gemeldet.

UNAMA bemängelt anhaltend, dass keine Kriegspartei angemessene Rücksicht auf Zivilisten nimmt. Im Januar warf die UNO der Regierung erneut weitverbreitete Folter an Gefangenen aus dem Konfliktkontext vor.

Politisch sieht sich Afghanistan aufgrund verspäteter, unvollständiger, schlecht vorbereiteter und deshalb umstrittener Wahlen von einer zunehmenden Aushöhlung der demokratischen Institutionen und der Gewaltenteilung sowie einer Legitimitätskrise der Regierung gegenüber, die sich unter Präsident Ghani nochmals verschärft hat. Die verfassungsmäßige Amtszeit seiner Regierung lief am 22.5.19 ab und wurde durch einen ebenfalls umstrittenen Spruch des Obersten Gerichts bis zur Präsidentenwahl im September 2019 verlängert. Die Wahlen werden aufgrund der Sicherheitslage in weiten Teilen des Landes nicht stattfinden können und deshalb weder allgemein noch repräsentativ sein und die Legitimität des Präsidenten weiter untergraben. Da der Präsident nach Verschiebung der Provinz- und Distriktratswahlen und mit einem unvollständigen Parlament die einzige gewählte Entität bleiben wird, erhöht sich das Risiko autoritärer Machtausübung.

Gleichzeitig existieren aufgrund der Gespräche USA-Taleban Aussichten auf eine Beendigung des Krieges, jedenfalls seiner internationalisierten Komponente. Allerdings kann nicht erwartet werden, dass ein unterschriftsreifes Abkommen innerhalb von Monaten erreicht werden kann.

## **b) AA-Lagebericht**

Der Asyllagebericht der Bundesregierung (bisher letzte Fassung 31.5.2018) zeichnet ein geschöntes Teilbild der Sicherheitslage in Afghanistan. Insbesondere nimmt er meist nur „statische“ Einschätzungen vor, zeigt aber nicht die o. g. Trends auf. Im Vorgängerbericht 2016 wurde sogar noch eine „Verbesserung“ der Sicherheitslage konstatiert. Insgesamt werden regelmäßig von der Einschätzung der Bundesregierung abweichende Einschätzungen, etwa der UNO, ignoriert, d. h. wichtige Quellen nur selektiv wahrgenommen.

Die Behauptung, bestimmte Provinzen seien „vergleichsweise stabil“, wird weder durch Beispiele belegt noch wird klar, auf welchen Kriterien diese Einschätzung beruht. Nicht berücksichtigt wird, dass Provinzen mit geringer Zahl an Sicherheitsvorfällen so isoliert und bevölkerungsarm sind, dass sie Inseln in Feindesland darstellen und deshalb ebenfalls volatil sind. Zudem gibt es selbst dort Distrikte mit relativ hoher Kampfintensität und sogar Taleban-Kontrolle. Ein Beispiel ist die Zunahme von Sicherheitsvorfällen in Daikundi.

Der Bericht weist zurecht auf den „beschränkten Einfluss“ der Zentralregierung auf örtliche Machthaber hin und dass deshalb die „Lebensbedingungen des Einzelnen“ von seiner „Stellung im örtlichen Machtgefüge“ abhängen, folgert aber nicht, dass das in quasi-staatliche Verfolgung entlang lokaler ethno-politischer Konfliktlinien ausarten kann. Ähnliches gilt für im Staatsapparat wie in der breiteren Gesellschaft weit verbreitete strukturelle Vorurteile (genderbasiert gegen Frauen, LGBT\* etc; ethnische Minderheiten; tendenziell gegen säkulare politische Kräfte). Auch die Feststellung, dass „die afghanischen Gerichte ... weitgehend unabhängig von offizieller staatlicher Einflussnahme“ seien, trifft die Realität nicht.

## **Schlussfolgerung**

Aufgrund des Charakters des Afghanistan-Krieges (UN: „asymmetrische und urbane Kriegführung“, Guerillakampf meist ohne feste Fronten, Terroranschläge) ergibt sich eine Volatilität des Konflikts, durch die eine Bestimmung „sicherer Gebiete“ unmöglich ist. Es gibt nur mehr

oder weniger unsichere Gebiete. Selbst die vergleichsweise „sichersten“ Provinzen – mit Ausnahme der Miniprovinz Panjshir – verzeichnen sicherheitsrelevante Vorfälle im dreistelligen Bereich (letzte verfügbare EASO-Zahlen).

Selbst in relativ statischen Provinzen (oder Teilen davon) können Kämpfe bei geringen Verschiebungen immer wieder ausbrechen. Auch die Reichweite der Taleban-Schattenregierung macht den Begriff „sicherer Gebiete“ obsolet, da sie über Bedrohungen und Besteuerung auch in formal regierungskontrollierte Gebiete eingreift. Die UNHCR-Richtlinien bezeichnen deshalb z.B. Kabul ausdrücklich nicht als „inländische Fluchtalernative“.

Gewalt, die sich gesteigert oder spezifisch gegen Rückkehrer und ihre Unterstützer und Familien richtet, droht nicht nur von Seiten der Taleban und durch Kriminalität, sondern auch aus dem sozialen Umfeld.

Opfer von Verelendung, Verhaftungen, tödlichen Übergriffen, und auch Suizid können in der Regel unter Abgeschobenen nicht dokumentiert werden, da in diesen Fällen der Kontakt abbricht. Ein aktuelles Monitoring zu den Erfahrungen aus Deutschland Abgeschobener belegt dennoch deren großes Risiko, Opfer von Gewalt zu werden: Die 25 Abgeschobenen, die bekanntermaßen länger als 2 Monate im Land waren und zu denen Informationen vorliegen, haben von 37 Vorfällen direkter Gewalt gegen sie oder aufgrund ihrer Rückkehr gegen ihre Familien berichtet.

22 dieser 25 Abgeschobenen sind überwiegend in privat aus Deutschland bezahlten Verstecken untergekommen. Für Betroffene ohne diesen Schutz durch private Unterstützung ist das Risiko, Opfer von Gewalt zu werden, signifikant erhöht.

Als Resultat der verschlechterten Sicherheitslage leben wieder 54 Prozent der Afghanen unter der Armutsgrenze (selber Stand wie 2003, zweites Jahr nach dem Sturz der Taleban). Die humanitäre Arbeit ist in vielen Landesteilen paralysiert. 16% der Familien verzichten aus Sicherheitsgründen auf den Besuch medizinischer Einrichtungen.

Angesichts dieser Situation ist es gerechtfertigt, afghanischen Asylbewerbern generell zumindest subsidiären Schutz zu gewähren.

Untersuchungen belegen zudem, dass AfghanInnen in der Regel besonders integrationswillig sind und überdurchschnittlich in Beschäftigung kommen – weitere innenpolitische Argumente für solch eine Regelung.

## Exzerpt: Informationen über humanitäre Lage der Zivilbevölkerung und Abgeschobener in Afghanistan

Zusammengefasst von Friederike Stahlmann, Max Planck Institut Halle

- 2017 lag die Armutsrate mit 54,5 Prozent auf einem Niveau, wie nach dem Sturz der ersten Taliban-Herrschaft und 41 Prozent der Haushalte mussten existenzbedrohliche Maßnahmen ergreifen, um Nahrungsmittel zu kaufen
- **Städtische Bevölkerung besonders vulnerabel**
  - o Schon in den Jahren 2016/17 hatten 42,1 Prozent der städtischen Bevölkerung keinen ausreichenden Zugang zu Nahrung.
  - o 2016 haben 86 Prozent der städtischen Bevölkerung in Slums gelebt
  - o 80 Prozent der verfügbaren Arbeit als nicht existenzsichernd eingestuft
  - o **Arbeitslosigkeit in Afghanistan die höchste weltweit, in Städten zudem keine Chance auf subsistenzbasiertes Überleben.**
    - für viele bleiben nur missbräuchliche oder strafbare Handlungen, um Nahrungsmittel zu beschaffen
- **Rapide Verschlechterung der Lage in 2018**
  - o ca. 770.000 unfreiwillige Rückkehrer aus den Nachbarländern
  - o ca. eine halbe Million registrierte kriegsbedingt Binnenv Vertriebene
  - o zunehmende Zerstörungen von Lebensgrundlagen aufgrund von Kämpfen
  - o Vernichtung von Lebensgrundlagen durch Dürre und Überflutungen
- Die Zahl derer, die **keinen ausreichenden Zugang zu Nahrung hatten, ist allein in 2018 um 6 Millionen auf 13,5 Millionen** angewachsen. Mehr Hungernde gibt es weltweit nur im Jemen.
- Von akuter humanitärer Hilfe werden in diesem Jahr 2019 fast doppelt so viele Menschen in Afghanistan abhängig sein wie 2018.
- **Medizinische Versorgung**
  - o Der Krieg eskaliert auch den Mangel an medizinischer Versorgung. UN-OCHAs Einschätzung zu 2019: *„as many as 250,000 Afghans will require emergency medical treatment as a result of continued conflict, while nearly 1.8 million people live within one kilometre of areas known to be polluted with explosive hazards that are in need of immediate mine clearance.“*
  - o Medizinische Einrichtungen sind zudem regelmäßig Ziel von Angriffen: allein zw. Januar und März 2019 mussten 87 aufgrund von Angriffen schließen, 3 wurden komplett zerstört und 8 beschädigt. Dagegen stehen nur 27, die wiedereröffnet werden konnten
  - o Wo es medizinische Einrichtungen gibt, besteht nicht nur ein immenser Mangel an Fachpersonal. Auch die Qualität von Medikamenten und die finanziellen Hürden sorgen für einen systematischen Ausschluss von qualifizierter Behandlung all jener ohne finanziell unterstützungsfähige soziale Netzwerke.

- **Ohne soziale Netzwerke, die Sicherheitsarrangements im Alltag bieten und Krisenbewältigung bei Arbeitsverlust, Krankheit und Gewalterfahrungen leisten, ist überleben auf legale Art nicht leistbar.**
- Auch bei jenen, die nahe Angehörige vor Ort haben, kann angesichts der immensen Not nicht mehr davon ausgegangen werden, dass diese Netzwerke in der Lage sind, Betroffene mit überlebenswichtigen Ressourcen zu versorgen.
- **Besonderer Ausschluss Abgeschobener**

Dass Abgeschobene diese Unterstützung in der Regel nicht bekommen, liegt auch daran, dass sie aufgrund deren spezifischen Bedrohungen auch eine Gefahr für ihre Familien darstellen, oft für das Scheitern ihrer Flucht verantwortlich gemacht werden, und im Verdacht stehen kriminell oder verwestlicht zu sein.



