

Der Präsident des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herr André Kuper
per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1040

A19, A04

Kirsten Eichler

Tel.: 0251/144 86-30

Fax: 0251/144 86-10

www.ggua.de

E-Mail: eichler@ggua.de

Münster, 03.01.2019

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Integrationsausschusses am 10. Januar 2019 zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Für eine menschenwürdige und integrative Unterbringung: Kommunen stärken – keine Kasernierung von Geflüchteten, Drucksache 17/3793“

Sehr geehrter Herr Kuper,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zum oben genannten Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Stellung zu nehmen, die ich für die GGUA Flüchtlingshilfe e.V. hiermit gerne wahrnehme.

1. Vorbemerkungen

„Die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen ist [...] eine Facette des Gesamtkonzeptes der Integration. Damit beginnt der Aufnahmeprozess, der mehr sein soll als nur ein Dach über dem Kopf. Die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen ist der Beginn einer Verantwortung, die den asylsuchenden Menschen in den Blickpunkt nimmt.“¹

Diese Zeilen stammen aus dem Eckpunktepapier zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in den Regeleinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen, welches 2015 zusammen mit dem federführenden Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalens und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft erarbeitet und im Mai 2016 durch Handlungsempfehlungen konkretisiert wurde. Gleichlautend finden sich diese Sätze auch auf der Internetseite des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI NRW) unter dem Stichwort „Aufnahme und Unterbringung“.²

Fast zwei Jahre später ist von der Zielsetzung des Eckpunktepapieres, *„die Aufnahme und Unterbringung aus der Sicht der Flüchtlinge zu denken und zu gestalten“³* in der Landesaufnahme des Landes NRW nicht mehr viel zu spüren. Statt die Unterbringung aus der Perspektive der Schutzsuchenden zu denken und zu gestalten, ist spätestens mit dem Asyl-Stufenplan der

¹ Eckpunkte zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Regeleinrichtungen des Landes NRW vom 22. Dezember 2015 konkretisiert durch Handlungsempfehlungen je Eckpunkt vom 17. Mai 2016, S. 1. Abrufbar unter: https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/0_eckpunkte_und_handlungsempfehlungen-1.pdf

² Vgl. <https://www.mkffi.nrw/aufnahme-und-unterbringung>

³ Eckpunkte zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen, a.a.O., S. 1.

Landesregierung die Perspektive der Abschottung und Abschreckung zentrale Leitlinie für die Ausgestaltung der Landesunterbringung geworden.

Wie der nachstehende Überblick über die Entwicklungen der vergangenen Jahre zeigt, wird die seit Oktober 2015 sukzessive bundesgesetzliche Ausweitung der Dauer der Wohnverpflichtung in den Landeseinrichtungen, mit all ihren individuellen und gesamtgesellschaftlichen Folgen, von der Landesregierung nicht nur mitgetragen, sondern zum Teil sogar verschärft angewandt.

Anwendung der maximalen Wohnverpflichtung von sechs Monaten für alle Schutzsuchenden

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015⁴ wurde die Verpflichtung zum Aufenthalt in Landeseinrichtungen für alle Schutzsuchenden von maximal drei auf maximal sechs Monate erhöht. In § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG heißt es seitdem: *„Ausländer, die den Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes zu stellen haben (§ 14 Abs. 1), sind verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.“* Obgleich der bundesgesetzlich vorgegebene Rahmen nach wie vor eine Regelzuweisung auf die Kommunen nach bis zu sechs Wochen vorsieht, macht die Landesregierung konsequent von der Höchstdauer von sechs Monaten Gebrauch. Zwar sieht der Erlass des MKFFI NRW vom 14. Juni 2018 vor, dass Familien mit minderjährigen Kindern im vierten Aufenthaltsmonat zugewiesen werden sollen, allerdings nur, sofern eine Ausreise, Abschiebung oder Dublin-Überstellung in den nächsten zwei Monaten nicht wahrscheinlich ist.⁵ Dies führt in der Praxis dazu, dass auch Familien mit Kindern bis zu sechs Monaten in den Landeseinrichtungen verbleiben.

Zeitlich unbegrenzte Wohnverpflichtung aller Schutzsuchender aus den als sicher erklärten Herkunftsländern

Ebenfalls mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde der neue § 47 Abs. 1a AsylG eingeführt. Dieser sieht vor, dass Schutzsuchende aus den als sicher erklärten Herkunftsländern⁶, abweichend von § 47 Abs. 1 AsylG, bis zur Entscheidung über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Antrages als offensichtlich unbegründet nach § 29a oder unzulässig nach § 27a AsylG bis zur Ausreise bzw. bis zur Abschiebung in den Landeseinrichtungen verbleiben müssen. Auch wenn es sich in diesem Fall um eine zwingende bundesgesetzliche Regelung handelt, so hat das Land NRW jedoch die Möglichkeit und die rechtliche Verpflichtung in bestimmten Fällen auch diesen Personenkreis kommunal zuzuweisen, sofern die Voraussetzungen der §§ 48 bis 50 AsylG vorliegen. Doch auch dies erfolgt in der Praxis regelmäßig nicht.⁷

Verlängerung der Wohnverpflichtung für alle Schutzsuchenden auf bis zu 24 Monate

Mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017⁸ wurde schließlich mit dem neuen § 47 Abs. 1b AsylG die Option geschaffen, alle Schutzsuchenden, unabhängig vom Herkunftsland, über deren Asylantrag das BAMF noch nicht entschieden hat oder deren Asylantrag vom BAMF als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde auf einen Zeitraum von bis zu 24 Monate auszuweiten. Eine bundesgesetzliche Verpflichtung zur Umsetzung des § 47 Abs. 1b AsylG auf Landesebene besteht nicht. Dennoch hat die Landesregierung NRW entschieden, von dieser Regelung Gebrauch zu machen und ein Ausführungsgesetz zu § 47 Abs. 1b AsylG auf den Weg gebracht. Zwar sieht das Ausführungsgesetz Ausnahmen für Familien mit minderjährigen Kindern vor, allerdings nur, wenn über den Asylantrag noch nicht vom BAMF entschieden wurde. In

⁴ In Kraft getreten am 24. Oktober 2015.

⁵ Erlass des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen v. 14.06.2018: Steuerung des Asylsystems in Nordrhein-Westfalen ab 2018, S. 8.

⁶ Zu den als sicher erklärten Herkunftsländern nach § 29a AsylG gehören derzeit folgende Staaten: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien (vgl. Anlage II zu § 29a AsylG).

⁷ Vgl. hierzu ausführlicher Nr. 2.7 der vorliegenden Stellungnahme.

⁸ In Kraft getreten am 29. Juli 2017.

diesen Fällen sind Familien mit minderjährigen Kindern nach sechs Monaten zuzuweisen. Familien mit Kindern, über deren Asylantrag vom BAMF bereits negativ entschieden wurde, die jedoch aus anderen Gründen vorübergehend nicht abgeschoben werden können, sind von dieser Ausnahme nicht erfasst, sodass auch Kinder und Jugendliche künftig verpflichtet sind, bis zu zwei Jahre in einer Landeseinrichtung zu leben.⁹

Anwendung beschleunigter Asylverfahren nach § 30a AsylG

Durch das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016¹⁰ wurde zudem in § 30a AsylG die Möglichkeit geschaffen, die Asylverfahren bestimmter Asylsuchende*r beschleunigt zu bearbeiten. Auch in diesem Falle handelt es sich nicht um eine zwingende bundesgesetzliche Vorgabe. Die Durchführung beschleunigter Verfahren nach § 30a AsylG ist nur möglich, sofern das jeweilige Bundesland eine Vereinbarung mit dem BAMF getroffen hat. Das Land NRW hat diese Vereinbarung im Sommer 2018 geschlossen.

Die skizzierten bundesgesetzlichen Änderungen der vergangenen Jahre und der Umgang mit bzw. die Umsetzung dieser Regelungen durch das Land NRW verdeutlichen, wie sehr sich das Land NRW von der, im Eckpunktepapier normierten Zielsetzung, den asylsuchenden Menschen in den Blick zu nehmen entfernt hat. Mit der realitätsfernen Begründung einer Entlastung der Kommunen, wird bzw. soll der Großteil der Schutzsuchenden in Landeseinrichtungen festgehalten werden. Erklärtes Ziel ist es, Schutzsuchende im Falle einer möglichen negativen Entscheidung im Asylverfahren möglichst schnell und konsequent noch aus den Landeseinrichtungen zur Ausreise zu bewegen bzw. die Abschiebung zu vollziehen.¹¹ Dass die Entlastung der Kommunen tatsächlich der Grund für diese Praxis sein soll scheint jedoch mehr als fragwürdig. Vielmehr entsteht der Eindruck, die Landesregierung habe sich das Motto von Bundeskanzlerin Angela Merkel zu eigen gemacht, Bleibeperspektiven zu verhindern. So äußerte sich Bundeskanzlerin Merkel in einer Pressekonferenz vom 9. Februar 2017 wie folgt:

„Wir arbeiten daran, dass Rückführungen möglichst aus den Erstaufnahmeeinrichtungen erfolgen können; denn wir wissen: Wenn Menschen erst einmal durch ehrenamtliche Helfer in Kommunen integriert sind, dann ist die Rückführung sehr viel schwerer und schwieriger.“¹²

Sowohl die Bundeskanzlerin, als auch die Landesregierung verkennen dabei, dass die Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG nicht dem Zweck dienen, nach einem negativen Asylverfahren die Ausreisen und Abschiebungen schneller zu organisieren, sondern der menschenrechtlichen Verpflichtung der Aufnahme und Unterbringung von neu einreisenden Asylantragstellenden gerecht zu werden.

