

GRUND- UND MENSCHENRECHTS- KONFORME AUSGESTALTUNG DER AUFNAHME AFGHANISCHER ORTSKRÄFTE

Kurzfassung der Expert Opinion der FAU Human Rights Clinic
2021/22 in Kooperation mit PRO ASYL



Herausgeber:
Förderverein PRO ASYL e.V.
Postfach 160624
60069 Frankfurt/M.
Telefon: 069 / 24 23 14 0
Fax: 069 / 24 23 14 72
Internet: www.proasyl.de
E-Mail: proasyl@proasyl.de

Spendenkonto:
Bank für Sozialwirtschaft Köln
IBAN DE70 3702 0500 5050 5050 50
BIC BFSWDE33XXX

Druck:
directpunkt GmbH
Ausschläger Allee 178
20539 Hamburg
Telefon: 040 237860 0

Veröffentlicht im August 2022

Die dieser Kurzfassung zugrundeliegende Expert Opinion wurde von Studierenden der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg im Rahmen der FAU Human Rights Clinic 2021/22 in Kooperation mit PRO ASYL erstellt.

Autorinnen:
Sarah Hikele, Sabrina Roch,
Lena Schmid, Luisa Weyers
Koordination und Betreuung:
Jonathan Kießling
Wissenschaftliche Leitung:
Prof. Dr. Anuscheh Farahat

Kurzfassung für PRO ASYL:
Wiebke Judith

Die vollständige Studie kann hier abgerufen werden: <https://www.humanrights-centre.fau.de/praxisprojekt-21-22/>

ORTSKRÄFTE AUS AFGHANISTAN SCHÜTZEN!

Deutschlands menschenrechtliche Verpflichtung zur Aufnahme von Afghan*innen

Am 15. August 2021 übernahmen die radikal-islamischen Taliban nach zwanzig Jahren erneut die Herrschaft in Afghanistan. Zuvor waren die internationalen Truppen – darunter auch Deutschland – ab Mai 2021 überraschend schnell abgezogen.

Zurück blieben die Menschen, die für die westlichen Länder gearbeitet haben und die sich in den letzten Jahren für ein demokratisches Afghanistan sowie Menschen- und Frauenrechte eingesetzt haben. Und die nun der Verfolgung und der Willkür der Taliban ausgeliefert sind.

10 Tage lang – vom 16. bis zum 26. August 2021 – landeten Flugzeuge der Bundeswehr in Kabul, um Deutsche und sogenannte Ortskräfte auszufliegen und vor der Rache der Taliban zu schützen. Nur 5.347 Personen, davon 138 Ortskräfte mit 496 Familienangehörigen, konnten so aus dem Land geholt werden. Bis zum Juni 2022 konnten laut Aussagen des Auswärtigen Amtes über 21.000 Menschen, die entweder Ortskräfte waren oder sich für Demokratie und Menschenrechte in Afghanistan engagiert haben, das Land verlassen und nach Deutschland einreisen.

Für Menschen, die für deutsche Einrichtungen tätig waren, gibt es seit 2013 ein sogenanntes Ortskräfteverfahren. Auf eine Gefährdungsanzeige hin wird vom zuständigen Ressort die Gefährdung geprüft und bei bestätigter Gefährdung wird durch das Bundesinnenministerium eine Aufnahmezusage erteilt und ein Visum zur Einreise nach Deutschland ausgestellt. Doch die Verfahren waren trotz entsprechender Warnungen aus der Zivilgesellschaft zu langsam, um vor der Machtübernahme den meisten Ortskräften einen Weg in die Sicherheit zu öffnen. Stattdessen saßen sie in der Falle, konnten sie doch das Land nicht verlassen ohne die Chance auf Aufnahme nach Deutschland zu verlieren. 10.000 weitere Menschen mit Aufnahmezusage warten auf die Ausreise aus Afghanistan – viele weitere gefährdete Menschen haben eine solche bislang nicht bekommen.

Während gewisse Änderungen am Ortskräfteverfahren vorgenommen wurden (insbesondere bezüglich der vorausgesetzten Dauer der Tätigkeit), lässt es weiterhin Menschen außen vor, die aufgrund ihrer Tätigkeit für deutsche Einrichtungen durch die Taliban gefährdet sind aber keinen direkten Arbeitsvertrag hatten.

Die in Kooperation mit PRO ASYL entstandene grund- und menschenrechtliche Expert Opinion der Human Rights Clinic der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg zeigt, dass Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen für diese Menschen nicht ausreichend nachkommt. Die menschenrechtliche Verantwortung entsteht unabhängig von der Definition von Ortskräften und umfasst alle Menschen bei denen eine hinreichende Verbindung zu Deutschland entstanden ist und für die deswegen eine Gefährdung besteht.

Das bisher bestehende Verfahren nach dem § 22 Satz 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) wird dieser menschenrechtlichen Verpflichtung nicht gerecht, da es als rein »politischer Wille« oder »humanitärer Akt« verstanden wird und sich selbst Gerichte aus einer Überprüfung zurückziehen. Es geht aber um Rechte, die die betroffenen Menschen haben und daraus resultierende Ansprüche auf eine Aufnahme. Die Expert Opinion macht deutlich: **Das Ortskräfteverfahren muss, wie es der Koalitionsvertrag verspricht, dringend reformiert werden. Hierzu gehört, dass bestehende menschenrechtliche Ansprüche auf eine Aufnahme durchgesetzt werden müssen.**

Dies ist eine Kurzfassung der Expert Opinion »Grund- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Aufnahme afghanischer Ortskräfte« durch PRO ASYL.

