

Haft in Verfahren nach der Dublin II-Verordnung

RA Peter Fahlbusch, Hannover*

Europa ist in den letzten Jahren für viele hier Schutz suchende Menschen zu einem Verschiebeparkplatz verkommen. Flüchtlinge werden von Deutschland aus z. B. nach Italien, Malta oder Schweden geschickt. Zugleich übernimmt Deutschland Schutzsuchende aus diesen oder anderen europäischen Ländern. Dem Ganzen liegt die immer mehr an Bedeutung gewinnende Dublin II-Verordnung¹ zugrunde. Diese regelt, welcher Staat für die Bearbeitung des Asylantrags zuständig ist. In den Blickpunkt gerückt sind in jüngster Zeit vor allem Zurückschiebungen nach Griechenland, wo sich Flüchtlinge katastrophalen Bedingungen ausgesetzt sehen.²

Zum Dublin II-Verfahren liegen zwischenzeitlich zahlreiche Veröffentlichungen vor.³ Zumeist werden Fragen der Freiheitsentziehung jedoch ausgeklammert oder nur am Rande behandelt. Mit dem hier vorliegenden Beitrag wird versucht, anhand von vier Standardfällen die Praxis der Inhaftierung von Flüchtlingen im Dublin II-Verfahren darzustellen und kritisch zu beleuchten, wobei angesichts der Komplexität des Themas nur die grundlegenden Punkte angesprochen werden können.

In welchem Umfang Haft in Dublin II-Verfahren angeordnet wird, ist statistisch nicht belegt.⁴ Nach meiner Einschätzung ist es in den letzten Jahren zu einem starken Anstieg gekommen, was sich auch im Evaluierungsbericht der EU-Kommission vom 6.6.2007⁵ wiederfindet, wo es heißt:

»Die Mitgliedsstaaten führen zunehmend freiheitsentziehende Maßnahmen für Personen ein, gegen die ein Überstellungsbeschluss ergangen ist, um zu verhindern, dass die betreffenden Personen vor Durchführung der Überstellung untertauchen.«

Im Jahresbericht des Landesbeirats für den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein von 2009⁶ heißt es z. B., dass »64,5 % aller Gefangenen in ein europäisches Drittland abgeschoben wurden«. Insgesamt darf wohl davon ausgegangen werden, dass bei allen regionalen Unterschieden gegenwärtig bei steigender Tendenz knapp die Hälfte aller Gefangenen in Abschiebungshaft nicht in ihr Heimatland ab-, sondern unter Anwendung der Dublin II-VO in ein anderes Land der EU zurückgeschoben werden sollen.

I. Grundzüge des Haftrechts

Überraschenderweise trifft die Dublin II-VO keinerlei Regelung zu Haftgründen und/oder Haftdauer. Nur mittelbar finden sich Hinweise. So spricht Art. 17 Abs. 2 Dublin II-VO von sog. »Dringlichkeitsverfahren« bei Ingewahrsamnahme der Betroffenen, was darauf hindeutet, dass eine Inhaftierung zumindest möglich sein kann. Andererseits besagt Art. 19 Abs. 2 S. 2 Dublin II-VO, dass eine »Rückkehr

in eigener Initiative« in das zuständige Land möglich ist. Im Entwurf der Europäischen Kommission vom 3.12.2008 zur Neufassung der Dublin II-VO⁷ heißt es in Art. 27 Abs. 2 und 4, dass Haft frühestens ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe der Abschiebungsanordnung und nur bis zur Überstellung in Gewahrsam genommen werden darf, wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen und erhebliche Fluchtgefahr besteht, was zu einer Reduzierung von Haft in »Dublin-Verfahren« führen würde, aber auch darauf schließen lässt, dass eine Inhaftierung in bestimmten eng gefassten Fällen – weiter – möglich sein soll.

Haft zum Zwecke der Zurückschiebung nach Maßgabe der Dublin II-VO misst sich nach alledem weitgehend noch an nationalem Recht. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts⁸ stellt die im Dublin II-Verfahren gegen Flüchtlinge angeordnete »Zurückschiebungshaft« i. S. d. § 57 Abs. 3 AufenthG eine Form der »Abschiebungshaft« i. S. d. § 62 AufenthG dar.⁹ Insofern sind Kenntnisse des »normalen Abschiebungshaftrechts« unerlässlich, wozu neben den §§ 57 und 62 AufenthG sowie § 14 AsylVfG insbesondere Art. 104 GG sowie als Verfahrensrecht das FamFG zu nennen sind. Ab Ende 2010 wird zudem die EU-Rückführungsrichtlinie¹⁰ zu beachten sein.

Eine Darstellung des »normalen Abschiebungshaftrechts« würde den Umfang dieses Artikels sprengen. Inso-

* Peter Fahlbusch ist in Hannover als Rechtsanwalt schwerpunktmäßig im Ausweisungs-, Abschiebungshaft-, Straf- sowie Sozialrecht tätig.

¹ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.2.2003 zur Festlegung der Kriterien in Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedsstaat gestellten Asylantrag zuständig ist, ABl. L50/1 vom 25.2.2003, nachfolgend Dublin II-VO.

² Seit September 2009 hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Eilverfahren Zurückschiebungen nach Griechenland gestoppt, vgl. erstmals BVerfG, Beschluss vom 8.9.2009 – 2 BvQ 56/09 –, ASYLMAGAZIN 10/2009, S. 16.

³ Vgl. u. a. Schröder/Suwelack, Das Dublin II-Verfahren in der Praxis, ASYLMAGAZIN 7–8/2005, S. 6 ff.; Hruschka/Dolk/Lang/Brandl, Das Dublin-Verfahren, Beilage zum ASYLMAGAZIN 1–2/2008; Hruschka, Humanitäre Lösungen in Dublin-Verfahren, ASYLMAGAZIN 7–8/2009, S. 5 ff.; Bender/Hocks, Eilrechtsschutz und Selbsttrittsrecht im Dublin-Verfahren, ASYLMAGAZIN 7–8/2010, S. 223 ff.

⁴ Nicht weiterführend die Antworten der Bundesregierung vom 17.12.2008, BT-Drs. 16/11384 auf die große Anfrage der Grünen sowie der Landesregierung Niedersachsen vom 19.5.2009 auf die kleine Anfrage der Grünen, Landtag Niedersachsen – Drs. 16/1303 [M17433].

