



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

- Umgang mit der zweiten Infektionswelle -

1. Einleitung

Die weltweite COVID-19-Pandemie stellt auch in Deutschland weiterhin größte Anforderungen an Staat und Gesellschaft. Mittlerweile hat eine zweite Infektionswelle Europa erreicht. Um ihr zu begegnen, sind massive Einschränkungen im öffentlichen Leben vorgenommen worden. Das hat auch für Personen, die in Deutschland Asyl beantragen, und solche, denen hier ein internationaler Schutzstatus gewährt wurde, grundlegende Auswirkungen.

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 Vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Umgang mit der ersten Pandemiewelle und den aktuellen Entwicklungen hat UNHCR seine Empfehlungen vom Frühjahr 2020 überarbeitet.

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.

Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie werden auch in den kommenden Monaten den Alltag in Deutschland und anderen europäischen Ländern prägen. Die Pandemie hat dabei auch Folgen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, von denen Asylsuchende und Flüchtlinge in besonderem Maße betroffen sind. Die folgenden Ausführungen sind allerdings auf den Aufnahmekontext und das Asylverfahren fokussiert.

2. Aufrechterhaltung von Registrierungs- und Dokumentationsmaßnahmen

Um nach der Ankunft von Asylsuchenden den effektiven Zugang zum Asylsystem weiterhin zu gewährleisten, einschließlich der Unterbringung und Gesundheitsversorgung, ist eine zügige Registrierung und Dokumentation von Asylsuchenden auch weiterhin wichtig. 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

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")

dient der effektive Zugang zum Gesundheitssystem dabei auch dem Schutz der öffentlichen Gesundheit.

3. Verhinderung der Ansteckung und Umgang mit Ansteckungsfällen in Aufnahmeeinrichtungen²

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 Sanitäranlagen), 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.

Seit Beginn der Pandemie in Deutschland wurden verschiedene Erstaufnahmeeinrichtungen, zum Teil mehrmals, unter Quarantäne gestellt. Dies hatte zur Folge, dass aufgrund einzelner positiv getesteten Personen jeweils alle Bewohnerinnen und Bewohner mitunter mehrere Wochen in der Einrichtung verbleiben mussten. Um zu vermeiden, eine ganze Einrichtung unter Quarantäne zu stellen, sollten entsprechende Abteilungen zur Isolierung von Personen mit einer vermuteten oder bestätigten Infektion eingerichtet werden. Dazu gehören auch separate Sanitäranlagen, Küchen und Ruhemöglichkeiten sowie Zugang zu medizinischer Versorgung. Dies kann auch durch die Einrichtung separater Quarantäneunterkünfte erreicht werden, wenn die räumlichen Gegebenheiten in einer Aufnahmeeinrichtung eine solche Isolierung nicht erlauben. 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 außerordentlich gefährdet würden, wie z. B. ältere und vorerkrankte Menschen, die 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, Kinder und Jugendliche, LGBTI-Personen), Zugang zu erforderlichen und bedarfsgerechten Hilfsmaßnahmen erhalten. Zusätzliche psychosoziale Unterstützung sollte zur Verfügung gestellt werden, um etwa bei Maßnahmen der Separierung oder Isolierung dieser und anderer Personen einer Verschlechterung der individuellen Gesundheitssituation entgegenzuwirken. Viele Bewohnerinnen und Bewohner sind

² Instrukтив für die Situation in Aufnahmeeinrichtungen ist auch die Veröffentlichung des Robert Koch Instituts, Empfehlungen für Gesundheitsämter zu Prävention und Management von COVID-19-Erkrankungen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Schutzsuchende (im Sinne von §§ 44, 53 AsylG), https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/AE-GU/Aufnahmeeinrichtungen.html.

aufgrund von Erfahrungen vor, während oder nach der Flucht psychisch stark belastet und daher durch die Ängste und Stressoren aufgrund der Pandemie besonders betroffen.