## 13 Sudan: Auf Militärputsch folgt Gewaltexzess

Bundesweiter Abschiebungsstopp erforderlich

Kai Weber, Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.

Das Regime im Sudan hat Anfang Juni 2019 die Gespräche mit der Opposition abgebrochen und im Rahmen einer gewaltsamen Auflösung friedlicher Proteste Dutzende Menschen getötet. Nach dem Sturz des langjährigen Staatschefs Omar al-Baschir durch das Militär vor rund zwei Monaten hatten Tausende Demonstranten die Straßen um das Armeehauptquartier in Khartum besetzt. Der herrschende Militärrat annullierte die Vereinbarungen mit der Protestbewegung, die u.a. vorsahen, dass ein gemeinsamer Übergangsrat unter ziviler Führung die Geschicke des Landes in den kommenden drei Jahren lenken sollte. Kritische Beobachter befürchten, dass sich die Militärführung in pseudodemokratischen Wahlen ähnlich wie seinerzeit in Ägypten eine fragwürdige Legitimation für eine Fortsetzung der Militärherrschaft verschaffen will.

Ungeachtet der besorgniserregenden Entwicklung im Sudan hat nach unserer Kenntnis bislang kein Bundesland einen Abschiebungsstopp für den Sudan verhängt. Obwohl die aktuelle Lage unsicher und unübersichtlich ist, obwohl ein ad hoc – Lagebericht für den Sudan nicht vorliegt, werden Abschiebungen in den Sudan derzeit nicht ausgeschlossen. Aus dem niedersächsischen Innenministerium verlautete lediglich, man werde das Thema auf der IMK ansprechen und eine Lageeinschätzung der Bundesregierung bzw. des Bundesinnenministeriums anfordern. Abschiebungen in den Sudan seien weiterhin „grundsätzlich möglich“, „bis zur Vorlage des noch ausstehenden Lageberichts“ würden sie jedoch „ausschließlich in besonders gelagerten Einzelfällen nach individueller sorgfältiger Prüfung vollzogen werden“. Nach gegenwärtiger Sachlage würden „momentan nur Gefährder, Straftäter, die erhebliche Straftaten begangen haben, und hartnäckige Identitätsverweigerer abgeschoben“.

Bedenklich ist aus unserer Sicht nicht nur der schwammige Begriff „hartnäckige Identitätsverweigerer“, der viel Interpretationsspielraum für die Behörden zulässt und bislang – anders als in Bayern - in Niedersachsen nicht zur Legitimation von Abschiebungen (etwa nach Afghanistan) erhalten konnte, und der auch deshalb wenig Sinn ergibt, weil bis vor einiger Zeit Sudanese\*innen bei der sudanesischen Botschaft überhaupt keine Passersatzpapiere erhalten konnten.

Noch problematischer ist, dass mit der Begründung, Abschiebungen seien „grundsätzlich möglich“ und ständen „unmittelbar bevor“, sudanesischen Geflüchteten seit zwei Monaten in vielen Ausländerbehörden die Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung verboten und die Duldung entzogen wird. Die Ausländerbehörden begründen dies sinngemäß damit, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen unmittelbar bevorstünden, nachdem eine sudanesische Delegation im März 2019 die Identität verschiedener sudanesischer Staatsangehöriger bestätigt habe. Diese Politik einer Ausgrenzung und Prekarisierung von abgelehnten sudanesischen Flüchtlingen wurde bislang nicht fachaufsichtlich korrigiert.

Das aktuelle Vorgehen der Militärregierung lässt befürchten, dass sich die Situation im Sudan weiter verschärfen wird. Die Tatsache, dass die Bundesregierung als vorübergehendes Mitglied im UN-Sicherheitsrat zusammen mit Großbritannien eine Untersuchung der Vorfälle im Sudan durch die Vereinten Nationen eingefordert und überdies ein Treffen des Sicherheitsrates zum Thema beantragt hat, macht deutlich, dass der Bundesregierung die Brisanz der Lage im Sudan bewusst ist und die weitere Entwicklung dort nicht einzuschätzen ist.

Es ist offensichtlich, dass die Bundesregierung für die nähere Zukunft keine verlässlichen Aussagen zur Sicherheitslage im Sudan treffen kann. Daher ist es notwendig, einen dauerhafteren Abschiebungsstopp auf Bundesebene zu verhängen und die Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung nicht weiter zu blockieren.

**Wir fordern die Innenministerkonferenz auf, einen solchen Abschiebungsstopp auf ihrer Tagung in Kiel zu beschließen.**





## 14 Lageentwicklung in Gambia

Julian Staiger, Flüchtlingsrat Baden-Württemberg e.V.

**Hintergrund:** Seit Beginn 2017 ist Diktator Yahya Jammeh nicht mehr Staatsoberhaupt in Gambia. Gambia befindet sich seitdem in einer Phase des Übergangs, die mit einer Vielzahl von Herausforderungen einhergeht. Im Folgenden sollen die einzelnen Gründe genauer ausgeführt werden.<sup>45</sup>

### 1) Vulnerable Situation in Gambia

Gambia befindet sich im Übergang und am Beginn der Aufarbeitung von 22 Jahren Diktatur. Weiterhin herrscht die Angst, dass Sicherheitskräfte nicht loyal zur neuen Regierung stehen. Die lange unerkannte Einreise zweier ehemaligen hochrangigen Generäle, die mit Jammeh ins Exil nach Äquatorialguinea geflüchtet waren, bestätigte diese Angst. Bis heute sind die Truppen der westafrikanischen Union (ECOMIG) auf Wunsch der gambischen Regierung in Gambia stationiert, was in der gambischen Gesellschaft zur Unruhe führt. Hinzu kommt eine Zunahme der Kriminalität. Die gambische Regierung wird aktuell dafür kritisiert, mehr für den Erhalt der eigenen Macht, als den demokratischen Wiederaufbau zu unternehmen. Aktuelle Beispiele sind der Aufbau des „Barrow-Youth Movement“ oder der Umgang mit den „3 Years Jotna“-Protesten. Ähnliche Vorfälle im Umgang mit zivilgesellschaftlicher Kritik sind auch aus der Vergangenheit bekannt. Festzuhalten bleibt, dass der demokratische und wirtschaftliche Wiederaufbau Gambias selbst bei optimaler Regierungsführung viele Jahre benötigen würde.

### 2) Fehlende Unterstützung für Rückkehrer\*innen

In der aktuellen vulnerablen Situation fehlt es sowohl quantitativ, als auch qualitativ an ausreichenden Mitteln für die Reintegration von Rückkehrer\*innen. Das örtliche IOM-Büro ist schon mit der großen Anzahl an Rückkehrer\*innen aus Libyen überfordert. Die größeren Rückkehrprogramme über das „Youth Empowerment Project“ (YEP) haben nur mangelnde finanzielle Mittel und sind mit inhaltlicher Kritik konfrontiert. Ausländische NROs können diese Aufgabe nicht leisten und sind zudem wenig koordiniert. Hinzu kommt, dass Rückkehrer\*innen in Gambia häufig mit dem Stigma des Versagens konfrontiert sind und regelmäßig von Familien verstoßen werden. Durch die starke Rolle der Familie und die geringe Einwohner\*innenzahl ist ein Leben außerhalb der Familie kaum möglich. Erschwert wird dieses Stigma durch das Gerücht alle abgeschobenen Menschen wäre kriminell. Es fehlt an Gesundheitseinrichtungen, insbesondere für psychische Krankheiten. Gerade abgeschobene Menschen bräuchten eine geeignete psychische Unterstützungsmöglichkeit, die in Gambia aktuell nicht existiert. Augenzeug\*innen berichten, dass abgeschobene Menschen auch von Mitarbeiter\*innen des gambischen Staats sehr schlecht behandelt wurden.

### 3) Situation einzelner Gruppen

Die gambische Regierung zeigt bisher wenig Interesse die Situation verschiedener Minderheiten zu verbessern. Viele Gesetze aus der Zeit der Diktatur sind weiterhin in Kraft. Hinzu kommt, dass durch die familiäre und ethnische Organisation in Gambia die Regierung häufig keinen Schutz bieten kann. Viele Frauen sind weiterhin von FGM bedroht. LGBTIQ können nicht ohne Gefahr ihre Sexualität leben. Kritiker\*innen fürchten Repressionen. Menschen die nicht den Erwartungen ihrer Familie entsprechen leben mit der Gefahr, verstoßen zu werden und haben

---

<sup>45</sup>Auf genauere Quellenangaben wird hier verzichtet. Sie werden auf Wunsch aber nachgeliefert. Zentrale Quelle ist die Broschüre „Gambia nach der Diktatur“, die als Anhang beiliegt.

keine Möglichkeit an einem anderen Ort in Gambia zu leben. Haftbedingungen sind weiterhin äußerst prekär und widersprechen Art. 3 EMRK.

#### **4) Zusammenhang von Abschiebung, Entwicklungszusammenarbeit und Fluchtursachenbekämpfung**

Unabhängige gambische Expert\*innen und eine wissenschaftliche Studie des Arnold- Bergstraesser-Instituts stellen fest, dass eine Forcierung von Abschiebungen in der aktuellen vulnerablen Situation das Risiko mit sich bringt, das Land weiter zu destabilisieren und einen demokratischen Wiederaufbau zu verhindern. Hinzu kommt, dass 22% des BIP Gambias auf den Überweisungen von Exilgambier\*innen beruhen. Eine Forcierung von Abschiebungen und Verhinderung von Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland könnte zu wachsenden finanziellen Problematiken in Gambia führen.

#### **5) AA-Lagebericht**

Der aktuelle Bericht des Auswärtigen Amtes bleibt zu ungenau und liefert an manchen Stellen falsche Informationen. So fehlt eine Analyse der gambischen Gesellschaftsstruktur und der begrenzten staatlichen Handlungsmöglichkeiten. Auch die Rolle der aktuellen gambischen Regierung wird zu positiv bewertet und entspricht nicht den Tatsachen. Die Möglichkeiten für Rückkehrer\*innen (gerade mit Hinblick auf Rückkehr in familiäre Strukturen) ist nur unzureichend und teilweise falsch ausgeführt.

