



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Warum schutzbedürftige Afghaninnen einen Rechtsanspruch auf ein Einreisevisum gegenüber Deutschland haben

Azizi, N.; Atal, M.R.; Salomon, S.

DOI

[10.17176/20210822-112735-0](https://doi.org/10.17176/20210822-112735-0)

Publication date

2021

Document Version

Other version

License

CC BY-SA

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Azizi, N. (null), Atal, M. R. (null), & Salomon, S. (null). (2021). Warum schutzbedürftige Afghaninnen einen Rechtsanspruch auf ein Einreisevisum gegenüber Deutschland haben., Verfassungsblog. <https://doi.org/10.17176/20210822-112735-0>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Warum schutzbedürftige Afghaninnen einen Rechtsanspruch auf ein Einreisevisum gegenüber Deutschland haben

Nerges Azizi

2021-08-22T09:33:21

Die Reaktionen in Deutschland (und anderen EU Mitgliedstaaten) auf die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan entbehren nicht einer gewissen Ambivalenz. Einerseits räumen Minister*innen schuldbewusst Verfehlungen der vergangenen Monate bei der Visumsvergabe für afghanische Ortskräfte – Personen, die unmittelbar für deutsche Bundesbehörden in Afghanistan arbeiteten – ein und versichern, dass die Bundesregierung alles in ihrer Macht Stehende tun werde, um die noch in Kabul verbliebenen Ortskräfte und andere gefährdete Personen zu evakuieren. Gleichzeitig warnen europäische Politiker*innen vor [irregulären Migrationsströmen](#) aus Afghanistan und einer Wiederholung der [Situation von 2015](#).

Dass Menschen in Folge von militärischen Interventionen und Kriegen fliehen, lässt sich nicht vermeiden. Was sich vielmehr nicht wiederholen darf, ist das Zusammenbrechen der Asylsysteme europäischer Mitgliedstaaten und der beschämende Mangel an Unterstützung von Drittstaaten bei der Versorgung von Geflüchteten. Über [10.000 ertrunkene Geflüchtete](#) im Mittelmeer seit 2015 dürfen sich nicht wiederholen. Um dies zu vermeiden, gibt es eine naheliegende Lösung: die Errichtung regulärer Einreisemöglichkeiten für Afghan*innen.

Verflochtene Souveränität

Der Konflikt in Afghanistan zeigt, vielleicht sogar deutlicher als andere Konflikte, wie eng die Ausübung souveräner Kompetenzen Deutschlands mit den Leben der afghanischen Bevölkerung verflochten ist. Der Bundeswehreinsatz Deutschlands in Afghanistan stellt die Ausübung souveräner Kernkompetenzen dar. In diesem Fall: die Durchsetzung außenpolitischer Sicherheitsinteressen durch den Einsatz des – nach USA und UK –, drittgrößten Truppenkontingents in Afghanistan. Peter Struck, ehemaliger Verteidigungsminister, begründete 2002 das Bundestagsmandat für den Einsatz damit, dass die [„Sicherheit Deutschlands heute auch am Hindukusch verteidigt wird“](#).

Die Verflechtung konkreter außenpolitischer Sicherheitsinteressen Deutschlands mit den Leben der Bevölkerung in Afghanistan offenbart sich auf mehreren Ebenen.

Als die westliche Koalition auf Grundlage eines Mandats des Sicherheitsrates im September 2001 Kabul bombardierte und im Anschluss mit Bodentruppen einmarschierte, [stieg die Zahl afghanischer Flüchtlinge](#). Der Einsatz der Bundeswehr

wäre ohne die Unterstützung durch afghanische Ortskräfte [„unmöglich und von vornherein aussichtslos gewesen“](#). Wollten Offiziere der Bundeswehr mit der Bevölkerung, afghanischen Sicherheitskräften oder lokalen Politikern kommunizieren, so waren sie auf afghanische Dolmetscher*innen angewiesen. Ebenso hing die Aufrechterhaltung der Infrastruktur und der Verpflegung der Bundeswehr wesentlich von afghanischen Kaufleuten, Reinigungskräften und Handwerkern ab. Krieg lässt nur schwer mit leerem Magen führen, ebensowenig mit überlaufenden Latrinen, die nicht durch lokale Unternehmen geleert werden.

