Anmerkungen von UNHCR zur Situation in Afghanistan
auf Anfrage des deutschen Bundesministerium des Innern
Dezember 2016

Grundsätzliche Anmerkungen

Nach Auffassung von UNHCR muss man bei einer Bewertung der gegenwärtigen Situation in Afghanistan sowie des Schutzbedarfes afghanischer Asylsuchender berücksichtigen, dass sich die Sicherheitslage seit Verfassen der UNHCR Richtlinien zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs afghanischer Asylsuchender (April 2016)[1], insgesamt nochmals deutlich verschlechtert hat.

Vor diesem Hintergrund ist die statistische Entwicklung der Entscheidungspraxis des Bundesamtes eher überraschend, auch wenn die Zahlen als solche keine qualitative Bewertung erlauben. So wurde in 2015 in fast 78% aller Entscheidungen in der Sache Schutz gewährt, wobei in fast 47 % aller Entscheidungen in der Sache die Antragsteller als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden. Dagegen betrug die Gesamtschutzquote in 2016 nur noch gut 60 %, wobei nur in gut 22 % der inhaltlichen Entscheidungen Flüchtlingsschutz gewährt wurde.

Mit Blick auf eine regionale Differenzierung der Betrachtung der Situation in Afghanistan, möchte UNHCR anmerken, dass UNHCR aufgrund der sich ständig ändernden Sicherheitslage bei der Feststellung internationalen Schutzbedarfes selbst keine Unterscheidung von „sicheren" und „unsicheren" Gebieten vornimmt. Für jede Entscheidung über den internationalen Schutzbedarf von Antragstellern aus Afghanistan ist es vor allem erforderlich, die Bedrohung unter Einbeziehung sämtlicher individueller Aspekte des Einzelfalls zu bewerten. Die Differenzierung ist also in erster Linie eine individuelle, welche die den Einzelfall betreffenden regionalen und lokalen Gegebenheiten berücksichtigt.

Dasselbe gilt auch hinsichtlich der Feststellung einer internen Schutzalternative. Ein pauschalierender Ansatz, der bestimmte Regionen hinsichtlich der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen, wie sie für den Flüchtlingsschutz oder den subsidiären Schutz relevant sind, als sichere und zumutbare interne Schutzalternative ansieht, ist nach Auffassung von UNHCR vor dem Hintergrund der aktuellen Situation in Afghanistan nicht möglich. Vielmehr ist stets eine sorgfältige Einzelfallprüfung erforderlich.

UNHCR möchte des Weiteren betonen, dass die Situation in Afghanistan volatil ist. Vor diesem Hintergrund ist zu unterstreichen, dass die Bewertung des Schutzbedarfs stets aufgrund aller zum Zeitpunkt der Entscheidung verfügbaren, neuesten Erkenntnisse erfolgen muss. Bei einem bereits länger zurückliegenden negativen Abschluss eines Asylverfahrens wird somit häufig Anlass bestehen, aufgrund der Veränderung der Faktenlage eine neue Ermittlung des Schutzbedarfs vorzunehmen.

Wie von UNHCR in den Richtlinien zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs afghanischer Asylsuchender vom April 2016 ausgeführt, ist es erforderlich, dass die internationalen Schutzbedürfnisse afghanischer Asylsuchender auf individueller Grundlage unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Antragstellers geprüft werden.

Im Hinblick auf die Prüfung des Flüchtlingsschutzes beschreiben die UNHCR-Richtlinien eine (nicht abschließende) Liste von Risikoprofilen, die sich auf ganz Afghanistan beziehen. Die Erfüllung der

[1] UNHCR-Richtlinien zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs afghanischer Asylsuchender, 19. April 2016, HCR/EG/AFG/16/02, abrufbar unter: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57b6bea84.

Kriterien eines der Risikoprofile führt dazu, dass die Anforderungen an die Glaubhaftmachung weiterer Aspekte geringer sind. Wenn ein afghanischer Antragsteller unter eines der Risikoprofile fällt, ist dennoch in jedem Einzelfall eine Prüfung durchzuführen, ob die betreffende Person internationalen Schutzes bedarf.

Außerdem geben die UNHCR-Richtlinien von 2016 Hinweise auf Faktoren, die bei der Feststellung, ob ein Antragsteller wegen der Bedrohung durch willkürliche Gewalt in der Herkunftsregion subsidiären Schutz erhalten sollte, zu berücksichtigen sind. Die Prüfung des Ausmaßes willkürlicher Gewalt in der Herkunftsregion muss zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz erfolgen. Während einige Gebieten in Afghanistan in einem solchen Ausmaß von willkürlicher Gewalt betroffen sein können, dass alle Zivilisten allein durch ihre Anwesenheit der Gefahr eines ernsthaften Schadens ausgesetzt sind, ist in Bezug auf andere Gegenden in Afghanistan die Anwendung der ‚sliding scale' erforderlich, wie sie durch den Europäischen Gerichtshof in der *Elgafaji*-Entscheidung[2] mit Bezugnahme auf die individuellen Merkmale des Antragstellers (Alter, Geschlecht, Gesundheit und andere) aufgestellt wurde. Unter Bezugnahme auf die Auslegung des Begriffs des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts durch den Europäischen Gerichtshof in der Entscheidung *Diakité*[3] ist UNHCR der Auffassung, dass das gesamte Staatsgebiet Afghanistans von einem innerstaatlichen bewaffneten Konflikt im Sinne des Art. 15 c der EU-Qualifikationsrichtlinie betroffen sind.

