



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Grundlegende Empfehlungen von UNHCR zum Flüchtlingsschutz in Zeiten von COVID-19

1. Einleitung

Die weltweite COVID-19-Pandemie stellt auch in Deutschland größte Anforderungen an Staat und Gesellschaft.

Aufgrund seines Mandates möchte UNHCR den verantwortlichen Akteuren in Deutschland die nachfolgenden Hinweise und Empfehlungen zum Umgang mit den Herausforderungen geben, die durch die COVID-19-Pandemie verursacht werden. Diese Empfehlungen beruhen auf eigenen Erfahrungen von UNHCR in der Handhabung von Pandemien in Fluchtsituationen sowie guten Praktiken, die in den letzten Wochen und Monaten in Deutschland und anderen (europäischen) Ländern etabliert wurden.¹

In Deutschland sind auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene viele Anstrengungen unternommen worden, um mit der COVID-19-Pandemie und deren Auswirkungen umzugehen, bei gleichzeitiger Berücksichtigung der besonderen Situation von Asylsuchenden und Flüchtlingen.

Dadurch wird Deutschland internationalen, europäischen und nationalen Standards gerecht, gemäß derer Staaten erforderliche und angemessene Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergreifen, gleichzeitig jedoch den Anforderungen des Flüchtlingsschutzes entsprechen müssen.

Nach dem derzeitigen Sachstand werden nicht nur in den nächsten Wochen, sondern auch Monaten Maßnahmen im Hinblick auf die Verhinderung einer weiteren Ausbreitung von COVID-19 getroffen werden müssen. Die Pandemie hat darüber hinaus Folgen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, von denen auch Asylsuchende und Flüchtlinge besonders betroffen sein werden.

UNHCR Deutschland ist bereit, die verantwortlichen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure auf allen Ebenen bei der Umsetzung diesbezüglich erforderlicher Bemühungen und Handlungen zu unterstützen.

2. Sicherstellung des tatsächlichen Zugangs zum Schutzsystem

Vor dem Hintergrund, dass viele Länder Einreisesperren verhängt haben und auch an deutschen Grenzen vorübergehend Binnengrenzkontrollen durchgeführt werden, muss die besondere Situation von Personen berücksichtigt werden, die um Asyl nachsuchen.

¹ Allgemeine Empfehlungen von UNHCR an die Staaten sind z. B. verfügbar unter <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/75453> ("Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic")

Dabei gilt es auch zu bedenken, dass eine Schließung von Grenzen auch die öffentliche Gesundheit gefährden könnte, da diese zu einer vermehrten Einreise unter Umgehung der diesbezüglichen Voraussetzungen führen könnte.

Daher ist es wichtig, dass die Einreise für Asylsuchende auch bei Verlängerung der Binnengrenzkontrollen weiterhin möglich bleibt, während gleichzeitig dem Gesundheitsschutz durch medizinische Tests sowie gegebenenfalls erforderliche Quarantänemaßnahmen im Inland Rechnung getragen wird.

Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der Zugang zum Territorium für Schutzsuchende möglich bleibt und dem „Non-Refoulement“-Gebot hinreichend Rechnung getragen wird, während gleichzeitig öffentliche Gesundheitsrisiken minimiert werden.

3. Aufrechterhaltung von Registrierungs- und Dokumentationsmaßnahmen

Um nach der Ankunft von Asylsuchenden den effektiven Zugang zum Asylsystem weiterhin zu gewährleisten, einschließlich der Leistungen der Unterbringung und Gesundheitsversorgung, ist eine zügige Registrierung und Dokumentation von Asylsuchenden erforderlich, insbesondere auch die Ausstellung einer Aufenthaltsgestattung. Die diesbezüglichen Maßnahmen und Dienste müssen dabei in einer Weise erbracht werden, die den in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie erforderlichen Hygiene- und Schutzstandards entsprechen. Insbesondere der effektive Zugang zum Gesundheitssystem dient dabei auch dem Schutz der öffentlichen Gesundheit. Auch eine Verteilung der Asylsuchenden auf das Bundesgebiet erst nach negativer Testung auf COVID-19 bzw. einer 14-tägigen Quarantäne, während der bereits Zugang zu Leistungen besteht, dient dem öffentlichen Gesundheitsschutz.