Die Sicherheitsinteressen Deutschlands in Afghanistan wurden nicht nur durch Panzerhaubitzen durchgesetzt. Es ginge genauso um [„die Schaffung von Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung und eine gesellschaftliche Demokratisierung“](#), wie Struck in der gleichen Rede 2001 klar stellte – um die Errichtung stabiler zivilgesellschaftlicher und politischer Strukturen. Afghanistan erhielt in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands mit [527,7 Millionen US-\\$](#) im Fünf-Jahres-Durchschnitt, wovon (offiziell) der größte Teil in Infrastrukturprojekte (39,6 %) und den Bildungs- und Gesundheitssektor (14 %) geflossen ist.

Die Arbeit der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der politischen Stiftungen beruhte im Wesentlichen auf der Zusammenarbeit mit etwa 1.300 lokalen Arbeitskräften (Stand: November 2020). Hinzu kamen zahlreiche Afghan*innen, die für von deutschen Entwicklungsgeldern finanzierten Projekten arbeiteten, die im sicherheitspolitischen Interesse Deutschlands standen.

Durch diese enge Verflechtung zwischen der Ausübung souveräner Gewalt Deutschlands und der afghanischen Bevölkerung werden afghanische Leben durch unfassbare Gewalt prekarisiert. Indem die Taliban Personen, die mit westlichen Regierungen zusammenarbeiteten als Kollaborateure verfolgen, attackieren sie im Wesentlichen genau diese Verbindung zwischen der konkreten Ausübung der Souveränität westlicher Staaten und der afghanischen Bevölkerung. Zudem verfolgen die Taliban oft auch all jene Afghan*innen, die eine zentrale Rolle beim Aufbau zivilgesellschaftlicher und staatlicher Strukturen haben, wie etwa Journalist*innen, Menschenrechtsaktivist*innen und Frauenrechtler*innen.

Zwar verkündeten die Taliban nach der Machtübernahme eine Generalamnestie für alle Personen, die mit westlichen Regierungen zusammenarbeiteten. Dennoch häufen sich Berichte von Verfolgungen und Exekutionen eben dieser Personengruppen, Journalist*innen und Frauenrechtler*innen (siehe [hier](#), [hier](#) und [hier](#)).

Das Ortskräfteverfahren als Ausdruck verwobener Souveränität

Vor der Räumung des Feldlagers der Bundeswehr in Kundus zeigte die Bundesregierung wenig Neigung, über die zukünftige Sicherheit ihrer afghanischen Mitarbeiter*innen nachzudenken. Als der damalige Verteidigungsminister

[Thomas de Maizière und der damalige Außenminister Guido Westerwelle in 2013 das Feldlager Kundus](#) besuchten, protestierte eine Gruppe von etwa 25 Übersetzer*innen vor dem Feldlager dagegen, dass sie nach dem Abzug der Bundeswehr zurückgelassen werden sollten.

Im Rahmen des Abzugs der Bundeswehr aus Kundus führte die Bundesregierung das Ortskräfteverfahren im Jahr 2013 ein, welches im Wesentlichen die Verwobenheit zwischen der Ausübung souveräner Kompetenzen im Ausland und Teilen der afghanischen Bevölkerung anerkennt. Durch das Ortskräfteverfahren sollen gefährdeten afghanischen Ortskräften, Personen, die unmittelbar für deutsche Bundesressorts arbeiteten, sowie deren Familien eine Einreise nach Deutschland ermöglicht werden.