Hinsichtlich einer internen Schutzalternative ist in jedem Einzelfall eine individuelle Prüfung erforderlich.[4] UNHCR betont, dass eine interne Schutzalternative für den einzelnen Antragsteller relevant und zumutbar sein muss. Die ‚Relevanzprüfung' erfordert eine grundlegende Bewertung der Urheberschaft des Schadens und sollte umfassende Feststellungen zu der Frage beinhalten, ob im Neuansiedlungsgebiet das Risiko - beispielsweise einer Rekrutierung durch die Taliban - fortbesteht. Die Prüfung muss auch umfassen, ob infolge des Verlassens der Heimatregion ein neues Gefährdungsrisiko besteht, beispielsweise durch Vergeltungsmaßnahmen regierungsfeindlicher Gruppierungen oder Schlepper.

Im Hinblick auf die Prüfung der Zumutbarkeit einer Neuansiedlung wird in den UNHCR-Richtlinien betont, dass den Antragsteller keine ‚unzumutbaren Härten' treffen sollten, was die Sicherheit, die Achtung der Menschenrechte und die Möglichkeiten für das wirtschaftliche Überleben unter menschenwürdigen Bedingungen im vorgeschlagenen Neuansiedlungsgebiet anbelangt. Dazu sollten Punkte, wie beispielsweise Zugang zu einer Unterkunft, die Verfügbarkeit grundlegender Infrastruktur und Zugang zu grundlegender Versorgung wie Trinkwasser, sanitärer Infrastruktur, Gesundheitsversorgung und Bildung sowie Erwerbsmöglichkeiten zur Sicherung der Grundversorgung sorgfältig geprüft werden. Es bedeutet auch, nicht von interner Vertreibung bedroht zu sein.

UNHCR bleibt bei seiner Empfehlung, dass es ein starkes soziales Netzwerk im vorgeschlagenen Gebiet der Neuansiedlung geben muss, wenn die Zumutbarkeit einer Neuansiedlung bewertet werden soll. Die Zumutbarkeitsprüfung sollte eine Prüfung der persönlichen Umstände des Einzelfalls, gegebenenfalls der besondere Bedürfnisse und des Zugangs zu einer entsprechenden spezialisierten

---

[2] Urteil des Europäischen Gerichtshofes, Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, 17. Februar 2009, abrufbar unter: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=499aaee52&skip=0&query=elgafaji (auf Englisch) bzw. http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/dokumente/14960.pdf (auf Deutsch).

[3] Urteil des Europäischen Gerichtshofes, Aboubacar Diakité v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-285/12, 30. Januar 2914, abrufbar unter: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=52ea51f54&skip=0&query=diakite (auf Englisch) bzw. http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/dokumente/21476.pdf (auf Deutsch).

[4] Grundsätzliche Hinweise zur Anwendung einer internen Schutzalternative werden in den UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 4 gegeben, abrufbar unter: http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html (auf Englisch) bzw. http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51c98f2f4 (auf Deutsch); spezifische Hinweise zu Afghanistan finden sich in den UNHCR-Richtlinien zu Afghanistan vom April 2016 (S. 93-95)

Versorgung, sowie bereits erlittene Verfolgung oder Traumata umfassen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, was von UNHCR, UNICEF und verschiedenen anderen Organisationen im letzten Jahr durchgeführte Befragungen ergeben haben. Demnach haben viele der in Europa um Schutz ersuchenden afghanischen Antragsteller Missbrauch, physische und psychologische Traumata oder Gewalt während ihrer Reise erfahren, was sich negativ auf die Möglichkeiten, sich wieder ein Leben in Afghanistan aufzubauen, auswirken kann.

Neue Umstände seit der Veröffentlichung der UNHCR-Richtlinien im April 2016

UNHCR erhält seine in der Veröffentlichung der *UNHCR-Richtlinien zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs afghanischer Asylsuchender* vom April 2016 vorgenommene Bewertung der Risikoprofile aufrecht. Seit der Veröffentlichung dieser Richtlinien hat sich allerdings die Gesamtsicherheitslage in Afghanistan weiter rapide verschlechtert. Diese veränderte Tatsachengrundlage sollte bei der Prüfung der internationalen Schutzbedürftigkeit und der Prüfung der Möglichkeit der Rückkehr von abgelehnten Asylsuchenden in Übereinstimmung mit nationalen Gesetzen und Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention berücksichtigt werden.

Verschärfung des Konflikts: Im Laufe des Jahres 2016 hat sich der innerstaatliche bewaffnete Konflikt in Afghanistan weiter ausgebreitet und ist durch eine Fragmentierung und Stärkung der aufständischen Kräfte gekennzeichnet. Die Konfliktparteien ergreifen keine ausreichenden Maßnahmen, um Zusammenstöße und zivilen Opfer zu minimieren, wie es den Verpflichtungen des Humanitären Völkerrechts entspräche.[5] Der Konflikt ist charakterisiert durch immer wiederkehrende Konfrontationen und groß angelegten militärischen Operationen zwischen nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen und den afghanischen nationalen Verteidigungs- und Sicherheitskräften (ANDSF), durch den Konflikt zwischen verschiedenen nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen - insbesondere zwischen den Taliban und den neu auftretenden Gruppen, die mit ISIS verbunden sind - und Zusammenstößen zwischen verschiedenen Stämmen, oftmals stellvertretend für die Konfliktparteien. Darüber hinaus finden unvermindert gezielte Gewaltakte, Übergriffe und Einschüchterungen durch nicht-staatliche bewaffnete Gruppen gegen Einzelpersonen und Familien, die vermeintlich mit der Regierung verbunden sind, statt.

Daneben gibt es eine deutlich erkennbare Umstellung der Taktiken bei den Taliban vom herkömmlichen Guerillakrieg hin zu großangelegten Angriffen insbesondere in städtischen Gebieten, die Zivilisten in großem Maße gefährden. Solche Angriffe führen zu Fluchtbewegungen in erheblichem Umfang.