PRO ASYL bedankt sich beim gesamten Team der Human Rights Clinic 2021/2022 für die Erstellung dieser Studie und für die gute Zusammenarbeit.

11.09.2001:
Terroranschläge in den USA auf das World Trade Center und das Pentagon. Die Terrororganisation Al-Qaida bekennt sich zum Anschlag.

02.10.2001:
Die NATO ruft den Bündnisfall aus.

07.10.2001:
Der militärische Einsatz »Operation Enduring Freedom« beginnt in Afghanistan. Ziel sei es »den Terror zu bekämpfen und Dritte von der Beteiligung an terroristischen Aktivität abzubringen«.

16.11. u. 22.12.2001:
Deutscher Bundestag beschließt unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) und der regierenden rot-grünen Koalition den Afghanistan-Einsatz der deutschen Bundeswehr. Ab Beginn des Einsatzes wird das Mandat einmal im Jahr durch den Bundestag verlängert.

Dezember 2001:
Die NATO-Truppen stürzen die herrschende Taliban-Regierung und nehmen Afghanistan ein.

20.12.2001:
Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen genehmigt durch die Resolution 1386 die Aufstellung der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan. Zweck des Mandats sei eine friedens erzwingende Sicherheits- und Aufbaumission in Afghanistan unter Führung der NATO.

WAS IST DAS ORTSKRÄFTEVERFAHREN?

Während der gesamten Dauer des Afghanistan-Einsatzes arbeiteten die Bundeswehr und sonstige beteiligte deutsche Ministerien (Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bundesinnenministerium (BMI)) eng mit Afghan*innen vor Ort zusammen. Diese sogenannten Ortskräfte wurden dabei in unterschiedlichen Bereichen, Projekten und Funktionen beschäftigt, wie beispielsweise für Sprachmittlung, für Bewachung und Sicherung militärischer Stützpunkte und Gebäude deutscher Institutionen sowie für die Logistik und Aufrechterhaltung der Infrastruktur, die für den Einsatz notwendig war. Ortskräfte stellten ein wichtiges Bindeglied und Sprachrohr zwischen den deutschen Institutionen und der lokalen Zivilgesellschaft dar. Sie ermöglichten es, die sprachlichen Barrieren zu überwinden und vermittelten den deutschen Mitarbeitenden entsprechendes Wissen über lokale, religiöse und kulturelle Zusammenhänge. Da deutsche Soldat*innen in der Regel nur vier bis sechs Monate in Afghanistan eingesetzt waren, fungierten die Ortskräfte als Brücke zwischen den ständig wechselnden deutschen Soldat*innen. Ohne die Beschäftigung von Ortskräften wäre der deutsche Militäreinsatz undenkbar gewesen.

Aufgrund ihrer Tätigkeit wurden und werden (ehemalige) Ortskräfte und Familienangehörige durch die Taliban bedroht und verfolgt. Die Bedrohungen reichen dabei von Einschüchterungen, gewalttätigen Übergriffen und gezielten Anschlägen, Folter, Entführungen, Hausdurchsuchungen bei

Familienangehörigen oder (ehemaligen) Wohnorten der Ortskräfte, schriftlichen oder telefonischen (Mord-)Drohungen bis zur tatsächlichen Ermordung von Ortskräften.

Die in Afghanistan tätigen Bundesressorts einigten sich auf ein gemeinsames Verfahren im Umgang mit afghanischen Ortskräften, das auf Grundlage des § 22 Satz 2 AufenthG durchgeführt wird. Dieses Verfahren, das 2013 eingeführt wurde, wird im allgemeinen Sprachgebrauch als Ortskräfteverfahren bezeichnet. Es handelt sich dabei um politische Absprachen der beteiligten Ressorts, die seitdem die Zuständigkeiten, Abläufe und Gefährdungskriterien für eine Aufnahmezusage im Sinne des § 22 Satz 2 AufenthG regeln.

§ 22 Aufenthaltsgesetz:

»Einem Ausländer kann für die Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat.«

»VIELE MENSCHEN LEBEN IN TÄGLICHER ANGST. DAS GILT BESONDERS FÜR DIEJENIGEN, DIE MIT UNS FÜR EINE BESSERE ZUKUNFT AFGHANISTANS GEARBEITET, DARAN GEGLAUBT UND SIE GELEBT HABEN. [...] ALS NEUE BUNDESREGIERUNG SIND WIR ENTSCLOSSEN, JETZT NICHT WEGZUSCHAUEN, SONDERN ZU HANDELN, UND ZWAR SCHNELL.«

Außenministerin Annalena Baerbock bei der Vorstellung des Aktionsplans Afghanistan im Dezember 2021.

WAS SIND DIE PROBLEME IN DER PRAXIS?

Ortskräfte sind mit zahlreichen Herausforderungen und (rechtlichen) Problemen konfrontiert, die faktisch dazu führen, dass ihnen der dringend benötigte Schutz nicht zukommt. Viele Ortskräfte wurden in Afghanistan schutzlos zurückgelassen oder trafen im Verfahren auf Hürden, die eine Aufnahme deutlich verzögerten, die sie zusätzlichen Gefahren ausgesetzt ließen, oder die zu einer Versagung von Schutz führten. Die Probleme, mit denen gefährdete Ortskräfte im Verfahren konfrontiert waren und immer noch sind, sind den politischen Entscheidungsträger*innen bekannt. Zivilgesellschaftliche Akteur*innen, Politiker*innen sowie betroffene Ortskräfte haben in den letzten Jahren immer wieder darauf hingewiesen. Beispielsweise protestierten 2018 Ortskräfte vor dem Camp Marmal in Masar-e Scharif, um auf die unzureichende Aufnahmepraxis und Probleme im Verfahren aufmerksam zu machen. Bereits Monate vor dem endgültigen Abzug im Sommer 2021 machten NGOs wie PRO ASYL auf die sich zunehmend prekäre und sich zuspitzende Lage in Afghanistan insbesondere für Ortskräfte aufmerksam und forderten die damalige Regierung auf, das Ortskräfteverfahren zu reformieren.