⁵ KOM 2007, 299.

⁶ http://www.frsh.de/abschiebmaterial/bericht_2009_beiratSH_A-Haft.pdf.

⁷ KOM 2008, 820.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 25.2.2009 – 2 BvR 1537/08 – (asyl.net, M15386).

⁹ Ebenso OLG München, Beschluss vom 30.1.2008 – 34 Wx 136/07 – (asyl.net, M12641).

¹⁰ Richtlinie 2007/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L348, S. 98. Die Mitgliedstaaten müssen nach Art. 20 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, um der Richtlinie mit Ausnahme des Art. 13 Abs. 4 bis spätestens zum 24.12.2010 nachzukommen.

fern in aller Kürze¹¹ nur einige Hinweise zu den zentralen Regelungen:

Haftrecht ist Verfassungsrecht. Nach Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG kann die Freiheit einer Person nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. Die Einhaltung des Verfahrensrechts ist insofern von zentraler Bedeutung. Art. 104 Abs. 2 GG sieht in S. 1 vor, dass eine Freiheitsentziehung nur zulässig ist, wenn ein Richter diese *vorher* angeordnet hat. Art. 104 Abs. 2 S. 2 GG besagt, dass ausnahmsweise (bei unplanbaren Spontanfestnahmen) eine richterliche Entscheidung nach erfolgter Freiheitsentziehung, dann aber unverzüglich eingeholt werden darf. Die Anordnung von Abschiebungshaft setzt (außer bei dem hier nicht interessierenden Fall der sog. Vorbereitungshaft, § 62 Abs. 1 AufenthG) voraus, dass der Betroffene vollziehbar ausreisepflichtig ist. Weiter bedarf es eines Haftgrundes. Schließlich muss die Haft auch verhältnismäßig sein.

Gegen alle vorstehenden Vorgaben wird bei der Inhaftierung von Flüchtlingen im Dublin II-Verfahren regelmäßig verstoßen, wie ich an den folgenden Beispielfällen zeigen werde.

II. Haft in Dublin II-Verfahren

Bei der Prüfung eines Dublin II-Haftfalls ist grundsätzlich zwischen zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden, nämlich einerseits der Überstellung von Betroffenen *aus* Deutschland in einen anderen Dublin II-Staat (dazu unten 1. bis 3.) und andererseits der Überstellung eines Betroffenen *aus* einem anderen Dublin II-Staat nach Deutschland (hierzu unten 4.).

1. Haft bei Asylantragstellung aus der Freiheit

Fall 1: Die nigerianische Staatsangehörige N. reist über Italien nach Deutschland ein. In Italien war sie Eurodac¹²-behandelt worden, hatte dort aber keinen Asylantrag gestellt. Dies geschieht sodann in Deutschland, worauf sie eine Aufenthaltsgestattung erhält. Nachdem klar wird, dass N. zuvor bereits in Italien war, ersucht das BAMF Italien um Aufnahme N.s nach Maßgabe der Dublin II-VO. Italien stimmt diesem Aufnahmehersuchen zu. Hierauf lehnt das BAMF gem. § 27 a AsylVfG den Asylantrag von N. als unzulässig ab und ordnet gem. § 34 a AsylVfG die Abschiebung nach Italien an. Entsprechenden Bescheid stellt sie dem mittlerweile bevollmächtigten Rechtsanwalt von N. zu. Eine Überstellung N.s nach Italien scheidet an einem Suizidversuch von N. Auf Antrag der zuständigen Ausländerbehörde ordnet das Amtsgericht Zurückschiebungshaft gegen N. an. Zulässig?

Bedenken bestehen bereits am Vorliegen eines Haftgrundes.¹³ N. wollte sich das Leben nehmen. Hierauf den begründeten Verdacht zu stützen, sie wolle sich der Zurückschiebung entziehen (§§ 57 Abs. 3, 62 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 AufenthG) mutet zynisch an. Unabhängig hiervon war die Haft jedoch schon aus einem anderen Grund unzulässig und damit rechtswidrig. Eine Haftanordnung darf nämlich nicht ergehen, solange die aufgrund des Asylantrags entstandene Aufenthaltsgestattung besteht. Diese erlischt gem. § 67

Abs. 1 Nr. 5 AsylVfG mit der Bekanntgabe einer Abschiebungsanordnung nach § 34 a AsylVfG. Nach § 31 Abs. 1 S. 4 AsylVfG ist ein ablehnender Bescheid nach § 27 a AsylVfG zusammen mit der Abschiebungsanordnung nach § 34 a AsylVfG dem Ausländer selbst zuzustellen. Vorliegend war der Bescheid aber nicht N., sondern – nur – ihrem Anwalt zugestellt worden. Diese – fehlerhafte – Zustellung ließ die Aufenthaltsgestattung N.s weiter bestehen und stand deswegen einer Haftanordnung entgegen, da N. nicht vollziehbar ausreisepflichtig war.

Allgemein lässt sich feststellen, dass bei einer Asylantragstellung aus der Freiheit heraus Festnahme und Haft *vor* ordnungsgemäßer Bekanntgabe der Abschiebungsanordnung unzulässig sind. Eine Freiheitsentziehung wäre allenfalls *nach* Bekanntgabe der Abschiebungsanordnung zulässig. Hierfür würde es allerdings einer *vorherigen* richterlichen Entscheidung bedürfen, da es sich um eine geplante Festnahme handeln würde (Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG). Eine solche richterliche Entscheidung könnte allenfalls dann ergehen, wenn zum Zeitpunkt der richterlichen Entscheidung der Betroffene bereits die Abschiebungsanordnung zugestellt bekommen hat und damit ausreisepflichtig wäre *und* zudem einen Haftgrund erfüllt, was nur dann denkbar ist, wenn der Betroffene nach Zustellung der Abschiebungsanordnung untergetaucht wäre. In letzter Konsequenz bedeutet dies, dass bei Asylantragstellung aus der Freiheit heraus Haftanordnungen gegen nicht Untergetauchte unzulässig und damit rechtswidrig sind. Hiergegen wird landauf landab verstoßen!