Anstieg an zivilen Opfern: In der ersten Jahreshälfte 2016 dokumentierte das Menschenrechts-Team der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) 1.601 zivile Tote und 3.565 verletzte Zivilpersonen.[6] Dies stellt einen Anstieg um weitere 4 Prozent gegenüber der absoluten Zahl von Opfern im Verhältnis zu den ersten sechs Monaten 2015 dar – und ist gleichzeitig die höchste Zahl an zivilen Opfern für einen Halbjahreszeitraum seit 2009. Bodenkämpfe verursachen die höchste Zahl an zivilen Opfern, gefolgt von komplexen Angriffen und Selbstmordanschlägen sowie improvisierten Sprengkörpern. Während regierungsfeindliche Kräfte weiter für die Mehrheit - 60 Prozent - der zivilen Opfer verantwortlich sind, gab es im Zeitraum Januar bis Juni 2016 auch einen Anstieg der Zahlen von Zivilisten, die durch regierungsnahe Kräfte getötet oder verletzt wurden. Während dieses Zeitraums dokumentierte UNAMA 1.180 zivile Opfer, die regierungsnahen Kräften zugerechnet wurden. Dies

[5] United Nations, The Situation in Afghanistan and its implications for International Peace and Security, Report of the Secretary-General, A/71/682-S/2016/1049, 13. Dezember 2016, abrufbar unter: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/1049 .

[6] UNAMA, Afghanistan, Protection of Civilians in Armed Conflict, Mid-Year Report, July 2016, abrufbar unter: http://www.refworld.org/docid/57977c584.html.

sind 23 Prozent der Gesamtzahl ziviler Opfer in diesem Jahr. Gleichzeitig bedeutet dies einen Anstieg um 47 Prozent im Vergleich zum selben Zeitraum des letzten Jahres. Zurückzuführen ist dieser Anstieg hauptsächlich auf Bodenkämpfe. Opfer explosiver Kampfmittelrückstände werden in besonderem Maße (zu 85 %) Kinder. Von UNAMA sind Berichte von Kindern dokumentiert, die beim Spiel mit Kampfmittelrückständen getötet oder verstümmelt wurden.

Rekordniveau von interner Flucht und Vertreibung durch bewaffnete Konflikte: Bis Mitte Dezember 2016 wurden mehr als 530.000 Personen neu durch Konflikte innerhalb Afghanistans in die Flucht getrieben. Diese Zahl überstieg somit die Zahl von 450.000 Personen, die im Jahr 2015 neu vertrieben wurden. Zudem kam sie zu der Zahl von Binnenvertriebenen hinzu, die schon vor längerer Zeit fliehen mussten und die geschätzt bei mehr als 1,2 Millionen insgesamt liegt.[7] Aus 31 der 34 Provinzen mussten Menschen im Jahre 2016 fliehen und in allen 34 Provinzen von Afghanistan waren Binnenvertriebene zu finden. Die internationale humanitäre Gemeinschaft schätzt, dass im kommenden Jahr, wenn bisherige Trends sich fortsetzen, bis zu 450.000 Personen neu in die Flucht getrieben werden könnten.

Rückkehr in großen Zahlen unter ungünstigen Bedingungen: Ungefähr 372.000 registrierte Flüchtlinge kehrten im Jahr 2016 mehrheitlich aus Pakistan nach Afghanistan zurück. Ausgelöst wurde diese Rückkehrbewegung durch eine Zunahme des Drucks auf afghanische Staatsangehörige von offizieller Seite und der einheimischen Bevölkerung in der zweiten Hälfte des Jahres 2016, unter anderem durch Drohungen, Erpressung, unrechtmäßiger Verhaftung und Inhaftierung.[8] Zusätzlich zu den registrierten Flüchtlingen kehrten 2016 ungefähr weitere 242.000 afghanische Staatsangehörige aus Pakistan nach Afghanistan in ähnliche Umstände zurück. Mehr als 420.000 Afghanen kehrten spontan aus dem Iran zurück oder wurden von dort abgeschoben.[9] Die ungeplante und plötzliche Abreise, insbesondere aus Pakistan, verschärfte das ohnehin hohe Niveau von Vulnerabilität. Viele Familien berichteten, dass sie Wertgegenstände für einen Bruchteil des eigentlichen Wertes verkauften, oder dass sie gezwungen wurden, materielle Güter, die sie über Jahrzehnte im Exil angesammelt hatten, aufzugeben. Die Krise, die durch diese Bevölkerungsbewegungen kurz vor dem erwarteten Wintereinbruch ausgelöst wurde, veranlasste den Humanitären Koordinator der Vereinten Nationen für Afghanistan, mit einem dringenden Hilfsappell an die Öffentlichkeit zu treten, um zusätzlich über 150 Millionen US-Dollar an humanitärer Hilfe für die Notversorgung von über einer Million zurückgekehrten Menschen zu fordern.[10] Wenn der aktuelle Trend sich fortsetzt, rechnet UNHCR mit bis zu 650.000 registrierten zurückkehrenden Flüchtlingen allein im Jahr 2017.

Gravierende Belastungen der existierenden Aufnahmekapazitäten und Infrastruktur: Der enorme Anstieg an Rückkehrern hat zu einer extremen Belastung der ohnehin bereits überstrapazierten Aufnahmekapazitäten in den wichtigsten Städten der Provinzen und Distrikte in Afghanistan geführt,

---

[7] UN Office for the coordination of Humanitarian Affairs, Afghanistan: Conflict Induced Displacements (as of December 2016), abrufbar unter: http://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-conflict-induced-displacements-18-december-2016 .

[8] Update on Return of Afghan Refugees from Pakistan, Update No. 8: 12 November – 19 November 2016, 19 November 2016, abrufbar unter: http://www.refworld.org/docid/58402e9f4.html

[9] IOM, Socio-Economic Survey of Undocumented Returnees, https://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/iom_afghanistan_socio-economic_survey_of_undocumented_returnees_2-26_november_2016.pdf , IOM, Return of Undocumented Afghans, Weekly Situation Report, 4-10 December 2016, https://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/iom_return_of_undocumented_afghans_weekly_situation_report_4-10_dec_2016.pdf.