Wir haben die ernsthafte Sorge, dass sich eine Fehlbewertung der Situation in Gambia fortsetzt. Schon zu den Zeiten der Diktatur wurde die Situation gambischer Geflüchteter nur unzureichend erkannt. Weitere Sorgen bereitet uns der intransparente Umgang deutscher Behörden: sowohl im Hinblick auf Anhörungen durch „Gambian Immigration Officers“ beim Regierungspräsidium Karlsruhe als auch im Hinblick auf das unterzeichnete, aber nicht veröffentlichte Rücknahmeabkommen zwischen der Europäischen Union und Gambia. Dies trägt entscheidend zu der Vielzahl an Gerüchten bei.

#### **6) Schlussfolgerung**

Aufgrund der vulnerablen Lage in Gambia und der Vielzahl an Herausforderungen sind Abschiebungen mit einem hohen Risiko für Rückkehrer\*innen und die Stabilität des gesamten Landes verbunden. Sie drohen die junge Demokratie zu destabilisieren und finden auf Grundlagen statt, die der aktuellen Situation nicht gerecht werden. Deshalb fordern wir einen Abschiebestopp nach Gambia.

## 15 Die Situation Geflüchteter und Rücküberstellter in Italien

Judith Gleitze, Palermo, Boderline Europe e.V., Berichterstatter Stefan Schmidt

borderline-europe e.V. und Borderline Sicilia Onlus wie viele andere Institute, Vereine, Anwält\*innen etc. beobachten seit Monaten die Folgen der Gesetzesänderung unter Innenminister Matteo Salvini.

Die massiven Einschnitte im Unterbringungssystem, die angeblich zu Einsparungen führen sollten sowie die Abschaffung des humanitären Aufenthaltstitels (auf die noch im Kapitel des Widerrufs eingegangen wird) führen jedoch zu Verschlechterung der Lage der Geflüchteten: weniger oder gar Integrationsangebote, keinerlei psychologische Betreuung in den nun für Asylsuchende vorgeschriebenen Centri di accoglienza straordinaria (CAS), eigentlich als Notfallzentren gegründet, als Italien mehr Ankünfte über See zu vermelden hatte. Statt das System komplett auf die integrationsausgerichteten Zweitunterkünfte SPRAR zu konzentrieren ist genau das Gegenteil der Fall: die CAS mit ihren mangelhaften Angeboten werden zu größeren Zentren zusammengelegt, da es sich aufgrund der Kürzungen für die Betreiber\*innen nicht mehr lohnt, kleine Zentren zu leiten. Bei diesen Einsparungen stehen „Prinzipien der Transparenz und des Wettbewerbs [...] auf dem Spiel, da der Einwanderungsaspekt nicht mehr als ‚Notfallphänomen‘ zu bewältigen ist. Ebendiese Prinzipien, die es nun nicht mehr gibt, haben das Durchdringen der organisierten Kriminalität begünstigt, man denke nur an „Mafia Capitale“ und diejenigen, die die Einwanderung zum Nachteil der Migrant\*innen selbst und der italienischen Bürger\*innen in den letzten Jahren zu ihrem *business* gemacht haben. Der Umsatz der Auftragsvergaben, der von Openpolis allein für das Jahr 2017 berechnet wurde, hat 3 Milliarden überschritten. Wie diese Gelder verwaltet werden ist jedoch immer noch zu undurchsichtig,“ so Rosy Battaglia in Valori.it. Fakt ist, die CAS sind teurer als die SPRAR es waren. Der Schlüsselfaktor ist die Aufenthaltsdauer in den beiden verschiedenen Einrichtungen: „EinE Migrant\*in bleibt durchschnittlich sechs Monate in einem SPRAR, in denen er/sie eine Sprach- und Berufsausbildung erhält. So kostet es den Staat etwa 6300 Euro“, bestätigt Anci Migrazione. „In den Sonderaufnahmezentren (CAS) bleiben Asylsuchenden eineinhalb bis zwei Jahre (und länger) und das kostet 10 bis 14 Tausend Euro pro Person.“

### Kurzer zusammenfassender Überblick über die aktuelle Situation

Mit dem Inkrafttreten des neuen Sicherheitsgesetzes im November 2018 begann der Prozess der Schließung zweier großer Zentren für Asylsuchende (CARA): Castelnovo di Porto bei Rom und Mineo auf Sizilien, weitere der acht CARA-Zentren folgten. An sich begrüßenswert, doch die Menschen wurden von einem auf den anderen Tag verlegt, aus ihrer Umgebung, Schule, Ausbildung, sozialen Strukturen gerissen. Ziel der Regierung ist, nur noch wenige Zentren in Italien geöffnet zu halten. Was bleiben wird sind die CAS – die außerordentlichen Unterbringungszentren, die für die meisten Geflüchteten zur „Dauerheimat“ wurden.

Laut Innenministerium waren am 30. April 2019 118.533 Geflüchtete in Italien untergebracht, es wird nicht spezifiziert, in welchen Zentren wie viele Menschen derzeit leben müssen.

## **Unterbringung: CAS**

Laut dem neuen Gesetz können Asylsuchende nicht länger in der Zweitunterkunft SPRAR (nun SIPROIMI) untergebracht werden. Diese Zentren dienen nach dem Gesetz nun nur noch Geflüchteten, die einen internationalen Schutztitel erhalten haben.

Was bedeutet das für eineN so genannteN Dublin-Rückkehrer\*in:

- die Person hat noch in Italien einen Asylantrag gestellt und vor dessen Ausgang das Land verlassen: wenn der/die Geflüchtete schon in einer Unterkunft wie einem CAS oder einem SPRAR untergebracht wurde und dies damit unerlaubt verlassen hat, hat er/sie kein Anrecht mehr auf Unterbringung bei Rückkehr und ist auf wohlthätige Einrichtungen der Kirche, der Kommune oder sonstige Obdachlosenunterkünfte angewiesen. Diese aber, wie alle zeitlich begrenzten Obdachlosenunterkünfte, können keinerlei Lebensqualität und –kontinuität leisten, sondern dienen nur der Stellung eines Daches über dem Kopf.
- es wurde noch kein Antrag vor Verlassen des Landes gestellt bei der Rückkehr wird ein Asylantrag gestellt, damit besteht das Recht auf Unterbringung. Da die Antragstellung sich oftmals über Wochen hinzieht bedeutet das in der ersten Zeit bis zur endgültigen Antragsabgabe oftmals Obdachlosigkeit. Zurückkehrende Asylantragsteller\*innen können laut dem Gesetz nur noch in CAS untergebracht werden, das bedeutet, dass es keinerlei Integrationshilfen oder Unterstützung für besonders schutzbedürftige Personen (Familien, allein reisende Frauen (mit Kindern), Kranke...) mehr gibt. Es gibt keine Italienischkurse, keine psychologische Betreuung, auf das Minimum reduzierte ärztliche Betreuung und keine Sprachvermittlung. Die Anwesenheit der Sozialarbeiter\*innen ist auf das Minimum reduziert, so dass die Bewohner\*innen vor allem nachts meist auf sich selbst gestellt sind – eine nicht selten gefährliche Situation, da sich die Geflüchteten sprachlich nicht verständigen und somit auch z.B. keine medizinischen Notfälle melden können.
- Zurückkehrende Asylantragsteller\*innen haben ein Anrecht auf medizinische Versorgung, sobald sie den Antrag gestellt haben. Nach 60 Tagen ist ihnen auch die Arbeitsaufnahme erlaubt. Fakt ist jedoch, dass es immer wieder Probleme mit der medizinischen Versorgung gibt und legale Arbeit ist in Italien so gut wie nicht zu bekommen.

## **Unterbringung: SIPROIMI**

- EinE Dublin-Rückkehrer\*in kann, sollte er/sie nicht vor Verlassen des Landes schon einen Unterbringungsplatz gehabt haben, einen Platz in einem SIPROIMI (ex SPRAR)
- einer Zweitunterkunft mit dem ideellen Anspruch, die Integration der Geflüchteten zu befördern – beantragen Dies geht allerdings nur, wenn er/sie zuvor in Italien einen internationalen Schutztitel erhalten hat. Problem: aufgrund mangelnder Italienischkenntnisse und mangelnder legalen Arbeitsmöglichkeiten ist eine Integration in die Arbeitswelt fast unmöglich und viele Geflüchtete verlassen das ex SPRAR nach 6 Monaten (maximaler Aufenthalt 12 Monate), ohne jegliche Form der Integration. Das bedeutet oftmals Schwarzarbeit in der Landwirtschaft oder sonstige Arbeiten, bei denen die Betroffene nicht abgesichert sind und ausgebeutet werden.

## **Keine Unterbringung für (ehemalige) Inhaber eines humanitären Aufenthaltes**

Rückkehrer, die im Besitz eines humanitären Aufenthaltes waren, der nicht fristgerecht umgeschrieben werden konnte in einen der neuen Aufenthaltstitel (was an sich schon sehr schwierig ist) müssen damit rechnen, sich von nun an irregulär in Italien aufzuhalten. Damit erhalten sie keinerlei Versorgung und Unterbringung.

## **Problem Wohnsitznahme**

Um als Statusinhaber\*in eines internationalen Schutztitels auch Anspruch auf die Gesundheitsversorgung zu haben muss er/sie sich in der Kommune registrieren (Einwohnermeldeamt). Aber oftmals brauchen auch Statusinhaber\*innen die Hilfe von Verbänden und Anwäl\*innen, um ihre Rechte durchzusetzen. Seit dem neuen Gesetz weigern sich viele Einwohnermeldeämter, die Registrierung vorzunehmen, weil sie nicht unterscheiden, wer sich melden darf und wer nicht.