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

b) Bereitstellung von Informationen für Personen in Aufnahmeeinrichtungen

Die Bewohnerinnen und Bewohner von Aufnahmeeinrichtungen sollten frühzeitig und umfassend über alle Aspekte von COVID-19 informiert werden, einschließlich über mögliche Krankheitsverläufe, Risiken für schwere Verläufe und in welchen Situationen und wo medizinische Hilfe erlangt werden kann. 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 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 erhalten und die Möglichkeit haben, während des gesamten Aufenthalts in einer Einrichtung 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. Bei allen Informationsmaßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass sie in Sprachen erfolgt, welche die Bewohnerinnen und Bewohner verstehen können. Soweit erforderlich, sollten dementsprechend Sprachmittler hinzugezogen werden.

UNHCR regt an, leistungsstarke Internet- und WLAN-Kapazitäten in den Einrichtungen zur Verfügung zu stellen – gegebenenfalls durch Verbesserung der technischen Ausstattung –, um den umfassenden 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.

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

sollten auch auf Länderebene entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, auch unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, einschließlich Migrantenorganisationen.

d) Prävention durch aktive und partizipatorische Einbindung

In Gemeinschaftseinrichtungen untergebrachte Asylsuchende und Personen mit Schutzstatus sollten die Möglichkeit erhalten, sich aktiv an der Diskussion und der Durchführung von Maßnahmen zur Prävention von COVID-19 Ansteckungen und Ausbrüchen zu beteiligen. Sinnvoll wären in diesem Zusammenhang etwa die Beteiligung von Bewohnerbeiräten an Organisations- und Entscheidungsprozessen oder andere regelmäßige Konsultationsprozesse. Die aktive Beteiligung von Asylsuchenden und Flüchtlingen stärkt die Akzeptanz von erforderlichen Maßnahmen in den Einrichtungen und bietet ihnen die Möglichkeit, an der Eindämmung der Pandemie insgesamt mitzuwirken. Einzelne Bewohnerinnen und Bewohner können zudem in Aufnahmeeinrichtungen konkrete Funktionen übernehmen, etwa um Informationen weiterzuvermitteln oder Krankheitssymptome zu beobachten und zu dokumentieren.

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

Die Erfordernisse des Infektionsschutzes beeinflussen auch in der zweiten Welle und in möglichen späteren Phasen der Pandemie die Organisation und Umsetzung des Asylverfahrens. Während in Situationen eines Lockdowns oder ähnlichen scharfen Einschränkungen des öffentlichen Lebens eine kurzfristige Aussetzung von einzelnen Verfahrensschritten oder bestimmten Verfahren erneut nachvollziehbar wäre, sollten – auch angesichts der Möglichkeit längerfristiger oder wiederkehrender Lockdowns – mittel- und längerfristig die Voraussetzungen für eine effektive und nachhaltige Durchführung des gesamten Asylverfahrens geschaffen werden, welche den Anforderungen eines fairen Verfahrens gerecht werden und gleichzeitig den Anforderungen des öffentlichen Gesundheitsschutzes Rechnung tragen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der ersten Welle der Pandemie empfiehlt UNHCR zu ermöglichen, den formellen Asylantrag durch Ausfüllen eines Formulars schriftlich zu stellen. Um ein zügiges Asylverfahren und gegebenenfalls die frühzeitige Zuerkennung eines Schutzstatus sicherzustellen sowie um einen wachsenden Verfahrensrückstau zu verhindern, sollten aus Sicht von UNHCR entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, so dass Anhörungen und andere Verfahrensschritte weiterhin erfolgen und Verfahren durch Entscheidung und Bescheid zügig zum Abschluss gebracht werden.

a) Anhörungen

Aufgrund der bereits gesammelten Erfahrungen empfiehlt UNHCR weiterhin stets eine Anhörung durchzuführen. Während der ersten Welle der Pandemie wurden Anhörungen – mit Ausnahme von Einzelfällen (u. a. mit Sicherheitsbezug) – ausgesetzt. Um die Gewährung von Schutz und den Aufbau erneuter Rückstände zu vermeiden, rät UNHCR dazu Anhörungen unter Einhaltung von Hygienestandards durchzuführen. Eine gute Praxis ist die Durchführung von Anhörungen mit Hilfe von Glasabtrennungen und gegebenenfalls gezielten Belüftungsmaßnahmen.