[10] UNHCR, UNHCR's Repatriation of Afghan refugees from Pakistan Revised Supplementary Appeal - September–December 2016 (28 October 2016) , OCHA, Afghanistan Flash Appeal, One Million People on the Move covering Sept-Dec 2016, https://docs.unocha.org/sites/dms/Afghanistan/afg_2016_flash_appeal.pdf , UNOCHA, Afghanistan Humanitarian Bulletin, Issue 58, 1-30 November 2016.

da hierdurch viele Afghanen zu der großen Zahl der Binnenvertriebenen hinzukamen, die auf Grund des sich verschlechternden Konflikts nicht in ihre Herkunftsorte zurückkehren können.

Die Weltbank führte die gewaltigen Herausforderungen in Bezug auf die Sicherheit und Entwicklung als Hemmnisse für die Vertrauensbildung, Investitionen und Wachstum auf. Im Jahr 2015 wurde ein Wirtschaftswachstum von 0,8 Prozent verzeichnet und es wird für 2016 ein Wachstum von 1,2 Prozent prognostiziert. Diese Werte liegen weit unter dem erforderlichen Wert für ein Land mit stark ansteigenden Fertilitätsraten und einer massiven Zahlen an Rückkehrern.[11] Im Jahr 2017 werden die Wachstumsraten voraussichtlich nur einen nominellen Anstieg erfahren und im besten Fall 1,7 Prozent erreichen.

Aktualisierte Informationen zu den Herkunftsgebieten Bamyan, Panjshir, Kabul und Herat

Die folgenden, von der deutschen Bundesregierung angefragten, gebietsspezifischen und aktualisierten Berichte enthalten hauptsächlich Informationen, die UNHCR aufgrund eigener Beobachtungen der Schutzsituation im Rahmen neuer, konfliktbedingter Vertreibung sowie der registrierten Rückkehr von Flüchtlingen gesammelt hat. In diesem Zusammenhang ist es wichtig nochmals darauf hinzuweisen, dass UNHCR bei der Feststellung internationalen Schutzbedarfs keine Unterscheidung zwischen „sicheren" oder „unsicheren" Gebieten in Afghanistan vornimmt, da die Sicherheitssituation sich ständig verändert. UNHCR ist der Auffassung, dass eine umfassende Einzelfallprüfung erforderlich ist, um die humanitären Auswirkungen dieser sich verändernden Sicherheitssituation auf die Zivilbevölkerung berücksichtigen zu können.

Im Rahmen der Arbeit zum Schutz von Binnenvertriebenen beobachten UNHCR und humanitäre Partnerorganisationen neue Bevölkerungsbewegungen, um den Unterstützungs- und Schutzbedarf zu identifizieren. Informationen zu Fragen des Schutzes werden größtenteils über Interviews mit wichtigen Informanten sowie im Rahmen von Fokusgruppendiskussionen mit Vertretern von neu vertriebenen Bevölkerungsgruppen gewonnen. Nach den bis Mitte Dezember 2016 vorliegenden Daten finden in den Gebieten der Provinzen Bamyan und Panjshir derzeit grundsätzlich keine bewaffneten Konflikte statt, die konfliktbezogenen Binnenvertreibung verursachen. Von dem (jüngsten) Anstieg der Rückkehrbewegungen in der zweiten Jahreshälfte 2016 waren diese Gebiete nur nominal betroffen. Im Gegensatz dazu sind Kabul sowie andere Provinzen in den nördlichen, nordöstlichen und östlichen Regionen von Afghanistan in starkem Maße von der plötzlichen Ankunft von ca. 625.000 Rückkehrern aus Pakistan in den letzten vier Monaten betroffen. Die negativen Auswirkungen auf die lokalen Märkte, Unterbringungsmöglichkeiten, den Zugang zu Land sowie zu Möglichkeiten der Existenzsicherung sind beträchtlich. Mit Unterstützung von Akteuren der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit und unter direkter Beteiligung von H.E. Präsident Ashraf Ghani koordiniert die Regierung derzeit praktikable Lösungen, um zu verhindern, dass sich die Situation zu einer schwerwiegenden humanitären Krise entwickelt, falls ihr nicht mit kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen begegnet wird. Gleichwohl ist der auf der Regierung und darüber hinaus auf den Akteuren der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit lastende Druck enorm und die Situation bleibt extrem fragil.

Die folgenden Aktualisierungen zu den vier spezifischen Provinzen sind keinesfalls vollständig und sollen nur der Information dienen. Sie stellen keine abschließenden Bewertungen für die Prüfung von Einzelfällen dar:

Bamyan hat im Laufe des Jahres 2016 einige binnenvertriebenen Familien aufgenommen, die aus den erheblich vom Konflikt betroffenen Provinzen und Distrikten der nördlichen und nordöstlichen Region

[11] The World Bank, Overview, abrufbar unter: http://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview (last updated 2 November 2016).

stammen (z.B. Baghlan, Danda-e-Ghori Distrikt). Hierbei handelt es sich ausschließlich um Familien, die der ethnischen Gruppe der Hazara angehören und die auf Grund ihrer ethnischen bzw. Stammeszugehörigkeit und der damit oft verbundenen Unterstützung in Bamyan Zuflucht finden konnten. Berichten zufolge wurden im benachbarten Baghlan im Herbst Dörfer von Hazara im Rahmen der Taliban-Aufstände gegen regierungsnahe Kräfte angegriffen. Die Vertreibung von Hazara aus Baghlan erfolgte (auch) in Richtung der Provinz Balkh (und Mazar-i-Sharif). Teile der Provinz Bamyan, einschließlich der nordöstlichen Distrikte Shibear, Sayghan und Kahmard, werden von der internationalen Gemeinschaft wegen des sporadischen Eindringens regierungsfeindlicher Kräfte als besonders gefährdet angesehen.

