

Beitrag aus dem Asylmagazin 5/2021, S. 152–158

Muzaffer Öztürkyilmaz

Förderung nur bei Abgabe eines »Schweigegelübdes«?

Wie ein gescheitertes Gesetz gegen NGO-Aktivitäten
durch den AMIF wiederbelebt werden soll

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Mai 2021. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 65 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



Förderung nur bei Abgabe eines »Schweigegelübdes«?

Wie ein gescheitertes Gesetz gegen NGO-Aktivitäten durch den AMIF wiederbelebt werden soll

Inhalt

- I. Einleitung
- II. § 97a AufenthG – der Versuch, die Weitergabe von Informationen zu kriminalisieren
- III. Der Umweg über das Geld – Förderbeschränkungen beim AMIF
 1. Das AMIF-»Schweigegelübde«
 - 1.1. Fehlende Genehmigung der Förderbeschränkung durch die EU-Kommission
 - 1.2. Unvereinbarkeit des »Schweigegelübdes« mit dem Unionsrecht
 - 1.3. Unbestimmtheit und Unverhältnismäßigkeit der Förderbeschränkung
 - 1.4. Unvereinbarkeit mit nationalem Förderrecht
 - 1.5. Möglicher Rechtsschutz gegen das »Schweigegelübde«
 2. Fördermittel für Asylverfahrensberatung gestrichen
- IV. Fazit: Politisches Engagement verhindert, Finanzquellen trockengelegt

I. Einleitung

Nachdem das Bundesinnenministerium bzw. Teile der CDU/CSU damit gescheitert sind, das Mitteilen und Veröffentlichen von Abschiebungs- und Botschaftsvorführungsterminen durch NGOs per Gesetz zu kriminalisieren, versuchen sie, ihre Agenda nunmehr über das Förderrecht durchzusetzen. Dabei erlegen sie den Organisationen im Rahmen der aktuellen AMIF-Förderung ein rechtswidriges »Schweigegelübde« auf und streichen ihnen die Gelder für die Asylverfahrensberatung. Der Beitrag zeichnet die Ereignisse nach und bewertet sie.

Das Märchen von der »Anti-Abschiebe-Industrie«, welches zu dem Versuch führte, das Engagement der Zivilgesellschaft für Geflüchtete zu kriminalisieren, entstand allein durch die Äußerungen einiger CSU-Politiker. Im Mai 2018 beklagte CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt mit Blick auf NGOs und Rechtsanwält*innen eine »aggressive Anti-Abschiebe-Industrie«, die gegen den gesellschaftlichen Frieden arbeite.¹ Zuspruch bekam Dobrindt umgehend von seinem Parteikollegen, dem bayerischen Innenminister Joachim Hermann. Die-

sen störte insbesondere, dass der Bayerische »Flüchtlingsrat [...] ständig alles, was der Freistaat Bayern tut, kritisiert.« Er unterstellte dieser und anderen Organisationen, Abschiebungen »planmäßig« zu hintertreiben und »Personen offensichtlich auch beim Untertauchen« zu helfen.² Der Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Hans-Eckhard Sommer, der privat als Kommunalpolitiker für die CSU aktiv ist, warf den Landesflüchtlingsräten ebenfalls vor, »den Staat bei Abschiebungen zu behindern« und sprach sich dafür aus, die Verbreitung von Abschiebungsterminen »mit den Mitteln des Strafrechts« zu ahnden.³

Der innenpolitische Sprecher der Unionsfraktion im Bundestag, Mathias Middelberg (CDU), wiederum forderte, staatliche Unterstützungen zu streichen, »wenn es [...] belastbare Belege gibt, dass eine Initiative Abschiebungen be- oder verhindert.«⁴ Thorsten Frei (CDU), Unionsfraktionsvize, verlangte, insbesondere die Arbeit der Flüchtlingsräte kritisch zu hinterfragen, da diese »in fast allen Bundesländern [...] finanzielle Mittel für ihre Projektarbeit vom jeweiligen Land, weit überwiegend auch vom Bund und auch von der EU« erhalten würden.⁵

Die Vorstellung, dass NGOs und Rechtsanwält*innen Abschiebungen im großen Maßstab verhindern, hält sich bis heute hartnäckig, obwohl es keine Belege dafür gibt: So teilte die Bundesregierung im Frühjahr 2019 Zahlen zu gescheiterten Abschiebungsmaßnahmen mit, die keinerlei Zusammenhang zwischen dem Abbruch von Abschiebungen und dem Engagement von Unterstützer*innen erkennen lassen. Demzufolge scheiterten Abschiebungen in der überwältigenden Mehrzahl der Fälle im Jahr 2018 daran, dass sie »im Vorfeld« storniert wurden (63,5%), oder daran, dass die betroffenen Personen am Flugtag »nicht zugeführt« wurden (25,4%). Nur bei einem Bruchteil gescheiterter Abschiebungen wurden Rechtsmittel als Grund erfasst (0,35%).⁶ Auf Nachfrage räumte die Bundesregierung zudem ein, dass sie keine Erkenntnisse dazu

* Der Autor ist Diplom-Jurist und arbeitet bei einer Nichtregierungsorganisation in Hannover. Der Beitrag gibt seine persönliche Auffassung wieder.

¹ FAZ: Dobrindt beklagt eine »Anti-Abschiebe-Industrie«, 6.5.2018, abrufbar unter <https://bit.ly/32jLZE1>.