Die Rechtsgrundlage für das Ortskräfteverfahren ist § 22 S. 2 Aufenthaltsgesetz: „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.“ Die wesentliche Stelle dieser Norm ist „die Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik“, welche auch außen- und sicherheitspolitische Interessen umfassen. Die Gesetzgebung hätte für das Ortskräfteverfahren auch den ersten Satz des § 22 Aufenthaltsgesetzes („dringende humanitäre Gründe“) als Rechtsgrundlage heranziehen können. Dass dies nicht geschah, unterstreicht um so mehr, dass die Ausstellung von Visa für afghanische Ortskräfte konkreter Ausdruck des außen- und sicherheitspolitischen Interesses der Bundesrepublik ist. Würde diesen Menschen nicht die Möglichkeit gegeben werden, Schutz in Deutschland zu finden, bestünde „die Gefahr, dass sich die Bereitschaft von Ortsansässigen, die Bundeswehr in laufenden und künftigen Einsätzen zu unterstützen, massiv verringern wird.“ ([Jahresbericht 2014 des Wehrbeauftragten](#), S. 36).

Mehr als nur Ortskräfte

Gleichzeitig gilt es auch die Verwendung des Begriffes Ortskraft zu dekonstruieren. Er impliziert, dass die Menschen grundsätzlich an einen „anderen“ Ort gehören, während die Deutschen aus dem Ort rein- und rausfliegen können, ohne Rechenschaft zu schulden. Doch das Gegenteil müsste gelten: All jene, die an dem Ort interveniert haben, sind ihm Rechenschaft schuldig. Das Ortskräfteverfahren ermöglicht es hingegen einigen wenigen, aus diesem Raum zurück an jene gebunden zu werden, mit denen sie kooperiert haben, nämlich die Deutschen. Die Menschen wurden nicht nur als Ortskräfte eingestellt, sondern gewissermaßen auch als Deutschlandkräfte. Das „Dort“ und das „Hier“ sind in diesem Kontext semantisch also nicht voneinander zu trennen.

Zugleich zeigt die bisherige Praxis des Ortskräfteverfahrens auch die Grenzen der Visaerteilung auf. Problematisch sind nicht nur die undurchsichtigen Entscheidungskriterien für das Vorliegen einer individuellen Gefährdung (die als vertraulich eingestuft sind, siehe [hier](#) S. 23) und das tödlich langsame Mahlen bürokratischer Entscheidungsprozesse, sondern auch die enge Beschränkung des Personenkreises, der Aufnahmezusagen erhielt. Nach § 22 Aufenthaltsgesetz

bekommen nur solche Ortskräfte ein Visum, die unmittelbar für ein deutsches Bundesressort arbeiteten und individuell gefährdet sind (siehe [hier](#)). Im Gegensatz zur deutschen Bürokratie unterscheiden die Taliban wohl kaum danach, ob die Zusammenarbeit mit deutschen Behörden auf Grundlage eines unmittelbaren Anstellungsverhältnisses erfolgte oder doch nur auf Grund eines Subunternehmervertrages. Und wohl auch nicht danach, ob deutsche politische Stiftungen und Medien Bundesbehörden im Sinne des deutschen Grundgesetzes darstellen. Da nur die Kernfamilie (Ehepartner*in und minderjährige Kinder) Aufnahmezusagen erhalten, werden afghanische Ortskräfte vor die unmögliche Wahl zwischen Sicherheit und Familie gestellt. Während volljährige Töchter von Ortskräften teilweise eine Einreisebewilligung erhalten, [wird volljährigen Söhnen diese verweigert](#). Bei dieser scheinbar neutralen Auslegung von Rechten materialisieren sich Stereotype gegenüber muslimisch gelesenen Männern.

Die Einreiseentscheidung als autonome Entscheidung?