2. Problematik der freiwilligen Ausreise und des Beschleunigungsgebots

Fall 2: X., ein armenischer Staatsangehöriger, reist unerlaubt aus Polen nach Deutschland ein. Kurz hinter der Grenze wird er im Fernzug Richtung Frankreich durch Mitarbeiter der Bundespolizei aufgegriffen. Er ist im Besitz eines bis Paris gültigen Tickets. Die Eurodac-Behandlung ergibt, dass X. in Frankreich nachweislich ein Asylverfahren betreibt. Dort leben auch Ehefrau und Kinder von ihm. X. erklärt sowohl gegenüber den festnehmenden Bundespolizisten wie auch gegenüber dem Haftrichter, auf dem Weg nach Frankreich zu sein. Dennoch ordnet das Amtsgericht auf Antrag der Bundespolizei Zurückschiebungshaft nach §§ 57 Abs. 3, 62 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 5 AufenthG für die Dauer von drei Monaten zum Zwecke der Überstellung nach Frankreich an.

In der Folgezeit ersucht das BAMF unter Hinweis auf den Eurodac-Treffer Frankreich um Wiederaufnahme von X. Die französischen Behörden reagieren hierauf zunächst sechs Wochen gar nicht und stimmen dann einer Übernahme zu. Hier-

¹¹ Eine gute, kurze Einführung bietet immer noch der Aufsatz von Beichel-Benedetti/Gutmann, NJW 2005, S. 3015 ff.; zu den Neuregelungen des Verfahrensrechts durch das FamFG lesenswert Hoppe, ZAR 2009, S. 209 ff.

¹² Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11.12.2000 über die Einrichtung von »Eurodac« für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens. Behandelt, d. h. erkennungsdienstlich erfasst, werden neben Asylbewerbern auch illegal eingereiste Flüchtlinge.

¹³ Fall nach LG Dortmund, Beschluss vom 17.8.2005 – 9 T 544/05 – (asyl.net, M7127).

auf bietet eine Flüchtlingsorganisation an, X. sofort mit einem eigenen PKW und auf eigene Kosten nach Frankreich zu bringen. Dies wird von der Bundespolizei ebenso abgelehnt wie der Kauf eines eigenen Tickets für einen Flug nach Paris mit einer sog. »Billiglinie«, die drei Wochen früher als die von der Bundespolizei bevorzugte »Luxuslinie« nach Paris fliegt. Ist die Inhaftierung zulässig?

Auch in diesem gar nicht so seltenen Fall ist zunächst fraglich, ob überhaupt ein Haftgrund vorliegt. X. war zwar unerlaubt in das Bundesgebiet eingereist. Er wollte sich einer Aufenthaltsbeendigung jedoch nachweislich nicht entziehen. Art. 20 Abs. 1 S. 1 lit. e Dublin II-VO sieht ausdrücklich die Möglichkeit einer freiwilligen Ausreise vor. Dies ist im Rahmen der Prüfung des Haftgrundes zu beachten. Darüber hinaus dürfte mittlerweile geklärt sein, dass die Besorgnis, der Flüchtling werde vor Abschluss des Überstellungsverfahrens selbstständig in das Land reisen, in das er zurückgeschoben werden soll, keine Inhaftierung rechtfertigt.¹⁴ Auch der Bundesgerichtshof vertritt in einem jüngst ergangenen Beschluss diese Ansicht.¹⁵ Wörtlich heißt es dort:

»Die Haftanordnung verstößt jedoch gegen den im Rahmen der Prüfung des Haftgrundes zu beachtenden verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Wie bereits unter ... ausgeführt, fehlt es in der Regel an der Erforderlichkeit der Sicherungshaft, wenn der Ausländer nach der erlaubten Einreise zeitnah freiwillig in das Land ausreisen will, in das er zurückgeschoben werden soll ... Zwar wäre der Grenzübertritt mangels gültiger Papiere illegal gewesen; auch hätte sich der Betroffene wegen unerlaubten Aufenthalts in der Bundesrepublik ... strafbar gemacht. Aber das rechtfertigte nicht die Anordnung der Sicherungshaft, die ausschließlich der Sicherstellung der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht und nicht der allgemeinen Gefahrenabwehr dient.«

Vorliegend war die Inhaftierung also bereits deshalb rechtswidrig, weil X. freiwillig in das Land (weiter) reisen wollte, in das er zurückgeschoben werden sollte. Zur Glaubhaftmachung der Rückreisebereitschaft in diesen Fällen dient neben den Umständen der jeweiligen Reise (Tickets etc. pp.) auch die Nachfrage bei Familienangehörigen, die sich im jeweiligen EU-Land aufhalten. Hätte also vorliegend der Haftrichter trotz der Tatsache, dass X. im Besitz einer Fahrkarte bis nach Paris war, Bedenken daran gehabt, dass er tatsächlich nach Frankreich zurückkehren wollte, hätte er sich mit der Frau und den Kindern von X. – telefonisch – in Verbindung setzen und die Frage der Rückkehr von X. abklären müssen. Bei unstreitiger Rückkehrbereitschaft haben im Übrigen die deutschen Behörden in Erwägung zu ziehen, einem Betroffenen, der nicht über die finanziellen Mittel für eine Ausreise in das für ihn zuständige EU-Land verfügt, die Kosten einer »Bahnkarte vorzufinanzieren«, so das OLG Düsseldorf.¹⁶

Im Fall 2 ist zudem das Beschleunigungsgebot als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht beachtet worden. Nach Art. 20 Abs. 1 S. 1 c Dublin II-VO i. V. m. Art. 10 Abs. 1 der Durchführungsverordnung zur Dublin II-VO¹⁷ hat der um Wiederaufnahme ersuchte Staat (hier: Frankreich) einen Betroffenen – auch – dann aufzuneh-

men, wenn er ein Wiederaufnahmeersuchen des ersuchenden Staates (hier: Deutschland) nicht innerhalb der dort genannten Fristen beantwortet. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer »Zuständigkeit durch Verfristung« oder »Zustimmungsfiktion«. Diese tritt in Wiederaufnahmeverfahren ein, wenn binnen eines Monats nach Eingang des Wiederaufnahmeersuchens eine Antwort nicht erfolgt ist; sollte sich ein Ersuchen (wie im hiesigen Fall) auf den Nachweis der Zuständigkeit mittels eines Eurodac-Treffers stützen, verkürzt sich die Frist sogar auf zwei Wochen (Art. 20 Abs. 1 Satz 1 c Dublin II-VO).¹⁸ Der Beschleunigungsgrundsatz wird bei solchen Zustimmungsfiktionen von den mit der Zurückschiebung betrauten deutschen Behörden regelmäßig nicht beachtet.¹⁹ Im vorliegenden Verfahren war Frankreich bereits zwei Wochen nach Stellung des Wiederaufnahmeersuchens zuständig geworden. Die deutschen Behörden hätten insofern X. spätestens nach zwei Wochen und einem Tag Frankreich »anbieten« und nach Frankreich verbringen müssen. Indem sie dies nicht getan haben, haben sie gegen das Beschleunigungsgebot verstoßen, sodass die Haft auch deshalb rechtswidrig war. Im Evaluierungsbericht der EU-Kommission zur Dublin II-VO²⁰ heißt es zu vorstehender Problematik wörtlich:

»Die Mitgliedsstaaten sollten sich genau an die in der Dublin II-Verordnung festgelegten Fristen halten und bedenken, dass ein nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist beantwortetes Gebot stillschweigend als akzeptiert gilt und die Asylbewerber wegen Nichteinhaltung einer Frist gegen Behörden der Mitgliedsstaaten rechtlich vorgehen können.«

Im Übrigen dürfte es einen weiteren Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bedeuten, dass X. nach Klärung der Wiederaufnahmebereitschaft durch Frankreich nicht von Mitarbeitern der Flüchtlingsorganisation nach Frankreich gefahren werden durfte und dass ihm zudem verwehrt worden war, mit einem selbst gekauften Ticket bereits Wochen vor dem von der Bundespolizei gebuchten Flug mit einer anderen Fluggesellschaft nach Frankreich zu fliegen.²¹

¹⁴ OLG Schleswig, Beschluss vom 12.1.2005 – 2 W 311/04 – [M6246]; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 16.10.2006 – I-3 Wx 217/06 –, jeweils bei Melchior, Abschiebungshaft, Anhang, EGMR, Entscheidung vom 2.10.2008 – 34082/02 –, InfAuslR 2009, S. 3 ff.

¹⁵ BGH, Beschluss vom 17.6.2010 – V ZB 13/10 –, in diesem Heft (vgl. zur selben Entscheidung S. 317).

¹⁶ Beschluss vom 13.6.2006 – I-3 Wx 140/06 –, bei Melchior, Abschiebungshaft, Anhang.

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2.9.2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003.

¹⁸ In Aufnahmeverfahren beläuft sich die Frist immer auf einen Monat, da Haftverfahren sog. Dringlichkeitsverfahren sind (Art. 18 Abs. 6 i. V. m. Art. 17 Abs. 2 Dublin II-VO).

¹⁹ Exemplarisch LG Hamburg, Beschluss vom 25.5.2010 – 329 T 28/10 – 329 T 71/09 –, (vgl. zur selben Entscheidung S. 318).

²⁰ Vgl. Fn. 5.

²¹ Seit 2008 ist das dem Fall 2 zugrundeliegende Verfahren wegen dieser Fragen beim EGMR anhängig.

3. Problematik von Haft nach der Einreise und Asylgesuch bei der Bundespolizei

Fall 3: Die Afghanin A. reist am 9.9.2009 mit (gefälschtem) bulgarischen Pass und Direktflug aus Griechenland kommend nach Deutschland ein. In Griechenland hatte sie keinen Asylantrag gestellt, war aber Eurodac-behandelt worden. Am Flughafen D wird sie durch Mitarbeiter der Bundespolizei kontrolliert und wegen illegaler Einreise festgenommen. Im Rahmen der Vernehmung durch die Bundespolizei teilt A. mit, dass sie unter Zuhilfenahme eines Schleusers aus Afghanistan über Griechenland nach Deutschland geflohen war, um hier einen Asylantrag zu stellen. Das Asylbegehren wird dann auch in das Vernehmungsprotokoll aufgenommen; eine Weiterleitung an das BAMF erfolgt zunächst aber nicht. Am Tag nach der Festnahme beantragt die Bundespolizei beim zuständigen Haftrichter, A. »zur Vorbereitung/Sicherung der Zurückschiebung gem. §§ 71 (3) Nr. 1, 57, 62 AufenthG, §§ 18 (3), 18 (2) Nr. 2 AsylVfG i. V. m. der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 für längstens sechs Monate« in Haft zu nehmen. Vor dem Haftrichter erklärt A. nochmals, in Deutschland einen Asylantrag stellen zu wollen. Der Richter reagiert hierauf nicht, sondern ordnet gegen A. Zurückschiebungshaft für die Dauer von drei Monaten an. Im Haftbeschluss heißt es u. a., dass Griechenland für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sei. Am 14.9.2009 geht beim BAMF der von der Bundespolizei weitergeleitete Asylantrag von A. ein.

Mit Schriftsatz vom 18.9.2009 legt A. Beschwerde gegen den Haftbeschluss ein und beantragt unter dem 6.10.2009 beim VG, die Zurückschiebung nach Griechenland im Wege der einstweiligen Anordnung zu stoppen. Mit Beschluss vom 14.10.2009 weist das Landgericht die Haftbeschwerde zurück. Am selben Tage untersagt das VG im Wege der einstweiligen Anordnung eine Zurückschiebung von A. nach Griechenland. Am 19.10.2009 wird A. aus der Haft entlassen.

Die vorliegende Konstellation ist kein Einzelfall. Flüchtlinge, die nach Deutschland gelangen, schaffen dies – wenn überhaupt – nur so, dass sie sich eines Schleusers und/oder gefälschter Papiere bedienen. Häufig haben sie sich vor Einreise nach Deutschland schon in anderen europäischen Ländern aufgehalten. Im Bundesgebiet treffen sie regelmäßig zuallererst auf Mitarbeiter der Bundespolizei, wo sie versuchen, ihr Schutzgesuch anzubringen. Regelmäßig hat dies ihre Inhaftierung zur Folge. Ist dies rechtmäßig?

Vorab einige allgemeine Hinweise zum Problemkreis Asylantragstellung und Haft. Nach § 55 Abs. 1 Satz 3 AsylVfG erwirbt ein Flüchtling, der aus einem sicheren Drittstaat unerlaubt einreist, eine hafthindernde Aufenthaltsgestattung erst mit der Stellung eines Asylantrags. Nach § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AsylVfG muss der Asylantrag beim BAMF gestellt werden, wenn der Flüchtling sich in öffentlichem Gewahrsam (dazu zählt auch der Polizeigewahrsam) befindet. Ist schließlich gegen den Flüchtling eine der in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1–5 AsylVfG genannten Haftarten angeordnet worden und beantragt er aus dieser Haft Asyl, führt dies nicht zur sofortigen Haftbeendigung.