² Deutschlandfunk: Herrmann: Abschiebungen zu hintertreiben, ist nicht okay, 8.5.2018, abrufbar unter <https://bit.ly/3dmdSSi>.

³ Süddeutsche: Bamf-Chef kritisiert »selbst ernannte Flüchtlingsräte«, 24.3.2019, abrufbar unter <https://bit.ly/3e4zgdJ>.

⁴ Welt: CDU prüft Entzug der Staatsmittel für Flüchtlingsräte, 28.3.2019, abrufbar unter <https://bit.ly/3dg7b3X>.

⁵ Ebenda.

⁶ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP, BT-Drs. 19/8030 vom 27.2.2019, S. 2.

habe, warum es in den beschriebenen Fällen zur Stornierung von Abschiebungen gekommen sei.⁷

Analysen offizieller Statistiken haben darüber hinaus gezeigt, dass es bereits für die Grundannahme, wonach ein »Abschiebungsvollzugsdefizit« existiere, keine valide Datengrundlage gibt.⁸

Ungeachtet dessen verfasste das von Horst Seehofer (CSU) geführte Bundesinnenministerium unter dem Eindruck der öffentlichen Diskussion im Februar 2019 einen Referentenentwurf zum »Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht.«⁹ Laut § 95 Abs. 2 Nr. 3 des Entwurfs (AufenthG-E) sollten das Veröffentlichen und die Weitergabe geplanter »Zeitpunkte oder Zeiträume einer bevorstehenden Abschiebung« sowie das Informieren »über geplante Maßnahmen zur Feststellung der Identität« mit Geld- oder Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren geahndet werden können. Diese Strafandrohung richtete sich gegen jede Person, hätte also auch haupt- und ehrenamtlich engagierte Unterstützer*innen von Geflüchteten treffen können.¹⁰ Doch dieser Vorstoß scheiterte nach scharfer Kritik von Wohlfahrtsverbänden und NGOs sowie Oppositionsparteien letztlich an der SPD.¹¹

II. § 97a AufenthG – der Versuch, die Weitergabe von Informationen zu kriminalisieren

Auch Innenminister Seehofer distanzierte sich vom Vorschlag seines Hauses. Er betonte, dass nicht NGOs, sondern künftig Gerichte bzw. Behörden als »Quelle der Information« bestraft werden sollen.¹² Im August 2019 verabschiedete der Bundestag sodann mit den Stimmen der schwarz-roten Regierungskoalition das »Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht«¹³ und führte § 97a¹⁴ neu in das Aufenthaltsgesetz ein.

Die Vorschrift schafft strafbewehrte »Geheimhaltungspflichten«, indem sie »Informationen« zum konkreten Ablauf« einer Abschiebung und von sogenannten Botschaftsvorführungen¹⁵ sowie über ärztliche Reisefähigkeitsuntersuchungen¹⁶ als »Geheimnisse« und »Nachrichten« im Sinne einer »Verletzung des Dienstgeheimnisses« nach § 353b Strafgesetzbuch (StGB) definiert. Behördenmitarbeitende oder Richter*innen¹⁷ können diese »Geheimhaltungspflichten« verletzen, indem sie Personen, die abgeschoben werden sollen, oder Dritten unbefugt entsprechende Informationen zugänglich machen. Bei einer Verurteilung müssen sie mit einer Geld- bzw. Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren rechnen. Somit pönalisiert die Norm, was den Behörden verwaltungsrechtlich längst verboten war, denn nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise dürfen diese den Betroffenen den Abschiebungstermin ohnehin nicht mehr ankündigen.¹⁸ Die Tat darf nur mit Ermächtigung der obersten Bundes- bzw. Landesbehörde, d. h. regelmäßig des Bundes- bzw. jeweiligen Landesinnenministeriums, verfolgt werden.¹⁹

Da es sich bei der Verletzung des Dienstgeheimnisses um ein sogenanntes Sonderdelikt handelt,²⁰ können Rechtsanwält*innen, Beratende und im Flüchtlingschutz Engagierte selbst nicht Täter*innen im Sinne von § 353b StGB i. V. m. § 97a AufenthG sein. Sie können sich allenfalls der Anstiftung bzw. der Beihilfe strafbar machen – etwa indem sie Abschiebungstermine, die ihnen von Behördenmitarbeitenden oder einem Gericht mitgeteilt wurden, im Internet veröffentlichen oder an die Betroffenen weitergeben. Eine Verurteilung ist aber erst dann möglich, wenn der Person, die als Amtsträger*in gehandelt hat, zuvor gerichtlich nachgewiesen wurde, dass sie die Termine vorsätzlich weitergegeben hat, obwohl sie dazu nicht berechtigt war.

§ 97a AufenthG ist nicht geeignet, das Bekanntwerden der »Geheimnisse« zu verhindern.²¹ So muss die behördliche Anordnung einer Botschaftsvorführung die genauen Modalitäten einschließlich Zeit und Ort beinhalten, weil die Adressat*innen ihr andernfalls nicht nachkommen können. In Abschiebungshaftverfahren müssen Behörden und Gerichte im Haftantrag- bzw. Beschluss den (voraussichtlichen) Abschiebungstermin (so konkret wie möglich) angeben und bei der Einsicht in die Verfahrensakten offenlegen.²² Daher erfahren neben den Betroffenen

⁷ Antwort der Bundesregierung vom 15.3.2019 auf eine schriftliche Frage von Ulla Jelpke, MdB (Die Linke). Abrufbar unter <https://bit.ly/3esjKZz>.