Asylsuchende hingegen sind im Verfahren automatisch für den Gesundheitsdienst registriert, dürfen sich nach dem neuen Gesetz aber nicht mehr beim Einwohnermeldeamt anmelden, was zu anderen Probleme, z.B. der Arbeitsaufnahme führt. Im März 2019 hatte das Gericht Florenz, am 3. Mai 2019 auch die Zivilkammer des Gerichts Bologna indes Asylsuchenden Recht gegeben und die Registrierung im jeweiligen Einwohnermeldeamt angeordnet. Das vom Gesetz verordnete Verbot, sich als AsylsuchendeR in der Kommune anzumelden, in dem er/sie lebt, sei diskriminierend. Diese ersten Urteile zeigen, dass das Sicherheitsdekret in seiner Rechtmäßigkeit – und das gilt für viele Abschnitte - absolut umstritten ist.

**Dies ist notwendig, um die Konsequenzen des Sicherheitsgesetzes auf die Geflüchteten zu verstehen: die massive Einschränkung der eh schon schlechten Unterstützung in den Heimen, die Aufhebung eines Modells, das einen kleinen Fortschritt zur Integration brachten (SPRAR), die Obdachlosigkeit durch entzogene Aufenthaltstitel – all dies sind politische Entscheidungen gegen die Integration von Geflüchteten.**

**Das ist die Situation, in die einE nach der DUBLIN-Verordnung überführteR GeflüchteteR nach Italien zurücküberstellt wird, vorfindet. Im Folgenden schildern wir auch die Situationen, die ihn/sie kurz-, mittel- oder langfristig betreffen könnte.**

**Die Probleme in Italien sind grundsätzlicher Art. Das bedeutet, dass früher oder später sehr viele der Geflüchteten unter den Folgen zu leiden haben, eben auch sog. Dublinrückkehrer\*innen.**

## **Weitere Probleme: Widerruf der Unterbringung**

Ende November 2018 trat das neue Sicherheitsgesetz in Kraft, das die die Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen aufhebt und durch "spezielle" Aufenthaltserlaubnisse ersetzt, die nur in Ausnahmefällen erteilt werden können. Dies wird die Zahl der irregulären Einwanderer erhöhen. Nach Angaben des Instituts für Internationale Politische Studien (Ispi) wird es zwischen Juni 2018 und Dezember 2020 in nur 30 Monaten mindestens 140.000 Menschen geben, die auf der Straße landen. Die Dienstleistungen in der Aufnahme, angefangen bei den Italienisch-Sprachkursen und der Krankenversicherung, werden im neuen System eliminiert

oder reduziert. Das Ergebnis: "Spannungen in den Gebieten und die Verstopfung von Dienstleistungen mit einer niedrigen Wohlfahrtsschwelle, mit Schäden an den schwächsten Bevölkerungsgruppen", betont Anci, der Städte- und Gemeindebund.

Aus dem Bericht von Borderline Sicilia Onlus, 6. März 2019: „Das Aufnahmesystem ist zerstört worden, wie eklatante Beispiele aus unserer Gegend beweisen. Immer mehr Migrant\*innen werden obdachlos, weil der Widerruf ihrer Aufnahme durch die verschärften Bestimmungen und der gleichzeitig herrschenden Verwirrung ob der Gültigkeit des Sicherheitsdekrets, dem Decreto Sicurezza, ermöglicht wird. Die Betreiber der Aufnahmeeinrichtungen haben so freie Hand. Viele Einrichtungen überleben nur, weil sie qualifiziertes Personal und Mediator\*innen entlassen haben. Nur das Sicherheitspersonal bleibt, die Unruhe stiften und die Bewohner\*innen provozieren, mit dem Resultat, dass sie die Zentren verlassen müssen und so ihr Aufnahmerecht verirken.“

a) **Das neue Sicherheitsdekret und die Abschaffung des Humanitären Aufenthaltstitels** Ein großes Problem ist die **Abschaffung des humanitären Aufenthaltes**. Das italienische Institut ISPI schätzt, dass aufgrund des neuen Sicherheitsdekrets mehr als 40.000 Menschen ihren Unterbringungsplatz verlieren werden. Die Schätzung beruht auf Zahlen des Innenministeriums und sind – im Gegensatz zu den o.g. Zahlen – bezogen auf den Zeitraum von Juni 2018 bis Februar 2019 (also wurden auch einige Monate vor dem Inkrafttreten des Gesetzes mit einbezogen): 49.460 Migrant\*innen haben eine Ablehnung ihres Asylantrages erhalten – abgeschoben wurden in diesem Zeitraum 4.806 Personen. Bleiben mehr als 44.000 Menschen, die aufgrund des Wegfalles des humanitären Aufenthaltstitels keinerlei Chance mehr auf einen rechtmäßigen Aufenthalt haben. „Die Caritas Ambrosiana, eine zur Diözese Mailand gehörende Einrichtung, hat einen "Solidaritätsfonds für Ausgeschlossene" für Ausländer\*innen eingerichtet, die aufgrund der neuen Regelungen in ihrem Integrationsprozess unterbrochen wurden und die Aufnahmezentren, die von den Präfekturen verwaltet werden, verlassen mussten. Die Caritas schätzt, dass sich allein in Mailand bereits 200 Menschen in dieser Situation befinden. >Der Sicherheitserlass wird, **im Gegensatz zu dem, was versprochen wurde, eine Notsituation in unserem Land schaffen**. Wir haben beschlossen, uns damit zu befassen, wie wir es in diesen Fällen tun, indem wir Einrichtungen und Ressourcen bereitstellen (...) <, sagte der Direktor der Caritas Luciano Gualzetti in einer Erklärung der Organisation selbst.“

b) **Widerrufe auf Basis des d.lgs 142/15**

Es gab auch schon zuvor viele Widerrufe der Unterbringung. Ist einmal ein solcher Widerruf der Präfektur ergangen ist der Zugang zur einer Unterbringung prinzipiell versperrt und es bedarf langwieriger Anträge, um die Präfektur von einer erneuten Erteilung eines Unterbringungsplatzes zu überzeugen. Diese Widerrufe können aus den unterschiedlichsten Gründen ergehen – siehe Art. 23 des d.lgd 142/15. Vielfach werden und wurden diese Widerrufe der Unterbringung ausgestellt, wenn Heime schließen sollten und die Bewohner\*innen verlegt wurden – im April 2019 hatte ein Heimleiter aus Syrakus Borderline Sicilia kontaktet: Vier CAS sollten geschlossen werden, eines davon seines, die Bewohner wurden in zwei größere und sehr viel schlechtere CAS verlegt - das hat zu Protesten geführt. Die Protestler wurden mit Widerrufen bestraft. Derzeit muss man aber sagen, dass die Betreiber nat. aufgrund der mangelnden Ankünfte händeringend nach Bewohner\*innen suchen, so dass die Widerrufe aus Gründen des Art. 23 etwas weniger geworden sind. Für Geflüchtete, die sich aus der Unterbringung entfernt haben, bleibt es jedoch dabei: ist einmal ein Widerruf der Behörden

ergangen so erhalten sie bei Rückkehr KEINEN Zugang mehr zu einer Unterkunft. Dieses Verbot kann nur mit einer sehr guten Begründung ausgehebelt werden. Das Gesetz 142/2015 bleibt auch mit dem neuen Sicherheitsgesetz in Kraft und das Problem der Widerrufe bleibt bestehen. Verliert einE GeflüchteteR die Unterkunft, so verliert er/sie nat. auch die sonstige Versorgung. Die Betroffenen sind auf die "Barmherzigkeit" karitativer Einrichtungen oder sonstige "private" Lösungen angewiesen. Sollte auch der Aufenthalt abgelaufen sein besteht zwar das Recht auf eine medizinische Versorgung, bei dieser handelt es sich jedoch immer nur um eine reine Notversorgung.

Quellen hierzu auch: <https://www.asgi.it/notizie/revoca-accoglienza-napoli/> -- Widerruf aufgrund von Protesten (<https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/rassegne/rassegna-di-giurisprudenza-italiana/asilo-e-protezione-internazionale>) Urteile einiger VGs gegen die Widerrufe, das bedeutet, die/der Betroffene muss sich einen Anwalt suchen (und bezahlen), um sein Recht auf Unterkunft wiederzuerlangen...

### **Probleme der Unterbringung durch die neuen Ausschreibungen für die Leitung von Zentren, Reduzierung der Versorgung auf ein Minimum, keinerlei Hilfe für vulnerable Personen**

*Aus dem Bericht von Borderline Sicilia Onlus übersetzen Artikel von Meridionews, 18. April 2019:*

„Von nun an besteht die Aufnahme von Geflüchteten darin, ihnen Kost und Logis zu gewähren, die Integration spielt für die Regierung keine Rolle,“ so kommentiert es Alberto Biondo, Referent von Borderline Sicilia und seit 11 Jahren ständiger Beobachter der Einwanderungssituation in Sizilien. Zu diesem Schluss kommt er, nachdem er die **neue Ausschreibung der Präfektur Palermo** gesichtet hat. Diese sucht Dienstleister für die Verwaltung von Aufnahmezentren für zwei Jahre, vom 1. Juni 2019 bis 31. Mai 2021. Das Innenministerium sieht etwas mehr als 56 Millionen Euro für diese Aufgabe vor. Die Versorgung von 1800 Migrant\*innen der gesamten Provinz soll dafür sichergestellt werden. Bereits im Jahr 2017 sollte die Ausschreibung schon veröffentlicht worden sein, sie wurde jedoch angehalten, nachdem Movimento 5 Stelle und Lega Nord an die Regierung kamen. Die Ausschreibungssumme sowie die Bedingung für die Ausschreibung, die der Innenminister bestimmt hat, unterscheiden sich nunmehr von den ursprünglichen, von der Präfektur in Palermo geplanten. **Ähnlich wie in Siziliens Hauptstadt ist es auch in anderen italienischen Orten passiert. Viele Präfekturen waren gezwungen, im Jahr 2018 die Ausschreibungen zu unterbrechen und dann neu zu veröffentlichen.**