ZU DEN HAUPTPROBLEMEN DES VERFAHRENS GEHÖREN:

Die Definition einer »Ortskraft«: Wer als Ortskraft im Sinne des Ortskräfteverfahrens zu verstehen ist und Zugang zum Verfahren hat, wurde von den beteiligten Bundesressorts (willkürlich) festgelegt. Als maßgebliche Elemente, die eine Ortskraft im Sinne des Ortskräfteverfahren definieren, wird auf Dauer und Zeitraum des Arbeitsverhältnisses abgestellt (hierfür galt bis zum Sommer 2021 eine Zweijahresfrist, mittlerweile werden Tätigkeiten ab 2013 anerkannt) sowie die Art des Arbeitsvertrags. Diese enge Definition von Ortskräften führt in der Praxis dazu, dass beispielsweise Personen, die für deutsche Ministerien in Form eines Honorarvertrags oder über Subunternehmer beschäftigt waren, trotz ihrer Tätigkeit für deutsche Stellen und einer Gefährdung durch die Taliban keinen Zugang zum Ortskräfteverfahren erhalten.

Intransparenz des Verfahrens: Die Kriterien, die der Bewertung der Gefährdungssituation zugrunde liegen und ausschlaggebend für die Erteilung einer Aufnahmezusage sind, werden als Verschlussache geheim gehalten. Änderungen der Kriterien werden von Politiker*innen beschlossen und sind für die Öffentlichkeit sowie die betroffenen Ortskräfte schwer nachvollziehbar und nur bedingt vorhersehbar gewesen.

Auch das Verfahren, das sich oftmals über einen längeren Zeitraum zieht, ist insgesamt intransparent. So berichteten die für die Expert Opinion Befragten, dass sie keine (gesicherten) Informationen über den Verfahrensstand erhielten. Informationen über den Verfahrensstand konnten oftmals nur durch mehrfach hartnäckiges Nachfragen und über entsprechende Kontakte zu Politiker*innen oder Mitarbeitenden innerhalb der Behörden erreicht werden. Dadurch war für die Betroffenen unklar wie sie sich in der lebensbedrohenden Situation verhalten sollten. Zudem mangelte es an Informationen über Abläufe und Zuständigkeiten für gefährdete Ortskräfte.

Probleme beim Stellen einer Gefährdungsanzeige: In den Interviews für die Expert Opinion wurde darüber hinaus deutlich, dass Ortskräfte mit dem Stellen einer Gefährdungsanzeige in Situationen gebracht wurden, die ihre Sicherheitssituation verschlechterten und Handlungsmöglichkeiten massiv einschränkten. So wurde berichtet, dass nach dem Stellen einer Gefährdungsanzeige Ortskräfte nicht weiterbeschäftigt wurden. Begründet wurde dies mit den geltend gemachten Sicherheitsproblemen und -bedenken. Der Verlust des Arbeitsplatzes bei gleichzeitiger Unsicherheit und Unwissenheit, ob die Gefährdungsanzeige zu einer Aufnahmezusage führt, schreckte Ortskräfte faktisch von der Anzeige der eigenen Gefährdung ab, so die Aussage einer interviewten Person.

Ein weiteres Problem war, dass nach Stellung der Gefährdungsanzeige keine Ausreise aus Afghanistan möglich war bzw. eine Ausreise aus Afghanistan dazu führte, dass man nicht mehr für das Ortskräfteverfahren in Frage kam. Das bedeutet, dass sich Ortskräfte entscheiden mussten, ob sie um sich vorerst in Sicherheit zu bringen in ein Nachbar- oder Dritt-

28.12.2014:
»Operation Enduring Freedom« endet.

2005:
Der NATO-Rat teilt Deutschland die Schwerpunktregionen Kabul und Afghanistan Nord zu.

31.12.2014:
Der Einsatz »Resolute Support Mission« (RSM) beginnt. Bei dieser Mission soll die Unterstützung Afghanistans durch Ausbildung und Beratung im Fokus stehen. Insbesondere solle die Sicherheitsverantwortung an Afghanistan übergeben werden.

land ausreisen oder auf eine Aufnahmeentscheidung von Deutschland warteten. Diese Praxis änderte sich zwar nach der Machtübernahme der Taliban – viele Ortskräfte saßen da aber schon in der Falle.

Gefährdete Familienmitglieder: Volljährige Kinder sowie andere abhängige oder gefährdete Verwandte, die im Haushalt der Ortskraft lebten, fallen nicht unter die Definition der »Kernfamilie« und sind von einer Aufnahme in der Regel ausgeschlossen. Dies steht im Widerspruch zum Verständnis von Familie in Afghanistan und zur Realität der Personen, die aufgrund der Tätigkeit ihrer Eltern oder sonstiger Verwandte durch die Taliban gefährdet sind. Kontextualisierte Entscheidungen, die die jeweiligen Familienverständnisse bzw. Realitäten berücksichtigten und eine Gefährdung von Familienmitgliedern gerecht geworden wären, wurde nicht ausreichend getroffen. Stattdessen wurden Familienangehörige aufgrund formaler Kriterien von einer Aufnahme ausgeschlossen. Dies führte laut einiger Interviewpartner*innen dazu, dass erwachsene Kinder zurückgelassen werden mussten, die nun einer Bedrohung durch die Taliban ausgesetzt sind und stellvertretend Rache befürchten müssen.