⁸ Siehe hierzu Sebastian Ludwig (Diakonie Deutschland): Inwiefern verlassen ausreisepflichtige Personen Deutschland nicht? Eine Datenanalyse. 16.5.2019. Abrufbar unter <https://bit.ly/3xamjrH>.

⁹ Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, Referentenentwurf vom 13.2.2019. Abrufbar unter <https://bit.ly/3sm0ilQ>.

¹⁰ Ebenda S. 17.

¹¹ Süddeutsche: Wer vor Abschiebungen warnt, muss nicht ins Gefängnis, 11.4.2019. Abrufbar unter <https://bit.ly/3slS3qb>.

¹² Ebenda.

¹³ BGBl. I, 2019, S. 1294 ff., auch »Geordnete-Rückkehr-Gesetz« oder »Hau-Ab-Gesetz-2« genannt.

¹⁴ Siehe hierzu: Joachim Kretschmer: Der neue § 97a AufenthG – Überblick und Analyse und Kritik. ZAR 2020, S. 33 ff. sowie Muzaffer Öztürkyilmaz, Strafbarkeit der Weitergabe von Informationen über Abschiebungen?, in: Das Migrationspaket, Beilage zum Asylmagazin 8–9/2019, S. 60 ff.

¹⁵ Vgl. § 82 Abs. 4 S. 1 Alt. 1 AufenthG, diese werden in der Regel als sog. Sammelvorführung für eine Vielzahl von Personen durchgeführt.

¹⁶ Vgl. § 82 Abs. 4 S. 1 Alt. 2 AufenthG.

¹⁷ Genauer: Amtsträger*innen und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete i. S. d. § 11 Abs. 1 Nr. 2 und 4 StGB.

¹⁸ Vgl. § 59 Abs. 1 S. 7 AufenthG.

¹⁹ Vgl. § 353b Abs. 4 S. 2 Nr. 2 a und 4 StGB.

²⁰ Fischer, Strafgesetzbuch, 68. Aufl., § 353b, Rn. 2.

²¹ Deshalb soll die Frage, ob die Geheimnisse in den nachfolgenden Beispielen befugt offenbart werden, offenbleiben.

²² Vgl. LG München, Beschluss vom 8.2.2018 – 13 T 1812/18 –; BGH, Beschluss vom 16.7.2014 – V ZB 80/13 – asyl.net: M22299, Asylmagazin

unweigerlich auch etwaige Anwalt*innen, Vertrauenspersonen sowie Beratende von diesen Terminen.

Der CDU/CSU ist es nicht gelungen, unliebsame Diskussionen um bevorstehende Abschiebungen in kriegs-, krisen- oder armutsgebeutelte Staaten und solidarisches Handeln mit den von ihnen betroffenen Geflüchteten bzw. Migrant*innen zu kriminalisieren. Genauso wenig ist es ihr gelungen, NGOs und Initiativen – allen voran die Landesflüchtlingsräte – als Schuldige für das behauptete »Abschiebungsvollzugsdefizit« zu dämonisieren. Stattdessen wurden kurzerhand Gerichte und Behörden als Informationsquelle der »Anti-Abschiebe-Industrie« in den Fokus gerückt, ohne damit auf nennenswerten Widerspruch zu stoßen. Die Gesetzgebung drückt letztlich mit § 97a AufenthG ein grundlegendes Misstrauen gegenüber Behörden und Gerichten aus. Beides liefert denjenigen Munition, die – haltlos – behaupten, der »Staat« sei weder willens noch in der Lage, ausreisepflichtige Personen abzuschicken. Damit trägt das Gesetz dazu bei, das gesellschaftliche Vertrauen in den Rechtsstaat zu unterminieren.

Dabei war und ist die (massenhafte) Bestrafung von Behördenmitarbeiter*innen tatsächlich nicht einmal beabsichtigt, wie der Verfolgungsvorbehalt belegt. Zumindest jedoch gewährt die Regelung den Innenministerien ein Durchgriffsrecht, um nach politischem Bedarf ein medienwirksames Exempel an Behördenarbeitenden oder Richter*innen sowie gegebenenfalls an NGOs wegen »Geheimnisverrats« bzw. »Whistleblowing« zu statuieren und »Stärke« in der Migrationspolitik zu demonstrieren.

Wie oben ausgeführt bedeutet § 97a AufenthG kaum Gefahren für die Zivilgesellschaft. Dennoch hat sie haupt- und ehrenamtlich Tätige, vor allem kurz vor und nach ihrem Inkrafttreten, stark verunsichert. Bereits die Gefahr, sich unter Umständen strafbar zu machen bzw. mit einem Ermittlungsverfahren überzogen zu werden, wirkte einschränkend und belastend auf ihr Engagement. Da die (Straf-)Rechtslage in (Fach-)Kreisen mittlerweile hinlänglich bekannt ist, sind diese (strafrechtlichen) Bedenken dort gleichsam ausgeräumt.