Dies stellt nunmehr die erstmalige **Umsetzung der Aufnahmepolitik in der Ära Salvini** dar. (...) Ausgehend von dem viel diskutierten Betrag von 35 Euro pro Person, die von den bisherigen Regierungen zur Verfügung gestellt worden waren, um Asylsuchenden das Nötigste zu geben, **stehen nunmehr nur noch 26 Euro pro Person real zur Verfügung.** „Wer allerdings schon mit 35 Euro pro Person gerechnet hatte, verliert pro Stunde und pro Person 9 Euro“, rechnet Biondo vor. „Das führt zu Fehlbeträgen, die nur schwer wieder zu kompensieren sind. **Verlierer\*innen dieser Rechnung sind natürlich die Bewohner\*innen. Es hatte bereits Kürzungen bei dem Personal gegeben, es fehlt an Sozialarbeiter\*innen. An manchen Orten verwalten sich die Geflüchteten bereits selbst. In vielen Zentren fehlen heutzutage schon Kultur- und Sprachmittler\*innen.** Manche Zentren verfügen nunmehr über eine\*n einzige\*n Mittler\*in, sodass wenn **Dienstgänge in den Städten zu unternehmen sind, die Bewohner\*innen allein bleiben** und ihrem Schicksal überlassen werden. Schließlich gibt es ein großes Kommunikationsproblem, gerade durch das **Fehlen von Sprachmittler\*innen.**“

Die neue Ausschreibung ist dreigeteilt und sieht **ebenso viele unterschiedliche Aufnahmetypen** vor. Bei der ersten (Typ A) handelt es sich um die Vergabe von „Dienstleistungen und Güter in der Geflüchtetenaufnahme für 300 Personen in entsprechenden Zentren, angesiedelt in den Kommunen der Provinz Palermo (einschließlich der Hauptstadt der Region).“ Diese sehen „einzelne Wohneinheiten“ vor, die „der Anbieter zur Verfügung stellt, um mindestens 8 und höchstens 50 Personen zu versorgen. Der Anbieter kann diese Plätze auf eines oder auf mehrere Wohneinheiten aufteilen.“ Die zweite Teil der Ausschreibung (Typ B) sieht Zentren mit einer Kapazität von höchstens 990 Personen vor, angesiedelt in den Kommunen der Provinz Palermo (einschließlich der Hauptstadt der Region). In diesem Fall können können mindestens 20 und höchstens 50 Personen in „kollektiven Zentren“, also in den Räumlichkeiten einer einzigen Einrichtung, untergebracht werden. Zu guter Letzt entspricht der dritte Teil der Ausschreibung dem Aufnahmetyp C, welcher insgesamt 510 Personen in kollektiven Zentren beherbergen soll. Diese Zentren bieten jeweils 51 bis 80 Plätze und befinden sich in der Provinz von Palermo. Dieser Zuschnitt legt nahe, dass vor allem die bereits **bestehenden großen Aufnahmezentren bewahrt werden sollen**. (...)

„Bei jeder Unterkunftsart“, so hebt es der Aktivist von Borderline hervor, **„stehen im Mittelpunkt die Versorgung mit Essen und Schlafmöglichkeiten**, sowie sehr reduzierte weitere Angebote, die **keine dauerhafte Anwesenheit von Sozialarbeiter\*innen** verlangen. Für die Nächte wird eine Anwesenheit von 4 Stunden statt zuvor 8 Stunden gewährleistet. Den **Sprachmittler\*innen wird nur wenige Stunden am Tag ihre Arbeit ermöglicht**, auch **Ärzt\*innen werden eingeschränkte** Behandlungszeiten haben. Die **Stellen für Psycholog\*innen werden ersatzlos gestrichen**. Das neue Aufnahmesystem sieht also vor, die Menschen zu verwahren und sie ruhig zu halten, bis die Territoriale Kommission, die inzwischen personell unterbesetzt ist, Entscheidungen über die Asylanträge getroffen hat.“ (...)

„Manche **außerordentlichen Aufnahmezentren [CAS] schließen bereits**“, bestätigt Biondo. „Einerseits, weil das Innenministerium die Aufnahmezahlen drastisch senken will, andererseits, weil die Betreiber selbst aufgrund rückgängiger Eingangszahlen die Wirtschaftlichkeit ihres Betriebs nicht mehr positiv einschätzen. In **Palermo platzen die Aufnahmeeinrichtungen hingegen aus allen Nähten**. Dies ist dem **Verteilungsschlüssel der neuen Ausschreibung** geschuldet, der die vormals im Aufnahmezentrum von Mineo Untergebrachten auf die Zentren von Palermo aufteilt.“

„Im Übrigen haben nach den **derzeitigen Plänen kleine Unternehmen**, die häufig für die Geflüchteten ein besseres Umfeld schaffen, **keine Chance mehr darauf, als Verwalter aufzutreten, weil es sich für sie nicht rentiert**. Nur große Gesellschaften werden weitermachen können, da sie auf Profit aus sind. Die Rechte der Betroffenen sind dabei sekundär. Wir werden sehen, wer an der Ausschreibung teilnimmt und ob unsere Einschätzung Bestätigung findet,“ sagt Biondo.

(...) Die wenigen, die Italien überhaupt erreichen – wie dem Bericht des Innenministeriums zu entnehmen ist – **werden neben immer stärkeren Ressentiments in der Gesellschaft Unterkünfte vorfinden, in denen von einer Aufnahme nicht die Rede sein kann**. Die Gefahr dabei ist, dass mit solchen Aufnahmezentren die Menschen nur zermürbt werden, in Palermo oder auch anderswo. „Das ist meine größte Befürchtung,“ sagt Alberto Biondo, Referent von Borderline Sicilia. „In solch **unklaren Verhältnissen** ist vorherzusehen, dass die **Migrant\*innen Wut und Frustration aufbauen, und wohl die die Anhörung vor der Kommission nicht überstehen**. Das wird zur Folge haben, dass der Aufenthalt nicht geduldet wird. Und

somit werden die Geflüchteten sich unsichtbar machen. Sie werden leicht Opfer von Ausbeutung, wie es bisher schon häufig in der Landwirtschaft vorkommt. Die Präfektur haben wir von unserer Einschätzung in Kenntnis gesetzt.“

Die Senkung der Kosten, die der italienische Innenminister als „Kampf gegen das Business Aufnahme“ ankündigte, führt also genau zum Gegenteil – große Einrichtungen werden zukünftig die Gebiete unter sich aufteilen, die Versorgung der Geflüchteten ist jedoch nicht gewährleistet.

Bezüglich der Aussage des Bundesverwaltungsgerichts der Schweiz „*In Bezug auf die Einschätzung der Situation in Italien kann eine mögliche Auswirkung des sog. Salvini Dekrets auf einzelne Kategorien von Asylsuchenden noch nicht abgeschätzt werden*“: Sehr viele Betreiber-genossenschaften ziehen vor die italienischen Verwaltungsgerichte und klagen gegen die neuen Verordnungen. Ebenso haben einige italienische Regionen gegen das Sicherheitsdekret Salvinis geklagt. **Die Aussage, die Situation könne noch nicht eingeschätzt werden, kann also nicht bestätigt werden, da inzwischen mehr als deutlich wurde, dass die Unterbringung von Geflüchteten nicht den Standards einer vor allem für vulnerable Personen benötigten Unterbringung entsprechen.**

Der Kommentar der Betreiber-genossenschaften: „Die Kürzung des zugewiesenen Betrags um 40 % ist eine politische Botschaft Roms, die das Aufnahmesystem, den Integrationsprozess der Migrant\*innen und ihre Alphabetisierung beeinträchtigt“.

### **Folgen des neuen Sicherheitsdekrets – illegale Handlungen durch Betreiber, Ausbeutung**

*Aus dem Bericht von Borderline Sicilia ONLUS, 6. März 2019: „Missbrauch durch die Institutionen und durch andere Akteure*

„In den letzten Monaten haben wir anonyme Hinweise erhalten aus einigen CAS\*, die wir an die zuständigen Behörden zu Aufklärung weitergeleitet haben: Mäuse und Kakerlaken in den Küchen, Schimmel, Warmwasser nur während zwei Stunden am Tag, keine Heizung. Italiener\*innen, die **von den unsicheren Zukunftsaussichten der Migrant\*innen in den CAS\* profitieren, um sie als billige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft oder für andere Hilfsarbeiten zu beschäftigen.** Asylsuchende, die aus Angst vor den Folgen keine Anklage erheben und die häufig über diese Vorfälle berichten, als wenn sie jemand anderen betreffen. In unseren Augen geschieht dies, weil die Betroffenen erst versuchen wollen zu verstehen, ob sie Opfer von Ausbeutung geworden sind oder aber ob sie sich irren und sie diese Behandlung verdient haben in unserem ach so zivilisierten Europa. Viele der Ausbeuter sehen sich nämlich als Wohltäter: „Ich lasse sie arbeiten, gebe ihnen etwas Geld, sie sollten ihr Leben lang dafür dankbar sein.“

### **Menschenhandel**

Was diese Politik aber tatsächlich möglich gemacht hat, ist die zunehmende Verbreitung von illegalen Machenschaften und die Erschaffung neuer Möglichkeiten für jene, die seit jeher an den Migrant\*innen ihren Gewinn erwirtschaften wollen. Ein Musterbeispiel dafür sind seit langem die falschen Wohnsitzbescheinigungen und falschen Arbeitsverträge, Praktiken, die wir bereits mit der gefälschten Regularisierungswelle von 2009 erlebt haben. Dieses Vorgehen scheint in Städten wie Caltanissetta und Syrakus wieder üblich zu sein, wo die Wohnsitzbescheinigungen 500 Euro und die Arbeitsverträge zwei bis drei Tausend Euro kosten.