Aufgrund der fatalen individuellen und gesamtgesellschaftlichen Folgen eines längerfristigen Festhaltens von Schutzsuchenden in den Landeseinrichtungen ist es höchste Zeit von der auf Abschottung und Abschreckung dominierten Politik der Landesregierung Abstand zu nehmen und zu einer menschenrechtlich und integrativ ausgestalteten Aufnahme von Schutzsuchenden zurückzukehren. Im Folgenden werden die einzelnen Auswirkungen auf die individuelle Situation der Betroffenen und die menschenrechtlichen Verstöße der derzeitigen bzw. geplanten Praxis des Asyl-Stufenplans erläutert.

⁹ Vgl. ausführlicher zum Ausführungsgesetz zu § 47 Abs. 1b AsylG: Kirsten Eichler: Stellungnahme zur Anhörung des Integrationsausschusses am 31. Oktober 2018 zum „Ausführungsgesetz zu § 47 Abs. 1b AsylG – Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/2993“. Abrufbar unter:

<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-899.pdf;jsessionid=F2E93E466E3F954DA25094CEEE56BA3F.xworker>

¹⁰ In Kraft getreten am 17. März 2016.

¹¹ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu § 47 Abs. 1b AsylG, LT-Drs. 17/2993, S. 7.

¹² Pressekonferenz vom 9. Februar 2017. Abrufbar unter:

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/asylpolitik-ausreisepflicht-besser-durchfuehren-222360>

2. Dauer der Wohnverpflichtung in den Landeseinrichtungen auf max. drei Monate begrenzen

Eine menschenwürdige und integrative Unterbringung von Flüchtlingen ist aufgrund der rechtlich manifestierten Entrechtung, der geographischen Lage, des Zusammenlebens mit vielen Menschen auf engem Raum sowie der Isolation von der Zivilgesellschaft in Landeseinrichtungen nicht möglich.

Um eine menschenrechtlich und integrativ ausgestaltete Unterbringung zu gewährleisten, ist die Aufenthaltsdauer in den Landeseinrichtungen für alle Asylsuchenden sowie für Personen über deren Asylantrag bereits entschieden wurde, grundsätzlich so kurz wie möglich zu halten. Die in § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG normierte Regelaufenthaltszeit von bis zu sechs Wochen ist deshalb stets als Ausgangspunkt aller Überlegungen zu wählen. Alle Personen sind deshalb nach bis zu sechs Wochen spätestens jedoch nach drei Monaten auf eine Kommune zuzuweisen.

Nachstehend wird am Beispiel der Verwehrung verschiedener grundlegender Rechte dargelegt, weshalb eine menschenrechtskonforme und integrative Unterbringung in Landeseinrichtungen nicht möglich ist.

2.1 Beschäftigungsverbot

Alle Personen, die verpflichtet sind in einer Landeseinrichtung zu wohnen, unterliegen einem bundesgesetzlich geregelten Arbeitsverbot. So heißt es in § 61 Abs. 1 AsylG: *„Für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, darf der Ausländer keine Erwerbstätigkeit ausüben.“* Die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis durch die zuständige Ausländerbehörde ist damit, unabhängig vom jeweiligen Herkunftsland sowie unabhängig davon, ob die Personen im Besitz einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung sind, grundsätzlich ausgeschlossen.

Die rechtlich legitimierte Verwehrung der Beschäftigungsaufnahme hat fatale Auswirkungen auf die individuelle Situation der Betroffenen und ist auch aus integrationspolitischen und volkswirtschaftlichen Aspekten abzulehnen.

Staatlich verordnete Erwerbslosigkeit macht krank

Die Bedeutung von Erwerbstätigkeit für das psychische Wohlbefinden sowie der Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und psychischer Gesundheit bzw. Krankheit werden in zahlreichen Studien der Arbeitsmarktforschung deutlich. Danach erfüllt Arbeit verschiedene Funktionen, zu denen neben dem sozialen Status und der finanziellen Sicherheit auch die Tagesstrukturierung, der Aufbau bzw. Erhalt von sozialen Netzwerken, das Erleben von Wertschätzung und persönlichen Erfolgserlebnissen gezählt werden. Erwerbstätigkeit ist damit eine zentrale Grundlage für ein selbstbestimmtes Leben.

Fehlt eine Erwerbstätigkeit und fehlen somit auch ihre positiven Faktoren, so kann dies u.a. zu einem verminderten Selbstwertgefühl, zu Hoffnungs- und Mutlosigkeit sowie zu Isolation und Einsamkeit führen. Studien mit Langzeitarbeitslosen zeigen, dass mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit auch die psychische Belastung zunimmt und das Risiko, an einer ernsthaften psychischen Störung zu erkranken, steigt.¹³ Die genannten Auswirkungen von Arbeitslosigkeit sind vor allem in Studien mit Menschen ohne Fluchthintergrund erforscht worden. Berücksichtigt man die besondere Situation von Flüchtlingen, die sich bereits auf Grund ihrer Flucht in einer Ausnahmesituation befinden, wird deutlich, dass Erwerbstätigkeit gerade für Flüchtlinge ein wichtiger Faktor zur Stabilisierung ist. Viele Flüchtlinge sind auf Grund der Erlebnisse im Herkunftsland und/oder Situationen, die sich auf der oftmals lebensbedrohlichen Flucht nach Deutschland ereignet haben, psychisch stark belastet und

¹³ Vgl. u.a.: IAB-Forschungsbericht 12/2013: Menschen mit psychischen Störungen im SGB II, S. 25 ff. Abrufbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb1213.pdf>

teilweise traumatisiert. Staatlich verordnetes „Nichtstun“ kann bestehende Traumatisierungen, aber auch mögliche Ohnmachts- und Abhängigkeitsgefühle verschlimmern. Die Aufnahme einer Beschäftigung hingegen kann sich positiv auf die psychische und physische Gesundheit von Schutzsuchenden auswirken.

Staatlich verordnete Erwerbslosigkeit verhindert Integration

Der freie Zugang zu Erwerbstätigkeit von Anfang an ist auch aus integrationspolitischen Aspekten unabdingbar. Die Möglichkeit der Beschäftigungsaufnahme ist eine zentrale Voraussetzung für eine Teilhabe an und eine gelungene Integration in die Gesellschaft. Eine frühzeitige Erwerbstätigkeit fördert das Erlernen der deutschen Sprache und bietet die Möglichkeit soziale Kontakte zu knüpfen. Dies hat auch der Gesetzgeber erkannt, als er das Beschäftigungsverbot für Asylsuchende und Menschen mit Duldung zu Beginn des Aufenthaltes im Jahr 2014 auf drei Monate abgesenkt hat.¹⁴ Die Dreimonatsfrist gilt jedoch nur für Personen, die bereits einer Kommune zugewiesen wurden. Durch die Verlängerung der Wohnverpflichtungen in den Landeseinrichtungen, wird das Beschäftigungsverbot zu Beginn des Aufenthaltes durch die Hintertür auf bis zu 24 Monate ausgeweitet.

Auch aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist die Verwehrung des Beschäftigungszuganges von Anfang an fatal. Ziel der Arbeitsförderung ist es dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen und Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden.¹⁵ Zu beachten bleibt in diesem Kontext auch, dass nach dem SGB III Personen als Langzeitarbeitslose eingestuft werden und vor diesem Hintergrund eine intensivere Arbeitsförderung erhalten, wenn sie länger als ein Jahr arbeitslos sind.¹⁶ Die Unterbringung in Landeseinrichtungen konterkariert damit sowohl integrations- als auch arbeitsmarktpolitische Ziele und führt in vielen Fällen zu staatlich verordneter Langzeitarbeitslosigkeit.

Staatlich verordnete Erwerbslosigkeit belastet die öffentlichen Haushalte

Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die Verwehrung der Beschäftigungsaufnahme alles andere als nachvollziehbar. Durch das Beschäftigungsverbot sind die Personen auf staatliche Transferleistungen angewiesen. Neben einer Entlastung der Sozialkassen führt eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auch zu Steuereinnahmen und der Abgabe von Sozialversicherungsbeiträgen. Bei Flüchtlingen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung kommen durch eine Beschäftigung weitere finanzielle Entlastungen hinzu, da diese keinen Zugang zum SGB II bzw. SGB XII haben, sondern unter das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) fallen. Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen und in einer Landeseinrichtung wohnen müssen, sind nicht gesetzlich krankenversichert. Dies bedeutet, dass neben den Grundleistungen zur Gewährung des menschenwürdigen Existenzminimums auch die Kosten für die medizinische Versorgung komplett vom Land übernommen werden müssen.

Staatlich verordnete Erwerbslosigkeit verstößt gegen internationales und EU-Recht

Zu guter Letzt verstößt die Verwehrung des Rechts auf Arbeit auch gegen das Völker- und EU-Recht. So ist das Recht auf Arbeit als universelles Menschenrecht nicht nur in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) verankert¹⁷, sondern durch die Aufnahme in den UN-Sozialpakt¹⁸ völkerrechtlich verbindlich. Mit der Ratifizierung des UN-Sozialpaktes hat sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verpflichtet, zu gewährleisten, dass die darin festgelegten Menschenrechte diskriminierungsfrei allen Menschen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet

¹⁴ Vgl. § 61 Abs. 2 AsylG sowie § 32 Abs. 1 BeschV.

¹⁵ Vgl. § 1 Abs. 1 SGB III.

¹⁶ Vgl. § 18 Abs. 1 SGB III.

¹⁷ Vgl. Art. 23 Abs. 1 AEMR.