Aufnahme als rein politische Entscheidung: Die allgemeine Auffassung in der Literatur und Rechtsprechung geht davon aus, dass wenn das BMI keine Aufnahmezusage erteilt hat, der § 22 Satz 2 AufenthG in der Regel keinen Anspruch auf Aufnahme begründet, sondern vielmehr den Behörden

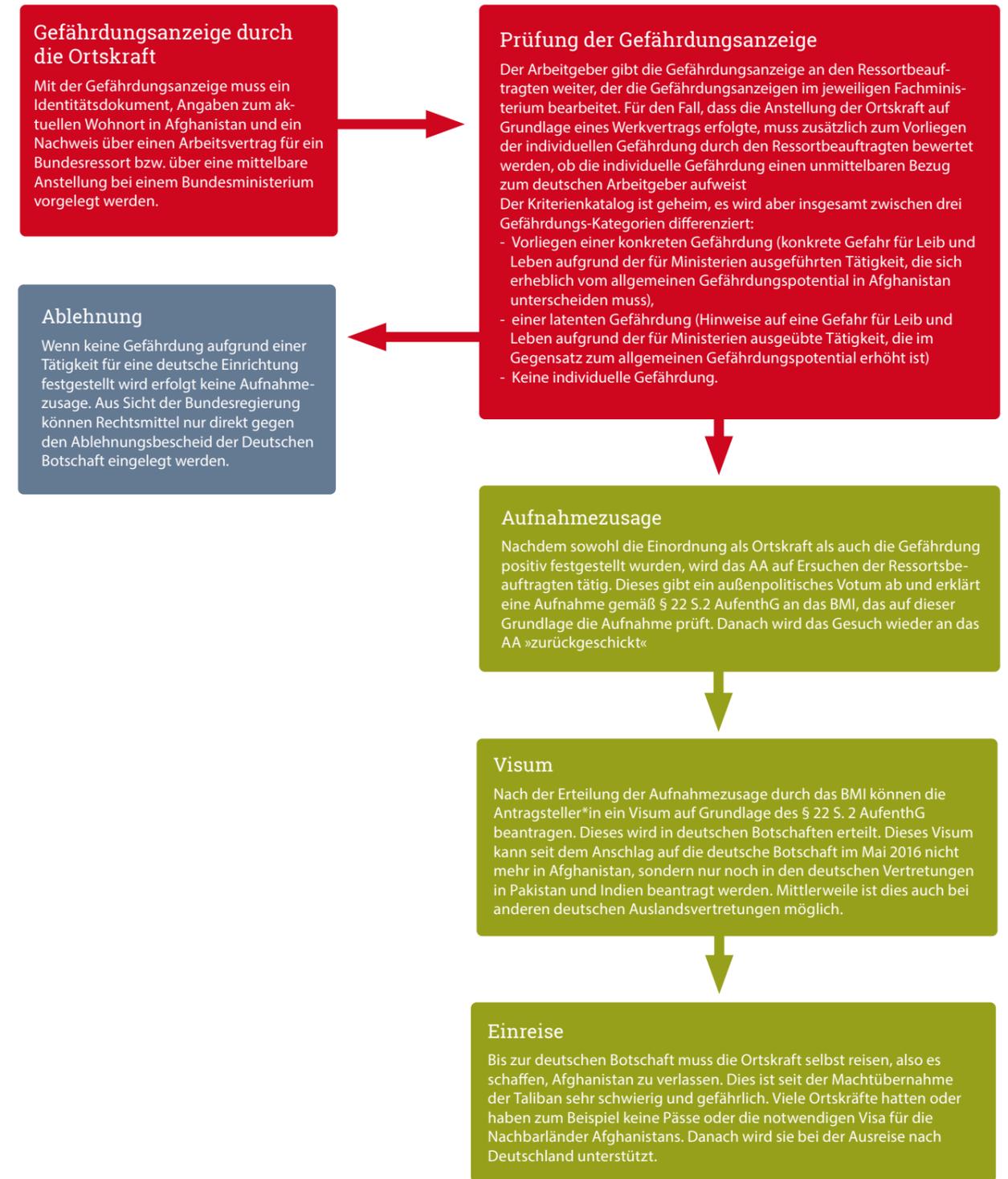
Handlungsbefugnisse eingeräumt ohne eine rechtliche Bindung zu etablieren. Erst durch die Zusage des BMI steht im Falle des § 22 Satz 2 AufenthG dem Adressaten ein Anspruch gegen die Ausländerbehörde auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu. Ob »politische Interessen« vorliegen die eine Aufnahme begründen sei dem Bund vorbehalten und diene insbesondere der Wahrung des außenpolitischen Handlungsspielraums. Allerdings wird hier, zumindest in der Theorie, eine Grenze durch das Willkürverbot und die Anforderungen der Artikel 3 Absatz 1 (»Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.«) und Artikel 19 Absatz 4 GG (»Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen [...]«) gezogen.

Zwar wird diese Entscheidung von den zuständigen Gerichten als grundsätzlich überprüfbar angesehen. Jedoch ist dieses Ermessen so weit gefasst, dass letztendlich kaum eine wirklich brauchbare gerichtliche Überprüfung stattfindet, oder nur eine, in der potentielle Schutzpflichten keine Rolle spielen. Die Gerichte folgen letztlich der Auffassung der Behörden, dass es sich bei der Aufnahme von Ortskräften um eine politische Entscheidung handelt und keine rechtliche Verpflichtung zur Aufnahme besteht.