Zurzeit scheinen diese Szenarien das zu übertreffen, was wir seit langem wissen. Anonyme Zeug\*innenaussagen (die wir prüfen werden) berichten, dass ein unbegleiteter Minderjähriger

für die Betreiber von Aufnahmeeinrichtungen eine „Investition“ mit einem Wert zwischen 100 und 200 Euro darstellen kann. Sie locken die Jugendlichen gegen Geld in ihre Zentren, denn bei ihnen würden sie besser leben. Sie raten ihnen, „sich zu beschweren“ damit sie in ihre Aufnahmezentren überwiesen werden, wo sie mit einem „falschen“ Verwandten zusammenleben könnten. Noch schwerwiegenderes ereignet sich, wenn Migrant\*innen von einem Zentrum, das geschlossen wird, in eines, das weiter betrieben wird wechseln müssen. Auf einer Art Versteigerung verkauft der Betreiber des schließenden Zentrums den nahegelegenen weiter bestehenden Zentren die **Minderjährigen für einen Preis von 300 bis 400 Euro.**“

### **Auswirkung des Dekrets – Schließung und Umverteilungen**

Ein Beispiel aus den Provinzen Palermo und Agrigent, das stellvertretend für viele Beispiele: Schließung von Zentren, da sie für die Betreiber nicht mehr genug Gewinn abwerfen, Verlegung der Bewohner\*innen und Abbruch der bisher geleisteten Integrationsbemühungen: „Die Präfektur von Palermo hat erneut ein CAS geschlossen, und zwar das in Altavilla. Es wurde geschlossen einerseits auf Wunsch des Innenministeriums, um die Zahlen der aufgenommenen Menschen zu reduzieren und andererseits auf Wunsch der Trägerorganisation, die mit niedrigen Bewohner\*innenzahlen nicht genug Profit macht, um ein weiteres Betreiben zu rechtfertigen. Die anwesenden Personen – ca. 23 – wurden nach Piano Torre (Isnello) und Marineo verlegt. Zwei Orte, die weder gut an Palermo angebunden sind, noch Orte für Lern- und Berufserfahrungen für die Menschen sind, wie es vorher in Altavilla der Fall war. Niemand hat die bereits geleistete Integrationsarbeit berücksichtigt, die mit vielen Opfern und Aufwand verbunden war, niemand hat sich um die tatsächlichen Bedürfnisse der Menschen gekümmert. Das erwünschte Resultat: zwei von ihnen haben auf die Aufnahme verzichtet und drei sind schon vor dem Transfer verschwunden. Diese Personen werden jetzt in die Unsichtbarkeit gedrängt (...) Diese Zerstörung des Aufnahmesystems geht mit großen Schwierigkeiten auf der lokalen Ebene einher. (...)

Ähnliche Zeichen kommen auch aus der Provinz von Agrigent. Zum Beispiel der Fall der Villa Sikania, ein Containerlager in der Provinz Agrigents, in das Menschen aus dem CARA\* in Mineo (unter ihnen auch besonders Schutzbedürftige) verlegt wurden. Die Verhandlung ihrer Widerrufsklage gegen einen Ablehnungsbescheid ihres Asylantrags findet 2020 statt. Bis dahin müssen sie in Villa Sikania in Zimmern mit 25 Betten leben, in denen die hygienischen Bedingungen, nach den Erzählungen der Bewohner\*innen, noch schlimmer sind als in Mineo. Die Lebensqualität ist auf niedrigstes Niveau geschraubt und Zukunftspläne sind ausgelöscht.“

### **Auswirkungen des Dekrets auf die Gesundheitsversorgung**

Aussage von Giulia di Carlo, Kulturmittlerin, Palermo. Doch diese Aussage trifft auf viele Zentren Italiens zu.

„Jeden Tag finden wir uns mit neuen Menschen wieder, denen das Recht auf Unterkunft, auf Regularisierung ihrer Situation, auf Zugang zu einem angemessenen Arbeitsplatz usw. verweigert wird. Als Kulturmittlerin habe ich in den letzten zwei Jahren in den Aufnahmezentren für Minderjährige und Erwachsene in Palermo gearbeitet. Ich kann mit Sicherheit sagen, dass der Gesundheitsaspekt aus unterschiedlichen Absichten und Gründen am meisten vernachlässigt wird.

Es wird immer schlimmer, wenn es um die psychische Gesundheit geht. Leider gibt es in Palermo nur wenige Menschen, die sich auf die psychische Gesundheit von Migrant\*innen spezialisiert haben und die Bedürfnisse aller Menschen, die psychische Probleme haben, aufgrund der vielen Gründe, die zu psychischem Leiden führen, nicht erfüllen können. (...) Das

Warten ist es, was diese Menschen seit Jahren antreibt und die prekären Lebensbedingungen, denen sie ausgesetzt sind, aushalten lässt. Die psychische Verwundbarkeit ergibt sich gerade aus der Tatsache, dass diese Menschen mit der Situation, die durch neue politische Entscheidungen und die Abschaffung des humanitären Schutzes bestimmt ist, in einen Teufelskreis geraten sind, der sie zu mehrfacher Verwundbarkeit treibt. Wie die WHO kürzlich festgestellt hat: ‚Was die psychische Gesundheit betrifft, sind Flüchtlinge und Asylsuchende, wie Sie sich vorstellen können, am stärksten von einer posttraumatischen Belastungsstörung, aber auch von Depressionen und Ängsten bedroht, die mit der Zeit, die für die Prüfung von Asylanträgen benötigt wird, und mit sozioökonomischen Problemen wie sozialer Isolation und Arbeitslosigkeit zunehmen‘.“

### **Reaktionen aus den Provinzen auf die neuen Ausschreibungen zur Betreiberschaft:**

#### **- Apulien**

Die Caritas sowie andere Verbände und Vereine, die Unterbringungszentren in Apulien betreiben, ziehen sich aus der Betreiberschaft zurück. Grund ist einerseits die massive Kürzung der Mittel, vor allem aber, so Don Attilio Mesagne, Direktor der Diözesan-Caritas von Lecce und Bischofsvikar, wolle man nicht einfach nur „Hotelier“ sein, sondern sich wirklich um die Menschen kümmern. Das sei mit den neuen Ausschreibungen nach dem Sicherheitsgesetz nicht mehr möglich und somit beteilige sich die Caritas wie auch andere nicht an der neuen Ausschreibung für 600 Plätze. Mehrere CAS in der Region Apulien haben somit schon ihre Pforten geschlossen, weitere werden folgen.

#### **- Lombardei**

Auch die Caritas der Diözese Como will sich nicht mehr an der Ausschreibung beteiligen. Grund seien die Kürzungen, da diese vor allem zur Abschaffung des Sprachunterrichts, der psychologischen Unterstützung, der Ausbildung und von sozialen Aktivitäten führen. Man könne die Aufnahme nicht auf eine Überwachung der Personen reduzieren. Die Caritas sieht ein weiteres Problem der Absenkung der Standards in der Frage nach der Rechtmäßigkeit der Arbeitsbedingungen der Sozialarbeiter\*innen in den Unterkünften.

#### **- Ligurien**

In Ligurien hingegen wurde beschlossen, dass die Hotels, die derzeit Geflüchteten als Unterkünfte dienen (meist CAS), schließen müssen. Die Hotelstrukturen sollen wieder dem Tourismus dienen – obwohl gerade wegen Einbruch des Tourismus viele Hoteliers Flüchtlingsunterkünfte aus ihren Hotels gemacht haben, um das schlecht laufende Geschäft wieder in Gang zu bringen. Das soll nun ein Ende haben. Prinzipiell – wie jede Schließung eines Notstandheimes – begrüßenswert, Frage ist, wo die Geflüchteten nun bleiben sollen.

#### **- Venetien**

Auch in Venetien weigert sich die Caritas, an der Ausschreibung teilzunehmen. Das führte in Treviso dazu, dass die Geflüchteten wieder in alten Kasernen untergebracht werden mussten, ein Zustand, der als überwunden galt. Die Regionalregierung ist jedoch besorgt, dass nun nicht mehr genügend Plätze zur Verfügung stehen könnten, sollten im Sommer doch wieder mehr Geflüchtete in Italien ankommen. Erst kürzlich waren die großen Verteilzentren Cona (bei Venedig) und Bagnoli (bei Padua) geschlossen worden. Bisher dienten dann die nun als Aufnahmezentrum genutzten Kasernen als Notunterkünfte.

## 16 Erfahrungen mit Landesaufnahmeprogrammen

Spezifische Förderbedarfe vulnerabler Gruppen

Katharina Stamm Diakonie Deutschland, Berichterstatter Sebastian Ludwig

### Verbesserung der Kohärenz Landesaufnahmeprogrammen und Resettlement – Schaffung von kommunalen Aufnahmeplätzen – Angleichung der Rechtsgrundlagen

#### Forderungen

#### 1. Zusätzliche Landesresettlement-Programme in Kooperation mit dem Bund und auf Basis von § 23 IV AufenthG (Top 16)

**Problem:** Während vom Bund aufgenommene Resettlement-Flüchtlinge einen Aufenthaltstitel nach § 23 IV AufenthG erhalten, bekommen die Personen der Landeaufnahmeprogramme z.B. bei den aktuell geplanten Aufnahmen in Schleswig-Holstein und Brandenburg einen Aufenthaltstitel nach § 23 I AufenthG.

Dadurch werden den aufgenommenen Flüchtlingen nicht die gleichen Rechte wie Resettlement-Flüchtlinge nach § 23 IV gewährt. Unterschiede bestehen etwa im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen (§ 23 I führt zu AsylbLG mit reduzierten Sozial- und Gesundheitsleistungen und Sozialamtszuständigkeit, § 23 IV zu SGB II/SGB XII-Leistungen), beim Zugang zum Sprachkurs, den privilegierten Familiennachzug oder bei der Passpflicht als Voraussetzungen für die Verlängerung des Aufenthaltstitels (bei § 23 IV erhält man den Reiseausweis für Ausländer, bei § 23 I besteht Passpflicht) oder bei den Voraussetzungen der Niederlassungserlaubnis.

Resultat: Obwohl die aufgenommenen Flüchtlinge das Refugee-Status-Determination-Verfahren (RSD) von UNHCR durchlaufen haben und – im Fall von Schleswig-Holstein – sogar aus denselben Erstaufnahmestaaten für die Aufnahme ausgewählt wurden, erhalten sie nach Einreise in Deutschland je nachdem, ob sie im Rahmen eines Länderaufnahmeprogrammes oder dem Resettlement-Programm des Bundes aufgenommen wurden, eine unterschiedliche Rechtsstellung. Dies wird den Betroffenen schwer zu vermitteln sein. Eine weitere Asylantragstellung in Deutschland, um verbesserte Rechte zu erhalten, sollte außerdem vermieden werden.

Ebenso müssen bei den Landesaufnahmen derzeit eigene Kapazitäten geschaffen werden, die Missionen des BMI und BAMF zu begleiten und um selbst die Aufnahmen durchzuführen.

**Lösung:** Die Bundesländer sollen die Möglichkeit erhalten, eigenes Resettlement zusätzlich zu den Aufnahmeplätzen des Bundes zu schaffen, dies jedoch in Kooperation mit dem Bund. Die Bundesländer nehmen über die reguläre Verteilung von Resettlement-Flüchtlingen nach dem Königsteiner Schlüssel hinausgehend eine bestimmte Anzahl von Personen nach § 23 IV AufenthG auf, zu deren Aufnahme sie sich vorab im Sinne einer zusätzlichen Quote bereit erklärt haben. Die Kosten für diese zusätzliche Aufnahme müsste das jeweilige Land tragen.