Nun zur Lösung. Um es vorweg zu nehmen: Der BGH hat mit Beschluss vom 25.2.2010,²² der dem Fall 3 zugrunde liegt, entschieden, dass die Inhaftierung von A. nur teilweise rechtswidrig war. Zum Zeitpunkt der Haftanordnung sei der Haftantrag der Bundespolizei begründet gewesen, da aufgrund der unerlaubten Einreise der Haftgrund des

§ 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG und aufgrund der unerlaubten Einreise und der Erklärung von A., in Deutschland bleiben zu wollen, auch der Haftgrund des § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AufenthG vorgelegen habe. Das Nachsuchen um Asyl bei der Bundespolizei habe der Zurückschiebung nicht entgegengestanden. Bei einer Einreise aus einem sicheren Drittstaat entstehe die Aufenthaltsgestattung nicht schon mit dem Asylersuchen gegenüber der Grenz- oder Ausländerbehörde, sondern erst mit Stellung eines Asylantrags bei dem zuständigen Bundesamt, so der BGH unter Hinweis auf § 55 Abs. 1 Satz 3 AsylVfG. Allerdings sei die Inhaftierung von A. ab dem Moment unzulässig geworden, zu dem beim VG der Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der Zurückschiebung gestellt worden sei. Zurückschiebungshaft sei nur dann zulässig, wenn eine Zurückschiebung innerhalb von drei Monaten möglich sei (§ 62 Abs. 2 Satz 4 AufenthG). Das Beschwerdegericht hätte daher bei seiner Entscheidung den voraussichtlichen Fortgang des bereits anhängigen verwaltungsgerichtlichen Eilverfahrens berücksichtigen müssen. Da zum Zeitpunkt der Beschwerdeentscheidung das Bundesverfassungsgericht bereits zweimal Zurückschiebungen nach Griechenland gestoppt hatte²³ und es sich bei diesen Verfahren um keine besonders gelagerten Einzelfälle gehandelt hatte, war davon auszugehen, dass auch im Fall von A. eine Zurückschiebung innerhalb von drei Monaten nicht möglich war, so dass die Haft hätte beendet werden müssen.

Gegen die Entscheidung des BGH, die mit Verfassungsbeschwerde angegriffen wurde, bestehen erhebliche Bedenken.

a) Nach Art. 4 Abs. 1 Dublin II-VO wird das Verfahren zur Bestimmung des nach dieser Verordnung zuständigen Mitgliedsstaats eingeleitet, »sobald ein Asylantrag erstmals in einem Mitgliedsstaat gestellt wurde.« Der Haftantrag der Bundespolizei stützte sich darauf, dass A. zum Zwecke der Durchführung des Asylverfahrens nach Griechenland zurückgeschoben werden sollte. Da A. in Griechenland unstrittig keinen Asylantrag gestellt hatte, konnte eine Zurückschiebung nach Maßgabe der Dublin II-VO also erst erfolgen, nachdem im Bundesgebiet ein Asylantrag wirksam gestellt wurde. Erst ab diesem Zeitpunkt dann durfte – wenn überhaupt – Haft zum Zwecke der Sicherung der Zurückschiebung nach Maßgabe der Dublin II-VO beantragt und angeordnet werden, da vorher das Dublin II-System gar nicht griff.

Die Bundespolizei ging im Haftantrag davon aus, dass der das Dublin II-System auslösende Asylantrag von A. im Rahmen ihrer polizeilichen Vernehmung gestellt worden ist. *Haftrechtlich* darf dieses Asylbegehren nun nicht anders bewertet werden. Alles andere liefe auf eine unzulässige Rosinentheorie hinaus. Auch haftrechtlich war daher bei Haftbeantragung durch die Bundespolizei am 9.9.2009 von einer

²² BGH, Beschluss vom 25.2.2010 – V ZB 172/09 –, ASYLMAGAZIN 2010, S. 174 ff.

²³ BVerfG, Beschlüsse vom 8.9.2009 – 2 BvQ 56/09 –, ASYLMAGAZIN 10/2009, S. 16 f. und vom 23.9.2009 – 2 BvQ 68/09 – (asyl.net, M16090).

wirksamen, die Haft hindernden Asylantragstellung auszugehen.

b) Die Inhaftierung von A. verstieß auch gegen die EU-Asylverfahrensrichtlinie²⁴, die in Deutschland nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbar anwendbares Recht ist. In Art. 18 Abs. 1 Asylverfahrensrichtlinie heißt es, dass die Mitgliedstaaten eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam nehmen dürfen, weil sie Asylbewerber ist. Dies ist vorliegend aber geschehen. Die Bundespolizei hat gegen A. ausschließlich deshalb Haft beantragt, um sie im Wege der Dublin II-VO nach Griechenland zurückzuschieben. Voraussetzung hierfür war der – zuvor gestellte, wirksame – Asylantrag von A.

Zudem müssen die Mitgliedstaaten laut Art. 6 Abs. 5 Asylverfahrensrichtlinie sicherstellen, dass die Behörden, an die sich Asylantragsteller aller Wahrscheinlichkeit nach wenden, bestimmte Standards gewährleisten. Diese Behörden müssen über die Modalitäten und die zuständige Stelle für die Stellung eines Asylantrags beraten können und/oder die Mitgliedstaaten können diese Behörden anweisen, entsprechende Anträge an die zuständige Behörde weiterzuleiten.

Flüchtlinge, die das Bundesgebiet erreichen, bekommen es in aller Regel als erstes mit der Bundespolizei zu tun (sei es bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs an den Landgrenzen, sei es an den Flughäfen). Auch im Verfahren von A. war das so.

Sollte es tatsächlich so sein, dass vorliegend A. einen wirksamen Asylantrag beim BAMF hätte stellen müssen, hätte die Bundespolizei sie darauf hinweisen müssen. Die Bundespolizei ist insofern ihrer Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 5 AsylVfG nicht nachgekommen.