¹⁸ Vgl. Art. 6 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (UN-Sozialpakt).

aufhalten, garantiert werden. Die Möglichkeit, die wirtschaftlichen Rechte von Menschen einzuschränken, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates besitzen, besteht durchaus – allerdings ausdrücklich nur für Entwicklungsländer. Ein bis zu 24 Monate denkbare Beschäftigungsverbot für Menschen im Asylverfahren verstößt zudem gegen Europarecht. So sieht die EU-Aufnahmerichtlinie (AufnahmeRL) vor, dass Asylsuchenden spätestens neun Monate nach Asylantragstellung der Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren ist.¹⁹

2.2 Mangelhafte medizinische Versorgung und krankheitsbegünstigende Bedingungen

Die medizinische Versorgung ist in den Landeseinrichtungen auf ein Minimum an Notversorgung reduziert. Der Zugang zu einer notwendigen Abklärung, Versorgung und Behandlung durch Fachärzt*innen und Psychotherapeut*innen wird durch bürokratische Hürden zusätzlich erschwert. So muss in der Regel im Krankheitsfall die Kostenübernahme einer Behandlung vorab von der Bezirksregierung genehmigt werden. Diese Praxis birgt die Gefahr, dass Erkrankungen nicht oder nicht rechtzeitig erkannt bzw. behandelt werden, mit den entsprechenden Folgen für die Betroffenen. Hinzu kommt, dass für die Glaubhaftmachung von Erkrankungen im Rahmen des Asylverfahrens regelmäßig qualifizierte ärztliche Bescheinigungen vorgelegt werden müssen. Wird der Zugang zur entsprechenden Abklärung und Behandlung von Erkrankungen jedoch verzögert oder ganz verwehrt, können diese auch nicht angemessen in das Asylverfahren eingebracht und berücksichtigt werden.

Auch Personen, die bereits kommunal zugewiesen sind fallen unter die restriktiven Regelungen des AsylbLG, die sich auch auf die medizinische Versorgung von Menschen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung auswirken. Im Gegensatz zu Menschen die in einer Landeseinrichtung leben müssen, wurde jedoch für kommunal zugewiesene Personen die Möglichkeit geschaffen, innerhalb der ersten 15 Monate ihres Aufenthaltes, eine elektronische Gesundheitskarte zu erhalten, mit der der Zugang zur Versorgung im Krankheitsfall erleichtert wurde.²⁰ Menschen, die verpflichtet sind in einer Landeseinrichtung zu leben, können diese Gesundheitskarte nicht erhalten. Die elektronische Gesundheitskarte wurde in NRW gerade vor dem Hintergrund der bürokratischen Hürden beim Zugang zu Versorgung im Krankheitsfall eingeführt. So heißt es in einem Merkblatt des MAGS NRW zur Gesundheitskarte:

„Für Flüchtlinge ist der Weg zur medizinischen Versorgung bürokratisch und schwierig, worunter oft die Versorgung leidet. Denn bisher müssen sich die Flüchtlinge in den ersten Monaten ihres Aufenthaltes (in der Regel bis 15 Monate) erst einen Behandlungsschein bei der Kommune holen, wenn sie krank sind und zum Arzt / zur Ärztin müssen. Dadurch geht Zeit verloren. Mit der eGK können Flüchtlinge wie alle anderen Menschen auch, direkt zum Arzt / zur Ärztin gehen, wenn sie akut erkrankt sind.“²¹

Hinzu kommt, dass sich eine längerfristige Unterbringung in Landeseinrichtungen sowohl bei bereits erkrankten, als auch bei gesunden Menschen massiv auf die physische und psychische Gesamtsituation der Betroffenen auswirkt. Studien zeigen, dass der Alltag von Menschen in Gemeinschaftseinrichtungen in vielerlei Hinsicht von dem Gefühl der Fremdbestimmtheit, des Wartens, der sozialen Isolation und der Perspektivlosigkeit geprägt ist.²² Durch die Gewährung von

¹⁹ Vgl. Art. 15 EU-AufnahmeRL.

²⁰ Vgl. § 4 Abs. 3 der Rahmenvereinbarung zur Übernahme der Gesundheitsversorgung für nicht Versicherungspflichtige gegen Kostenerstattung nach §264 Abs. 1 SGBV in Verbindung mit §§ 1,1a Asylbewerberleistungsgesetz in Nordrhein-Westfalen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen vertreten durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) und den Krankenkassen. Abrufbar unter:

https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/rahmenvereinbarung_online.pdf

²¹ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Elektronische Gesundheitskarte (eGK) für Flüchtlinge in NRW. Fragen und Antworten, S. 1. Abrufbar unter:

https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/erweiterte_faq-07102015.pdf

²² Vgl. u.a. Sabine Hess, et. al. (2018): Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“? Eine Kurzstudie für den Mediendienst Integration. Abrufbar unter:

Sachleistungen, ist es den Menschen nicht möglich selbstbestimmt zu entscheiden, welche Mahlzeiten sie sich nach individuellen Vorlieben aber auch Bedarfen zubereiten und zu welcher Zeit sie diese zu sich nehmen. Vielmehr sind sie auf die angebotene Gemeinschaftsverpflegung zu vorgegebenen Uhrzeiten angewiesen. Gleiches gilt für Hygieneartikel und Kleidung. Beschäftigungsverbote, Residenzpflicht und restriktive Besuchsregelungen schränken ein selbstbestimmtes Leben der betroffenen Personen zusätzlich ein. Die Unterbringung in Gemeinschaftszimmern sowie die Nutzung von gemeinschaftlichen Sanitäreinrichtungen bietet zudem keinen Raum für eine angemessene Intim- und Privatsphäre, der insbesondere nach einer oftmals physisch und psychisch anstrengenden Flucht, dringend benötigt wird. Ein Großteil der Asylsuchenden ist aufgrund der Erlebnisse im Herkunftsland und/oder auf der Flucht psychisch belastet, wenn nicht gar traumatisiert. Das Zusammenleben vieler Menschen auf engem Raum gepaart mit Perspektivlosigkeit fördert zudem das Entstehen von Konflikten und erhöht das Risiko von Gewalt und damit auch die Gefahr, Gewalt mittelbar oder gar unmittelbar miterleben zu müssen. Das erhöhte Risiko Gewalt zu erfahren bzw. miterleben kann dabei sowohl von in den Landeseinrichtungen untergebrachten Personen als auch von anderen Akteur*innen wie z.B. Sicherheitspersonal, Haupt- oder Ehrenamtlichen ausgehen.²³

Die Entrechtung sowie die mit einer Unterbringung in Landesunterkünften oftmals einhergehende gesellschaftliche und auch bauliche Isolation (z.B. durch Gitter, Stacheldraht, Mauern und Einlasskontrollen) können dazu führen, dass sich sowohl physische, als auch psychische Erkrankungen/Belastungen manifestieren bzw. die Entstehung derselben begünstigt wird. Zu dieser Einschätzung kommt auch das Gemeinsame Netzwerk Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer in NRW. So heißt es in einer Stellungnahme des Netzwerkes aus August 2018:

„Faktoren wie eingeschränkte Privatsphäre, fehlender Rückzugsraum, Unsicherheitsgefühl, Gemeinschaftsversorgung, Gemeinschaftsbäder, Wohnsitzauflage, Arbeitsverbote, Ausschluss von Bildungsmöglichkeiten, verursachen in vielen Fällen eine unverhältnismäßige Mehrbelastung. Diese wirken sich auch bei vormals gesunden Menschen krankheitserzeugend aus und schränken bei Menschen mit traumatischen Erfahrungen die Möglichkeiten zur eigenständigen Verarbeitung der Erlebnisse ein. So lässt sich fachlich prognostizieren, dass verlängerte Aufenthalte in Landesunterkünften vorhersehbar gesundheitsschädigende Auswirkungen haben.“²⁴

2.3 Sachleistungsprinzip verhindert soziokulturelle Teilhabe und Rechtsmittelgarantien

Die Situation von Menschen, die verpflichtet sind in einer Landeseinrichtung zu wohnen, unterscheidet sich auch hinsichtlich des Zugangs zu sozialen Leistungen von der Situation von Menschen, die in einer Kommune leben. Zwar wird das völkerrechtlich verbindliche Recht auf einen angemessenen Lebensstandard aus Art. 11 des UN-Sozialpaktes auch für Menschen die bereits kommunal zugewiesen worden sind durch das Festhalten am AsylbLG und der damit verweigerten Aufnahme von Asylsuchenden und Menschen mit Duldung in das Hilfesystem des SGB II und SGB XII, massiv eingeschränkt. Allerdings ist diese Einschränkung für Menschen die verpflichtet sind, in einer Landeseinrichtung zu leben, noch dramatischer.

So werden die Leistungen des AsylbLG in den Landeseinrichtungen überwiegend als Sachleistungen erbracht. Zwar ist auch in den Landeseinrichtungen der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Bedarf zur Deckung des soziokulturellen

https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Expertise_Anker-Zentren_August_2018.pdf

Rebecca Hofmann / Albert Scherr (2017): Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur? Eine Fallstudie zur Erstaufnahme von Geflüchteten. Abrufbar unter:

https://ratfuermigration.files.wordpress.com/2018/08/vorstudie_hofmann_scherr_2017.pdf

²³ Vgl. Zartbitter e.V. (2016): Flüchtlingskinder vor Gewalt schützen, S. 54.

²⁴ Gemeinsames Statement des Netzwerkes Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer in NRW zu Früherkennung und Versorgung in Landesunterkünften anlässlich des NRW-Asylstufenplans vom 7. August 2018, S. 1. Abrufbar unter:

http://www.interkulturell-gesundheit-rlp.de/aushang/statement_psz-nrw-zu-landesunterkuenften.pdf

Existenzminimums als Barbetrag ausbezahlen, allerdings erfolgt dies – anders als in den Kommunen – nicht monatlich, sondern wöchentlich. Erscheinen die Personen nicht zur wöchentlichen Auszahlung, so wird in diesen Fällen der wöchentliche Barbetrag nicht ausgezahlt, es sei denn sie können nachweisen, dass sie „unverschuldet“ an dem Erscheinen gehindert waren.²⁵ Die Anforderungen an den Nachweis eines „unverschuldeten“ Fernbleibens von der Bargeldauszahlung, sind in der Praxis jedoch sehr hoch. Insbesondere für Menschen mit Duldung kommt hinzu, dass eine Streichung des soziokulturellen Existenzminimums gesetzlich möglich ist und in der Praxis auch angewandt wird.