Was bleibt, ist zum einen die Verfestigung der Vorstellung einer »Anti-Abschiebe-Industrie« – auch wenn der Begriff selbst zwischenzeitlich sogar zum »Unwort des Jahres« 2018 erklärt wurde.²³ Was zum anderen bleibt, ist die Gewissheit, wonach Teile der CDU/CSU jede zivilgesellschaftliche Kritik an Abschiebungen missbilligen und Solidarität mit Personen, die abgeschoben werden sollen, als schändlich verurteilen – weshalb sie weiterhin bemüht sind, beides verbieten zu lassen.

zin 3/2015, S. 95 ff.; AG Mühldorf a. Inn, Beschluss vom 12.5.2017 – 1 XIV 92/17 (B) – asyl.net: M25115; BGH, Beschluss vom 12.4.2018 – V ZB 208/17 – asyl.net: M26244.

²³ Deutsche Welle: »Anti-Abschiebe-Industrie« ist das Unwort des Jahres 2018, 15.1.2019, abrufbar unter <https://bit.ly/3x5NjZt>.

III. Der Umweg über das Geld – Förderbeschränkungen beim AMIF

Die aktuellen Angriffe des BMI auf die Finanzierung von NGOs durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der Europäischen Union (AMIF)²⁴ unterstreichen dies. Dabei umgeht das Ministerium die EU-Kommission und erfindet eine rechtswidrige »Förderbeschränkung« in Form eines »Schweigegelübdes«. Außerdem streicht es das Geld für die Asylverfahrensberatung.

1. Das AMIF-«Schweigegelübde«

So erteilte das BAMF – als nachgeordnete Behörde des BMI – in der »Aufforderung zur Einreichung von Förderanträgen für das Jahr 2019«²⁵ (Aufforderung) im Hinblick auf die »Antragsberechtigung« erstmals folgenden Hinweis:

»Für die Förderung [...] ist entscheidend, dass der Antragsteller staatliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Vollziehung einer bestehenden Ausreisepflicht weder beeinträchtigt, stört oder gar verhindert. Bei Zuwiderhandlungen gegen diese Verpflichtung kann die Bewilligungsbehörde [...] über die vollständige oder teilweise Aufhebung des Zuwendungsbescheides und die Rückforderung der Zuwendung entscheiden. Es ist beabsichtigt, die Zuwendungsbescheide mit einer entsprechenden Auflage zu verbinden.«

Dementsprechend versah das BAMF auch die Zuwendungsbescheide mit einer »Förderbeschränkung« in Form einer »Nebenbestimmung«, die an den entscheidenden Stellen wörtlich (siehe Hervorhebungen) dem gescheiterten BMI-Entwurf zu § 95 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG gleicht:

»Der Zuwendungsempfänger als juristische Person sowie jede für ihn zur Vertretung berechnete oder von ihm mit Aufgaben mit Außenwirkung beauftragte Person (im Weiteren Zuwendungsempfänger) ist verpflichtet, die in Artikel 3 EU-VO 516/2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds genannten Ziele in ihrer Gesamtheit mitzutragen und allgemein alle Handlungen zu unterlassen, die den dort genannten Zielen widersprechen. Die in Artikel 3 EU-VO 516/2014 genannten Ziele werden durch staatliche oder auch nichtstaatliche Maßnahmen verwirklicht. Der AMIF basiert auf den gleichwertigen Säulen Schutz, Integration und

²⁴ Zum AMIF siehe BAMF, Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, abrufbar bei bamf.de unter »Themen/Förderangebote/Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds«.

²⁵ Ebd. unter »Aufforderung/Aufforderung 2019«.

Rückkehr. Der Zuwendungsempfänger darf daher Maßnahmen zur Umsetzung des AMIF in seiner Gesamtheit weder beeinträchtigen noch stören oder gar verhindern. Das gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Vollziehung einer bestehenden Ausreisepflicht, soweit der Zuwendungsempfänger diese beispielsweise dadurch konkret beeinträchtigt, dass er oder sie

a. über geplante Maßnahmen zur Feststellung der Identität ausreisepflichtiger Ausländer mit dem Ziel einer Behinderung derselben informiert

oder

b. ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde geplante Zeitpunkte oder Zeiträume einer bevorstehenden Abschiebung veröffentlicht, an einen unbestimmten Personenkreis gelangen lässt oder einem ausreisepflichtigen Ausländer mitteilt.

Bei Zuwiderhandlungen gegen diese Verpflichtung entscheidet die Bewilligungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen über die Aufhebung des Zuwendungsbescheides und die Rückforderung der Zuwendung.«

1.1. Fehlende Genehmigung der Förderbeschränkung durch die EU-Kommission

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, »nationale Programme« zur Umsetzung des AMIF aufzustellen, die von der EU-Kommission zu genehmigen sind.²⁶ Die nationalen Programme müssen »die Durchführungsbestimmungen [...] sowie eine zusammenfassende Beschreibung des vorgesehenen Verwaltungs- und Kontrollsystems«²⁷ umfassen. Die Kommission hat »die Angemessenheit der [...] Durchführungsbestimmungen vor dem Hintergrund der vorgesehenen Maßnahmen«²⁸ sowie »die Vereinbarkeit des vorgeschlagenen Programms mit dem Unionsrecht«²⁹ zu prüfen. Da das »Schweigegelübde« im nationalen Programm der Bundesrepublik³⁰ nicht enthalten ist, hatte die Kommission hierzu keine Gelegenheit.

