

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

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/899**

A19, A04

*Kirsten Eichler*

Tel.: 0251/144 86-30

Fax: 0251/144 86-10

[www.ggua.de](http://www.ggua.de)

E-Mail: [eichler@ggua.de](mailto:eichler@ggua.de)

Münster, 29.10.2018

### **Stellungnahme zur Anhörung des Integrationsausschusses am 31. Oktober 2018 zum „Ausführungsgesetz zu § 47 Abs. 1b AsylG – Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/2993“**

Sehr geehrter Herr Kuper,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zum Gesetzentwurf der Landesregierung Stellung zu nehmen, die ich für die GGUA Flüchtlingshilfe e.V. hiermit gerne wahrnehme.

#### **1. Vorbemerkungen**

Gemäß § 47 Abs. 1b S. 1 AsylG „können“ die Bundesländer die Wohnverpflichtung für Asylsuchende, 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 ausweiten. Eine bundesgesetzliche Verpflichtung zur Umsetzung des § 47 Abs. 1b AsylG auf Landesebene besteht nicht.

Die Umsetzung des § 47 Abs. 1b AsylG in Nordrhein-Westfalen und damit eine Ausweitung der Wohnverpflichtung in den Landeseinrichtungen auf bis zu 24 Monate für bestimmte Gruppen von Asylsuchenden und Menschen mit Duldung, ist aus menschenrechtlichen, humanitären sowie integrationspolitischen Gründen abzulehnen. Diese Gründe werden im Folgenden näher erläutert.

#### **2. Zum Konstrukt der „Bleibeperspektive“**

Wie die Bundesgesetzgeberin, so bedient sich auch die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf zum Ausführungsgesetz zu § 47 Abs. 1b AsylG in der Gesetzesbegründung der sogenannten „Bleibeperspektive“. So begründet die Landesregierung die Ausweitung der Wohnverpflichtung in den NRW-Landeseinrichtungen auf bis zu 24 Monate mit der Entlastung der Kommunen, indem Asylsuchende „ohne“ oder mit „ungeklärter Bleibeperspektive“ nicht kommunal zugewiesen werden sollen.<sup>1</sup>

Die Landesregierung übernimmt damit unreflektiert das realitätsferne Konstrukt der zugeschriebenen „Bleibeperspektive“, welches seit Herbst 2015 sämtliche asyl- und

<sup>1</sup> Vgl. LT-Drs. 17/2993, S. 1.

aufenthaltsrechtlichen sowie integrationspolitischen Gesetzgebungsverfahren und Debatten bestimmt.<sup>2</sup>

In den einschlägigen Gesetzestexten, bei denen es vor allem um die Gewährung des Zugangs zu bestimmten Integrationsinstrumenten geht – z.B. um den Zugang zu Integrationskursen gem. § 44 AufenthG – wird der Begriff „Bleibeperspektive“ nicht genannt. Vielmehr ist als Zugangskriterium laut Gesetzeswortlaut die Frage zu klären, ob bei Personen, die im Besitz einer Aufenthaltsgestattung sind *„ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“*.<sup>3</sup> Für Asylsuchende aus den als sicher erklärten Herkunftsländern gemäß § 29a AsylG wurde zudem die gesetzliche Regelvermutung eingeführt, dass bei diesen *„ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist“*.<sup>4</sup>

Erst in der Gesetzesbegründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz taucht der Begriff „Bleibeperspektive“ auf. Dort heißt es zu der Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende, dass die Voraussetzung des zu erwartenden rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalts den Kreis der Begünstigten auf diejenigen eingrenze *„die eine gute Bleibeperspektive haben“*.<sup>5</sup> Weiter heißt es: *„Erfasst sind [...] Asylbewerber, die aus einem Land mit einer hohen Anerkennungsquote kommen oder bei denen eine belastbare Prognose für einen erfolgreichen Asylantrag besteht.“*<sup>6</sup>

Die Beurteilung der „Bleibeperspektive“ von Asylsuchenden und damit der Zugang zu Rechten, wird somit von zwei möglichen Faktoren abhängig gemacht: (1) der statistischen Anerkennungsquote und (2) einer individuellen Prognose hinsichtlich der Erfolgsaussichten im Asylverfahren einen Schutzstatus zu erhalten.

