

Stellungnahme zum Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu § 47 Abs. 1b AsylG

Der Flüchtlingsrat NRW bedankt sich für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu § 47 Abs. 1b AsylG Stellung nehmen zu können.

Grundsätzliche Vorbemerkung:

Das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht räumt mit dem im § 47 Asylgesetz neu eingefügten Absatz 1b den Ländern lediglich die Möglichkeit ein, für bestimmte Personengruppen eine längere Wohnverpflichtung als die in Absatz 1 der Vorschrift bisher vorgesehenen sechs Monate zu regeln. Dies bedeutet keine Notwendigkeit von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen und damit zum Nachteil der davon direkt persönlich betroffenen Personengruppen zu handeln.

Die zum einen genannte Zielsetzung der Regelung, mit der Verlängerung der Verweildauer in den Landesaufnahmeeinrichtungen Maßnahmen zur Ausreise und Aufenthaltsbeendigung verstärkt durchführen zu können, steht im Widerspruch zum Auftrag einer Landesaufnahmeeinrichtung. Diese hat nicht den Sinn und Zweck Ausreisen und Rückführungen besser organisieren zu können, sondern eine menschenwürdige Aufnahme und Unterbringung für jeden einzelnen Menschen zu gewährleisten.

Wir empfehlen von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch zu machen und legen im Folgenden die Gründe dafür dar.

Wir befürchten erhebliche Probleme mit Blick auf die Verweildauer der untergebrachten Personen in großen Einrichtungen.

Mit Blick auf das Aufnahmesystem ist es schon aus ordnungspolitischen Gründen geboten, von einer Verlängerung der Verweildauer abzusehen. Laut verschiedener Studien haben in den Jahren 2015/2016 mit hohen Zuwanderungszahlen durch die Länder und Kommunen dezentral organisierten Bereiche wie Unterbringung und Bildung, vergleichsweise gut funktioniert.¹

Eine kurzfristige Senkung der Zuweisungszahlen wird auf kommunaler Ebene zu einer weiteren Verringerung von UnterbringungsKapazitäten führen.

Bei einer verstärkten Zentralisierung durch die Erhöhung der Verweildauer in den Landesaufnahmeeinrichtungen kann das Land NRW bei der weiterhin bestehenden international instabilen Situation weniger flexibel reagieren. Sollten die Zugangszahlen erneut steigen, was nach Betrachtung aktueller politischer Entwicklungen nicht auszuschließen ist,

Geschäftsstelle des
Flüchtlingsrats NRW e. V.

Wittener Straße
D-44803 Bochum
Tel.: 0234/587 315 60
Fax : 0234/587 315 75
info@frnrw.de
www.frnrw.de

¹ Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André, 2017: Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Sowie Schammann, Hannes/Kühn, Boris, 2016, Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Bonn.

Bankverbindung
Bank für Sozialwirtschaft, Köln
IBAN: DE56370205000008054101
BIC: BFSWDE33XXX

wird von einem weitaus schnelleren Kollabieren des Asylsystems als 2015 ausgegangen.²

Überdies halten wir es sowohl aus humanitären als auch aus integrationspolitischen Gründen und für unerlässlich, die Unterbringung in den Landesaufnahmeeinrichtungen auf durchschnittlich sechs Wochen und längstens bis zu drei Monaten zu begrenzen. Schon die derzeitige Höchstdauer von sechs Monaten ist in der Regel schädlich für die soziale Integration und das individuelle Wohlbefinden. Wir empfehlen daher eine sofortige Zuweisung aller Asylsuchenden auf die Kommunen nach erfolgter Anhörung im Asylverfahren.

Mit der Wohnverpflichtung in der Landesaufnahmeeinrichtung gehen weitere Beschränkungen einher, wie die Residenzpflicht und das Verbot von Arbeit und Ausbildung. Aufgrund fehlender Schulpflicht wird Kindern und Jugendlichen das Recht auf Bildung verwehrt. Wir sehen in der Regelung daher einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Grund- und Menschenrechte der betroffenen Menschen.