**Verfahren:** Die Bundesländer übermitteln frühzeitig Aufnahmebereitschaft für bestimmte Zahlen und Fallgruppen. Diese könnten dann durch den Bund bei der Planung der zukünftigen Aufnahmen entsprechend berücksichtigt werden, u.a. bei der Förderung durch den AMIF auf europäischer Ebene im europäischen Resettlement-Programm. Der Bund kann dann bei der Umsetzung der Programme die entsprechenden Auswahlverfahren im In- und Ausland durchführen. Dabei kann auf die seit Jahren etablierten Verfahrensabläufe des Bundes mit UNHCR und IOM und das erforderliche Knowhow zurückgegriffen werden.

## **2. Kommunale Aufnahme ermöglichen (Top 16)**

Ebenso wie die Bundesländer sich für zusätzliche Plätze für Resettlement und humanitäre Aufnahme im Rahmen einer zusätzlichen Quote/sog. „Überquote“ zum Königsteiner Schlüssel entscheiden können, sollten auch Kommunen, die sich etwa zu SolidarityCities und zu Sicheren Häfen erklärt haben, die Möglichkeit erhalten, zusätzliche humanitäre Aufnahmeplätze zur Verfügung zu stellen. Ob sie dieses aufgrund einer eigenen Rechtsgrundlage und selbständiger Kostentragung tun oder innerhalb eines Landesaufnahmeprogramms im Einvernehmen mit dem Bundesland wird noch zu diskutieren sein.

## **3. Notwendig: Angleichung der Rechtsfolgen von § 23 I und § 23 II an § 23 IV AufenthG**

Langfristig müssen die aktuell nachteiligen Rechtsfolgen von § 23 I und § 23 II an diejenigen von § 23 IV AufenthG angeglichen werden. Es ist integrationspolitisch sinnvoll, verwaltungswarm und kostensparend, allen Menschen, die durch eine Aufnahmezusage in Deutschland eingereist sind, deren Identität geprüft ist und denen ein humanitärer Aufenthaltstitel erteilt wurde, sofort die Integration von Tag 1 an zu ermöglichen. Aus diesem Grund sind vor allem sämtliche Adressatengruppen mit Aufenthaltserlaubnissen wie § 23 I im § 1 I Nr. 3 AsylbLG zu streichen. Die Kostentragungslast der Bundesländer muss bei Landesaufnahmeprogrammen anders geregelt werden, als über die bloße Zuständigkeit der Sozialleistungsträger.

## 17 Seebrücke: Forderungen an die IMK

Kai Weber, Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.

Während die EU und ihre Mitgliedsstaaten staatliche Seenotrettungsprogramme im zentralen Mittelmeer abgeschafft haben (vgl. Ende von Mare Nostrum) und die zivile Seenotrettung von europäischen Staaten kriminalisiert und blockiert wird, flüchten weiterhin tausende Menschen auf der Suche nach einem sicheren Leben über das zentrale Mittelmeer. Alleine 2018 sind über 2.000 Menschen im Mittelmeer ertrunken, somit bleibt das Mittelmeer die tödlichste Grenze der Welt. Im Gegensatz hierzu setzten sich zahlreiche zivilgesellschaftliche, landes- und kommunalpolitische Akteure in ganz Europa aktiv für die Aufnahme von aus Seenot geretteten Menschen ein.

*“Die gemeinsam mit den erstunterzeichnenden Städten verfasste ‚Potsdamer Erklärung‘ bekräftigt den Willen der aufnahmebereiten Kommunen, dem Sterben an den Grenzen Europas Einhalt zu gebieten und die humanitäre Katastrophe auf dem Mittelmeer unverzüglich zu beenden.“*

Mike Schubert, Oberbürgermeister Potsdam<sup>46</sup>

*“Viele Städte und Kommunen in Europa, darunter Köln, wollen Sichere Häfen sein. Lassen wir das Realität werden.“*

Henriette Reker, Oberbürgermeisterin Köln<sup>47</sup>

*„Als Bischofsstadt ist es uns ein besonderes Anliegen, Menschen in Not zu helfen. Deshalb ist die Stadt sehr gerne bereit, über das normale Maß hinaus Flüchtlinge aufzunehmen. Die vergangenen drei Jahre haben gezeigt, dass das bei uns hervorragend funktioniert.“*

Stephan Neher, Oberbürgermeister von Rottenburg am Neckar<sup>48</sup>

Das kommunale Engagement zeigt, dass die europäische Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, nach wie vor hoch ist. Notwendig sind entschiedene Schritte, um das Sterben im Mittelmeer zu beenden.

### 1. Ausbau sicherer Fluchtwege

- Resettlement, Landesaufnahme: Notwendig sind der Ausbau der zur Verfügung gestellten Resettlement-Plätze und eine Beschleunigung der Verfahren.
- Die Gefährdungslage von Schutzsuchenden auf den Fluchtrouten muss bei den Aufnahmeprogrammen verstärkt berücksichtigt werden (Gewalt, Misshandlung und Ausbeutung in libyschen Lagern): Rasche Evakuierungen von Schutzsuchenden, die in den libyschen Lagern festgehalten werden, sind dringend notwendig.

<sup>46</sup> <https://www.potsdam.de/potsdamer-erklaerung-der-staedte-sicherer-haefen>

<sup>47</sup> <https://youtu.be/wL38mHM7XJE>

<sup>48</sup> <https://www.potsdam.de/potsdamer-erklaerung-der-staedte-sicherer-haefen>

## 2. Seenotrettungsprogramme

- Die EU muss ein neues europäisches Seenotrettungsprogramm auflegen (vergleichbar mit der eingestellten italienischen Mission Mare Nostrum).
- Die EU und die Mitgliedsstaaten müssen die zivile Seenotrettung unterstützen. Die Kriminalisierung der Retter\*innen muss aufhören.
- Es darf keine weitere Zusammenarbeit der EU mit der sogenannten libyschen Küstenwache geben. Bei dieser handelt es sich um Milizen, die selbst in den libyschen Bürgerkrieg, Menschenhandel und Ausbeutung involviert sind. Libyen ist kein sicherer Ort für Schutzsuchende, daher brechen Rückführungen in das Land im Widerspruch zum Völkerrecht.

## 3. Europäischer Verteilungsmechanismus

- Aufnahmebereite Staaten müssen sich kurzfristig auf einen europäischen Verteilungsmechanismus verständigen, um aus Seenot Gerettete rasch aufzunehmen. Es darf nicht auf eine etwaige Konsenslösung in der EU gewartet werden.
- Die Bereitstellung eines sicheren Hafens und die Verteilung der Geretteten müssen voneinander entkoppelt werden: Es darf keine tage- bis wochenlangen Stand-Offs vor den Küsten geben, während über die Verteilung gerungen wird. Solche Verzögerungen gefährden die Gerettete und die Crews der Rettungsschiffe.
- In den europäischen Verteilungsmechanismus müssen auch jene Menschen einbezogen werden, die von Militärschiffen und Frachtern gerettet wurden.
- Bei der Verteilung müssen die Wünsche der Geretteten berücksichtigt werden. Es darf keine langen Wartezeiten in Malta oder Italien geben, vielmehr muss die Verteilung rasch erfolgen (das heißt: keine "pre-screenings" durch die Mitgliedsstaaten nach der Anlandung).

## 4. Kommunale Aufnahme ermöglichen

- In Deutschland erklären sich immer mehr Kommunen zu „Sicheren Häfen“ (Stand 7. Juni 2019: 60 Kommunen<sup>49</sup>). Viele dieser Kommunen bekräftigen ausdrücklich ihre Bereitschaft, Geflüchtete, die aus Seenot gerettet wurden, zusätzlich zur Quote aufzunehmen. Diesem Wunsch wird bisher nicht entsprochen.
- Aufnahmebereite Kommunen haben ein Bündnis gegründet. Sie fordern eine eigene kommunale Quote neben dem Königsteiner Schlüssel für Menschen, die aus Seenot gerettet wurden (vgl. "Potsdamer Erklärung"<sup>50</sup>). Denkbar ist auch eine EU-weite kommunale Quote, denn auch europäische Kommunen sind aufnahmebereit (z.B. Barcelona, Neapel, Palermo).
- Auf Bundesebene muss der rechtliche Rahmen für eine eigenständige kommunale Aufnahme geschaffen werden (z.B. durch eine Regelung im Aufenthaltsgesetz analog zu Resettlement/Landesaufnahmeprogrammen).
- Die Bundesländer müssen aufnahmebereite Kommunen unterstützen: Sie sollten die gemeldeten Plätze an das BMI weitergeben und nach Zuweisung durch das BAMF die Aufgenommenen über die Landesaufnahmebehörden an die Kommunen weiterleiten.

---

<sup>49</sup> <https://seebruecke.org/startseite/sichere-haefen-in-deutschland>

<sup>50</sup> [https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/2019\\_06\\_03\\_potsdamer\\_erklaerung.pdf](https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/2019_06_03_potsdamer_erklaerung.pdf)

## **Landesaufnahme**

Auch Bundesländer können sich zu Sicheren Häfen erklären und aus Seenot Gerettete zusätzlich zur Quote aufnehmen. Diesen Weg bereiten derzeit die Länder Berlin und Brandenburg vor.

## **Finanzierung**

Die EU muss für jene Staaten, Regionen und Kommunen Mittel bereitstellen, die aufnahmebereit sind und Schutzsuchende zusätzlich zur Quote aufnehmen.

## 18 Kirchenasyl und Kriminalisierung zivilgesellschaftlichen Engagements

### Offener Brief an die Innenminister der Länder

Sehr geehrter Herr Innenminister Grote,

sehr geehrte Innenminister und –senatoren der Bundesländer,

vom 12.-14. Juni beraten sich die Innenminister der Länder in Kiel. Im letzten Jahr wurde auf der Innenministerkonferenz eine Veränderung der Handhabung von so genannten Dublin-Kirchenasylen gefordert und zum 1. August 2018 auf Weisung des BMI vom BAMF umgesetzt.

Wir möchten Ihnen unsere Wahrnehmung der veränderten Situation schildern und bitten um Berücksichtigung.