4. Verhinderung der Ansteckung und Umgang mit Ansteckungsfällen in Aufnahmeeinrichtungen

a) Unterbringung

In Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sind ohne zusätzliche Hygiene- und Schutzmaßnahmen der präventive Ansatz der sozialen Distanzierung und Quarantäne sowie der kurative Ansatz der Isolation zum Teil nur schwer umzusetzen. Unterbringungssituationen müssen gezielt entzerrt werden, so dass alle erforderlichen Regelungen des Gesundheitsschutzes umgesetzt werden können. Ist dies nicht möglich, ist ein Verbleib in der Einrichtung nicht zu rechtfertigen und gegebenenfalls eine Beendigung der Wohnverpflichtung für die betroffenen Personen festzustellen.

Jede Einrichtung muss in Bezug auf bauliche und organisatorische Erfordernisse überprüft werden. Kann eine Sicherstellung des Gesundheitsschutzes weder durch bauliche Maßnahmen (wie z. B. die Einrichtung von Trennwänden oder zusätzliche Sanitäreinrichtungen), noch durch organisatorische Maßnahmen (wie z. B. die gestaffelte Nutzung von Gemeinschaftsräumen) erreicht werden, sollten anderweitig vorhandene Kapazitäten genutzt werden. Dies kann die Inbetriebnahme von derzeit inaktiven Einrichtungen sein oder die Anmietung von Jugendherbergen, Landschulheimen, Pensionen oder Hotels.

Um Personen mit einer vermuteten oder bestätigten Infektion schnell isolieren zu können, sollten Einrichtungen entsprechende Abteilungen einrichten, einschließlich separater Sanitäreinrichtungen, Küchen und Ruhemöglichkeiten sowie Zugang zu medizinischer Versorgung. Werden Verdachtsfälle oder Infektionen festgestellt, gilt es schnell zu handeln, um den Infektionsschutz für die übrigen Bewohner sicherzustellen und die Voraussetzungen für die Genesung der Infizierten zu schaffen.

Ein besonderes Augenmerk ist auf Personen zu richten, die durch eine Infektion in besonderem Maße gefährdet würden, wie z. B. ältere und vorerkrankte Menschen, die ggf. bereits präventiv in separaten Einrichtungen oder Einrichtungsteilen untergebracht werden sollten.

Darüber hinaus sollte darauf geachtet werden, dass Personen, die besonderen Unterstützungsbedarf haben (wie z. B. Menschen mit Behinderung, traumatisierte Menschen, LGBTI-Personen) Zugang zu erforderlichen Hilfsmaßnahmen erhalten. Unter Umständen ist eine zusätzliche psychosoziale Unterstützung zur Verfügung zu stellen, um etwa bei Maßnahmen der Separierung oder Isolierung dieser und anderer Personen einer Verschlechterung der individuellen Gesundheitssituation entgegenzuwirken.

Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Prävention von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt gelegt werden, die aufgrund der Ausnahmesituation, insbesondere Maßnahmen der Separierung und Isolation, verstärkt auftreten kann.

b) Bereitstellung von Informationen für Personen in Aufnahmeeinrichtungen

Die Bewohner von Aufnahmeeinrichtungen sollten umfassend über alle Aspekte von COVID-19 informiert werden. Die vermittelten Informationen sollten eine Unterrichtung und Erläuterung zu allen ergriffenen und gegebenenfalls künftig erforderlichen Maßnahmen enthalten. Nur so kann die Vorbeugung von Ansteckung und die Identifizierung und Handhabung von Verdachts- und Infektionsfällen unterstützt und der soziale Frieden in Einrichtungen gewahrt werden.

In Deutschland und anderen europäischen Staaten verfügbare Online-Formate (z. B. Hotlines, Apps und Plattformen) können in diesem Zusammenhang ebenfalls genutzt werden.

Die Erfahrung im In- und Ausland hat jedoch deutlich gezeigt, dass schriftliche Informationen, auch dann wenn sie in der jeweiligen Muttersprache verfasst sind, oft nicht ausreichen, um ein situationsangemessenes Informationsniveau sicherzustellen.

UNHCR erachtet es daher als besonders wichtig, dass Asylsuchende und Flüchtlinge zusätzlich mündliche Informationen sowie die Möglichkeit erhalten, fortwährend Fragen zu stellen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass vermittelte Informationen verstanden und das Verständnis für bzw. Vertrauen in ergriffene oder gegebenenfalls künftig erforderliche Maßnahmen gestärkt werden. Gleichzeitig kann so dem möglichen Zirkulieren falscher Informationen innerhalb oder zwischen verschiedenen Bewohnergruppen entgegengetreten werden. Eine COVID-19-Sprechstunde der Heimleitung oder nicht-staatlicher Akteure oder auch die Gründung bzw. Einbeziehung von Bewohnerräten kann dazu dienen, dem Informationsbedarf gerecht zu werden.