Im Zusammenhang mit den Durchführungsbestimmungen bzw. dem Verwaltungs- und Kontrollsystem sind die Mitgliedstaaten jedoch nicht verpflichtet, die Kriterien für die Auswahl der Projekte und die Vergabe der Finanzierungen (siehe hierzu IV. 1.2.) näher anzuge-

ben.³¹ Zwingend darzulegen ist im nationalen Programm hingegen, welche Institutionen als (potenziell) »Begünstigte« antragsberechtigt sind.³² Im deutschen nationalen Programm finden sich neben »State/federal authorities« und »Local public bodies« auch »Non-Governmental organisations.«³³ Im laufenden Programm wurde nun im Rahmen der AMIF-Ausschreibung für die aktuelle Förderperiode ein weiteres Kriterium hinzugefügt, indem die »Antragsberechtigung« an ein bestimmtes politisches Verhalten bzw. Unterlassen geknüpft wird. Dadurch wird der Kreis der potenziellen Zuwendungsempfänger*innen wesentlich eingeschränkt. Es spricht also Einiges dafür, dass die Klausel der Kommission hätte vorgelegt werden müssen.³⁴ Letztlich kann diese Frage aber offenbleiben, da die »Förderbeschränkung« sowohl gegen nationales als auch gegen europäisches Recht verstößt (siehe hierzu unten).

1.2. Unvereinbarkeit des »Schweigegelübdes« mit dem Unionsrecht

Die Mitgliedstaaten sind gehalten, transparente Regeln und Verfahren für die Auswahl und Durchführung von Projekten im Einklang mit den europäischen Vorgaben festzulegen.³⁵ In diesem Kontext obliegt es dem BAMF, offene Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen sowie die anschließende Auswahl von Projekten »zu organisieren und bekannt zu geben.«³⁶ Diese Aufforderungen bedürfen, anders als das nationale Programm, keiner Genehmigung durch die Kommission. Sie müssen die Kriterien enthalten, nach denen Projekte ausgewählt und Finanzierungen vergeben werden.³⁷ Das BAMF hat anschließend die eingehenden Projektanträge einer formalen, fachlichen und haushaltstechnischen Prüfung sowie einer qualitativen Bewertung zu unterziehen, wobei es die in der Aufforderung festgelegten Kriterien »transparent und nichtdiskriminierend« anwenden muss.³⁸

Ausschlaggebend für eine Förderung bzw. Rückforderung ist nach dem »Schweigegelübde« allerdings nicht die inhaltliche Ausgestaltung der Projekte, ihre Wirtschaftlichkeit oder ordnungsgemäße Durchführung. »Entscheidend« ist danach vielmehr das (politische) Verhalten der potenziellen Zuwendungsempfänger*innen. Das Unionsrecht gibt es aber nicht her, Organisationen allein aufgrund ihres politischen Verhaltens von einer

²⁶ Vgl. Art. 13 und 14 FaB-AMIF-VO.

²⁷ Art. 14 Abs. 2 Buchst. g FaB-AMIF-VO.

²⁸ Art. 14 Abs. 5 Buchst. d FaB-AMIF-VO.

²⁹ Art. 14 Abs. 5 Buchst. d bzw. e FaB-AMIF-VO.

³⁰ BAMF, Nationales Programm AMIF, Angabe der benannten Behörden, ohne Datum, abrufbar unter <https://bit.ly/3diHorL>.

³¹ Siehe Anhang der VO-Nr. 802/2014.

³² Anhang, VO-Nr. 802/2014, Abschnitt 6, 6.7.

³³ BAMF, Nationales Programm, a. a. O. (Fn. 30), S. 34, Nr. 6.7.

³⁴ Hiergegen spricht ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags vom 29. April 2020, WD-BT, 2.2.1, S. 6.

³⁵ Art. 24 Abs. 4 FaB-AMIF-VO.

³⁶ Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Art. 4 Buchst. e Delegierte-VO Nr. 1042/2014.

³⁷ Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. b Delegierte-VO Nr. 1042/2014.

³⁸ Vgl. Art. 9 Abs. 3 Delegierte-VO Nr. 1042/2014.

Finanzierung auszuschließen bzw. Fördermittel von ihnen zurückzuverlangen. Des Weiteren beschränkt sich das »Schweigegelübde« nicht nur auf die vom Fonds geförderten Projekte. Es erstreckt sich darüber hinaus auch auf solche Tätigkeiten, die aus anderen Quellen finanziert oder von Ehrenamtlichen erbracht werden. Das EU-Recht gestattet es den Mitgliedstaaten jedoch nicht, Aktivitäten der Zuwendungsempfänger*innen, die sich außerhalb der geförderten Projekte bewegen, als »Gegenleistung« für eine Finanzierung zu reglementieren.

Der AMIF-VO ist nicht zu entnehmen, dass die Zuwendungsempfänger*innen verpflichtet sind, die Ziele der Verordnung »in ihrer Gesamtheit mitzutragen und allgemein alle Handlungen zu unterlassen, die [...] [diesen] Zielen widersprechen.«