Darüber hinaus könnten Anhörungen in Ausnahmefällen, sofern diese Verfahren anderweitig längerfristig nicht durchführbar wären, auch per Videoübertragung erfolgen. Die Begleitung durch Rechtsanwälte oder Beistände sollte in beiden Szenarien weiterhin gewährleistet sein, falls dies von

Antragstellenden gewünscht ist. Bei der Umsetzung von Video-Anhörungen ist zu beachten, dass die erforderlichen technischen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Für bestimmte Fallkonstellationen sind Video-Anhörungen unter Umständen nicht geeignet, 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.

UNHCR rät davon ab, Anhörung und Entscheidung von verschiedenen Personen durchführen zu lassen. Nur wenn beide Verfahrensschritte von derselben Person vorgenommen werden, kann eine gründliche Würdigung von Glaubhaftigkeit einzelner Aussagen vorgenommen werden.

Bei Nichterscheinen zur Anhörung im Zuge der COVID-19-Pandemie sollte wiederum 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

In der ersten Welle der Pandemie wurden staatliche und nicht-staatliche Beratungsangebote stark eingeschränkt. UNHCR empfiehlt, die Gruppen- und Einzelberatung durch das BAMF mit entsprechenden Schutzmaßnahmen und unter Einhaltung von Hygienestandards weiterzuführen. Bei der Gruppenberatung, die in der Praxis ohnehin zumeist in Kleingruppen erfolgt, sollte insbesondere auf größere Abstände und gegebenenfalls Ausstattung der Räumlichkeiten mit Plexiglastrennungen geachtet werden. Gegebenenfalls könnten für beide Stufen ausnahmsweise Video- oder Telefonformate gewählt werden. Die Gruppenberatung – oder alternativ eine Einzelberatung – sollte weiterhin vor Antragstellung erfolgen.

Die unabhängige Asylverfahrensberatung, insbesondere in Form einer qualifizierten Rechtsberatung, etwa durch Wohlfahrtsverbände stellt aus Sicht von UNHCR einen zentralen Pfeiler des fairen Verfahrens dar. Insofern sollten besondere Anstrengungen unternommen werden, dass diese unabhängigen Angebote weiterhin gewährleistet werden. Auch diese Beratungsangebote sollten durch Anwendung von Schutz- und Hygienemaßnahmen ermöglicht werden.

Bereits unter Normalbedingungen ist der Informations- und Beratungsbedarf zum komplexen Asylverfahren sehr hoch. Über Änderungen in Verfahrensabläufen sollten Asylsuchende kontinuierlich und umfassend informiert werden. Nach Information des UNHCR führte das Aussetzen von Verfahrensschritten während der ersten Welle der Pandemie nicht zu einer Verminderung, sondern zu einem Anstieg des Beratungsbedarfes. Während der Informationsbedarf gegebenenfalls durch alternative Maßnahmen sichergestellt werden kann, kann der Beratungsbedarf nur im Dialog gedeckt werden. In diesem Sinne könnten beispielsweise Beratung per Telefon oder per Videostream fehlende Möglichkeiten einer Beratung in einer persönlichen Begegnung zumindest zum Teil auffangen.

c) Entscheidungen

Eine längerfristige Aussetzung der Zustellung einer Vielzahl von Bescheiden entspricht nicht den Interessen der Schutzsuchenden, die ein berechtigtes Interesse haben, die Entscheidung so schnell wie möglich zu erfahren, um die daraus folgenden Rechte wahrzunehmen.

d) Rückstände

In Bezug auf die mögliche Aussetzung von Verfahrensschritten ist zu beachten, dass diese – auch im Falle eines erneuten Rückgangs von Anträgen – wiederum zu einem Anstieg der Rückstände führen würde. Eine solche Situation, sollte vor dem Hintergrund der erreichten Erfolge der vergangenen Jahre sowie den Erfahrungen aus der ersten COVID-19-Welle vermieden werden. In der ersten Welle wurden Ressourcen z. T. genutzt, um Rückstände durch das Entscheiden über bereits länger anhängige Anträge abzubauen.

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

UNHCR Deutschland, November 2020