»ES WIRD TAG FÜR TAG RISKANTER FÜR UNS. SIE SIND ÜBERALL UND WIR WISSEN NICHT, WANN IHR NÄCHSTER ANGRIFF AUF UNS IST. DIE BESCHÄFTIGUNG MEINER MUTTER UND DIE ZUSAMMENARBEIT MIT DEN AUSLÄNDERN HABEN DAZU GEFÜHRT, ... ICH BITTE SIE, UNS BEI DER EVAKUIERUNG ZU HELFEN, BEVOR WIR GETÖTET WERDEN.«

Nachricht an PRO ASYL von der Tochter einer GIZ-Mitarbeitenden, nachdem ihr Vater von den Taliban verprügelt und bedroht wurde.

DARSTELLUNG ORTSKRÄFTEVERFAHREN



28.07.2018:
Gespräch zwischen den Taliban und der US-amerikanischen Regierung unter dem damaligen Präsidenten Donald Trump in Doha über einen möglichen Rückzug der militärischen Streitkräfte.

29.02.2020:
Abkommen zwischen den Taliban und den USA über Abzug der NATO-Streitkräfte.

25.03.2021:
Letzte deutsche Mandatsverlängerung des Afghanistan-Einsatzes (eigentlich bis 31.01.2022).

14.04.2021:
NATO-Rat beschließt das Ende der Resolute Support Mission in Afghanistan bis zum 11.09.2021.

MUSS DEUTSCHLAND AFGHANISCHE ORTSKRÄFTE SCHÜTZEN?

Staaten sind nicht nur verpflichtet, die Menschenrechte einzuhalten, sondern auch grundsätzlich verpflichtet, Menschen vor Übergriffen auf ihre Grund- oder Menschenrechte durch Dritte zu schützen (sogenannte Schutzpflichten) – auch ein Unterlassen kann eine Menschenrechtsverletzung sein. Anknüpfungspunkt für menschenrechtliche Schutzpflichten ist grundsätzlich die Ausübung von Hoheitsgewalt. Im eigenen Staatsgebiet wird diese für das Land stets angenommen. Wird Hoheitsgewalt aber außerhalb des eigenen Territoriums ausgeübt – zum Beispiel bei militärischen Einsätzen, auf Schiffen der Küstenwache oder in Botschaften –, bestehen auch hier menschenrechtliche Verpflichtungen (sogenannte »extraterritoriale Schutzpflichten«).

Die Expert Opinion prüft anhand eines beispielhaften Falls welche Schutzpflichten für Deutschland bezüglich einer Ortskraft in Afghanistan entstehen können. Der Fall bezieht sich auf einen Afghanen, der im Rahmen des Police Cooperation Project (PCP) der GIZ beschäftigt war. Das PCP war ein Kooperationsprojekt von 2014 bis 2021 zwischen dem afghanischen Innenministerium und der GIZ. Ziel des PCP war die Ausbildung der afghanischen Polizei hinsichtlich der Alphabetisierung, aber auch in Bezug auf Staats- und Strafrecht, Genderthemen sowie Menschenrechtsfragen. Nach Angaben der GIZ waren im Rahmen dieser Projekte insgesamt bis zu 3.000 Personen beschäftigt. Dieser Fall ist fiktiv, aber PRO ASYL liegen mehrere vergleichbare Fälle vor.

Beispielfall: Lehrkraft im PCP-Projekt:

Der Afghane X hat als Lehrkraft für die afghanische Polizei gearbeitet. Angestellt war er in einem Projekt über eine afghanische NGO, das durch die GIZ finanziert wurde. Damit wurde rein faktisch sein Arbeitslohn von der GIZ bezahlt. Zwischen X und der Bundesregierung bestand somit nur ein Honorarvertrag. Im Rahmen seiner Tätigkeit war er mit der Alphabetisierung Polizist*innen betraut. Nach Angaben der GIZ waren im Rahmen solcher Projekte insgesamt 3.200 Personen beteiligt. Die Art und Weise der Beschäftigung ist nach außen nicht erkennbar. Jedoch der Bezug zur deutschen Arbeitgeber schon, da X im Rahmen seiner

Arbeit wiederholt mit der deutschen Bundeswehr gesehen wurde. Des Weiteren befanden sich in den Büros und Aufenthaltsorten Deutschlandflaggen, sodass Außenstehende wie beispielsweise die Taliban eine Verbindung zwischen der Ortskraft und Deutschland herstellen konnte.

Zur Einstellung für die Tätigkeit in diesem Programm musste X eine strikte Sicherheitskontrolle durchlaufen, in welcher unter anderem Name und Adresse sowie biometrische Daten wie Iris-Scans und Fingerabdrücke abgenommen wurden. Nach der Datenerhebung befanden sich diese Daten ungeschützt in einem Lager.

Bereits im Februar 2021 stellte X eine Gefährdungsanzeige bei seinem Arbeitgeber, weil er mehrfach Drohbriefe von den Taliban erhielt, und um sein Leben und das seiner Familie fürchtete. So war ein Kollege von ihm durch einen Raketenanschlag ums Leben gekommen. Aufgrund des Inhalts der Drohbriefe ging X davon aus, dass dieser Anschlag eigentlich auf ihn gezielt war. Statt einer Antwort auf seine Anzeige wurde seine Beschäftigung unmittelbar beendet. Eine Benachrichtigung über die Ablehnung der Gefährdungsanerkennung gab es nicht. Erfahren hatte er über diese nur durch Zufall über persönliche Kontakte, die beim GIZ besser vernetzt waren. (Die Gefährdungsanzeige könnte u.a. abgelehnt worden sein, weil der Ressortbeauftragten des BMZ, dem das GIZ zugeordnet ist, keinen unmittelbaren Bezug zwischen der Gefährdung an sich und der Tätigkeit als Ortskraft für Deutschland herstellen konnte.)