Informationen sollten aufeinander abgestimmt und laufend aktualisiert werden. Über Änderungen bereits ergriffener oder gegebenenfalls künftig erforderlicher Maßnahmen sollte kontinuierlich informiert werden. Bei Personen, die sich in Quarantäne befinden, bzw. vulnerablen Personen kann zusätzlicher, spezifischer Informationsbedarf entstehen.

UNHCR regt an, Internet- und WLAN-Kapazitäten in Einrichtungen zu stärken, um den Zugang zu Informationen zu gewährleisten. Dies unterstützt zudem die Kontaktaufnahme von Asylsuchenden mit Personen innerhalb und außerhalb der Einrichtung, und kann so der sozialen Isolation entgegenwirken.

Die Stärkung von Internet- und WLAN-Kapazitäten ist darüber hinaus im Hinblick auf den Zugang zu Schulung, Beratungs- und Bildungsangeboten von großer Bedeutung.

Sondersituation Ramadan

Asylsuchende muslimischen Glaubens sind aufgrund der ergriffenen oder zu ergreifenden Maßnahmen ggf. nicht in der Lage, Ramadan und Eid in der üblichen Weise zu feiern. Die WHO hat hierzu Empfehlungen für religiöse Führer und Glaubensgemeinschaften veröffentlicht. Diese beinhalten Hinweise zur Berücksichtigung von Erfordernissen der öffentlichen Gesundheit bei der Ausübung von Glaubensaktivitäten sowie alternative Praktiken (z. B. digitale Lösungen). Diese Empfehlungen können dabei helfen, entsprechende Maßnahmen auch in den Aufnahmeeinrichtungen zu etablieren.

Auch lokale muslimische Gemeinschaften können Ansprechpartner für Behörden und Betreiber von Unterkünften sein, wie mit dieser Sondersituation umgegangen werden kann, um sowohl dem Gesundheitsschutz als auch den religiösen Bedarfen von fastenden Gläubigen, aber auch von nicht fastender Personen, angemessen Rechnung zu tragen.

c) Bereitstellung von Informationen für Personen außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen

Auch bei asylsuchenden Personen und Flüchtlingen, die nicht in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind, sollte auf einen effektiven Zugang zu Informationen geachtet werden. Hierzu sind auch auf Länderebene entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, auch unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, einschließlich Migrantenorganisationen.

5. Maßnahmen zur Durchführung von Asylverfahren und Verhinderung von zusätzlichen Verfahrensrückständen

Die Erfordernisse des Infektionsschutzes beeinflussen auch die Organisation und Umsetzung des Asylverfahrens. Während eine kurzfristige Aussetzung von einzelnen Verfahrensschritten oder bestimmten Verfahren nachvollziehbar ist, sollten mittel- und längerfristig die Voraussetzungen für eine Durchführung des gesamten Asylverfahrens geschaffen werden. Diese sollten den Anforderungen eines fairen Verfahrens gerecht werden und gleichzeitig den Anforderungen des öffentlichen Gesundheitsschutzes Rechnung tragen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem Jahr 2015 und 2016 empfiehlt UNHCR, die Durchführung von Asylverfahren weitestgehend zu ermöglichen, um den frühzeitigen Schutz von Schutzberechtigten sicherzustellen und den Aufbau weiterer Verfahrensrückstände zu verhindern. Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass alle Verfahren den Qualitätsstandards entsprechen. Aufgrund der bereits gesammelten Erfahrungen empfiehlt UNHCR, von der Durchführung schriftlicher Verfahren ebenso wie von der Trennung anhörender und entscheidender Bundesamtsmitarbeitender abzusehen.

In jedem Fall könnte die derzeitige Situation, in der weniger Anhörungen durchgeführt werden, für qualitätssichernde Maßnahmen wie etwa weitere Online-Schulungen von Entscheidenden genutzt werden.

a) Anhörungen

Verfahrensschritte, in denen eine persönliche Begegnung zwischen Asylsuchenden und Behördenmitarbeitenden erforderlich ist, wie etwa Anhörungen, könnten unter Einhaltung einer Kontaktvermeidung (z. B. durch Glasabtrennungen) fortgeführt werden.