Die Kommentarliteratur sieht die Entscheidung über die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen nach § 22 Aufenthaltsgesetz als [„Ausdruck autonomer Ausübung staatlicher Souveränität“](#). Lässt sich die Ausübung souveräner Kompetenzen in einem Verfahren über die Entscheidung der Einreise so einfach von der Ausübung souveräner Kompetenzen in einem anderen Staat trennen, wenn letztere von eben genau jenen Menschen ermöglicht wird, über die in ersterem entschieden wird? Wenn die Aufnahme von Ortskräften als Teil deutscher außen- und sicherheitspolitischen Interessen gesehen wird, dann scheint die deutsche Gesetzgebung hier keine Trennung vorzunehmen.

Aus der Verflechtung der Ausübung souveräner Kompetenzen mit Teilen der afghanischen Bevölkerung ergeben sich indes weitere Schutzpflichten für die Bundesrepublik, die auch einen konkreten rechtlichen Gehalt haben. Eine Entscheidung über die Einreise nach § 22 Aufenthaltsgesetz ist auch, wie alle souveränen Entscheidungen, an einem grund- und menschenrechtlichen Maßstab zu messen.

Eine menschenrechtliche Verantwortung ergibt sich, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in [M.N. and others v Belgium](#) festhielt, aus einer konkreten Verbindung zwischen einem Individuum und einem Staat (para 113). Dafür kommt es vor allem auf die konkreten Tatsachen an, die diese Verbindung konstituieren. In *M.N.* beantwortete der EGMR das Vorliegen menschenrechtlicher Verantwortlichkeit in zwei Schritten. Auf einer prinzipiellen Ebene stellte der EMGR klar, dass bereits die Entscheidung, ein humanitäres Visum zu verweigern, eine Ausübung öffentlicher Gewalt darstellt (para 112). Auf einer pragmatischen Ebene wiederholte der EGMR, dass die Ausübung öffentlicher Gewalt außerhalb des Staatsgebiets nur unter außergewöhnlichen Umständen zur Anwendung der EMRK und damit zu einer menschenrechtlichen Verantwortlichkeit eines Vertragsstaates führt. Ob solche außergewöhnlichen Umstände vorlagen, beurteilte der EGMR anhand der konkreten Verbindungen zwischen den Antragsteller*innen und

Belgien, unter anderem danach, ob sich diese bereits in Belgien aufhielten oder Familienverbindungen in Belgien hatten.

Ob ein Staat effektive Autorität oder Kontrolle über eine Person ausübte, ist in der Rechtsprechung des EGMR die Schwelle für die extraterritoriale Anwendung der EMRK und das Bestehen menschenrechtlicher Verantwortlichkeit. Die Antwort hängt im Wesentlichen von den mannigfaltigen konkreten tatsächlichen Verbindungen zwischen der Ausübung souveräner Gewalt und einer Person ab. Wenn nun die konkrete Arbeit von Afghan*innen für die tatsächliche Ausübung souveräner Gewalt deutsche Behörden in Afghanistan konstitutiv ist, so ergeben sich daraus mannigfaltige Verbindungen, die nicht einfach in den Entscheidungsprozessen über eine Einreise als rechtlich irrelevant verworfen werden können.

Schaffung regulärer Einreisemöglichkeiten

Die militärische Intervention betraf alle Afghaninnen. Gewiss, das Ausmaß der Verflechtung der Ausübung souveräner Gewalt in Afghanistan mit den Leben bestimmter Afghan*innen wird sich zwischen verschiedenen Personengruppen unterscheiden. Der wesentliche Punkt ist jedoch, dass der Kreis jener Afghan*innen, die mit der Aufrechterhaltung sicherheitspolitischer Interessen Deutschlands in Afghanistan verflochten sind, weit zu ziehen ist und sich nicht auf diejenigen beschränkt, die unmittelbar bei deutschen Bundesressorts angestellt waren. Wenn der Aufbau zivilgesellschaftlicher und staatlicher Strukturen in Afghanistan wesentlicher Bestandteil der außen- und sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands (und anderer westlicher Staaten) war, so ist es nur konsequent, dass den Afghan*innen, die auf Grund ihrer Arbeit am Aufbau dieser Strukturen durch die Taliban gefährdet sind, nun Schutz geboten wird.