Zu § 1 Satz 1:

Verlängerung der Verweildauer in Landesaufnahmeeinrichtungen

Zunächst ist negativ hervorzuheben, dass hinsichtlich der möglichen Dauer der Unterbringung in Landesaufnahmeeinrichtungen der volle gesetzliche Rahmen von 24 Monaten ausgeschöpft wird. Dies bedeutet eine Vervielfachung der bislang geltenden Höchstdauer für Asylsuchende. Damit geht NRW sogar über die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die sog. AnkER-Zentren vorgesehene Dauer von 18 Monaten hinaus.

Es ist davon auszugehen, dass die bisherige Höchstverweildauer von sechs Monaten in zahlreichen Fällen (weit) überschritten wird.

Trotz aller Bemühungen um eine Senkung der Verfahrensdauer betrug die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bis zu einer behördlichen Entscheidung im ersten Halbjahr 2018 8,25 Monate.³ Eine lange Verfahrensdauer betrifft rein statistisch gesehen auch Asylsuchende aus Ländern, denen gute Chancen im Asylverfahren eingeräumt werden, beispielsweise wird für Somalia eine durchschnittliche Verfahrensdauer von 10,2 Monaten ausgewiesen.⁴ Zu beachten ist hierbei, dass durchschnittlich bedeutet, dass die Bearbeitungsdauer in einzelnen Fällen tatsächlich auch zwei Jahre oder länger andauert. Darüber hinaus ist es der Individualität des Asylverfahrens und der Komplexität bestimmter Sachverhalte geschuldet, dass nicht jedes Verfahren innerhalb der politisch gewollten Frist von drei Monaten abgeschlossen werden kann. Dieses, sowohl auf administrativen Strukturen und Entscheidungen beruhende als auch die Gewährleistung eines adäquaten rechtsstaatlichen Verfahrens bedingende Faktum durch eine längere Wohnverpflichtung in Landesaufnahmeeinrichtungen zulasten der Betroffenen zu regeln, steht dem Gedanken des Asylrechts, das auf humanitären Schutz ausgerichtet ist, diametral entgegen.

² Sabine Hess, Andreas Pott, Hannes Schammann u.a.: Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“? Eine Kurzstudie für den Mediendienst Integration, August 2018.

³ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Frage 1 der Anfrage der LINKEN zur ergänzenden Asylstatistik für das zweite Quartal 2018 (BT-Drs. 19/3861).

⁴ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Frage 1 der Anfrage der LINKEN zur ergänzenden Asylstatistik für das zweite Quartal 2018 (BT-Drs. 19/3861).

Auch in den Fällen, in denen das Asylverfahren als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wird, ist eine vielfache Ausschöpfung der Frist zu erwarten. Nach Abschluss des teilweise viele Monate dauernden Asylverfahrens ist eine Ausreise bzw. Abschiebung aus unterschiedlichsten Gründen nicht bzw. nicht zeitnah möglich. Der Verweis der Gesetzesbegründung auf die §§ 48 bis 50 AsylG ist diesbezüglich wenig hilfreich, weil die Praxis eine sehr restriktive und teils fragwürdige Handhabung dieser Regelungen zeigt.

In der Folge wird sich der Aufenthalt in den Landesaufnahmeeinrichtungen insgesamt deutlich verlängern und es wird eine erhebliche Zahl von Menschen geben, die tatsächlich zwei Jahre in der als eigentlich vorübergehende erste Station in Deutschland gedachte Landesaufnahmeeinrichtung verbringen müssen.

Auswirkungen der geplanten Regelung

Eine längere Wohnverpflichtung in Landesaufnahmeeinrichtungen führt zu Desintegration und Isolation und birgt überdies hohes Konfliktpotential.