Seit dem Abzug der Bundeswehr lebt X in ständiger Angst, von den Taliban entdeckt und getötet zu werden. Nach der Evakuierung und der Beendigung des Projekts wurden die von den von Afghanen*innen gesammelten Daten nicht ausreichend sichergestellt und beseitigt, weshalb diese Daten den Taliban in die Hände gefallen sind. Diese besitzen nun sowohl die personenbezogenen als auch die biometrischen Daten über X, was es ermöglicht, ihn eindeutig zu identifizieren.

»UNSERE ARBEIT GEHT SO LANGE WEITER, BIS ALLE IN SICHERHEIT SIND, FÜR DIE WIR IN AFGHANISTAN VERANTWORTUNG TRAGEN«

Außenminister Heiko Maas (2017-2021) im August 2021.

01.05.2021:
Mandat der Bundeswehr auf Rückverlegung der deutschen Einheiten beschränkt.

23.06.2021:
Ablehnung eines Antrags der Grünen zur Vereinfachung des Ortskräfteverfahrens und Einführung einer Gruppenaufnahme mit den Stimmen der Großen Koalition und der AfD.

30.06.2021:
Die letzten deutschen Bundeswehrsoldat*innen verlassen Afghanistan.

07./08.8.2021:
Einnahme mehrerer Provinzhauptstädte durch die Taliban.

13.08.2021:
Krisenstab der Bundesregierung kommt zu dem Schluss, dass die Taliban »derzeit kein Interesse« an der Eroberung von Kabul hätten, und es mindestens vier bis sechs Wochen dauern würde, bevor Kampfhandlungen beginnen würden.

16.08.2021:
Die Bundeswehr startet militärische Evakuierungsmission für »deutsche Staatsangehöriger, Personal der internationalen Gemeinschaft und designierter Personen aus Afghanistan«.

Frühzeitig entschloss X sich, seinen damaligen Wohnort sobald wie möglich zu wechseln und sich in Safe-Houses zu verstecken. Als diese jedoch alle als unsicher eingestuft wurden, tauchte er unter. Die Taliban durchsuchten regelmäßig seinen ehemaligen Wohnort und befragten die Nachbarschaft sowie Verwandte nach seinem genauen Aufenthaltsort. Anfangs versuchte er noch seine Kinder in die Schule zu schicken. Allerdings suchten die Taliban seine Kinder auf und befragten sie nach ihrem Vater X. Im Oktober 2021 stellte er eine erneute Gefährdungsanzeige.

EXTRATERRITORIALE SCHUTZPFLICHTEN NACH DEM GRUNDGESETZ

Grundsätzlich können nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVwVG) und des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) Grundrechte auch extraterritoriale Wirkung entfalten (siehe Urteile zum Bundesnachrichtendienst oder Klimaschutz). Das ergibt sich aus Artikel 1 Absatz 3 GG (»Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.«), der eine umfassende Grundrechtsbindung der Staatsgewalt normiert. Welchen Inhalt die Schutzpflichtungen haben hängt von den konkreten Umständen ab. Voraussetzungen für eine solche extraterritoriale Schutzpflicht ist dabei aber jedenfalls, dass ein hinreichend enger Bezug zwischen Deutschland und der betroffenen Person besteht und Deutschland die Möglichkeit hat, auf die Grundrechtsverletzung in irgendeiner Art einzuwirken oder diese zu verhindern.

Ein solcher Bezug entsteht gem. der Rechtsprechung des BVerwG in der Regel dadurch, dass Deutschland politische Entscheidungsverantwortung im Ausland wahrnimmt. Führen solche, dem Staat zurechenbare Entscheidungen und Handlungen zu einer Gefährdung von Grundrechten, ist der Staat verpflichtet, diese zu schützen. Im vorliegenden Beispielfall kann auf zwei Handlungen Deutschlands abgestellt werden. Zum einen wurde durch die Etablierung des PCP-Projektes durch die GIZ, bei der es sich um eine deutsche, dem BMZ zugeordnete Regierungsorganisation handelt, eine Position als Ortskraft geschaffen, für die X ausgewählt wurde. Seine Eigenschaft als Ortskraft kann dabei insbesondere damit begründet werden, dass der Lohn durch die GIZ bezahlt wurde – der Abschluss eines Arbeitsvertrags ist nicht entscheidend. Insbesondere wird X nach außen hin als afghanische Ortskraft

Deutschlands wahrgenommen, womit die Beschäftigung im Zuge des GIZ Projekts als der Hauptgrund für die Gefährdungslage anzusehen ist. Zum anderen wurden höchstpersönliche Daten erhoben, die in die Hände der Taliban gelangt sind. Mit der Erhebung der Daten kommt auch die Verantwortung, diese Daten im Anschluss an die Erhebung angemessen zu sichern oder zu vernichten. Das gilt insbesondere, da bekannt war, dass die Taliban die Daten verwenden würde, um Ortskräfte zu verfolgen. Zusätzlich wurde X damit ein Untertauchen erschwert.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG im Klima-Beschluss beschränken sich extraterritoriale Schutzpflichten auf solche Situationen, in denen Deutschland die Kapazitäten hat, eine solche Schutzpflicht zu erfüllen. Dies ist bei afghanischen Ortskräften der Fall. Deutschland war mit Militär und zivilen Mitarbeitenden in Afghanistan präsent und hätte somit schon frühzeitig – wie auch von der Zivilgesellschaft gefordert – Schutzmaßnahmen ergreifen können, um die Sicherheit der Ortskräfte im Hinblick auf deren Leben und ihre körperliche Unversehrtheit sicherzustellen.