Die Schutzgewährung durch Kirchenasyl bezieht sich immer auf die konkrete Situation einzelner Menschen. Die Kirchengemeinden lassen sich gut beraten und prüfen den Einzelfall gründlich. Dabei übersteigt die Zahl der Anfragen die Zahl der gewährten Kirchenasyle nach wie vor um ein Vielfaches. Auch wenn nicht alle Anfragen zu einem Kirchenasyl führen, sehen wir an diesen Bitten doch, dass die strukturellen Schwachstellen der europäischen Asylpolitik weiterhin massiv zu Lasten der Schutzsuchenden gehen.

Positive Voten aus dem BAMF gibt es so gut wie gar nicht mehr. 2015/16 lag die Quote der inhaltlich vom BAMF ausgesprochenen Selbsteintritte bei 80%. Nach dem Zuständigkeitswechsel im BAMF im Mai 2016 bis zum 1. August 2018 war sie bereits auf gut 20% gesunken. Mittlerweile ist sie nahe Null. Dies liegt unserer Beobachtung nach an einseitig veränderten Kriterien des BAMF. nicht an den geschilderten Härten: Selbst hoch suizidale Menschen, Opfer von Menschenhandel oder demente Senioren mit nahen Angehörigen in Deutschland werden nicht mehr als besondere Härtefälle anerkannt. Die Begründungen sorgen bei Gemeinden, den Kirchen, Fachärzten für Unverständnis.

Nach mehrwöchigem und andauerndem stationären Aufenthalt in einer psychiatrischen Fachklinik mit den Diagnosen PTBS, schwere Depression und Suizidalität urteilt das BAMF zum Beispiel: *„Es ist bereits ausgeschlossen, dass der Behandlungsumfang im vorliegenden Fall überhaupt ausreichend sein kann, die Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung an Exploration und Diagnose zu erfüllen.“*

Ähnlich hier: *„Zwar wird im Attest davon ausgegangen, dass bei einer Abschiebung nach ... wieder mit akuter Suizidalität gerechnet werden könne, dies wird jedoch nicht weiter begründet. Aus den vorgelegten Dokumenten geht nicht plausibel hervor, inwiefern es infolge einer Überstellung nach ...*

*zu einer wesentlichen Verschlechterung des Gesundheitszustandes ... kommen soll. Ein Transport nach ... erfordert in der Regel nur wenige Stunden.“*

Einer Frau, die in Italien über eineinhalb Jahre Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel geworden war (dies bezweifelte das BAMF nicht) wurde bescheinigt: Es ist „nicht ersichtlich, dass es bei einer Überstellung ... nach Italien zu einer Reviktimisierung kommen würde. Dies ist zum einen nicht zu befürchten, da sich die Antragstellerin in Italien erfolgreich von den Menschenhändlern lösen konnte, so dass sich ihre Spur verloren haben dürfte.“

Den (inzwischen deutschen) Töchtern einer hoch depressiven 71jährigen Frau, die zudem unter Demenz leidet, wurde angeraten, sie könnten ihre Mutter im zuständigen Mitgliedsstaat jederzeit besuchen. Ein Abhängigkeitsverhältnis sei nicht gegeben.

Massive erfahrene Gewalt durch staatliche Stellen wird bagatellisiert: *„Die von den Betroffenen geschilderten negativen Erfahrungen im Mitgliedstaat Bulgarien begründen allein keine besondere individuelle Härte. Im Übrigen werden Dublin-Rückkehrer in den meisten Fällen nicht dort untergebracht, wo sie während ihres Erstaufenthaltes wohnhaft waren. Eine Wiederholung des Erlebten ist damit nahezu ausgeschlossen.“*

Die Bereitschaft zur Vermeidung besonderer humanitärer Härten ist hier schwerlich mehr zu erkennen. Die regelhafte Verlängerung der Überstellungsfrist auf 18 Monate bei Fortbestehen eines Kirchenasyls nach Dossierablehnung verschärft im Gegenteil noch die Belastungen vor allem für die Geflüchteten.

Bis 2018 bestand Einigkeit darüber, dass Menschen im Kirchenasyl nicht als *„untergetaucht“* oder *„flüchtig“* gelten und daher die Voraussetzungen zur Verlängerung einer Frist nicht vorliegen. Gerichtliche Entscheidungen bestätigen auch ganz überwiegend die Unzulässigkeit solcher Verlängerungen, das BAMF aber hält an der Praxis fest.

Wir bitten Sie dringend, dazu beizutragen, dass der ursprüngliche Sinn der Vereinbarung zwischen Kirchen und BAMF – das gemeinsame Suchen nach humanitären Lösungen in besonderen Härtefällen – wieder sichtbar wird.

Mit freundlichen Grüßen,  
Pastorin Dietlind Jochims

# Bedrohung der Zivilgesellschaft

Forum Menschenrechte / Martin Link, Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein

Seit Herbst 2018 haben Bayerische Innenpolitiker, der Leiter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und Abgeordnete aus dem Deutschen Bundestag regelmäßig der Kriminalisierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen der Flüchtlingshilfe das Wort geredet. Die Stimmungsmache korrespondiert mit zunehmenden Ermittlungsverfahren gegen Kirchenasyl gebende Gemeinden und einem Bundesfinanzgerichtsurteil, das die politische Tätigkeit von gemeinnützigen Vereinen in Frage stellt. Insbesondere Flüchtlingsräte gerieten ins Fadenkreuz solcher politischen Angriffe, weil sie angeblich durch die Veröffentlichung von geplanten Abschiebungsflugterminen die von den zuständigen Behörden angestrebten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen konterkarierten. Nicht dies allein, sondern die Infragestellung staatlichen Handelns im Umgang mit Geflüchteten insgesamt ist Teilen der Innenpolitik ein Anliegen. So wird neben der Strafbarkeit solcher Aktivitäten den zivilgesellschaftlichen Organisationen der Flüchtlingssolidaritätsarbeit gleich die Aberkennung der Gemeinnützigkeit und der Entzug öffentlicher Förderung angedroht. Das offenkundige Ziel ist die Verunsicherung der bürgerschaftlichen Flüchtlingssolidarität und die bündnisorientierte Öffentlichkeitsarbeit der in der Arbeit engagierten Verbände, Initiativen und Vereine zu untergraben.

Dabei steht zunächst die behördenunabhängige Beratung zu asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen ganz oben auf der Prioritätenliste. Damit eine unabhängige Verfahrensberatung in AnKER-Zentren und wirkungsgleichen Lagern gar nicht mehr passieren kann, will der Bund dort regelmäßig den Bock zum Gärtner zu machen und das Verfahrensberatungsmandat ausschließlich an das BAMF delegieren. Der dezentralen und unabhängig vom Staat angebotenen Beratung soll mittelfristig über die Kriminalisierung der Weitergabe von abschiebungsrelevanten Daten beigegeben werden. Der Anfang ist gemacht:

§ 97a AufenthG-E im „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ - In § 97a AufenthG-E sollen Informationen zum konkreten Ablauf einer Abschiebung als Geheimnisse im strafrechtlichen Sinne eingestuft werden. Durch den Verweis auf § 353b Abs. 1 und 2 StGB (Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht) können staatlich Angestellte mit bis zu fünf Jahren Haft bestraft werden, wenn sie solche Informationen verbreiten. Genauso betont aber auch der Gesetzentwurf, dass sich andere Personen wegen Anstiftung oder Beihilfe zur Haupttat strafbar machen können (Gesetzesbegründung, S. 48). Nur Journalist\*innen können sich der Beihilfe eines Geheimnisverrats nicht schuldig machen (§ 353b Abs. 3a StGB).

„Informationen zum konkreten Ablauf einer Abschiebung“ sind im Gesetzeswortlaut nicht abschließend aufgezählt, konkret benannt werden aber das Verbot der Ankündigung von Abschiebungsterminen und die Anordnung von bestimmten Mitwirkungspflichten. Strafbar wäre dann die Veröffentlichung einer Information über die Aufforderung an eine Person, dass diese zur Botschaft gehen soll oder, dass sie eine ärztliche Untersuchung durchführen lassen soll. Diese Pflichten werden dem/der Betroffenen zuvor schriftlich mitgeteilt – ansonsten könnte sie dieser Aufforderung ja auch nicht nachkommen. Die Absurdität einer „Geheimhaltungspflicht“ liegt damit auf der Hand: Eine Information, die der/dem Betroffenen gegenüber bekannt gegeben werden muss, kann nicht gleichzeitig eine „geheime“ Information sein.

Es droht eine starke Verunsicherung von zivilgesellschaftlich engagierten Menschen. Gerade ehren- und hauptamtliche Berater\*innen werden sich fragen, welche Informationen sie im Rah-

men ihrer notwendigen Beratungsfunktion geben und bei Behörden anfragen dürfen. Sie befinden sich oftmals in einer klärenden Funktion zwischen Behörden und Betroffenen und versuchen im Einzelfall insbesondere zur rechtlichen Situation aufzuklären.

Eine derartige Bedrohung kann dazu führen, dass sich weniger Menschen für Schutzsuchende engagieren werden. Diese Einschätzung ergibt sich auch aus dem jährlichen Bericht des UN-Sonderberichterstatters zu Menschenrechtsverteidiger\*innen 2018. Wie der Berichterstatter feststellt, werden Unterstützer\*innen von geflüchteten Menschen weltweit zunehmend kriminalisiert, was einen „*chilling effect*“ haben kann, also eine Abschreckungswirkung. Auch die Kriminalisierung von Whistleblower\*innen problematisiert der Berichterstatter und empfiehlt, entsprechend die Meinungs- und Informationsfreiheit nicht einzuschränken.<sup>11</sup> Die Bundesregierung muss sich fragen lassen, ob sie diesem negativen Trend nun trotz der unabsehbaren Folgen auch in Deutschland folgen will.

## IMPRESSUM

Herausgegeben vom Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V., Sophienbatt 82-86, 24114 Kiel, T. 0431-735 000, office@frsh.de



Die Verantwortung zu den Texten liegt bei den Autor\*innen.

Redaktionelle Zusammenstellung Martin Link / Simone Ludewig,  
Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V.

Der Reader „Runder Tisch zur IMK 2019“ ist nur online verfügbar: [www.frsh.de](http://www.frsh.de)  
Kiel, 11.6.2019