Desintegration, weil sich alle Angebote, die der Vorbereitung auf ein Leben in Deutschland dienen, wie Sprachkurse, Qualifikationen und Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt, verzögern, wenn sie denn überhaupt noch stattfinden.

Isolation, weil der Kontakt zur einheimischen Bevölkerung, zu Willkommens- und Unterstützungsstrukturen, zu Fachberatungs- und Versorgungsstrukturen und zu Anwältinnen und Anwälten für diese Zeit zum Teil völlig verhindert und zum Teil massiv erschwert wird.

Das dauerhafte, beengte Zusammenleben vieler Menschen mit unterschiedlichen Gewohnheiten und Interessen führt zu Spannungen und Konflikten innerhalb der Einrichtungen, weil eine Situation, in der viele Menschen in Zwangsverhältnissen, auf engem Raum, ohne sinnvolle Beschäftigung, in ständiger Ungewissheit und/oder unter Angst vor Abschiebung leben, natürlich Konflikte hervorbringt.

Darüber hinaus befinden sich die Asylsuchenden, die ohnehin mit ihren Fluchterfahrungen, der unklaren Lebensperspektive und oftmals auch großen Sorgen um die Angehörigen in den Krisengebieten, schwer belastet sind, in diesen Sammeleinrichtungen in einer fast vollkommen abhängigen Situation. Ein freies und selbstbestimmtes Leben ist in dieser Situation nicht möglich. Die BewohnerInnen gewöhnen sich in der Unterkunft nicht ein, weil sie davon ausgehen, dass sie im temporären Lager nur für eine begrenzte und überschaubare Zeit leben werden. Verlängert sich der Aufenthalt in Landesaufnahmeeinrichtungen, werden die BewohnerInnen mehr und mehr marginalisiert und ihr prekärer Status wird perpetuiert. Unter der mangelnden Privatsphäre, beengten Unterbringung ohne Selbstbestimmung und fehlenden Rückzugsräumen leidet die Psyche.⁵

⁵ Sabine Hess, Andreas Pott, Hannes Schammann u.a.: Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“? Eine Kurzstudie für den Mediendienst Integration, August 2018. Darin ebenfalls der Verweis auf weitere Studien zu den Auswirkungen auf die Bewohnenden, wie z.B. eine Studie zur Unterbringung Geflüchteter in Gemeinschaftsunterkünften in Niedersachsen (Elle/Hess 2017), eine Fallstudie zu einer Erstaufnahmeeinrichtung in Baden-Württemberg (Hofmann/Scherr 2017): Johanna Elle, Sabine Hess: Leben jenseits von Mindeststandards. Dokumentation zur Situation in Gemeinschaftsunterkünften in Niedersachsen, 2017, sowie Rebecca Hofmann, Albert Scherr: Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur? Eine Fallstudie zur Erstaufnahme von Geflüchteten, 2017.

Hinzu kommen psychosoziale Belastungen, denen die BewohnerInnen allein durch den langen Aufenthalt in großen Sammelunterkünften ausgesetzt sind, die sich durch psychische Vorbelastungen aufgrund der Erfahrungen im Herkunftsland bzw. auf der Flucht noch potenzieren können. Zudem muss bei den Auswirkungen des Gesetzes bedacht werden, welche negative Signalwirkung durch die Isolation in großen Sammelunterkünften sowohl für die dort untergebrachten Personen als auch die Wohnbevölkerung der Umgebung ausgeht.

Die dauerhafte Isolation erzeugt Frust und Resignation – auch bei denjenigen, die später auf die Kommunen verteilt werden. Sie hat außerdem einen stigmatisierenden Effekt: Die dort lebenden Menschen werden häufig allein aufgrund ihrer großen Zahl und unzureichender Begegnungsmöglichkeiten im Alltag als anonyme Masse, für manche gar als Bedrohung wahrgenommen. Ressentiments werden so weiter begünstigt. Werden Landesaufnahmeeinrichtungen zu Orten dauerhafter Unterbringung, fungieren sie als Scharniere zwischen den BewohnerInnen und der Gesellschaft, von der sie räumlich und symbolisch getrennt sind. Auch in NRW hat es teilweise erhebliche Widerstände seitens der ansässigen Bevölkerung gegen entsprechende Einrichtungen gegeben, beispielhaft sei hier die ZUE Oerlinghausen genannt.