In diesem Zusammenhang wird auf die zwischenzeitlich von der Bundesregierung erteilte Auskunft zur Weisungslage »Asylgesuch bei der Bundespolizei und Weiterleitungsverpflichtung« hingewiesen. Unter dem 31.3.2010 fragte der Abgeordnete Kilic die Bundesregierung, wie die Bundespolizei mit einem bei ihr gestellten Asylbegehren umgehe. Insbesondere wurde die Frage gestellt, ob ein derartiges Begehren sofort per Fax an das BAMF weitergeleitet werde und – sollte dem nicht so sein – die Antragsteller von der Bundespolizei darauf hingewiesen würden, dass der Asylantrag beim BAMF zu stellen sei. Weiter wurde gefragt, ob den betroffenen Flüchtlingen zur Weiterleitung des Asylantrags ein Faxgerät der Bundespolizei zur Verfügung gestellt werde. Die Bundesregierung antwortete auf die entsprechende Anfrage u. a. wie folgt²⁵:

»Der Ausländer wird ferner belehrt, zur Durchführung seines Asylbegehrens die zuständige Außenstelle des BAMF aufzusuchen. Das Erreichen der Außenstelle hat generell in Verantwortung des betreffenden Ausländers zu erfolgen. Einen Mehrabdruck beider Vordrucke bekommt die zuständige Außenstelle des BAMF, als auch die für den Aufenthaltsort zuständige Ausländerbehörde, unmittelbar über die elektronischen Kommunikationsmittel der Bundespolizei (Mail, Fax) zugestellt ...

Dieses Verfahren stellt sicher, dass die zuständigen Behörden über das Asylbegehren eines Ausländers unverzüglich Kenntnis erhalten.«

Es bestehen erhebliche Bedenken, dass in der täglichen Praxis tatsächlich wie vorgetragen verfahren wird: Wäre entsprechende Weiterleitung des Asylbegehrens an das BAMF tatsächlich zeitnah erfolgt und/oder wäre A. darauf hingewiesen worden, dass sie ihren Asylantrag nicht bei der Bundespolizei, sondern beim BAMF zu stellen habe, wäre eine Inhaftierung nicht zulässig gewesen. Dies deshalb, als A. dann beim BAMF einen förmlichen Asylantrag noch vor Erlass der Haftentscheidung gestellt hätte.

Erinnert werden muss in diesem Zusammenhang leider an die bereits vor geraumer Zeit erfolgten, mahnenden Worte des RiOLG a. D. Klaus Melchior:²⁶

»In der Praxis begegnet man allerdings immer wieder Bedenken, ob den in der Obhut einer Behörde befindlichen Betroffenen die dienstlich vorhandenen Faxgeräte für diesen Zwecke (der Asylantragstellung beim BAMF, Anmerkung des Autors) zur Verfügung gestellt werden dürfen oder sollen. Die Bedenken sind jedoch unbegründet. Zwar mögen die gesetzlichen Regelungen (...) es aus der Sicht der Behörden als nützlich erscheinen lassen, die Asylantragstellung, soweit sie zur Begründung einer Aufenthaltsgestattung erforderlich ist, hinauszuzögern. Keine mit ausländerrechtlichen Fragen befasste staatliche Institution sollte sich jedoch auch nur dem Verdacht aussetzen, dass sie die Kommunikation von Betroffenen, die sich in Haft, Gewahrsam oder dergleichen befinden, mit dem Bundesamt durch die Vorenthaltung inzwischen allgemein üblicher Kommunikationsmittel behindert oder beeinträchtigt, um Entscheidungen zu ihren Lasten treffen zu können.«

Bedrückenderweise verneint der BGH in einer aktuellen Entscheidung ausdrücklich und unter Verweis auf die Regelung des § 14 Abs. 2 Satz 2 AsylVfG eine Verpflichtung der Polizei bzw. des Haftrichters zur Aufnahme eines mündlichen Asylantrags zur Niederschrift bzw. dessen Weiterleitung an das BAMF.²⁷

c) A. hätte jedenfalls mit Eingang des an das BAMF weitergeleiteten und dort am 14.9.2009 eingegangenen Asylantrages aus der Haft entlassen werden müssen.

Nach § 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 AsylVfG endet die Haft dann, wenn ein Ausländer wie die A. sich in Sicherungshaft nach § 62 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG befindet und sich nach unerlaubter Einreise und Asylantragstellung noch nicht länger als einen Monat ohne Aufenthaltstitel im Bundesgebiet aufgehalten hat. Anders ist das Ganze aber nach § 14 Abs. 3

²⁴ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, im Folgenden: Asylverfahrensrichtlinie

²⁵ Antwort auf schriftliche Fragen des Abgeordneten Memet Kilic zur Weiterleitungsverpflichtung der Bundespolizei von Asylgesuchen, März 2010, Arbeits-Nr. 3/454, 455, vgl. 314.

²⁶ <http://www.abschiebungshaft.de/home/k400-1.html>, dort Rz. 401b; in die gleiche Richtung Filzwieser/Sprung, Dublin II-Verordnung, 3. Aufl., Art. 2 K6, wo es heißt, dass den jeweiligen Mitgliedstaat die aktive Verpflichtung treffe, dem Asylbewerber die Erfüllung notwendiger Formvorschriften ohne zumutbare Schwierigkeiten zu ermöglichen.

²⁷ BGH, Beschluss vom 6.5.2010 – V ZB 213/09 – (asyl.net, M17408); ebenso bereits zum Dubliner Übereinkommen BGHZ 153, S. 18, 21.

Satz 1 Nr. 5 AsylVfG dann, wenn (auch) der Haftgrund des § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AufenthG (»Verdacht des Untertauchens«) angeordnet wird, wie dies bei A. der Fall war.

Die gleichzeitige Anordnung des Haftgrundes der »unerlaubten Einreise« und des »Verdachts des Untertauchens« begegnet jedoch bei gerade erst eingereisten Flüchtlingen erheblichen Bedenken. Mit Einführung des damaligen § 14 Abs. 4 AsylVfG (nunmehr: § 14 Abs. 3 AsylVfG) durch das Gesetz zur Änderung ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften am 1.11.1997 (BGBl. I S. 2584) wollte der Gesetzgeber verhindern, dass ein Ausländer, der abgeschoben werden soll, aufgrund eines aus »taktischen« Gründen missbräuchlich gestellten Asylantrags aus der Haft freikommen und sich anschließend der Abschiebung durch Untertauchen entziehen konnte. In der Gesetzesbegründung²⁸ heißt es hierzu wörtlich:

»Die Gesetzesänderung verfolgt das Ziel, gerade bei Straftätern der missbräuchlichen Stellung offenkundig aussichtloser Asylanträge aus der Sicherungshaft heraus begegnen zu können...«

Es heißt dann weiter:

»Darüber hinaus wird in Nr. 4 klargestellt, dass die Neuregelung nicht der Inhaftnahme von potentiellen Asylsuchenden nach der Einreise und vor der Asylantragstellung bewirkt«

Die Gesetzesbegründung zeigt also, dass der Gesetzgeber eine Pauschalhaftierung von Asylsuchenden, die gerade das Bundesgebiet betreten haben, nicht gewollt hat.