Überdies werden durch den AMIF »Maßnahmen im Rückkehrverfahren« insbesondere »sozialer Beistand, Bereitstellung von Informationen oder Unterstützung bei den administrativen und/oder gerichtlichen Formalitäten und Bereitstellung von Informationen oder Beratung [und] Rechtsbeistand [...]« gefördert.³⁹ Auch im Rahmen der von AMIF ebenso angestrebten »Stärkung und Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems«⁴⁰, ist die Beratung von Asylsuchenden zu Rückkehrverfahren förderungswürdig.⁴¹ Solche Handlungen dürfen daher erst recht nicht als Beeinträchtigung, Störung oder gar Verhinderung gewertet werden.⁴² Die Einlegung eines gerichtlichen Rechtsbehelfs, der aufschiebende Wirkung entfaltet und dadurch eine Abschiebung (vorerst) verhindert, verstößt ebenfalls nicht gegen die »Förderbeschränkung«, da darin keine vorwerfbare Verfahrensverzögerung gesehen werden darf.⁴³ Gleiches muss für die Mitteilung von Abschiebungs- oder Botschaftsvorführungsterminen an die Betroffenen gelten. Denn die Inanspruchnahme von Rechtsschutz und anderweitiger Unterstützung in Rückkehrverfahren kann ohne Kenntnis der Termine erschwert oder sogar unmöglich sein.⁴⁴

Auf der anderen Seite gehört zu den Zielen des AMIF zwar die »Förderung gerechter und wirksamer Rückkehrstrategien in den Mitgliedstaaten [...]«.⁴⁵ Um dieses Ziel zu erreichen, finanziert der Fonds »Abschiebungen, einschließlich diesbezüglicher Maßnahmen, im Einklang mit den im Unionsrecht festgelegten Standards [...]«.⁴⁶ Hieraus zu schließen, dass »jedenfalls die unmittelbare Verhinderung oder Störung [...] von Abschiebungsmaßnahmen, die ihrerseits im Einklang mit den im Eu-

roperrecht festgelegten Standards stehen, grundsätzlich ein unionsrechtskonformes Kriterium« für einen Förderausschluss bzw. eine Rückforderung ist,⁴⁷ überzeugt aber nicht. Auch dass die Information der Öffentlichkeit über bevorstehende Abschiebungen nicht als förderfähige Maßnahme aufgeführt ist, vermag hieran nichts zu ändern. Denn die einschlägigen Verordnungen schweigen sich gänzlich dazu aus, welche Konsequenzen es hat, wenn Zuwendungsempfänger*innen Informationen über Abschiebungen oder Botschaftsvorführungen verbreiten bzw. ihre Durchführung beeinträchtigen, stören oder verhindern. Demgemäß sehen sie es schlicht nicht vor, Organisationen wegen derartiger Handlungen von einer Finanzierung auszuschließen bzw. ausgezahlte Gelder von ihnen zurückzufordern.

Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit unter anderem mit NGOs verpflichtet sind.⁴⁸ Die Zusammenarbeit hat »unter vollständiger Beachtung der institutionellen, rechtlichen und finanziellen Befugnisse der jeweiligen Partner« zu erfolgen.⁴⁹ Die Befugnisse einer NGO richten sich jedoch nach ihrem Vereinszweck und ihrer Satzung sowie (vereins-)rechtlichen Bestimmungen. Das »Schweigegelübde« missachtet diese Befugnisse, indem es den Zuwendungsempfänger*innen Ge- bzw. Verbote auferlegt.

1.3. Unbestimmtheit und Unverhältnismäßigkeit der Förderbeschränkung

Da die Ziele des AMIF⁵⁰ abstrakt formuliert sind, ist es unklar, welche konkreten Handlungen diesen Zielen »widersprechen« bzw. eine Beeinträchtigung von »Maßnahmen zur Umsetzung des AMIF« darstellen sollen. Auch die Regelbeispiele beseitigen diese Unklarheiten nicht. Nach diesen soll eine »konkrete« Beeinträchtigung der »Vollziehung einer bestehenden Ausreisepflicht« etwa dann gegeben sein, wenn »Zuwendungsempfänger [...] ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde geplante Zeitpunkte oder Zeiträume einer bevorstehenden Abschiebung« veröffentlichen. Zudem soll jede »Zu widerhandlung« gegen das »Schweigegelübde« zu einer vollständigen Rückforderung bzw. Aufhebung des Zuwendungsbescheides führen können, was beispielsweise im Fall eines einmaligen Verstoßes nicht im Verhältnis zur Schwere des Vergehens stehen dürfte.

³⁹ Art. 11 Abs. 2 UAbs. 2 Buchst. b und c AMIF-VO.

⁴⁰ Art. 3 Abs. 2 Buchst. a AMIF-VO.

⁴¹ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. d AMIF-VO.

⁴² Gutachten, WD-BT, a. a. O. (Fn. 34), 3.1.2., S. 13.

⁴³ So der EuGH zu Dublin-Verfahren, Urteil vom 14.1.2021 – C-322/19; C-385/19 K. S. u. a. gg. Irland – asyl.net: M29218.

⁴⁴ Gutachten, WD-BT, a. a. O. (Fn. 34), 4., S. 13.

⁴⁵ Art. 3 Abs. 2 Buchst. c AMIF-VO.

⁴⁶ Art. 12 Buchst. e AMIF-VO.

⁴⁷ So das Gutachten des WD-BT, a. a. O. (Fn. 34), 4., S. 17.

⁴⁸ Art. 12 AMIF-VO.

⁴⁹ Art. 12 Abs. 2 AMIF-VO.

⁵⁰ Art. 3 AMIF-VO.