Durch die Verlängerung der Isolation werden die Fehler der Vergangenheit wiederholt, in dem der Fokus nicht auf die schnellstmögliche, sondern auf die spätnötigste Integration gesetzt wird. Diese Versäumnisse bei der Integration produzieren vermeidbare gesellschaftliche Folgeprobleme und -kosten.

In der Gesetzesbegründung werden die angeführten Folgen zu kurzfristig bemessen, da durch die langfristigen Folgen des verlängerten Verbleibs in der Erstaufnahmeeinrichtung die Einbindung der Menschen in das gesellschaftliche Leben nach der Verteilung in die Kommunen erheblich erschwert wird. Dies bedeutet vor allem eine Gefährdung der Unversehrtheit der Menschen.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Finanzlage der Gemeinden besteht eine erhöhte Gefahr der Steigerung der Folgekosten für „nachholende“ Integration, z.B. in Form von erhöhtem Bedarf bei Gesundheitsversorgung, Bildung und Arbeitsmarktintegration.

Ebenfalls wird nicht berücksichtigt, dass der bereits jetzt zu verzeichnende immense Druck auf die Bewohnenden der Einrichtungen zur Ausreise und die vermehrte Durchführung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu vermehrten Suizidversuchen und psychischen Belastungen mit ggfs. langfristigen Folgeschäden führt. Entsprechende Hinweise auf die daraus langfristig entstehenden haushaltsmäßigen Auswirkungen werden ausgespart.

Es gibt keine Belege, dass durch eine Verlängerung der Wohnverpflichtung die Abschiebe- bzw. Ausreisepersonen steigen werden. Vielmehr können viele Menschen aus humanitären, rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht ausreisen bzw. nicht abgeschoben werden. Diese Personen kommen dann erst nach Ablauf der 24 Monate in die Kommunen mit den bereits beschriebenen Konsequenzen.

Das weitere genannte Ziel der Regelung, die Kommunen zu entlasten, wird folglich mittel- und langfristig verfehlt.

Zu § 1 Satz 2:

Wir begrüßen, dass zumindest für Familien die Einsicht geteilt wird, dass isolierte Massenunterkünfte große Probleme bergen. Allerdings ist auch die vorgesehene Höchstverweildauer von sechs Monaten für asylsuchende Familien zu lang.

Das gilt insbesondere für Kinder. Sammellager sind keine kindgerechten Lebensorte. Das Recht auf Beschulung gilt für alle Kinder, unabhängig ihres Aufenthaltsstatus und ihrer Staatsangehörigkeit. Das Land NRW darf hier keine Ausnahmen per Gesetz festschreiben. Es gelten das höher gelagerte EU-Recht sowie die UN-Kinderrechtskonvention und die Menschenrechte.

Die EU-Richtlinie 2013/33 regelt im Artikel 14 Absatz 2, dass der Zugang zum Bildungssystem nicht mehr als drei Monate verzögert werden darf, nachdem ein Antrag auf internationalen Schutz von einem Minderjährigen oder in seinem Namen gestellt wurde. Die (fortgesetzte) Unterbrechung der Bildungsbiographie führt nicht nur zu einer akuten Beeinträchtigung des Kindeswohls, sondern kann weitreichende langfristige Folgen nach sich ziehen. Die bisherigen, sofern überhaupt vorhandenen, ehrenamtlich organisierten Angebote stellen nicht ansatzweise adäquaten Ersatz für eine Beschulung in Regelschulen dar. Auch die von der Landesregierung verlautbarte Planung, Lehrpersonal in die Einrichtungen zu bringen, erfüllt nicht die Vorgaben eines Rechts auf Zugang zu regulärer Bildung. Durch eine Beschulung auf Grundlage eines sich turnusmäßig wiederholenden Basislehrplans innerhalb der Landesaufnahmeeinrichtungen werden intellektuelle Potentiale nicht gefördert und ausgeschöpft. Sie lässt zudem andere Aspekte des Kindeswohls außer Betracht. Der Besuch einer Regelschule dient nicht nur Bildungszwecken, sondern unter anderem auch dem Kontakt und gemeinsamen Aktivitäten mit Gleichaltrigen als wesentlicher Bestandteil der Entwicklung und Entfaltung Minderjähriger.