Die Praxis, Leistungen für das physische Existenzminimum überwiegend als Sachleistungen zu gewähren in Kombination mit einer wöchentlichen Auszahlung des Betrages für das soziokulturelle Existenzminimum oder gar gänzlichen Streichung dieses Betrages führt in der Praxis dazu, dass Menschen in den Landeseinrichtungen häufig über keinen oder nur einen sehr geringen Bargeldbetrag verfügen, von dem sich anfallende Ausgaben z.B. für die, durch das soziokulturelle Existenzminimum eigentlich sicherzustellende, gesellschaftliche Teilhabe (auch für Kinder) sowie für die, aufgrund der oftmals geographischen Abgeschiedenheit der Landeseinrichtungen, erforderliche Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, nicht finanzieren lassen.

Dies hat auch praktische Auswirkungen auf die Möglichkeit der Betroffenen, gegen eine negative Entscheidung des BAMF Rechtsmittel einzulegen, da anfallende Kosten für eine*n Anwält*in in einem asylrechtlichen Gerichtsverfahren – inkl. der Fahrtkosten zur Wahrnehmung der Anwaltstermine – nicht finanziert werden können. Zwar besteht bei asylrechtlichen Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht kein Anwaltszwang, sodass die Personen auch eigenständig die notwendigen Rechtsmittel einlegen können. Allerdings greift diese Argumentation aus zwei Gründen zu kurz. Zum einen scheitern viele Menschen bereits aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse und/oder Alphabetisierungskennntnisse daran, das Rechtsmittel schriftlich einzureichen. Für die mündliche Klageerhebung ist wiederum eine persönliche Vorsprache beim Verwaltungsgericht erforderlich. Je nach geographischer Lage der Landeseinrichtung fallen somit Fahrtkosten an, die häufig nicht finanziert werden können. Zum anderen ist für die Begründung einer Klage sowie eines unter Umständen erforderlichen Eilantrags, aufgrund der Komplexität des Asylrechts, asylrechtliches Fachwissen – und damit eine anwaltliche Vertretung – unabdingbar. In der Praxis wird somit die rechtsstaatlich vorgesehene Möglichkeit gegen eine negative Entscheidung des BAMF die entsprechenden Rechtsmittel einzulegen faktisch erschwert, wenn nicht sogar ganz verwehrt.

2.4 Eingeschränkte Bewegungsfreiheit durch Residenzpflicht

Das Recht auf Bewegungsfreiheit aus Art. 12 UN-Zivilpakt²⁶ ist für Personen, die verpflichtet sind in einer Landeseinrichtung zu wohnen, massiv eingeschränkt, da die Personen während des gesamten Zeitraums der Wohnverpflichtung einer räumlichen Beschränkung – der sogenannten „Residenzpflicht“ – unterliegen.²⁷ Der erlaubnisfreie Bewegungsradius ist danach auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die Landeseinrichtung liegt. Für das Verlassen des zugewiesenen räumlichen Bereichs, z.B. für Besuche von Verwandten oder Freund*innen, Arztbesuche oder die Wahrnehmung von Terminen bei Rechtsanwält*innen, ist eine vorab einzuholende behördliche Erlaubnis erforderlich. In der Praxis wird eine Verlassens-erlaubnis für Besuche von Verwandten (selbst von eigenen Kindern und Ehepartner*innen) oder Freund*innen jedoch nur selten gewährt. Ein Verstoß gegen die räumliche Beschränkung wird als Ordnungswidrigkeit geahndet und kann bei Wiederholung zu einer strafrechtlichen Verurteilung zu

²⁵ Vgl. Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen: Runderlass zur Auszahlung des Bargeldbedarfs zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs (sog. Taschengeld) nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vom 15.05.2018.

²⁶ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966.

²⁷ Vgl. § 56 Abs. 1 i.V.m. § 59a Abs. 1 S. 2 AsylG.

einer Geldstrafe führen.²⁸ Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, sowie die Wahrnehmung wichtiger Termine bei Ärzt*innen oder Rechtsanwält*innen wird somit massiv eingeschränkt, verzögert und zum Teil sogar ganz verhindert.

2.5 Landeseinrichtungen sind Kindeswohlgefährdend und verhindern die Inanspruchnahme von universellen Kinderrechten

Landeseinrichtungen sind keine Orte für Kinder und Jugendliche. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie der Zugang zu den universellen Kinderrechten können in den Einrichtungen nicht gewährleistet werden. Allein aufgrund der strukturellen Konzeption als provisorische Massenunterkünfte und der oftmals geographischen Abgeschiedenheit von Infrastruktur und Zivilgesellschaft sind Landeseinrichtungen nicht kindgerecht und oftmals Kindeswohlgefährdend.

Eine längerfristige Unterbringung in Landeseinrichtungen wird dem nach Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) vorrangig zu berücksichtigenden Kindeswohl nicht gerecht und verletzt eine Vielzahl der in der Konvention festgeschriebenen Rechte von Kindern und Jugendlichen. Die gemeinsame Unterbringung mit vielen Menschen auf engem Raum, der eingeschränkte Zugang zu sozialen und medizinischen Leistungen, der fehlende Zugang zu Freizeit- und Bildungsangeboten, die zum Teil geographische Abgeschiedenheit der Landeseinrichtungen sowie die Residenzpflicht verhindern u.a. den Zugang zu folgenden Rechten:

- Recht auf Bildung, Schule und Berufsausbildung (Art. 28 UN-KRK)
- Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit (Art. 24 UN-KRK)
- Recht auf angemessene Lebensbedingungen insbesondere hinsichtlich der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen (Art. 27 UN-KRK)
- Recht auf Ruhe und Freizeit, Spiel, altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 31 UN-KRK).

Kein Zugang zu Bildung

Da die Schulpflicht nach dem Schulgesetz NRW, für Kinder und Jugendliche, die einen Asylantrag gestellt haben, erst mit der Zuweisung auf eine Kommune beginnt²⁹ und somit während der Zeit in der Landeseinrichtung lediglich ein Schulbesuchsrecht besteht, wird der Zugang zum Recht auf Bildung und Schulbesuch (Art. 28 UN-KRK) Kindern und Jugendlichen in der Praxis für die Dauer der Wohnverpflichtung gänzlich verwehrt. Da keine Schulpflicht besteht, sind Schulen nicht verpflichtet, die Kinder und Jugendlichen zu beschulen, die Landespolitik ist nicht verpflichtet ausreichende Schulplätze zu schaffen und Eltern sind nicht verpflichtet ihre Kinder in einer Schule anzumelden. In der Praxis führt dies dazu, dass Kinder und Jugendliche während des gesamten Zeitraums der Wohnverpflichtung – im schlimmsten Falle also bis zu zwei Jahren – nicht beschult werden.

Diese Praxis verstößt nicht nur gegen die UN-Kinderrechtskonvention, sondern auch gegen zahlreiche weitere Menschenrechtsabkommen, die die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert hat. So ist das Menschenrecht auf Bildung nicht nur als Absichtserklärung in Art. 26 Abs. 3 der AEMR verankert, sondern neben der UN-KRK auch durch Art. 13 UN-Sozialpakt sowie Art. 2 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), rechtlich verbindlich. Auch in Art. 8 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen ist das Recht auf Bildung festgeschrieben. Für Kinder und Jugendliche, die sich im Asylverfahren befinden, verstößt die Verwehrung des Rechts auf Bildung zudem gegen europäisches Recht. So stellt Art. 14 Abs. 2 S. 1 der EU-

²⁸ Vgl. § 98 Abs. 3 Nr. 5a AufenthG.

²⁹ Vgl. § 34 Abs. 6 Schulgesetz NRW.

AufnahmeRL klar, dass der Zugang zum Bildungssystem nicht um mehr als drei Monate, nach der Asylantragstellung, verzögert werden darf.

Durch das bundesgesetzlich vorgegebene Beschäftigungsverbot des § 61 Abs. 1 AsylG, wird den Jugendlichen in den Landeseinrichtungen zudem das Recht auf Berufsausbildung verwehrt.

Beispiel:

Die minderjährige C kommt ohne Ihre Eltern nach Deutschland. Dort wird sie im Mai 2018 vom Jugendamt in Obhut genommen, einer Kommune zugewiesen und eingeschult. In der Schule wird sie zur stellvertretenden Klassensprecherin gewählt. Während C sich noch im Asylverfahren befindet flüchtet ihre Mutter nach Deutschland. Dies hat zur Folge, dass C aus der ihr vertrauten Umgebung herausgerissen wird und zusammen mit ihrer Mutter im Oktober 2018 in einer Landeseinrichtung untergebracht wird. Seitdem bleibt ihr der Schulbesuch verwehrt.

Die Überlegungen der Landesregierung, Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche in den Landeseinrichtungen zu schaffen, stellen keine geeignete Maßnahme dar, um das Recht auf frühkindliche Bildung, Schulbesuch und Berufsausbildung sicherzustellen. Ein irgendwie geartetes Angebot an Möglichkeiten des Spracherwerbs durch Haupt- oder Ehrenamtliche, ist nicht vergleichbar mit einem regulären Schulbesuch / frühkindlichen Bildungsangeboten.