Unter Zugrundelegung der tatsächlichen Gegebenheiten, demnach Flüchtlinge das Bundesgebiet nur illegal und nur unter Zuhilfenahme eines Schleusers sowie nahezu immer nur mit gefälschten Papieren erreichen können, muss deshalb der Haftgrund der illegalen Einreise (§ 62 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG) den Haftgrund des § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AufenthG (Verdacht des Untertauchens) regelmäßig konsumieren. Da die Regelung des § 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 AsylVfG ganz erkennbar von dem Gedanken getragen wird, dass unerlaubt einreisende Asylsuchende, die einen Asylantrag kurz nach ihrer Einreise in das Bundesgebiet stellen, nicht in Haft genommen werden dürfen bzw. die Haft sofort zu beenden ist, darf bei Sachverhalten wie dem von A. nicht ergänzend auf den Haftgrund des § 62 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 AufenthG ausgewichen werden. In diese Richtung hat sich auch der BGH bereits vor einigen Jahren geäußert. Im Beschluss vom 3.2.2005 – V ZB 48/04 –²⁹ heißt es wörtlich:

»Gesichert erscheint, dass der Anwendungsbereich der Generalklausel³⁰ durch Einführung der besonderen Haftgründe in § 57 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bis 4 AuslG gegenüber der früheren Rechtslage weitgehend eingeengt wurde ... Sie kommt erst in Betracht, wenn der Fall nicht von einem der besonderen Haftgründe erfasst wird. Zweifelhaft ist, ob diese besonderen Haftgründe für ihren Bereich eine abschließende Regelung darstellen und somit einen Rückgriff auf die Generalklausel verwehren.«

A. hätte daher spätestens zum Zeitpunkt der förmlichen Asylantragstellung aus der Haftanstalt heraus entlassen werden müssen. Leider hat der BGH sich aktuell noch nicht zu dieser Frage geäußert.³¹

d) Warum im Übrigen der BGH der Auffassung ist, dass in sog. Griechenlandfällen erst ab Eingang eines Eilantrags beim VG Haft unzulässig wird, erschließt sich nicht in Gänze. Wenn es schon aus kaum nachvollziehbaren Gründen in den Griechenlandfällen an einem generellen Zurückschiebungsstopp fehlt, wird der Haftrichter den Betroffenen auf die Möglichkeit, verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz in Anspruch zu nehmen, hinweisen müssen und aufzuklären haben, ob ein Betroffener sich nicht gegen seine Zurückschiebung verwaltungsgerichtlich zur Wehr setzen will/wird. Wenn ein Betroffener diese Absicht bekundet, ist Haft unzulässig. Alles andere bedeutet reine Förmerei.

4. Haft nach der Überstellung aus einem anderen Dublin II-Staat nach Deutschland

Fall 4: Der Bürgerkriegsflüchtling B. lebt langjährig in Deutschland, ohne einen Asylantrag gestellt zu haben. Nach einigen Jahren wird sein Bleiberecht nicht mehr verlängert. Der angedrohten Abschiebung entzieht er sich durch Ausreise nach Belgien. Dort stellt er – erstmals in Europa – einen Asylantrag. Nach Feststellung des Sachverhalts wird er in Belgien festgenommen und in Haft genommen. Die belgischen Behörden ersuchen sodann Deutschland um Rückübernahme von B. Deutschland stimmt der Überstellung zu. Anschließend wird B. aus der Haft heraus nach Deutschland überstellt und hier – ohne vorherigen richterlichen Beschluss – zunächst durch Mitarbeiter der Bundespolizei festgenommen. Auf Antrag der zuständigen Behörde wird gegen ihn sodann Abschiebungshaft angeordnet. Zulässig?

Die Festnahme von B. war unzulässig. B. wurde geplant festgenommen. Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG besagt, dass bei geplanten Freiheitsentziehungen vor Festnahme ein richterlicher Beschluss eingeholt werden muss, anderenfalls ist die Festnahme rechtswidrig.³²

Aber auch die Inhaftierung von B. war rechtswidrig. Nach § 14 Abs. 3 AsylVfG steht ein aus der Freiheit heraus gestellter – erster – Asylantrag einer Inhaftierung entgegen. Entsprechendes gilt, wenn der Asylantrag im EU-Ausland gestellt wird und Deutschland für die Bearbeitung des Asylverfahrens nach Maßgabe der Dublin II-VO zuständig ist.³³ Dies ergibt sich bereits aus Art. 16 Abs. 1 b Dublin II-VO, demnach der jeweilige Mitgliedsstaat, der nach der Verordnung zur Prüfung des dortigen Antrages zuständig ist, gehalten ist, »die Prüfung des Asylantrages abzuschlie-

²⁸ BT-Drs. 13/4948, S. 10 f.

²⁹ Auf der Homepage des BGH.

³⁰ Des § 57 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 AuslG, nunmehr § 62 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 AufenthG.

³¹ Im Beschluss vom 6.5.2010 – V ZB 213/09 – (Fn. 27) wird das Verhältnis der Haftgründe schlicht nicht thematisiert.

³² Vgl. u. a. OLG Köln, Beschluss vom 31.7.2006 – 16 Wx 115/06 –, Melchior, Abschiebungshaft, Anhang.

³³ BVerfG, Beschluss vom 10.12.2007 – 2 BvR 1033/06 –, ASYLMAGAZIN 1-2/2008, S. 47.