1.4. Unvereinbarkeit mit nationalem Förderrecht

Weder die Bundeshaushaltsordnung noch die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung erlauben es, Organisationen allein wegen eines bestimmten (politischen) Verhaltens von einer Finanzierung auszuschließen bzw. gezahlte Zuwendungen von ihnen zurückzuverlangen.⁵¹

1.5. Möglicher Rechtsschutz gegen das »Schweigegelübde«

Gegen den Bewilligungsbescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe beim BAMF Widerspruch erhoben werden. Falls dieser zurückgewiesen wird, ist der Klageweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Dabei ist es möglich, die »Förderbeschränkung«, bei der es sich um eine sogenannte Auflage⁵² handelt, isoliert anzufechten, wodurch alle anderen Teile des Bescheids rechtskräftig werden können. Die Einlegung von Rechtsmitteln verspricht auch Erfolg, da das »Schweigegelübde« weder mit dem europäischen noch dem nationalen Recht vereinbar ist. Allerdings blockiert die Widerspruchs- bzw. Klageerhebung die Auszahlung der Fördermittel und birgt in Anbetracht von Fördersummen, die regelmäßig im sechsstelligen Bereich liegen, ein großes Prozesskostenrisiko.

Sofern das BAMF ausgezahlte Gelder zurückfordert bzw. Zuwendungsbescheide wegen eines Bruchs des »Schweigegelübdes« aufhebt, kann der Verwaltungsrechtsweg gegebenenfalls auch zu einem späteren Zeitpunkt mit guten Erfolgsaussichten beschränkt werden.

2. Fördermittel für Asylverfahrensberatung gestrichen

Zwar ist die mit § 95 Abs. 3 AufenthG-E ursprünglich vorgesehene Kriminalisierung gescheitert, das »Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht« hat jedoch eine andere Hürde für die Beratung von Asylsuchenden durch zivilgesellschaftliche Organisationen geschaffen, die das BAMF nun in Bezug auf den AMIF anwendet. So wurde in § 12a AsylG eine »unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung«⁵³ etabliert, die in zwei Stufen erfolgt. Auf der ersten Stufe erhalten Asylsuchende in Aufnahmeeinrichtungen vom BAMF in Gruppengesprächen Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens sowie zu Rückkehrmöglichkeiten.⁵⁴ Die zweite Stufe sieht

Einzelgespräche vor, bei denen eine individuelle Asylverfahrensberatung durch das BAMF oder durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt wird.⁵⁵ Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen den Wohlfahrtsverbänden die erforderlichen Räumlichkeiten und Sachmittel zur Verfügung gestellt werden.⁵⁶ Eine Finanzierung von Personalstellen ist nicht vorgesehen. Deshalb ist nach Auffassung des BAMF nunmehr die »Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG« durch NGOs auch nicht mehr aus Mitteln des AMIF finanzierbar.⁵⁷ Lediglich eine Rechtsberatung, die nicht von § 12a AsylG abgedeckt ist, soll während des laufenden Asylverfahrens förderfähig sein.⁵⁸ Während § 12a AsylG vorgibt, für die Einrichtung flächendeckender unabhängiger Beratungsstrukturen in Aufnahmeeinrichtungen zu sorgen, wird dieser Paragraph nun also dafür benutzt, die Arbeit von unabhängigen Beratungsstellen unmöglich zu machen.

IV. Fazit: Politisches Engagement verhindert, Finanzquellen trockengelegt

Das »Schweigegelübde« setzt die Agenda des BMI bzw. der CDU/CSU gegen die »Anti-Abschiebe-Industrie« fort. Es verlangt von NGOs, im Gegenzug für eine Projektförderung kritisches Engagement gegen Abschiebungen zu unterlassen. Mit anderen Worten sollen die Organisationen gezwungen werden, sich entweder für eine Projektförderung oder ein gesellschaftspolitisches Engagement zu entscheiden, obwohl es hierfür weder im deutschen noch im europäischen Recht eine Grundlage gibt. Geflüchtete und Migrant*innen, die abgeschoben werden (sollen), sollen unsichtbar bleiben, eine effektive Unterstützung zur Wahrung ihrer Rechtsschutzmöglichkeiten soll ihnen verwehrt werden. Auch mit der Streichung von Geldern für die Asylverfahrensberatung soll offenbar gegen die vermeintliche »Anti-Abschiebe-Industrie« vorgegangen werden.

Diese Maßnahmen sind durchaus als Teil einer politischen Entwicklung zu sehen, die in einem gemeinsamen Aufruf von 27 zivilgesellschaftlichen Organisationen im Sommer 2020 – fünf Jahre nach dem »Sommer der Flucht« – wie folgt beschrieben wurde:

»Aber an vielen Stellen hat die Politik sich gegen das neue zivilgesellschaftliche Engagement gewendet. [...] Statt die Bereitschaft der Vielen, aktiv und kreativ an der Bewältigung neuer Herausforderungen mitzuarbeiten, positiv zu würdigen und für die

⁵¹ Gutachten, WD-BT, a.a.O. (Fn. 34), 5., S. 18.

⁵² § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG.

⁵³ Siehe hierzu Falko Behrens: Asylverfahrensberatung ohne Rechtsberatung? Diskussionsbeitrag zur Umsetzung von § 12a AsylG, Asylmagazin 1–2/2020, S. 5 ff.

⁵⁴ § 12a S. 3 AsylG.

⁵⁵ § 12a S. 4 AsylG.

⁵⁶ BT-Drs. 19/10706, S. 15.

⁵⁷ Aufforderung zur Einreichung von Förderanträgen für das Jahr 2019, S. 29.

⁵⁸ Ebenda.