Auch die Einrichtung einer Schule auf dem Gelände der Landeseinrichtungen ersetzt in keiner Weise einen Regelschulbesuch, da dem Schulbesuch neben der Vermittlung von Wissen und der Möglichkeit Bildungsabschlüsse zu erwerben auch bei anderen für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen wichtigen Faktoren eine bedeutende Rolle zukommt. So verweist die UNICEF-Studie „Kindheit im Wartezustand – Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland“³⁰ u.a. darauf, dass insbesondere für Flüchtlingskinder der Regelschulbesuch und somit auch das Miteinander mit deutschen Kindern essentiell für den Erwerb der deutschen Sprache sowie für den Erwerb der eigenen Ausdrucks- und Handlungsfähigkeit ist. Daneben bietet der Regelschulbesuch Normalität, fördert das allgemeine Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen sowie die soziale Integration.³¹

Kein Zugang zu erreichbarem Höchstmaß an Gesundheit, kindgerechten Lebensbedingungen, Ruhe und Freizeit

Die eingeschränkten Leistungen nach dem AsylbLG, deren Auswirkungen in den Landeseinrichtungen, wie oben dargelegt, noch gravierender sind, gefährden das Recht des Kindes auf ein erreichbares Höchstmaß an Gesundheit sowie die Inanspruchnahme des Rechts auf angemessene Lebensbedingungen insbesondere hinsichtlich der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen.

Neben den eingeschränkten Leistungen verhindern die Residenzpflicht, die oftmals geographische Abgeschiedenheit sowie die bauliche Ausgestaltung der jeweiligen Einrichtungen die Wahrnehmung des Rechts auf Ruhe und Freizeit, Spiel, altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen Leben. Durch das Sachleistungsprinzip und die wöchentliche Auszahlung des soziokulturellen Existenzminimums sind Freizeitangebote und Teilhabe am kulturellen Leben in und außerhalb der Einrichtungen im Regelfall nicht finanzierbar. Die Residenzpflicht führt zudem dazu, dass beispielsweise Arztbesuche, Besuche von Angehörigen, Freund*innen bzw. Teilnahme an

³⁰ Mirjam Lewek und Adam Naber (2017): Kindheit im Wartezustand. Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland. Abrufbar unter: <https://www.unicef.de/blob/137024/ecc6a2cfed1abe041d261b489d2ae6cf/kindheit-im-wartezustand-unicef-fluechtlingskinderstudie-2017-data.pdf>

³¹ Ebd. S. 43.

Bildungs- und Freizeitangeboten außerhalb des zugewiesenen Bezirks nur nach vorherigem Erhalt einer Verlassenserlaubnis gem. § 57 AsylG wahrgenommen werden können. Die Verlassenserlaubnis wird jedoch in der Praxis in diesen Fällen – mit Ausnahme dringender Arzttermine – regelmäßig nicht erteilt.

Hinzu kommt die einer dem Konzept „Masseneinrichtung“ immanente mangelnde Intim- und Privatsphäre u.a. aufgrund der gemeinschaftlichen Nutzung von Sanitär- und sonstigen Gemeinschaftsräumen, der beengten räumlichen Situation sowie der fehlenden Möglichkeit die Schlafräume abzuschließen. Auch der zunehmende Ausreisecharakter der Einrichtungen und das erklärte Ziel der Landesregierung, abgelehnte Asylsuchende noch aus den Einrichtungen abzuschicken bzw. eine eigenständige Ausreise herbei zu führen, wirkt sich massiv auf die Kinder und Jugendlichen aus. Nächtliche Abschiebungen, Zimmerdurchsuchungen und Zimmerkontrollen wirken sich insbesondere negativ auf das so wichtige Sicherheitsgefühl und das damit einhergehende Wohlbefinden der Minderjährigen aus. Das für die persönliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen notwendige Gefühl der Sicherheit und Geborgenheit, welches für Kinder und Jugendliche mit Fluchterfahrung, infolge der teils traumatisierenden Erlebnisse im Herkunftsland und/oder auf der Flucht, zusätzlich von besonderer Bedeutung ist, kann sich in einer solchen Situation nicht einstellen. Die UNICEF-Studie „Kindheit im Wartezustand“ zeigt eindrücklich, wie sich eine längerfristige Unterbringung in sogenannten Gemeinschaftsunterkünften, insbesondere in Landeseinrichtungen, auf die Gesamtsituation der betroffenen Kinder und Jugendlichen auswirkt und kommt zu dem Schluss, dass Flüchtlingsunterkünfte grundsätzlich nicht kindgerecht sind.³²

Auch die Kinderkommission des Deutschen Bundestages hat in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2017 festgestellt, dass u.a. aufgrund fehlender Rückzugsorte, dem Zusammenleben auf engstem Raum ohne Privatsphäre und ohne Beschäftigung das Risiko erhöht ist, *„dass es zu Spannungen und Konflikten kommt, die sich auch in Gewalt entladen können. Familiäres Leben mit all seinen Facetten kann hier nicht gelebt werden“* und deshalb *„[d]ie Lebensumstände in den Masseneinrichtungen [...] häufig Kindeswohlgefährdend [sind]“*.³³

Landeseinrichtungen lassen sich nicht kindgerecht ausgestalten

Für alle Kinder und Jugendlichen sind Sicherheit, Stabilität und ein stimulierendes Umfeld, von enormer Bedeutung für ihre körperliche, geistige und persönliche Entwicklung, dies gilt jedoch umso mehr für Kinder und Jugendliche mit Fluchterfahrung.³⁴ So konstatieren die Verfasser*innen der UNICEF-Studie:

*„Jeder Tag ist für geflüchtete Kinder und Jugendliche, deren junges Leben bereits durch die Flucht und teilweise durch belastende Erlebnisse im Herkunftsland einen gravierenden Einschnitt erlitten hat, entscheidend. Daher benötigen sie von Anfang an psychosoziale Unterstützung, Zugang zu Bildung, zu allen Gesundheitsdienstleistungen, zu sicheren und kindgerechten Orten und anderen unterstützenden Angeboten, die ihre altersgerechte Entwicklung, ihre Resilienz, Teilhabe und Integration in Deutschland fördern und sie umfassend schützen.“*³⁵

Da dies wegen der rechtlichen Rahmenbedingungen, sowie der Unterbringung mit vielen Menschen auf engstem Raum und der sozialen Isolation von der Zivilgesellschaft nicht möglich ist lautet eine der zentralen Forderungen der UNICEF-Studie:

³² Ebd. S. 7.

³³ Stellungnahme der Kinderkommission des Deutschen Bundestages zum Thema „Kinderrechte für Flüchtlingskinder in der Unterkunft, dem Asylverfahren und der Kinder- und Jugendhilfe“ vom 23.03.2017, Kommissionsdrucksache 18. Wahlperiode 18/19, S. 1 f. Abrufbar unter:

https://www.bundestag.de/blob/502048/9c509a0b91695b5fa0ff2e6a0c60cfd/stellungnahme_kinderrechte_fuechtlingskin-der-data.pdf

³⁴ Lewek, Naber, a.a.O., S. 7

³⁵ Ebd. S. 9.

„Kinder, Jugendliche und ihre Eltern sollten sich so kurz wie möglich in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften aufhalten. Die Pflicht zum Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen sollte sich maximal an den gesetzlich vorgeschriebenen sechs Wochen und nicht an den sechs Monaten orientieren.“³⁶

Dieser Forderung ist nichts hinzuzufügen: Familien mit Kindern und Jugendlichen sind spätestens nach sechs Wochen einer Kommune zuzuweisen. Für die Zeit dieser maximal sechswöchigen Wohnverpflichtung, hat das Land NRW dafür vorzusorgen, dass ausreichend Räumlichkeiten mit altersentsprechenden Spiel- und Lernangeboten zur Verfügung stehen und der Zugang zu diesen gewährleistet ist, dass das Landesgewaltschutzkonzept konsequent angewandt, eingehalten und dies regelmäßig überprüft wird und die strukturelle Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe sichergestellt wird. Eine entsprechende Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII wäre wünschenswert, dürfte jedoch in der Praxis daran scheitern, dass das Konzept der Landeseinrichtung als „Massenunterkunft“, anders als bei kommunaler Unterbringung, schlichtweg nicht die Voraussetzungen erfüllen wird. So kann u.a. die Voraussetzung des § 45 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII in einer Landeseinrichtung nicht verwirklicht werden. Danach ist die Erlaubnis mit Blick auf die Gewährleistung des Kindeswohles u.a. zu erteilen, wenn *„die gesellschaftliche und sprachliche Integration und ein gesundheitsförderliches Lebensumfeld in der Einrichtung unterstützt werden sowie die gesundheitliche Vorsorge und die medizinische Betreuung der Kinder und Jugendlichen nicht erschwert werden“*. Landeseinrichtungen sind kein gesundheitsförderliches Lebensumfeld für Minderjährige und verhindern die gesellschaftliche und sprachliche Integration.

Eine kindgerechte und das Kindeswohl wahrende Unterbringung kann deshalb nur durch eine schnelle Zuweisung auf eine Kommune sichergestellt werden. Selbst, wenn in vielen Kommunen auch Familien mit Kindern in sogenannten Gemeinschaftsunterkünften leben müssen, so besteht dort doch ein besserer Zugang zu den Leistungen des AsylbLG, bspw. hinsichtlich der medizinischen Versorgung, zu frühkindlichen Bildungsangeboten, zum Schulbesuch und zur Berufsausbildung, zu Freizeit- und Bildungsangeboten sowie der kulturellen Teilhabe und sozialen Integration, auch durch Kontakte und Unterstützung zur bzw. durch die Zivilgesellschaft.