Dieser Schutz beschränkt sich nicht auf die derzeitigen Evakuierungsflüge. Vielmehr werden Einreisemöglichkeiten vor allem dann notwendig sein, wenn die Taliban ihre Macht konsolidiert haben und gefährdete Afghan*innen entweder in Afghanistan untertauchen oder in den kommenden Monaten vermutlich Schutz in den Nachbarländern suchen. Da afghanische Flüchtlinge in diesen Nachbarländern oft einen prekären rechtlichen Status und kaum Rechte erhalten (siehe [hier](#), [hier](#) und [hier](#)), werden finanzielle Unterstützung und humanitäre Hilfe wohl kaum zu einer Verbesserung der Situation afghanischer Flüchtlinge in diesen Ländern beitragen. Im Gegenteil, auch hier gibt es Kritik von Seiten der afghanischen Zivilbevölkerung. So zirkuliert beispielsweise in den Social Media der Hashtag #sanctionpakistan als Protest dagegen, Pakistan nun Gelder bereitstellen zu wollen.

EU Innenkommissarin Ylva Johansson forderte nach dem außerordentlichen Ratstreffen der Innenminister am 16. August 2021 die Mitgliedstaaten auf [„legale, sichere und organisierte Wege in die EU“](#) anzubieten und die Umsiedelung von afghanischen Flüchtlingen zu erhöhen. Dies erscheint jedenfalls insoweit sinnvoll, als damit Verfolgte erspart bliebe, sich den Gefahren der irregulären Fluchtwege auszusetzen. Die Europäische Kommission forderte bereits in ihrer Migrationsstrategie von 2015 die Schaffung von regulären Einreisemöglichkeiten für Schutzsuchende und wiederholte dies in ihrem Migrationspakt im November 2020.

Auch auf Länderebene werden reguläre Einreisemöglichkeiten für Afghan*innen geschaffen. Der Berliner Senat beschloss bereits am 17. August, eine Landesaufnahmeanordnung im Sinne des § 23 Absatz 1 Satz 1 AufenthG zu erarbeiten, die auch Möglichkeiten für chronisch Kranke oder schwangere Frauen bieten soll. Dies [bekräftigte der Berliner Innensenator Geisel](#) am 19. August im Berliner Abgeordnetenhaus. Auch Thüringens Migrationsminister Adams hat sich für eine Landesaufnahmeanordnung für betroffene Afghan*inenn ausgesprochen.

Die rechtliche Grundlage dafür ist § 23 Abs. 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz, der den obersten Landesbehörden die Kompetenz einräumt, aus „humanitären Gründen oder zur Wahrung politische Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ die Aufnahme von gefährdeten Personen anzuordnen. Die Wirksamkeit der Anordnung setzt das Einvernehmen des Bundesinnenministeriums voraus. Dies soll in erster Linie verhindern, dass – vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebietes – Anordnungen einzelner Länder die Interessen anderer Länder beeinträchtigen und eine [Rechtszersplitterung droht](#). Den einzelnen Bundesländer kommt, solange sie im Wesentlichen den gleichen Grundsätzen folgen, ein weites Ermessen bei der Anordnung der Aufnahme zu (siehe [hier](#)). In Anbetracht dessen müsste sich hier das Ermessen des Bundesinnenministeriums, das Einvernehmen zu verweigern, auf Null reduzieren, zumal das Bundesinnenministerium am 11. August [Abschiebungen nach Afghanistan vorerst ausgesetzt](#) hat.

Die koordinierte Schaffung von regulären Einreisemöglichkeiten für letztlich alle schutzbedürftigen Afghan*innen in und außerhalb Afghanistans in den kommenden Monaten ist daher die naheliegendste Lösung, um zu verhindern, dass sich die Fehler von 2015 wiederholen.