Weiterentwicklung dieser Gesellschaft zu nutzen, wird ihr Engagement an vielen Stellen behindert, zermürbt und ausgebremst.«⁵⁹

Als unmittelbare Folge der in diesem Beitrag diskutierten Maßnahmen werden vor allem kleinere NGOs häufig von einem Engagement gegen Abschiebungen absehen müssen, da ein Großteil ihrer Einnahmequellen andernfalls versiegt und sie schlimmstenfalls (in manchen Arbeitsbereichen) finanziell handlungsunfähig werden. Eine isolierte Klage gegen das »Schweigegelübde« bietet zwar gute Erfolgsaussichten. Allerdings blockiert die Klageerhebung die Auszahlung der Fördermittel. Die NGOs müssten die Projektaktivitäten daher bis zu einer Beendigung des gerichtlichen Verfahrens aus eigenen Mitteln vorfinanzieren, was ihnen in aller Regel nicht möglich ist. Aus diesen Gründen werden sie die »Förderbeschränkung« sehr wahrscheinlich weit überwiegend akzeptieren.

Weil eine »Zu widerhandlung« gegen die unklare »Förderbeschränkung«, selbst wenn diese außerhalb der durch den Fonds finanzierten Projekte erfolgt, zu einer vollständigen Rückforderung der Finanzmittel bzw. Aufhebung des Zuwendungsbescheides führen kann, schwebt während der Projektförderung ein Damoklesschwert ständig bedrohlich über den Köpfen der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Sofern Organisationen es wagen, gegen die »Förderbeschränkung« zu verstoßen, indem sie sich kritisch zu bevorstehenden Abschiebungen äußern, laufen sie (theoretisch) Gefahr, durch erhebliche Rückzahlungsforderungen in den finanziellen Ruin getrieben zu werden. Derartige Rückzahlungsforderungen würden zwar aller Voraussicht nach vor Gericht keinen Bestand haben. Dennoch verunsichert das »Schweigegelübde« die NGOs in ihren Aktivitäten und drängt sie zu großer Zurückhaltung.

Demzufolge könnte es dem BMI bzw. Kräften in der CDU/CSU mit rechtlich äußerst zweifelhaften Methoden gelingen, einen Teil der kritischen Zivilgesellschaft im Vorfeld von Abschiebungen (vorerst) verstummen zu lassen. Weitere politische und rechtliche Attacken auf Geflüchtete und Migrant*innen sowie Organisationen und Personen, die sich solidarisch mit ihnen zeigen, sind zu befürchten.

⁵⁹ Diakonie Hessen, Initiativausschuss für Migrationspolitik in Rheinland-Pfalz, Pro Asyl (Hrsg.): #offengeht – 5 Jahre nach dem Sommer der Flucht. Juli 2020. Abrufbar unter <https://bit.ly/3dF28u0>.

Ländermaterialien

Afghanistan

Entscheidung

• **VG Freiburg:** Kein Abschiebungsverbot für alleinstehenden und gesunden Mann aus Afghanistan:

»[...] Auch angesichts der gravierenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Afghanistan infolge der COVID-19-Pandemie sind im Falle eines leistungsfähigen, erwachsenen Mannes ohne Unterhaltsverpflichtungen bei Rückkehr aus dem westlichen Ausland unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Rückkehrhilfen die hohen Anforderungen eines Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 5 AufenthG selbst dann nicht regelmäßig erfüllt, wenn in seiner Person keine besonderen begünstigenden Umstände vorliegen (a. A. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.12.2020 – A 11 S 2042/20 -).« (Amtliche Leitsätze)

Urteil vom 5.3.2021 – A 8 K 3716/17 – asyl.net: M29469

Länderbericht

• **Amnesty International:** Bericht zu Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des Lebensmittelmangels auf Binnenvertriebene: unzureichender Zugang zu Unterkünften, zu Wasser und zu medizinischer Versorgung; Verlust von Lebensunterhalt und Ernährungssicherheit; Binnenvertriebene berichten, dass sie entweder keine Nahrungsmittelhilfe erhalten haben oder diese nicht zum Überleben ausreicht; Hilfsprogramm der internationalen Gemeinschaft (Humanitarian Response Plan) kann Versorgung wegen erheblicher Unterfinanzierung nicht gewährleisten (engl.).

Bericht vom 31.3.2021: »We survived the virus, but may not survive the hunger«: The impact of COVID-19 on Afghanistan's internally displaced (ecoi.net 2048184)

Aserbaidschan

• **World Organisation Against Torture:** Hintergrundinformationen zum »Terter-Fall«, über den bislang nur wenige Berichte vorliegen, weil er als Staatsgeheimnis eingestuft wurde: Wegen des Vorwurfs der Spionage für Armenien wurden seit Mai 2017 mindestens 78 Armeeangehörige und Zivilist*innen zu Haftstrafen zwischen 12 und 20 Jahren verurteilt; 11 Beschuldigte sollen an den Folgen von Folterungen während der Haft gestorben sein (engl.).

Bericht vom 13.4.2021: 11 deaths in custody and other serious human rights violations in the »Terter Case« (ecoi.net 2049536)

Unsere Angebote

Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge aus der Beratungspraxis und zu Rechtsfragen
- Themenschwerpunkte und Beilagen
- Rechtsprechung
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise

Bestellung bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

- Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.
- Nachzug von außerhalb Europas
 - »Dublin-Familienzusammenführung«
 - Laufend aktualisierte Fachinformationen



www.fluechtlingshelfer.info

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



Aktuelle Publikationen

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.