2.6 Landeseinrichtungen werden den Bedürfnissen von besonders Schutzbedürftigen nicht gerecht

Nach der EU-AufnahmeRL ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet „schutzbedürftige Personen“ unter den Asylsuchenden zu identifizieren und die speziellen Bedürfnisse dieser Personengruppe besonders zu berücksichtigen. Zu den besonders Schutzbedürftigen im Sinne der Richtlinie gehören u.a. begleitete und unbegleitete Minderjährige – also alle Minderjährigen -, Menschen mit Behinderung, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels sowie Personen mit schweren physischen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.³⁷

Die speziellen Bedürfnisse dieser Personengruppe sind nach der Richtlinie insbesondere bei der Unterbringung, beim Lebensstandard sowie bei der erforderlichen medizinischen und psychologischen Hilfe zu berücksichtigen.³⁸ In den Landeseinrichtungen kann den besonderen Bedürfnissen dieser vulnerablen Gruppe von Schutzsuchenden nicht Rechnung getragen werden. Mangelnde Barrierefreiheit der Einrichtungen, fehlende psychotherapeutische und fachärztliche Versorgung sowie spezialisierte Beratungsangebote in örtlicher Nähe sind nur einige Beispiele dafür, dass die erforderliche Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse während des Aufenthaltes in einer Landeseinrichtung nicht gewährleistet ist. Hinzu kommt die einer „Massenunterkunft“

³⁶ Ebd. S. 30.

³⁷ Vgl. Art. 21 EU-AufnahmeRL.

³⁸ Vgl. Art. 18 Abs. 3, Art. 17 Abs. 2, Art. 19 Abs. 2 EU-AufnahmeRL.

immanente mangelnde Intim- und Privatsphäre. Das Gemeinsame Netzwerk Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer in NRW fordert deshalb in seiner Stellungnahme aus August 2018 eine konsequente und schnelle kommunale Zuweisung besonders Schutzbedürftiger.³⁹ Am Beispiel von Personen mit psychischen Erkrankungen begründet das Netzwerk diese Forderung aus fachlicher Perspektive wie folgt:

„Therapeutische Angebote können, wenn gleichzeitig die Unterbringung zu starken Belastungen führt, gesundheitliche Verschlechterungen nicht ausreichend auffangen. Krisenhafte Verschlechterungen sind insbesondere bei Menschen mit psychischen Erkrankungen, ehemaligen Häftlingen und Menschen mit Folter- und Lagererfahrungen zu erwarten, da sich bei ihnen kasernenartige Unterbringungen, Gitter, beobachtete Gewalt und Polizeieinsätze oft erheblich belastend auswirken. Aufenthaltszeiten in Landesunterkünften sollten daher aus fachlich psychosozialer Sicht so kurz wie möglich gehalten werden. Die Gesundheit eines Menschen zu erhalten, zu verbessern und nicht durch die Unterbringung zu einer Verschlechterung der Gesundheit beizutragen, sollte Priorität haben.“⁴⁰

Hinzu kommt, dass – entgegen der Vorgabe der AufnahmeRL – bis heute keine frühzeitige, systematische und flächendeckende Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen stattfindet auf deren Grundlage dann die besonderen Bedürfnisse festgestellt werden können. Dies führt in der Praxis dazu, dass besonders Schutzbedürftige in der Praxis oftmals erst spät als solche erkannt werden und sich bereits bestehende Erkrankungen, wie beispielsweise Traumafolgestörungen, durch den zwingenden Aufenthalt in einer Landeseinrichtung manifestieren und verschlimmern können. Es ist höchste Zeit, dass die Landesregierung statt eines kontinuierlichen Ausbaus restriktiver und verschärfender Regelungen für Schutzsuchende, endlich wirksame Identifikationsmechanismen entwickelt und den besonderen Bedürfnissen besonders Schutzbedürftiger entsprechend der EU-AufnahmeRL gerecht wird.

Beispiel:

Herr X ist seit 2017 in Deutschland. Herr X ist im Herkunftsland geschlagen und vergewaltigt worden. Davon und von seinen psychischen und körperlichen Symptomen berichtet er in der Anhörung beim BAMF. Auch in der Landeseinrichtung spricht er immer wieder von seiner großen psychischen Belastung. Diese äußert sich in Schlafstörungen, Vergesslichkeit, schneller Erregbarkeit und extremen Stressgefühlen bis hin zur Erschöpfung. Dieser Zustand verstärkt sich extrem nachdem versucht wurde, den Zimmernachbarn des Herrn X, mitten in der Nacht, abzuschieben. Der Zimmernachbar war nicht anwesend, allerdings Herr X. Nach diesem „Vorfall“ geht es Herrn X erheblich schlechter. Es dauert jedoch noch mehrere Wochen, bis Herr X in eine psychiatrische Klinik eingewiesen wird. Zu diesem Zeitpunkt äußert er suizidale Absichten.

2.7 Zuweisungen vor Ablauf der bundes- bzw. landesrechtlichen Höchstdauer funktionieren in der Praxis nicht

In der politischen Diskussion um die Verlängerung der Dauer der Wohnverpflichtung in den Landeseinrichtungen, wird immer wieder versucht diese mit dem Verweis darauf zu legitimieren, dass in besonderen Fällen stets eine frühere Zuweisung auf die Kommune rechtlich möglich sei und diese auch erfolge. Auch der Erlass „Steuerung des Asylsystems in Nordrhein-Westfalen ab 2018“ des MKFFI NRW vom 14. Juni 2018 verweist an verschiedenen Stellen auf die Notwendigkeit der

³⁹ Vgl. Gemeinsames Statement des Netzwerks Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer in NRW zu Früherkennung und Versorgung in Landesunterkünften anlässlich des NRW-Asylstufenplans vom 7. August 2018, S. 2, a.a.O. FN 10.

⁴⁰ Ebd. S. 1.

Zuweisung vor Ablauf der Höchstunterbringung, wenn die Voraussetzungen der §§ 49 und 50 AsylG erfüllt sind. Danach ist die Wohnverpflichtung in einer Landeseinrichtung unverzüglich – d.h. ohne schuldhaftes Zögern – zu beenden, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen:

- Vollziehbare Abschiebungsandrohung und Abschiebung kurzfristig nicht möglich (§ 49 Abs. 1 AsylG)
- BAMF teilt der Bezirksregierung mit, dass nicht oder nicht kurzfristig entschieden werden kann, dass der Asylantrag unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist und ob die Voraussetzungen für die Feststellung eines nationalen Abschiebungsverbotes nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG vorliegen (§ 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AsylG) oder
- Verwaltungsgericht hat die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Negativentscheidung des BAMF angeordnet (§ 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AsylG)

Mit dem Verweis auf diese rechtlich bestehenden Möglichkeiten, wird in der politischen Diskussion immer wieder argumentiert, dass letztendlich nur ein geringer Teil von Personen tatsächlich längerfristig in einer Landeseinrichtung verbleibe und damit versucht die Verlängerung der Unterbringungsdauer in den Einrichtungen zu legitimieren. Argumentiert wird, dass die Personen entweder, nach der Zuerkennung eines Schutzstatus oder der Erfüllung der o.g. Voraussetzungen zugewiesen würden, oder bei bestandskräftiger Ablehnung des Asylantrages zeitnah ausreisen oder abgeschoben würden.

Die Praxis zeigt jedoch, dass die Zuweisung nach den §§ 49 und 50 AsylG nicht funktioniert. So fehlt es für Personen, über deren Asylantrag das BAMF noch nicht entschieden hat, regelmäßig an der rechtlich erforderlichen Mitteilung an die Bezirksregierung, dass über den Antrag gemäß § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AsylG nicht kurzfristig entschieden werden kann. Dies hat zur Folge, dass Asylsuchende über deren Asylantrag noch keine Erstentscheidung durch das BAMF ergangen ist, regelmäßig bis zur gesetzlichen Höchstdauer in den Einrichtungen verbleiben.

Ähnliches gilt für Personen, bei denen das BAMF bereits das Vorliegen nationaler Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG festgestellt hat oder den Asylantrag als einfach unbegründet abgelehnt hat. Obgleich in diesen Fällen – im Umkehrschluss zu § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AsylG – eine Zuweisung unverzüglich zu erfolgen hat, findet dies in der Praxis nicht statt. So besteht die Bezirksregierung beispielsweise bei Personen deren Asylantrag als einfach unbegründet abgelehnt wurde darauf, dass gegen die Entscheidung des BAMF Klage beim Verwaltungsgericht eingelegt und die Klageeingangsbestätigung vorgelegt wird. Diese Praxis entspricht nicht den Vorgaben des AsylG. Aus dem Wortlaut des § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AsylG „*nicht oder nicht kurzfristig entschieden werden kann*“ ergibt sich, dass Personen, bei denen das BAMF bereits per Bescheid festgestellt hat, dass der Antrag nicht als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, erst recht unverzüglich zuzuweisen sind, unabhängig davon, ob sie gegen diesen Bescheid Rechtsmittel einlegen oder nicht.

Personen, deren Asylantrag bestandskräftig abgelehnt wurde, die Abschiebungsandrohung nach Ablauf der gesetzlichen Frist zur eigenständigen Ausreise vollziehbar geworden ist und die Abschiebung jedoch kurzfristig aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist, werden in der Praxis – entgegen § 49 Abs. 1 AsylG – ebenfalls regelmäßig nicht vor Ablauf der vorgesehenen Höchstdauer auf eine Kommune zugewiesen.

Zwar sieht der Erlass des MKFFI NRW auch vor, dass Familien mit minderjährigen Kindern, deren Asylantrag nicht in einem beschleunigten Verfahren nach § 30a AsylG bearbeitet wird, im vierten Aufenthaltsmonat zuzuweisen sind, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass eine Ausreise, Abschiebung oder Dublin-Überstellung in den nächsten zwei Monaten nicht wahrscheinlich ist. Dies führt in der Praxis dazu, dass auch Familien mit Kindern oftmals bis zu sechs Monaten und darüber hinaus in den Einrichtungen verbleiben. Auch die Ausnahme für Familien mit Kindern im beschleunigten Verfahren nach § 30a AsylG funktioniert in der Praxis nicht. Danach sollen diese

Familien nach sechs Monaten auf eine Kommune zugewiesen werden, sofern die Ausreise, Abschiebung oder Dublin-Überstellung in den nächsten zwei Monaten nicht wahrscheinlich ist. In der Praxis verbleiben diese Familien deutlich länger als sechs Monate in den Landeseinrichtungen.