Von der vergleichsweise ruhigeren Situation in der Provinz Bamyan – und ganz generell im zentralen Hochland – sollte nicht auf die Abwesenheit der glaubhaften Gefahr eines ernsthaften Schadens geschlossen werden. Das Phänomen der Abwanderung der Jugend aus der zentralen Hochland-Region setzt sich unvermindert fort. Es wird verursacht durch ein komplexes Zusammenspiel von Faktoren, einschließlich der wachsenden Angst vor extremistischen Gruppen (z.B. ISIS, regierungsfeindlichen Kräften), Hardlinern in der Region, dem akuten Ausmaß an Armut, der nur schleppenden Entwicklung, dem Mangel an Erwerbsmöglichkeiten, einer instabilen politischen Situation, Marginalisierung und vermeintlichen bzw. tatsächlichen gezielten Angriffe auf Hazara, die getötet oder entführt werden (z.B. in Ghor und Kabul im Jahr 2016, in Zabul und Balkh im Jahre 2015). Die tödlichen Angriffe bei einer Kundgebung in Kabul am 23. Juli 2016 forderten 80 Todesopfer und haben innerhalb der Bevölkerungsgruppe der Hazara die Sorge um ihre Sicherheit weiter erhöht, insbesondere mit Blick auf die wahrgenommene Unfähigkeit der Regierung, sie ausreichend schützen zu können. Darüber hinaus hat die wahrscheinliche Verlegung des Turkmenistan-Usbekistan-Tadschikistan-Afghanistan-Pakistan (TUTAP) - Elektrizitätsprojekts in der Gegend von Bamyan geopolitische sowie ethnische Spannungen zwischen der Gruppe der Hazara und anderen, zahlenmäßig größeren ethnischen Gruppen erneut entfacht.

Schließlich ist hervorzuheben, dass die Bewegungsfreiheit innerhalb und außerhalb des zentralen Hochlands durch gezielte Angriffe auf Hazara durch regierungsfeindliche Kräfte (AGEs) und ISIS entlang der Hauptverkehrsstraßen massiv beeinträchtigt worden ist. Das hat zu einer weiteren relativen wirtschaftlichen Isolierung des zentralen Hochlands geführt und erklärt zum Teil die mangelnde Entwicklung. Es gibt zwei Hauptrouten, die von Kabul nach Bamyan führen, die beide in den letzten Jahren als unsicher angesehen worden sind. Die Route aus dem Ghorband-Tal (Parwan Provinz) ist zudem bekanntermaßen von regierungsfeindlichen Kräften infiltriert, während die Route aus Maidan Wardak für die meiste Zeit des Jahres ebenso als unsicher eingestuft wurde.

Auch die Provinz Panjshir wird größtenteils als Provinz angesehen, in der derzeit keine bewaffneten Konflikte stattfinden, die Binnenvertriebene auf Grund von Konflikt verursachen. Die interne Flucht aus dieser Provinz ist eher auf Naturkatastrophen, insbesondere Lawinen und Erdrutsche, zurückzuführen. Allerdings beherbergt Panjshir eine gewisse Zahl von binnenvertriebenen Familien (83 Familien, weniger als 500 Personen), die hauptsächlich aus den Nachbarprovinzen der östlichen und nord-östlichen Region (Nuristan, Laghman, Badakhshan, Baghlan) stammen und vor gezielten Angriffen durch nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen (NSAGs) oder vor allgemeiner Instabilität, die die Provinz Baghlan in diesem Jahr betraf, geflohen sind. UNHCR unterhält in Panjshir keine permanente Vertretung, unternimmt jedoch regelmäßige Reisen ausschließlich zu dem Zweck, die Situation von Binnenvertriebenen zu beobachten.

Die Zahl der Selbstmordanschläge in Kabul hat im Laufe des Jahres zugenommen. Sie sind außerdem komplexer geworden und führen zu einer höheren Zahl an Todesopfern als die sporadischen Zusammenstöße in anderen Teilen des Landes.[12]

Außerdem ist Kabul massiv vom starken Anstieg der Zahl der Rückkehrer aus Pakistan betroffen, mit fast einem Viertel der 55.000 registrierten zurückkehrenden Familien und einem ähnlichen Anteil an nicht dokumentierten Rückkehrern aus Pakistan, die sich in den überfüllten informellen Siedlungen in Kabul niedergelassen haben. Angesichts des ausführlich dokumentierten Rückgangs der wirtschaftlichen Entwicklung in Kabul als Folge des massiven Abzugs der internationalen Streitkräfte im Jahr 2014 ist die Aufnahmekapazität der Stadt aufgrund begrenzter Möglichkeiten der Existenzsicherung, Marktliquidität, der fehlenden Verfügbarkeit angemessener Unterbringung sowie des mangelnden Zugangs zu grundlegenden Versorgungsleistungen, insbesondere im Gesundheits- und Bildungswesen, äußerst eingeschränkt.

Kabul ist zudem traditionell ein Zufluchtsgebiet der vom Konflikt betroffenen Binnenvertriebenen aus der Zentral-Region und anderswo (insbesondere auch aus der östlichen Region des Landes und aus Kunduz). Im Jahr 2016 haben sich Primär - und Sekundärfluchtbewegungen (2.349 Familien bzw. etwa 15.500 überprüfte Personen) aus der östlichen Region weiter fortgesetzt, insbesondere aus Kot, Achin, dem Deh Bala Distrikt der Nangarhar Provinz. Dies sind Distrikte, die von den Auseinandersetzungen zwischen den Taliban und mit ISIS verbundenen Gruppen sowie von großangelegten Militäroperationen der afghanischen nationalen Verteidigungs- und Sicherheitskräften (ANDSF) und der internationalen Streitkräfte betroffen sind. Aus den Beobachtungen von UNHCR geht hervor, dass binnenvertriebene Familien sich oft deshalb in Kabul niederlassen, weil sie dort auch familiäre Verbindungen haben, im Gegensatz zu Jalalabad, wo viele andere binnenvertriebene Familien aus den gleichen Provinzen Sicherheit gesucht haben.