Daher kann eine Verpflichtung Deutschlands zur Wahrung von Schutzpflichten aus dem Grundgesetz abgeleitet werden. Extraterritoriale Schutzpflichten nach der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Grundsätzlich ist eine Zuständigkeit der Vertragsstaaten nach Artikel 1 EMRK nur gegeben, wenn sich die in Frage stehenden Personen unter der Hoheitsgewalt dieses Vertragsstaates befinden (»Die Hohen Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu.«). Allerdings kann ausnahmsweise auch eine extraterritoriale Hoheitsgewalt angenommen werden – zum Beispiel bei militärischen Auslandseinsätzen wie im Irak oder Afghanistan, zu denen der Europäische Menschenrechtsgerichtshof mehrere Urteile getroffen hat. In der Rechtsprechung hat der Gerichtshof zwei Modelle, das räumliche und das personale Modell, entwickelt.

Nach dem räumlichen Modell kann eine Verantwortlichkeit dann angenommen werden, wenn sich Individuen innerhalb eines Gebietes befinden, über das der Staat tatsächliche Kontrolle ausübt, und diese dort dann Menschenrechts-

15.08.2021:
Die Taliban nehmen Kabul ein und besetzen den Präsidentenpalast. Tausende Menschen versuchen in den folgenden Tagen am durch die USA kontrollierten Flughafen von Kabul in eins der Flugzeuge zu kommen. Der Krisenstab der Bundesregierung beschließt die Entsendung von Einsatzkräften zur Evakuierung am 16.08.2021.

verletzungen ausgesetzt werden. Eine solche tatsächliche Kontrolle kann insbesondere durch militärischen, politischen oder wirtschaftlichen Einfluss oder durch eine teilweise oder vollständige militärische Besetzung eines anderen Staates durch einen Vertragsstaat entstehen. Einen solchen Einfluss übte Deutschland durch die Präsenz der Bundeswehr und weiteres Engagement wie die Ausbildung von Mitarbeitenden der Justiz und Verwaltung über einen Zeitraum von 20 Jahren in Afghanistan aus. **Bis zum Abzug der Bundeswehr bzw. bis zur Machtübernahme der Taliban waren nach dem räumlichen Modell extraterritoriale Schutzpflichten Deutschlands gegeben.**

Nach dem personalen Modell können darüber hinaus auch nach dem Abzug Verantwortlichkeiten entstehen, wenn staatliche Vertreter*innen direkte Kontrolle oder Autorität über Individuen ausüben. Eine solche Kontrolle kann insbesondere durch diplomatische oder konsularische Vertreter*innen oder durch die unmittelbare Gewaltanwendung gegen eine Person erfolgen. Die Personen müssen sich aber nicht im gleichen Land aufhalten. Durch das Arbeitsverhältnis mit der GIZ entstanden ein „jurisdictional link“, der beidseitig und sogar im Interesse Deutschlands eingegangen wurde. Hinzukommen die Datenerhebung, die Wahrnehmung von X als Ortskraft und die gestellten Gefährdungsanzeigen. **Das kumulative Zusammenspiel dieser Faktoren unterstreicht, dass Deutschland im Rahmen des personalen Modells für das Leben und die körperliche Unversehrtheit von X verantwortlich ist.**

EXTRATERRITORIALE SCHUTZPFLICHTEN NACH DEM INTERNATIONALER PAKT ÜBER BÜRGERLICHE UND POLITISCHE RECHTE

Nach Artikel 6 (Recht auf Leben) in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 IPbPR gelten Schutzpflichten aus dem Recht auf Leben gegenüber allen Personen, die unter die Hoheitsgewalt eines Staates fallen, auch wenn sie sich außerhalb des Staatsgebiets befinden (*»Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere [...] zu gewährleisten.«*). Hoheitsgewalt liegt dann vor, wenn der Staat über die Rechte einer Person effektive Kontrolle ausübt. Diese Kontrolle kann auch dann vorliegen, wenn ein Staat das Recht auf Leben einer Person durch militärische oder sonstige Aktivitäten in einer unmittelbaren und vorhersehbaren Weise beeinträchtigen oder beeinflussen kann.

Angenommen wird dies vom UN-Menschenrechtsausschuss, wenn eine besondere Abhängigkeitsbeziehung zwischen den betroffenen Personen und dem in Frage stehenden Staat besteht. Eine solche besondere Abhängigkeitsbeziehung kann im vorliegenden Fall von X an folgenden Elementen festgemacht werden: andauernder (Erst-)Kontakt zwischen Behörden und X, Wissen über die Gefährdung von X, Möglichkeit der Evakuierung und Existenz des Ortskräfteverfahrens.

Für eine adäquate Einschätzung der erneuten Erstarkung der Taliban und eine daraus resultierende Gefährdung für das Leben des X war dieser davon abhängig, dass deutsche Behörden die ihnen zur Verfügung Informationsquellen ausschöpfen. Im Rahmen des Ortskräfteverfahrens hatte X die Möglichkeit seine Gefährdungssituation geltend zu machen, war jedoch von einer amtlichen Bewertung und Einordnung abhängig. Die deutschen Behörden hatten überlegenes Wissen und waren die Einzigen, die die Sicherheit des X gewährleisten konnten. Eine Abhängigkeit des X von Deutschland ergibt sich in diesem Zusammenhang daraus, dass er darauf angewiesen war, dass Deutschland die erfassten Daten auf eine Art und Weise sicherte, die verhinderte, dass sie den Taliban in die Hände fallen würden und damit die Identifizierung als Ortskraft ermöglichte. Über eine Aufnahmezusage im Rahmen des Ortskräfteverfahrens hätte Deutschland faktisch die Möglichkeit X zu retten und Schutz zu gewähren.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass X unter die Verantwortlichkeit Deutschlands fällt und Deutschland zur Aufnahme von X verpflichtet ist.