3. Rechtswidrige Anwendung der beschleunigten Asylverfahren nach § 30a AsylG auf bestimmte Herkunftsstaaten

Mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.03.2016⁴¹ wurde in § 30a AsylG die bundesgesetzliche Möglichkeit geschaffen, die Asylverfahren eines durch gesetzliche Kriterien eingegrenzten Personenkreises von Asylantragstellenden beschleunigt durchzuführen. Nach § 30a Abs. 1 AsylG kann das Bundesamt die Asylverfahren von Personen beschleunigt durchführen, wenn sie:

- Staatsangehörige eines als sicher erklärten Herkunftsstaates nach § 29a AsylG sind (§ 30a Abs. 1 Nr. 1 AsylG),
- die Behörden durch falsche Angaben oder Dokumente oder durch Verschweigen wichtiger Informationen oder durch Zurückhalten von Dokumenten über die Identität oder Staatsangehörigkeit offensichtlich getäuscht haben (§ 30a Abs. 1 Nr. 2 AsylG),
- ein Identitäts- oder ein Reisedokument, das die Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit ermöglicht hätte, mutwillig vernichtet oder beseitigt haben, oder die Umstände offensichtlich diese Annahme rechtfertigen (§ 30a Abs. 1 Nr. 3 AsylG),
- einen Folgeantrag gestellt haben (§ 30a Abs. 1 Nr. 4 AsylG),
- den Antrag nur zur Verzögerung oder Behinderung der Vollstreckung einer bereits getroffenen oder unmittelbar bevorstehenden Entscheidung, die zu einer Abschiebung führen würde, gestellt haben (§ 30a Abs. 1 Nr. 5 AsylG),
- sich weigern, der Verpflichtung zur Abnahme der Fingerabdrücke gemäß der Eurodac-Verordnung nachzukommen (§ 30a Abs. 1 Nr. 6 AsylG), oder
- aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung ausgewiesen wurden oder es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass sie eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellen (§ 30a Abs. 1 Nr. 7 AsylG).

Die Anwendung des § 30a AsylG auf den o.g. Personenkreis ist jedoch rechtlich nur zulässig, sofern zwischen dem BAMF und dem jeweiligen Bundesland eine Vereinbarung abgeschlossen wurde, die regelt, dass in einer besonderen Aufnahmeeinrichtung Personen untergebracht werden, deren Asylverfahren beschleunigt durchgeführt werden (§ 30a Abs. 1 i.V.m. § 5 Abs. 5 AsylG). Eine solche Vereinbarung mit dem BAMF hat das Land Nordrhein-Westfalen am 13. Juli 2018 unterzeichnet.

Aufgrund der einschneidenden Rechtsfolgen des beschleunigten Verfahrens, ist es insbesondere aus integrationspolitischer und humanitärer Perspektive nicht nachvollziehbar, warum das Land Nordrhein-Westfalen von dieser bundesgesetzlichen Möglichkeit überhaupt Gebrauch gemacht hat. Zu den Rechtsfolgen der Bearbeitung der Asylanträge im beschleunigten Verfahren gehören u.a.:

- Das BAMF hat innerhalb einer Woche nach Asylantragstellung über den Asylantrag zu entscheiden (§ 30a Abs. 2 AsylG) und
- bei Ablehnung des Asylantrags innerhalb der einwöchigen Frist als offensichtlich unbegründet nach § 29a oder § 30 AsylG sind die Personen verpflichtet bis zur Ausreise

⁴¹ In Kraft getreten am 17.03.2016.

oder dem Vollzug der Abschiebung in der Landeseinrichtung zu verbleiben (§ 30a Abs. 3 AsylG).

Das AsylG sieht keineswegs eine zwingende Anwendung des § 30a AsylG vor. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Ermessensregelung, die die Anwendung der beschleunigten Verfahren in das Ermessen der jeweiligen Bundesländer stellt. Neben NRW macht lediglich Bayern von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Beschleunigte Verfahren verhindern Zugang zu einem fairen Asylverfahren

Asylschnellverfahren sind grundsätzlich abzulehnen, da sie für eine individuelle Prüfung des Schutzgesuches sowie für ein faires Asylverfahren regelmäßig keinen Raum bieten und eine ganze Gruppe von Schutzsuchenden stigmatisieren und diesen vor der Prüfung des Schutzgesuches bereits ein Schutzanspruch pauschal abgesprochen wird.

Die betroffenen Schutzsuchenden haben kaum Möglichkeit, sich vor der Anhörung zu ihren Fluchtgründen zum Asylverfahren und ihren Rechten und Pflichten von unabhängigen Stellen beraten zu lassen und in der Kürze der Zeit ihre Fluchtgründe umfassend darzulegen. Besonders deutlich werden die Folgen der beschleunigten Verfahren am Beispiel besonders schutzbedürftiger Personen wie beispielsweise traumatisierter Menschen und/oder Menschen, die sexualisierte oder andere schwere Formen der Gewalt erlebt haben. Die Erfahrungen aus der Arbeit der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer zeigen, dass traumatisierte Menschen viel mehr Zeit als eine Woche benötigen, um stabil genug für die Anhörung zu sein und ihre Fluchtgründe detailliert vorzulegen. Hinzu kommt, dass insbesondere Personen, die traumatische Erfahrungen gemacht haben, oftmals nicht in der Lage sind die erlittenen Menschenrechtsverletzungen zusammenhängend und chronologisch vorzutragen, wie es in der Anhörung von ihnen erwartet wird. Auch können Angst, Scham und Vermeidung dazu führen, dass Menschen nicht alle Fluchtgründe darlegen. Hierfür bedarf es Zeit und eine unabhängige Beratung.⁴² Denn: wird in der Anhörung beispielsweise eine Traumatisierung nicht erkannt und berichtet die Person nicht vollständig und/oder widersprüchlich von ihren Erfahrungen, so wird der Vortrag im Regelfall als unglaubhaft eingestuft und der Asylantrag im Regelfall als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Dies hat wiederum zur Folge, dass die Klage gegen die negative Entscheidung des BAMF innerhalb von einer Woche einzureichen ist⁴³ und zusätzlich auch ein Eilantrag eingereicht werden muss, da die fristgerechte Klage in diesen Fällen keine aufschiebende Wirkung hat.⁴⁴

Rechtlich fragwürdige Anwendung der beschleunigten Verfahren

Darüber hinaus ist es rechtlich nicht nachvollziehbar, wieso die Landesregierung eine Liste von weiteren Staaten, die nicht als sichere Herkunftsländer eingestuft wurden, in das beschleunigte Verfahren aufnimmt. Nach der Vereinbarung zwischen dem BAMF und dem Land NRW, unterliegen auch Staatsangehörige aus Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Marokko, Nigeria, Pakistan, der Russischen Föderation, Tadschikistan und Tunesien den beschleunigten Verfahren, sofern sie die Kriterien des § 30a Abs. 1 Nr. 2-7 AsylG erfüllen.⁴⁵

⁴² Vgl. auch die Stellungnahme der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 1.02.2016, S. 1 f. Abrufbar unter:

http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2015/11/Stellungnahme_BaF_Gesetz-zur-Einf%C3%BChrung-beschleunigter-Asylverfahren.pdf.

⁴³ Vgl. § 74 Abs. 1 AsylG.

⁴⁴ Vgl. § 75 Abs. 1 AsylG.

⁴⁵ Vereinbarung über beschleunigte Verfahren nach § 5 Abs. 5 und § 30a Asylgesetz in besonderen Aufnahmeeinrichtungen (I.) sowie die Berücksichtigung von Staatsangehörigen aus Armenien, Aserbaidschan und Georgien im beschleunigten Verfahren (II.) zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, vertreten durch und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vertreten durch den für Nordrhein-Westfalen zuständigen Abteilungsleiter, Direktor Köhn.

Fraglich ist, ob die pauschale Anwendung des § 30a Abs. 1 Nr. 2-7 AsylG auf ausgewählte Herkunftsstaaten rechtlich haltbar ist. Weder der Gesetzeswortlaut noch die -begründung, geben einen Hinweis darauf, dass die individuell zu prüfenden Voraussetzungen des § 30a Abs. 1 Nr. 2-7 AsylG auf Gruppen bestimmter Staatsangehöriger anzuwenden ist.

Rechtlich noch abenteuerlicher wird die Vereinbarung zwischen dem Land NRW und dem BAMF, unter Punkt II wonach eine analoge Anwendung der beschleunigten Asylverfahren nach § 30a AsylG auf alle Asylsuchenden aus Armenien, Aserbaidschan und Georgien – unabhängig vom Vorliegen der Erfüllung der individuellen Kriterien nach § 30a Abs. 1 Nr. 2-7 AsylG normiert wird. Zwar soll in diesen Fällen bei Ablehnung des Asylantrages keine Wohnverpflichtung in den Landeseinrichtungen bis zur Ausreise bzw. Abschiebung entstehen, allerdings sieht die Vereinbarung vor, dass auch in diesen Fällen innerhalb von einer Woche nach Asylantragstellung über die Asylanträge der Schutzsuchenden entschieden werden soll.