Darüber hinaus führte eine zweite Fluchtwelle aus Kunduz - als Folge der temporären Übernahme von Kunduz durch nicht-staatliche bewaffnete Gruppen im Oktober 2016 - zu neuerlichen Ankünften von Binnenvertriebenen in Kabul. Die Profile der vertriebenen Familien bestehen aus einer Mischung aus Staatsbediensteten mit guten Verbindungen in die Hauptstadt und anderen Familien, die kaum eine andere Wahl hatten, als in südlicher Richtung vor den Kämpfen zu fliehen. Baghlan blieb im Jahr 2016 weiterhin zu instabil, um Sicherheit für Binnenvertriebene zu bieten. Daher flohen diese nach Kabul, wo sich Familien temporär auch in Lagern niederließen. Diese Binnenflucht geschah in einem kurzen Zyklus und die Mehrheit der Familien ist wahrscheinlich bereits wieder nach Kunduz zurückgekehrt, nachdem von den Behörden im Oktober und November gezielt Druck ausgeübt wurde, staatlich geförderte Rückkehrprogramme wahrzunehmen. Dies geschah allerdings unter Umständen, in denen die Freiwilligkeit der Rückkehr zumindest in einigen Fällen stark bezweifelt werden kann.

Die Wohnraumsituation sowie der Dienstleistungsbereich in Kabul sind aufgrund der seit Jahren andauernden Primär - und Sekundärfluchtbewegungen im Land, die in Verbindung mit einer natürlichen (nicht konfliktbedingten) Landflucht und Urbanisierung zu Massenbewegungen in Richtung der Stadt geführt hat, extrem angespannt. Im Jahr 2016 wurde die Situation durch den Umstand, dass mehr als 25 Prozent der Gesamtzahl der aus Pakistan zurückgekehrten Afghanen nach Kabul gezogen ist, weiter erschwert. Diese Umstände haben unmittelbare Auswirkungen auf die Prüfung, ob Kabul als interne Schutzalternative vorgeschlagen werden kann, insbesondere mit Blick auf eine Analyse der Zumutbarkeit. Die in den UNHCR-Richtlinien vom April 2016 dargestellten

[12] UNAMA, Afghanistan. Human Rights and Protection of Civilians in Armed Conflict. Special Report on the Attack on a Peaceful Demonstration in Kabul, 23 July 2016, http://unama.unmissions.org/sites/default/files/23_july_suicide_attack_against_peaceful_demonstration_-_18_oct_2016.pdf

Erwägungen bleiben für die Bewertung des Vorhandenseins einer internen Schutzalternative in Kabul bestehen. Die Verfügbarkeit einer internen Schutzalternative im Umfeld eines dramatisch verschärften Wettbewerbs um den Zugang zu knappen Ressourcen muss unter Berücksichtigung der besonderen Umstände jedes einzelnen Antragstellers von Fall zu Fall geprüft werden.

Die Provinz Herat war in starkem Maße vom andauernden Konflikt in Afghanistan betroffen, einerseits als Quelle konfliktbedingter Binnenflucht als auch als ein Gebiet, in der sich eine große Zahl von Binnenvertriebenen (2.953 neu vertriebene Familien bzw. 20.272 geprüfte Personen) aufhält.

Binnenvertriebene aus der Provinz Herat stammen aus dem entlegenen und instabilen Distrikt Shindand im südlichen Teil der Provinz, in denen interne Kämpfe innerhalb der Taliban, mit Stammeselementen und ein komplexer Stellvertreterkrieg seit einiger Zeit andauern. Dies hat zu regelmäßigen Fluchtbewegungen in Richtung Herat und der benachbarten semi-urbanen Distrikte geführt.[13] Weitere dokumentierte Herkunftsregionen sind die nördlichen Distrikte Bala Buluk, Kusch und Kusch-e-Kona, die von wiederholten Offensiven der Aufständischen betroffen waren.

In Bezug auf Binnenvertriebene, die sich in Herat befinden, gleichen die Muster der internen Flucht im Jahr 2016 weitgehend denen der Vorjahre: Es gab neue Binnenvertriebene aus der Provinz Badghis, die durch Instabilität und schwere Kämpfe zwischen afghanischen nationalen Verteidigungs- und Sicherheitskräften und regierungsfeindlichen Kräften sowie durch Stammeskonflikte gekennzeichnet ist. Binnenvertriebene, insbesondere Paschtunen, kamen aus Faryab nach Herat, um so vor der komplexen Dynamik der Konflikte sowie vor ethnischer Verfolgung zu fliehen.

Im Jahr 2016 haben zwei weitere Aspekte den Zuzug von Binnenvertriebenen in Herat beeinflusst. Einerseits ist dies der verstärkte Konflikt in Lashkargah sowie den umliegenden Distrikten, der dazu geführt hat, dass die Provinz Herat im Gegensatz zu Kandahar erstmals Ziel für Binnenvertriebene aus Helmand wurde. Die verlängerte Schließung der Straße zwischen Lashkargah und Kandahar hat zu dieser Fluchtbewegung beigetragen. Andererseits fand die zweite neue Fluchtbewegung nach Herat im Jahr 2016 ihre Ursache in dem Mitte Oktober plötzlich auftretenden Konflikt in den semi-urbanen sowie umliegenden Gegenden von Farah. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass viele der Binnnenvertriebenen nach Farah zurückgekehrt sind, nachdem Regierungstruppen die Kontrolle zurückgewonnen haben.