Anhörungen könnten, sofern diese Verfahren anderweitig längerfristig nicht durchführbar wären, auch per Videoübertragung erfolgen. Die Begleitung durch Rechtsanwälte oder Beiständen ist auch in diesen Fällen zu gewährleisten, falls dies von Antragstellenden gewünscht ist. Bei der Umsetzung von Video-Anhörungen ist jedoch zu beachten, dass die erforderlichen technischen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Des Weiteren können Video-Anhörungen für bestimmte Fallkonstellationen unter Umständen nicht geeignet sind, wie etwa bei traumatisierten oder minderjährigen Schutzsuchenden. Video-Anhörungen können darüber hinaus Auswirkungen auf die Beurteilung der Glaubhaftigkeit haben. Diese gegebenenfalls nachteiligen Umstände müssen auch im Rahmen der darauffolgenden Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

Bei Nichterscheinen zur Anhörung im Zuge der COVID-19-Pandemie sollte sorgfältig geprüft werden, ob es sich tatsächlich um eine schuldhafte Verletzung der Mitwirkungspflicht handelt und nicht vielmehr um eine Folge der schwierigen Gesamtsituation.

b) Beratung

Da derzeit kaum effektiver Zugang zu Asylverfahrensberatung, insbesondere zu qualifizierter Rechtsberatung, gegeben ist, sollte dies im Verfahren besondere Berücksichtigung finden. Der Informations- und Beratungsbedarf muss gegebenenfalls durch alternative Maßnahmen sichergestellt werden.

Bereits unter Normalbedingungen ist der Beratungsbedarf zum komplexen Asylverfahren sehr hoch. Über die Aussetzung sowie Änderungen in Verfahrensabläufen sollten Asylsuchende kontinuierlich und umfassend informiert werden. Nach Information des UNHCR führt das Aussetzen von Verfahrensschritten nicht zu einer Verminderung, sondern zu einem Anstieg des Beratungsbedarfes. Auch dies weist auf die Bedeutung einer schnellen Wiedereinsetzung von Beratungsaktivitäten des Bundesamtes und anderer Träger hin. Auch für die Beratung – sei es durch das Bundesamt oder unabhängige Dritte – sollte eine Nutzung von Video oder Telefon erwogen werden.

c) Entscheidungen

Eine längerfristige Aussetzung der Zustellung einer Vielzahl von Bescheiden entspricht auch nicht den Interessen der Schutzsuchenden. Diese haben ein berechtigtes Interesse, über die Entscheidung so schnell wie möglich zu erfahren, um die daraus folgenden Rechte wahrzunehmen. Andererseits widerspräche es auch den Grundsätzen eines fairen Verfahrens, wenn in einer Situation, in der unter anderem der Zugang zu Beratung und Rechtsvertretung tatsächlich signifikant beschränkt ist, gleichermaßen mit bestehenden Rechtsmittelfristen umgegangen würde. Aus Sicht von UNHCR könnte daher über entsprechende Anpassungen der Klagefristen erreicht werden, dass auch unter den derzeitigen Bedingungen hinreichender Rechtsschutz erlangt werden kann.

Im Falle negativer Entscheidungen sollten Ausreisefristen angepasst werden, falls die freiwillige Ausreise aus Gründen, die jenseits der Kontrolle des Ausreisepflichtigen liegen, nicht eingehalten werden können. Von der Verhängung einer Wiedereinreisesperre sollte in solchen Fällen abgesehen werden.

d) Rückstände

In Bezug auf die Aussetzung von Verfahrensschritten ist zu beachten, dass diese – trotz des gegenwärtigen Rückgangs von Anträgen – zu einem Anstieg der Rückstände führen wird. Eine solche Situation, sollte, auch vor dem Hintergrund der diesbezüglich erreichten Erfolge der vergangenen Jahre, vermieden werden. Daher wäre es aus Sicht von UNHCR sinnvoll, bereits jetzt die Handhabung der auflaufenden Rückstände zu planen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass es nach Aufhebung der Reisebeschränkungen nicht auszuschließen ist, dass es zu einem Anstieg der Neuankünfte kommen wird. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Priorisierung bestimmter Profile oder Fallkonstellationen zu erwägen.

e) Verwaltungsgerichte

Von den Verwaltungsgerichten sollte in Anbetracht der derzeitigen Hürden in Bezug auf den effektiven Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung ein flexibler Umgang mit Rechtsmittelfristen erwogen werden. Zeiten, in denen derzeit z.B. weniger mündliche Verhandlungen stattfinden können, könnten für zusätzliche (Online-)Schulungen sowie qualitätssichernde Maßnahmen genutzt werden.

UNHCR ist gerne bereit, bezüglich der in diesem Empfehlungspapier ausgeführten Punkte weitere Hinweise zu Beispielen und Erfahrungen aus anderen europäischen Staaten zu geben.