Ohnedies schadet ein längerer Verbleib in Großunterkünften dem Kindeswohl massiv. Die UNICEF-Studie »Kindheit im Wartezustand« beschreibt, wie sich mangelnde Privatsphäre und beengte Unterbringung auswirken und bekräftigt: »Kinder, Jugendliche und ihre Eltern sollten grundsätzlich so kurz wie möglich in Flüchtlingsunterkünften untergebracht sein.«⁶

Zudem greift die Ausnahmeregelung des § 1 Satz 2 nicht im Falle der Ablehnung des Asylanspruchs als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Dann sollen auch Minderjährige bis zu zwei Jahren in einer Landesaufnahmeeinrichtung verbleiben. Kinderrechte und Kindeswohl werden damit nicht nur missachtet, sondern konterkariert.

Unverständlich ist darüber hinaus, warum eine entsprechend kürzere Verweildauer nicht zumindest für alle vulnerablen Personen im Sinne des Art. 21 EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen ist. Dazu zählen u.a. ältere Menschen, Menschen mit einer Behinderung, Schwangere, Personen mit schweren psychischen Erkrankungen, Asylsuchende, die Opfer von Folter, Vergewaltigung oder sonstiger schwerer Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt geworden sind. Ebenso können hierunter Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender, Transsexuelle und intergeschlechtliche Menschen (LSBTTI), sowie Angehörige besonders schutzbedürftiger ethnischer sowie religiöser Minderheiten fallen.

⁶ <https://www.unicef.de/blob/137024/ecc6a2cfed1abe041d261b489d2ae6cf/kindheit-im-wartezustand-unicef-fluechtlingskinderstudie-2017-data.pdf> (zuletzt eingesehen am 22.10.2018).

In diesen Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass immer noch regelmäßig eine vorhandene Vulnerabilität nicht oder erst nach langer Zeit erkannt wird. Es bedarf hier dringend eines adäquaten standardisierten Verfahrens zur Identifikation und Unterstützung von vulnerablen Personengruppen entsprechend der EU-Aufnahmerichtlinie. Im Moment ist es noch zu sehr vom Zufall abhängig, ob jemand einer Personengruppe mit besonderen Bedarfen zugehörig angesehen wird. Die Eilbedürftigkeit sehen wir hier vor allem in der Notwendigkeit, die Verfahren zur Identifizierung der besonderen Schutzbedarfe rechtsverbindlich zu definieren und somit die Wahrung der Rechte der betroffenen vulnerablen Gruppen sichern zu können.

Des Weiteren fehlt es an einer flexiblen Lösung für individuelle Einzelfälle, bei denen insbesondere aus humanitären Gründen von besonderem Gewicht eine vorzeitige Verteilung und Zuweisung erforderlich sein kann.

Aufgrund der bereits beschriebenen Probleme, die das Leben in den Aufnahmeeinrichtungen birgt, sollte die Verweildauer auch für diese Personengruppen auf durchschnittlich sechs Wochen – keinesfalls länger als drei Monate – begrenzt werden.

Zu § 2:

Angesichts der dargestellten Problemlagen sollte eine Evaluierung des Gesetzes spätestens nach zwei Jahren erfolgen.

Bochum, 24.10.2018



(Birgit Naujoks)

Geschäftsführerin