Wie in Kabul hat die Situation der Binnenflucht in Herat eine historische Komponente. Mehrere tausend Familien, die im Rahmen des Bürgerkrieges sowie nach 2008 - insbesondere aus den Provinzen der nördlichen und westlichen Regionen (Faryab, Badghis, Ghor) - vertrieben wurden, befinden sich seit langem in der Situation als Binnenvertriebene, oftmals ohne gesicherten Besitz und mit prekärem Zugang zu Leistungen. Vor kurzem initiierte Maßnahmen, die darauf abzielten, dauerhafte Lösungen zur lokalen Integration oder Neuansiedlung zu unterstützen, haben zu einigen positiven Ergebnissen geführt, teilweise aufgrund der Bereitschaft seitens der Behörden und der guten Zusammenarbeit der Institutionen sowie aufgrund von Investitionen. Dennoch wurde eine nachhaltige Integration nicht erreicht und es werden weitere Investitionen, insbesondere in den Bereichen Unterkunft, Infrastruktur, grundlegenden Dienste und Möglichkeiten der Existenzsicherung in den Gebieten der Neuansiedlung um die Provinzhauptstadt herum erforderlich sein. Dauerhafte Migranten, Binnenvertriebene und Rückkehrer aus anderen Provinzen sind in Bezug auf eine langfristige Integration in der Provinz, insbesondere in der Stadt Herat, mit erheblicher politischer Opposition und allgemeinen Ressentiments konfrontiert. Jedes Erwägen einer internen

[13] Afghanistan Analysts Network, Under the mountain: A pre-emptive Taleban spring offensive in Shindand, abrufbar: https://www.afghanistan-analysts.org/under-the-mountain-a-pre-emptive-taleban-spring-offensive-in-shindand/

Schutzalternative in Herat erfordert daher eine gründliche Prüfung der besonderen Umstände jeder einzelnen Person.

Bundesministerium
des Innern

Dr. Thomas de Maizière
Bundesminister des Innern
Mitglied des Deutschen Bundestages

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 140, 10557 Berlin
POSTANSCHRIFT 11014 Berlin

TEL +49 (0)30 18 681-11000
FAX +49 (0)30 18 681-11014
E-MAIL Minister@bmi.bund.de
INTERNET www.bmi.bund.de

DATUM Berlin, den 9. Januar 2017

An die
Innenminister und -senatoren der Länder

Per E-Mail

Sehr geehrte Kollegen,

zunächst übersende ich Ihnen die besten Wünsche zum neuen Jahr.

Bei der IMK am 29./30. November 2016 hatte ich Ihnen im Rahmen der Diskussion der aktuellen Sicherheitslage in Afghanistan und einer einheitlichen Verfahrenspraxis bei der Rückführung durch die Länder zugesagt, zur Situation in Afghanistan auch schriftlich Stellung zu nehmen und hierfür eigens eingeholte aktuelle Einschätzungen des UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) mit zu berücksichtigen. Auch mit Blick auf diverse Nachfragen hierzu möchte ich dieser Zusage hiermit gerne nachkommen.

Mittlerweile hat am 14./15. Dezember 2016 der erste Rückführungsflug auf der Grundlage der Gemeinsamen Erklärung zwischen Deutschland und Afghanistan über die Zusammenarbeit im Bereich der Migration vom 2. Oktober 2016 stattgefunden. Mit dieser Maßnahme sind 34 ausreisepflichtige afghanische Staatsangehörige sicher und planmäßig in ihr Heimatland zurückgebracht worden. Sechs Länder haben sich an dieser Rückführungsaktion beteiligt (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland).

Zuvor hatten bereits Schweden und Norwegen am 13. Dezember 2016 insgesamt 27 afghanische Staatsangehörige per Charter- und Linienflügen nach Kabul zurückgeführt. Die Niederlande folgten am 15. Dezember 2016 mit einer weiteren Rückführungsaktion. Alle diese Maßnahmen erfolgten ebenfalls ohne Probleme.

Spätestens seit dem verheerenden und menschenverachtenden Anschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt am 19. Dezember 2016, bei dem zwölf Menschen ihr Leben verloren haben, steht die Abschiebepraxis in unserem Land insgesamt auf dem Prüfstand. Grundsätzlich bin ich davon überzeugt, dass wir Rückführungsmaßnahmen weiterhin verantwortungsvoll und behutsam, aber ebenso bestimmt und in Zukunft deutlich konsequenter durchführen und fortsetzen müssen, als das bisher der Fall war.

Mit der afghanischen Regierung besteht Einigkeit, mehr ausreisepflichtige afghanische Staatsangehörige in ihre Heimat zurückzuführen. Mit der Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärung zwischen Deutschland und Afghanistan sowie der im Wesentlichen inhaltsgleichen Erklärung zwischen der EU und Afghanistan am 2. Oktober 2016 hat die afghanische Regierung ihre Bereitschaft zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit bei der Rückkehr ausreisepflichtiger Personen deutlich zum Ausdruck gebracht.

Einer solchen Intensivierung der Rückführung steht die allgemeine Bewertung der gegenwärtigen Sicherheitslage in Afghanistan nicht entgegen. Unsere geltende Beschlusslage in der IMK ist, dass „die Sicherheitslage in Afghanistan in einigen Regionen eine Rückkehr ausreisepflichtiger afghanischer Staatsangehöriger grundsätzlich erlaubt" und „dass Rückführungen in diese sicheren Regionen Afghanistans dann möglich sind, wenn nicht im Einzelfall tatsächliche Anhaltspunkte dagegen sprechen".