Die Kriterien des Ortskräfteverfahrens nach denen X eine Aufnahme verwehrt wurde, stehen nicht im Einklang damit, dass Deutschland unter Art. 6 IPbPR für den Schutz des Lebens des X verantwortlich war. **Die grund- und menschenrechtliche Prüfung macht deutlich, dass Deutschland bei Menschen, die u.a. durch eine Tätigkeit für deutsche Einrichtungen gefährdet sind, rechtlich zur Aufnahme verpflichtet ist. Dem wird weder die Rechtsgrundlage des § 22 Satz 2 AufenthG gerecht noch die bisherige Rechtsprechung.**

25.08.2021:
Bundestag mandatiert nachträglich die laufende militärische Evakuierungsaktion aus Afghanistan. Das Mandat der laufenden Operation sieht eine personelle Obergrenze von bis zu 600 Soldatinnen und Soldaten vor und erstreckt sich auf das gesamte Staatsgebiet Afghanistans. Der Einsatz ist bis zum 30.09.2021 befristet. Evakuiert werden deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sowie im Rahmen freier Kapazitäten Personal der internationalen Gemeinschaft und afghanische Ortskräfte.

23.08.2021:
Die Taliban kündigen an, dass die internationalen Evakuierungen bis zum 31.08.2021 beendet werden müssen.

19.08.2021:
Die Taliban proklamieren das Islamische Emirat Afghanistan.

WAS MUSS JETZT PASSIEREN?

Wie die Expert Opinion zeigt, ist das aktuelle Verfahren zur Aufnahme von Ortskräften – bzw. Menschen, für die Deutschland eine menschenrechtliche Schutzpflicht hat – dringend reformbedürftig. Im Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP ist eine solche Reform auch vereinbart:

»Wir werden unsere Verbündeten nicht zurücklassen. Wir wollen diejenigen besonders schützen, die der Bundesrepublik Deutschland im Ausland als Partner zur Seite standen und sich für Demokratie und gesellschaftliche Weiterentwicklung eingesetzt haben. Deswegen werden wir das Ortskräfteverfahren so reformieren, dass gefährdete Ortskräfte und ihre engsten Familienangehörigen durch unbürokratische Verfahren in Sicherheit kommen.«

»JEDE NACHT SCHLAFEN WIR, DAS LOKALE TEAM DES GIZ-POLIZEIPROJEKTS, IN DER HOFFNUNG, DASS WIR IRGENDWANN NACHTS EINE BESTÄTIGUNGSNACHRICHT [DER DEUTSCHEN REGIERUNG] ERHALTEN. ABER MORGENS IST IMMER NOCH NICHTS DA. DANN VERGEHT DER TAG MIT DERSELBEN ENTtäUSCHTEN HOFFNUNG.«

Tweet einer Ortskraft vom 04. Januar 2022

26.08.2021:
Die Bundeswehr stellt die militärischen Evakuierungsflüge ein (insgesamt 5.347 Personen ausgeflogen, davon 138 Ortskräfte mit 496 Familienangehörigen). Am gleichen Tag kommt es zu einem Selbstmordanschlag am Flughafen von Kabul bei dem je nach Angaben zwischen 79 und 170 Afghan*innen und 13 US-Soldaten sterben. Das Auswärtige Amt gibt bekannt, dass nur bis zum 26.8. Gefährdung von anderen gefährdeten Personen geprüft werden (die nicht Ortskräfte sind).

Eine solche Reform muss nicht nur zu schnellen und transparenten Verfahren führen, sondern auch der grund- und menschenrechtlichen Verpflichtung Deutschlands entsprechen. Hierfür gibt es laut der Expert Opinion zwei Optionen:

→ Neue Anspruchsgrundlage zur Aufnahme bei menschenrechtlicher Schutzpflicht

Wie die Expert Opinion zeigt ist der § 22 Satz 2 AufenthG eigentlich keine passende Aufnahmenorm, da sie so gestaltet ist, dass die Aufnahme komplett im Ermessen der Regierung liegt. Dies führt auch dazu, dass es kaum zu einer wirksamen rechtlichen Kontrolle durch die Gerichte kommt.

Entsprechend empfiehlt die Human Rights Clinic, im Rahmen einer Reform eine neue Anspruchsgrundlage zu schaffen, die auch wirksam vor Gericht einklagbar ist.

→ Menschenrechtskonforme Anwendung des § 22 Satz 2 AufenthG

Solange es eine solche Anspruchsgrundlage nicht gibt, muss der § 22 Satz 2 AufenthG grund- und menschenrechtskonform angewendet werden. Bestehende Schutzpflichten müssen entsprechend bei dessen Anwendung beachtet werden. Für eine Ortskraft über deren Aufnahmezusage gem. § 22 S. 2 AufenthG entschieden wird, bedeutet das in der Konsequenz eine Überprüfung dahingehend, ob eine Sonderbeziehung zwischen Deutschland und der Ortskraft vorliegt und ob eine menschenrechtliche Gefährdungslage (insbesondere für die körperliche Unversehrtheit oder das Leben der Person) vorliegt. Ist das der Fall, ist die einzige Entscheidungsmöglichkeit, die dem BMI verbleibt, eine Aufnahmezusage zu machen. Damit würde sich in diesen Fällen das Ermessen des BMI auf Null reduzieren.

21.06.2022:
Einsetzung Untersuchungsausschuss zum Abzug aus Afghanistan.