Ben«. Zudem besagt § 22a Satz 1 AsylVfG, dass ein Asylbewerber wie B. mit der Übernahme durch die Bundesrepublik Deutschland einem um Asyl nachsuchenden Asylbewerber gleichsteht, sodass ihm kraft Gesetzes der Aufenthalt gestattet ist (§ 55 Satz 1 AsylVfG). Deutschland muss daher zunächst die Prüfung des Asylantrages abschließen; vorher ist eine Inhaftierung nicht erlaubt.³⁴

III. Fazit

Die Landesregierung Niedersachsen hat in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Grünen im Mai 2009 festgestellt, dass eine angemessene Beratung und Vertretung der oft mittellosen Betroffenen durch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte durch das Beratungshilfegesetz und das Institut der Prozesskostenhilfe sichergestellt wird, weshalb zusätzliche kostenlose Beratungsangebote nicht erforderlich sind. Sie führt in diesem Zusammenhang ferner aus:³⁵

»Die Erfahrungen haben zudem gezeigt, dass die Ausländerbehörden die Rechtslage vor der Beantragung der Abschiebungshaft umfassend geprüft haben und die Anträge rechtlich sehr gut begründen. Die Abschiebungshaft ist die letzte Instanz. Zu diesem Zeitpunkt haben die Abschiebungsgewohnten überwiegend alle rechtliche Möglichkeiten ausgeschöpft. Kostenlose Rechtsberatung sollte möglichst vor der Inhaftierung stattfinden. Eine zusätzliche Rechtsberatung während der Haft weckt erneut falsche Hoffnungen, würde Verhaltensauffälligkeiten evtl. potenzieren, die psychische Labilität der Betroffenen noch verstärken und die Abschiebungshaft unter Umständen verlängern.«

In der Antwort wird ferner mitgeteilt, dass keine statistische Erfassung von erfolgreichen Abschiebungshaftbeschwerden erfolgt und der für statistische Erhebungen zuständige Unterausschuss der Justizministerkonferenz für eine differenzierte Statistik kein Bedürfnis sieht.³⁶ Die Auswertung der von mir seit 2002 bundesweit geführten, bestandskräftig abgeschlossenen abschiebungshaftrechtlichen Verfahren hat ergeben, dass 243 und damit rund ein Drittel der von mir bis heute (Stand 2.8.2010) vertretenen 702 Mandantinnen und Mandanten zu Unrecht festgenommen und/oder ganz oder jedenfalls über einen gewissen Zeitraum rechtswidrig inhaftiert worden ist. Zusammengezählt sind damit nach Feststellung der Gerichte bisher 6415 Tage rechtswidriger Haft allein in meinen Verfahren aufgelaufen (was rund 17 Jahren entspricht). Jeder Mandant befand sich im Durchschnitt 26 Tage zu Unrecht in Haft.

Viele der Betroffenen – Tendenz steigend! – wurden »nur« deshalb in Haft genommen, um sie im Rahmen von Dublin II-Verfahren besser innerhalb Europas von A nach B verfrachten zu können. Alles in allem ein rechtsstaatliches Desaster!

³⁴ OLG Celle, Beschluss vom 6.2.2008 – 22 W 16/06 –, ASYLMAGAZIN 4/2008, S. 37.

³⁵ Antwort der Landesregierung Niedersachsen vom 19.5.2009 auf eine Kleine Anfrage der Grünen, Landtag Niedersachsen – Drs. 16/1303 (M17433), Antwort auf Frage 19.

³⁶ S. o. Fn. 35, Antwort auf Frage 3.

Ländermaterialien

Afghanistan

SFH: Sicherheitslage und humanitäre Situation

Schweizerische Flüchtlingshilfe (Autorin: Corinne Troxler Gulzar), Bericht vom 11.8.2010: »Afghanistan: Update – Die aktuelle Sicherheitslage« (ID 144514)

»1. Einleitung

Neun Jahre nach dem Fall des Talibanregimes wirbt der afghanische Präsident für Gespräche mit den Taliban sowie für deren Wiedereingliederung in die afghanische Gesellschaft. Nachdem die internationale Staatengemeinschaft in Afghanistan militärisch weitgehend gescheitert ist, steht sie einer politischen »Lösung« immer offener gegenüber und ist bereit, die Wiedereingliederung der Taliban zu finanzieren. Die Namen fünf ehemaliger Taliban-Funktionäre hat die internationale Gemeinschaft bereits von der UNO-Terroristenliste gestrichen; sie gehen straffrei aus. Einmal mehr leidet darunter die Bevölkerung, die erneut um Gerechtigkeit betrogen wird.

Die afghanische Regierung sowie die internationale Staatengemeinschaft haben sich trotz langjähriger Präsenz als unfähig erwiesen, die Probleme, welche den Taliban in den 1990er-Jahren zur Macht verholfen haben, zu beseitigen. Für die meisten Menschen in Afghanistan hat sich weder die Sicherheitslage noch der Zugang zu Arbeit, Gesundheit und Bildung wesentlich verbessert.¹ Nach den massiven Wahlmanipulationen bei den Präsidentschaftswahlen im August 2009 hat die Regierung weiter an Legitimität verloren. Die Bevölkerung bringt ihr zudem wegen der noch stärker verbreiteten Korruption, den nicht besser werdenden Lebensbedingungen und dem Mangel an Fortschritt im Bereich des Justizwesens kaum mehr Vertrauen entgegen.² In vielen Dörfern und Städten steigt »die Frustration über die offensichtliche Unfähigkeit der Regierung, kommunale Dienstleistungen sicherzustellen.«³ [...]

Dieses Update schliesst an das Update vom August 2009 an. Im Vordergrund stehen insbesondere die Sicherheitslage sowie die Situation von RückkehrerInnen. [...]

3. Sicherheitslage

Die Sicherheitslage in Afghanistan hat sich das fünfte Jahr in Folge verschlechtert. Während 2008 pro Monat im Durchschnitt 741 Gewaltakte verzeichnet wurden, waren es 2009 960. Im Januar 2010 sind diese im Vergleich zum Vorjahr erneut um 40 Prozent gestiegen.²¹ Gemäss United States Department of State sind die afghanischen Sicherheitskräfte auch Ende Mai 2010 nur sehr beschränkt in der Lage, die Sicherheit der afghanischen Bevölkerung zu garantieren. Kein Ort gelte als sicher.²² [...]

Der Anteil ziviler Opfer hat erneut stark zugenommen. Gewaltakte gegen die Zivilbevölkerung gehen weiterhin von vier Quellen aus:

- von regierungsfeindlich eingestellten, bewaffneten Gruppierungen wie Taliban, Hezb-e-Islami von Gulbuddin Hekmatyar [...], Haqqani-Netzwerk [...] und anderen