Eine umfassende und erschöpfende Bewertung der Sicherheitslage für die afghanische Zivilbevölkerung im Sinne einer Garantieerklärung mit Blick auf alle ausreisepflichtigen Afghanen in der EU ist weder nach dem aktuellen Asyllagebericht des Auswärtigen Amtes (AA) vom 19. Oktober 2016 noch nach anderen Berichten möglich oder realistisch. Den BAMF-Entscheidungen über Asylanträge von afghanischen Staatsangehörigen liegen die BAMF-internen Herkunftsländer-Leitsätze Afghanistan zugrunde, in die insbesondere auch die Asyllageberichte des AA zur Sicherheitslage Afghanistans einfließen. Nach dem aktuellen Asyllagebericht vom 19. Oktober 2016 bleibt die Sicherheitslage in Afghanistan insgesamt volatil und weist starke regionale Unterschiede auf. Die als „Vertraulich - Nur für den Dienstgebrauch" eingestuften Asyllageberichte des AA können Sie beim BAMF abrufen.

Die Sicherheitslage in Afghanistan kann jedenfalls nicht als allgemein unsicher bezeichnet werden. Es gibt Provinzen und Distrikte, in denen die Lage vergleichsweise sicher und stabil ist. Die afghanischen Sicherheitskräfte sind weiterhin in der Lage, in den meisten urbanen Zentren – darunter fallen die Hauptstadt Kabul sowie die Mehrzahl der 33 weiteren Provinzhauptstädte – die Kontrolle auszuüben. Es gibt verschiedene Gebiete in Afghanistan – dazu gehören z. B. Kabul, Herat, Bamiyan und Panjshir – in denen die Sicherheitslage ausreichend kontrollierbar ist.

Davon geht auch der IOM-Generaldirektor Swing aus, der im Dezember 2016 auch presseöffentlich erklärte, dass Afghanistan vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit über 3.200 freiwilligen Rückkehrern im Jahr 2016 in einigen Regionen ausreichend sicher ist. Eine Nachfrage bei IOM hat im Übrigen ergeben, dass sich IOM für die Sicherheitslage in den einzelnen Provinzen Afghanistans auf Analysen von Regierungsorganisationen stützt.

Auch nach Einschätzung des UNHCR weist die Sicherheitslage in Afghanistan deutliche regionale Unterschiede auf. Auf neuerliche Anfrage hat UNHCR mitgeteilt, dass er an den in seiner Veröffentlichung der UNHCR-Richtlinien zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs afghanischer Asylsuchender vom 19. April 2016 vorgenommenen Bewertung der Risikoprofile weiterhin festhält. UNHCR sieht eine Verschlechterung der Sicherheitslage im vergangenen Jahr und betont, dass die Situation volatil ist. Deswegen sei hinsichtlich der Feststellung einer internen Schutzalternative stets eine sorgfältige Einzelfallprüfung erforderlich. In den Provinzen Bamiyan und Panjshir würden derzeit grundsätzlich keine bewaffneten Konflikte stattfinden, die eine konfliktbezogene Binnenvertreibung verursachen.

Den Bedenken des UNHCR wird vor allem dadurch Rechnung getragen, dass im Rahmen des Asylverfahrens in jedem Einzelfall Schutzansprüche und zielstaatsbezogene Abschiebehindernisse geprüft werden. Die Gesamtschutzquote in 2016 für Afghanistan betrug 56% und verdeutlicht damit, dass es in vielen Fällen tatsächlich eines Schutzes bedarf. In den anderen Fällen jedoch, die auch nach einem Gerichtsverfahren abgelehnt werden, ist es entscheidend, dass wir zu einer Aufenthaltsbeendigung kommen, vorzugsweise durch freiwillige Rückkehr, nötigenfalls aber auch durch Rückführungen.

Wichtig erscheint mir dabei vor allem, dass gewährleistet und sichergestellt ist, dass die nach Afghanistan zurückgeführten Personen bei ihrer Ankunft angemessen empfangen, aufgenommen und versorgt werden, dass sie ihren gewünschten Zielort innerhalb Afghanistans erreichen können.

Hierzu kann ich Ihnen mitteilen, dass die im Dezember 2016 von Deutschland nach Afghanistan zurückgeführten Personen bei ihrer Ankunft in Kabul vom afghanischen Flüchtlingsministerium, von IOM-Mitarbeitern, von der gemeinnützigen humanitären Organisation für psychosoziale Betreuung (IPSO) und von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Deutschen Botschaft und der Bundespolizei vor Ort in Empfang genommen und versorgt worden sind. Diese Betreuung wird für alle Rückführungsaktionen nach Afghanistan sichergestellt werden.

Darüber hinaus ist geplant, den rückzuführenden Personen, soweit gewünscht und realisierbar, auch Anschlussflüge zum Zielort innerhalb Afghanistans anzubieten. Auch die Einrichtung eines Informationsbüros in Afghanistan als Beratungsstelle für afghanische Rückkehrer und Ansprechstelle für deutsche Behörden, die sich mit der Rückkehr und Rückführung von afghanischen Staatsangehörigen befassen, ist Teil der Planungen. Hierfür ist aber zunächst eine Pilotphase bei den Rückführungsmaßnahmen nach Afghanistan nötig, um zunächst die tatsächliche Nachfrage zu ermitteln und Erfahrungen zu sammeln. Erst dann können weitere Unterstützungsmaßnahmen passgenau entwickelt werden.

Neben zahlreichen Initiativen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr – wie dem neuen Anreizprogramm „Starthilfe Plus" – prüft der Bund derzeit auch, inwiefern zwangsweise zurückgeführte Personen zukünftig mit Reintegrationsmaßnahmen vor Ort noch besser bei ihrer Wiedereingliederung im Herkunftsland unterstützt werden können. Aktuell besteht auch für rückgeführte Personen die Möglichkeit, im Rahmen des europäischen Programms ERIN (European Reintegration Instrument Network) Reintegrationshilfen bis zu 700,- EUR zu beantragen.

Mit freundlichen Grüßen