In der Vereinbarung wird zunächst richtigerweise festgestellt: *„Armenien, Aserbaidschan und Georgien sind keine sicheren Herkunftsländer. Deshalb fallen die Ausländer dieser Staaten nicht unter die Regelungen des § 30a Abs. 1 Nr. 1 AsylG.“* Weiter heißt es dann allerdings: *„Zwischen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und dem Land Nordrhein-Westfalen ist gleichwohl vereinbart worden, im Hinblick auf die neuankommenden Ausländer aus Armenien, Aserbaidschan und Georgien (Erst-Antragsteller) in gleicher Weise wie im beschleunigten Verfahren zusammenzuarbeiten. Insofern sind auch diese Personengruppen zu berücksichtigen, auch wenn es sich nicht im Rechtssinne um ein beschleunigtes Verfahren nach § 30a AsylG handelt und bezogen auf diese Ausländer die verlängerte Wohnpflicht nach § 30a Abs. 3 AsylG nicht gilt.“*

Mit der analogen Anwendung beschleunigter Asylverfahren nach § 30a AsylG auf Asylantragstellende aus Aserbaidschan, Armenien und Georgien unterlaufen Bund und Land die Vorgaben des Art. 16a Abs. 3 Grundgesetz. Danach dürfen Herkunftsstaaten nur unter engen verfassungsrechtlichen Kriterien als sicher eingestuft werden. Zudem bedarf es hierfür eines Gesetzes, welches wiederum der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Durch die Vereinbarung zwischen dem Land NRW und dem BAMF, werden die Asylanträge von Schutzsuchenden aus den drei genannten Staaten, rechtswidriger Weise bereits so behandelt, als seien sie per Gesetz als sicher erklärt worden. Diese Praxis ist rechtlich nicht haltbar. Hinzu kommt, dass das Land NRW durch die pauschale Erweiterung der Anwendung der beschleunigten Verfahren auf bestimmte Herkunftsstaaten eine ganze Gruppe von Asylantragstellenden stigmatisiert und dazu beiträgt, dass Schutzsuchenden der Zugang zu einem fairen Asylverfahren erschwert, wenn nicht sogar ganz verwehrt wird. Die Vereinbarung mit dem BAMF ist daher unverzüglich in Gänze aufzukündigen.

4. Finanzielle Entlastung der Kommunen statt Schein-Entlastung zu Lasten Schutzsuchende*r

Eine längerfristige Wohnverpflichtung in den Landeseinrichtungen von Asylsuchenden und Menschen mit Duldung, die aus unterschiedlichsten Gründen nicht abgeschoben werden können, verhindert Integration und verfehlt somit das vermeintliche Ziel der Entlastung der Kommunen. Nach bis zu zwei Jahren gesellschaftlicher Isolation, Verweigerung der Ausbildungs- und Arbeitsaufnahme, des Schulbesuchs, Perspektivlosigkeit, Verhinderung von soziokultureller Teilhabe und Spracherwerb sowie einer rein medizinischen Notversorgung, wird es für die Kommunen umso mehr Anstrengung bedeuten, Angebote und Rahmenbedingungen für die sogenannte nachholende Integration zu schaffen und die Versäumnisse der ersten zwei Jahre des Aufenthaltes aufzuholen. Die Isolation und Entrechtung von Schutzsuchenden in Landeseinrichtungen unter dem Deckmantel der Entlastung der Kommunen wird einer demokratischen Gesellschaft nicht gerecht und verfehlt zudem das erklärte Ziel.

Eine wirksame Entlastung der Kommunen lässt sich nur durch eine finanzielle Entlastung realisieren. Die angekündigte Weiterleitung der Integrationspauschale des Bundes für das Jahr 2019 ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass diese in vollem Umfang an die Kommunen weitergeleitet und diese Praxis auch in den Folgejahren fortgesetzt und verstetigt wird. Darüber hinaus ist eine umfassende Kostenerstattung für die kommunalen Aufwendungen für Personen mit einer ausländerrechtlichen Duldung nach § 60a AufenthG unabdingbar.

Eine finanzielle Entlastung der Kommunen könnte zudem auch durch ermessensleitende Erlasse zu den bereits bundesgesetzlich bestehenden Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung für Menschen mit Duldung erreicht werden. So bestehen nach dem AufenthG zahlreiche Möglichkeiten aus einem geduldeten Aufenthalt in einen rechtmäßigen Aufenthalt zu gelangen, d.h. eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Zu diesen Aufenthaltserlaubnissen zählen insbesondere die §§ 18a, 23a, 25 Abs. 5, 25a und 25b AufenthG. Ermessensleitende Erlasse, die die Kommunen dazu anregen, bundesgesetzliche Ermessenspielräume zu nutzen und Aufenthaltserlaubnisse zu erteilen, würden letztendlich dazu führen, dass aufgrund der Möglichkeit der Beschäftigungsaufnahme oder im Falle der Nichterwerbstätigkeit durch einen Wechsel in das Leistungssystem des SGB II die Kommunen finanziell entlastet würden.

5. Fazit

Eine menschenwürdige und integrative Unterbringung von Flüchtlingen ist in Landeseinrichtungen nicht möglich.

Die rechtlich legitimierte Verwehrung universeller Menschenrechte durch Arbeits- und Ausbildungsverbote, Residenzpflicht, eingeschränkte AsylbLG-Leistungen und eingeschränkte medizinische Versorgung sowie der Verhinderung des Zugangs zu frühkindlicher Bildung und zum Schulbesuch von Kindern und Jugendlichen, sind integrationsfeindlich. Selbst wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen diesbezüglich geändert würden und der Zugang zu den genannten Rechten ermöglicht würde, ist das längerfristige Festhalten von Flüchtlingen in Massenunterkünften, die zudem häufig geographisch und sozial isoliert sind mit einer menschenwürdigen und integrativen Unterbringung nicht vereinbar. Die Fremdbestimmtheit, das Leben auf engstem Raum mit vielen Menschen, die mangelnde Intim- und Privatsphäre, das alltägliche Erleben von Abschiebungen, die Isolation von der Zivilgesellschaft, gefährden die physische und psychische Gesundheit der Schutzsuchenden, verhindern das Ankommen in Deutschland und die gesellschaftliche Integration.

Deshalb ist die Aufenthaltsdauer für alle Schutzsuchenden grundsätzlich auf die gesetzlich vorgesehene Regelaufenthaltszeit von bis zu sechs Wochen, maximal jedoch auf bis zu drei Monate zu beschränken.

Insbesondere Familien mit minderjährigen Kinder sowie ältere, kranke und sonstige Personen, die zu der Gruppe der besonders Schutzbedürftigen nach der EU-AufnahmeRL gehören, sind unverzüglich einer Kommune zuzuweisen, da Massenunterkünfte grundsätzlich keinen ausreichenden Schutz für Kinder und Jugendliche sowie für sonstige vulnerable Personen bieten können und den Bedürfnissen dieser Personen nicht gerecht werden.

Für diesen – maximal auf drei Monate – beschränkten Zeitraum des Aufenthaltes in den Landeseinrichtungen hat das Land NRW dafür Sorge zu tragen, dass Mindeststandards etabliert, angewandt und eingehalten werden.

Daraus ergeben sich folgende konkrete Forderungen:

- Die Aufenthaltsdauer von Geflüchteten in den Landeseinrichtungen wird auf bis zu sechs Wochen, maximal auf bis zu drei Monaten begrenzt. Zur Verwirklichung dieses Ziels setzt sich die Landesregierung auf Bundesebene für eine Änderung des § 47 Abs. 1 AsylG ein, in dem die Wörter „bis zu sechs Monaten“ gestrichen und durch „bis zu drei Monaten“ ersetzt werden. Des Weiteren setzt sich die Landesregierung auf Bundesebene für die ersatzlose Streichung des § 47 Abs. 1a und 1b AsylG ein. Von dem NRW-Ausführungsgesetz zu § 47 Abs. 1b AsylG wird Abstand genommen. Bis zu einer Änderung bzw. Abschaffung der bundesgesetzlichen Regelungen nutzt die Landesregierung die rechtliche Möglichkeit des § 47 Abs. 1 AsylG Schutzsuchende grundsätzlich nach bis zu sechs Wochen auf eine Kommune zuzuweisen. Für Schutzsuchende aus den als sicher erklärten Herkunftsländern nutzt die Landesregierung die rechtlichen Möglichkeiten der §§ 49 und 50 AsylG, um auch diesen Personenkreis innerhalb von sechs Wochen, spätestens jedoch nach drei Monaten auf eine Kommune zuzuweisen.
- Für die Aufenthaltsdauer in Landeseinrichtungen von bis zu sechs Wochen, jedoch maximal drei Monate, werden Mindeststandards erarbeitet, umgesetzt und regelmäßig überprüft. Dazu gehören unter anderem die Ausstattung aller Landeseinrichtungen mit kindgerechten Räumlichkeiten und altersentsprechenden Spiel- und Lernangeboten für Kinder und Jugendliche sowie die Gewährleistung des Zugangs zu diesen Angeboten/Räumlichkeiten, die strukturelle Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe, die Gewährleistung der Barrierefreiheit sowie die konsequente Umsetzung und Einhaltung des Landesgewaltschutzkonzeptes. Die Landesregierung hat in dieser Zeit zudem sicherzustellen, dass in den Landeseinrichtungen geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten für Kinder und Jugendliche Anwendung finden (vgl. § 45 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII).
- Um den Zugang zu fairen Asylverfahren für alle Schutzsuchenden in NRW zu gewährleisten wird die Vereinbarung über beschleunigte Verfahren nach § 5 Abs. 5 und § 30a Asylgesetz in besonderen Aufnahmeeinrichtungen (I.) sowie die Berücksichtigung von Staatsangehörigen aus Armenien, Aserbaidschan und Georgien im beschleunigten Verfahren (II.) zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unverzüglich aufgekündigt.
- Um die Kommunen wirksam zu entlasten wird umgehend eine gesetzliche Grundlage erarbeitet, die die Kommunen dauerhaft und umfassend von den Aufwendungen für Inhaber*innen einer Duldung nach § 60a AufenthG entlastet. Denkbar wäre eine Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) des Landes NRW. Die Begrenzung der Kostenerstattung für vollziehbar Ausreisepflichtige auf drei Monate nach Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht in § 4 Abs. 5 Nr. 1 b) FlüAG ist aufzuheben.