Problematisch sowohl in der behördlichen Praxis als auch bei der Berufung auf eine zugeschriebene „Bleibeperspektive“ zur Begründung eines Gesetzes ist hierbei zunächst, dass hinsichtlich der Anerkennungsquote auf eine von BAMF und BMI willkürlich bestimmte Gruppe zurückgegriffen wird. So hat das BAMF noch Ende 2015 bestimmt, dass das Kriterium der „hohen Anerkennungsquote“ abschließend nur Asylsuchende aus den folgenden fünf Herkunftstaaten erfüllen: Syrien, Iran, Irak, Somalia und Eritrea. Dabei berufen sich BAMF und BMI auf die erstinstanzliche Schutzquote – also die Schutzquote des BAMF – die zudem bei über 50% liegen muss. Unberücksichtigt bleibt dabei zum einen, dass die Entscheidungen des BAMF in vielen Fällen von den Verwaltungsgerichten revidiert werden und Asylsuchenden, trotz einer negativen BAMF-Entscheidung im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ein Schutzstatus zugesprochen wird. Zum anderen, wurde bereits in 2015 das Merkmal „hohe Anerkennungsquote“ inkonsequent angewendet. So lag bei deutlich mehr als den oben genannten fünf Staaten, eine Schutzquote von über 50 % vor, die jedoch von BAMF und BMI aufgrund der geringen Fallzahlen ignoriert wurde.<sup>7</sup>

Unter den von der Landesregierung benannten Personenkreis „ohne“ oder mit „ungeklärter Bleibeperspektive“ fielen demnach sämtliche Asylsuchende, die nicht aus einem der von BAMF und BMI willkürlich festgelegten fünf Herkunftsländer kommen.

In der öffentlich-politischen Diskussion sowie in der behördlichen und gesetzgeberischen Praxis findet zudem die in der Gesetzesbegründung genannte zweite Alternative zur individuellen Prognose der „Bleibeperspektive“ von Asylsuchenden an keiner Stelle Berücksichtigung. Danach müsste das BAMF in jedem Einzelfall eine Art Vorprüfung des Asylantrags vornehmen, um zu entscheiden, ob bei einer asylsuchenden Person *„eine belastbare Prognose für einen erfolgreichen Asylantrag*

---

<sup>2</sup> Vgl. ausführlicher zum Begriff der „Bleibeperspektive“: Claudius Voigt (2016): Die „Bleibeperspektive“. Wie ein Begriff das Aufenthaltsrecht verändert. In: Asylmagazin 8/2016, S. 245-251. Abrufbar unter: [https://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/beitraege\\_asylmagazin/Beitraege\\_AM\\_2016/AM16-8beitrag\\_voigt.pdf](https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2016/AM16-8beitrag_voigt.pdf)

<sup>3</sup> § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG.

<sup>4</sup> § 44 Abs. 4 S. 3 AufenthG.

<sup>5</sup> BT-Drs. 16/6185 vom 29.9.2015, S. 66.

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Vgl. Claudius Voigt, a.a.O., S. 247.

*besteht*“. Dass hierfür die Kapazitäten des BAMF nicht ausreichend sind, leuchtet ein. Mangels Kapazitäten den Personenkreis der zugeschriebenen „guten Bleibeperspektive“ auf Staatsangehörige aus fünf, willkürlich herausgegriffene, Herkunftsstaaten zu begrenzen ist jedoch sowohl mit dem Gesetzeswortlaut als auch der Gesetzesbegründung nicht vereinbar.

Auch für Menschen aus den als sicher eingestuften Herkunftsländern gemäß § 29a AsylG ist eine pauschale Verneinung einer „guten Bleibeperspektive“ nicht zulässig. Einer gesetzlichen Regelvermutung immanent ist, dass diese im Einzelfall auch widerlegbar ist. Folglich bedürfte es auch in diesen Fällen einer individuellen Prüfung, ob die gesetzliche Regelvermutung aufgrund individueller Gründe im Einzelfall durchbrochen wird.

Hinzukommt, dass mit der Gleichsetzung von Schutzquote im Asylverfahren und einem zu erwartenden rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalt – also der „Bleibeperspektive“ – die Realitäten von Asylsuchenden und den bestehenden aufenthaltsrechtlichen Regelungen für Menschen mit Duldung bewusst verkannt werden. Menschen heiraten und bekommen Kinder und erhalten darüber ein familiäres oder humanitäres Aufenthaltsrecht. Andere Menschen wiederum können aus humanitären, tatsächlichen oder rechtlichen Gründen langfristig nicht abgeschoben werden. Die Bundesgesetzgeberin hat zudem in den letzten Jahren zahlreiche Regelungen im Aufenthaltsgesetz für Menschen mit einer Duldung geschaffen, die es diesen Menschen ermöglicht einen rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalt in Deutschland zu erhalten. Darunter unter anderem die sogenannten Bleiberechtsregelungen des § 25a und b AufenthG sowie die Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG und ihre Anschlussnorm des § 18a Abs. 1a AufenthG.

Diese Realitäten spiegeln sich auch in den Statistiken wider. Zum Stichtag 30. Juni 2018 hielten sich insgesamt 638.365 Personen in Deutschland auf, die in der Vergangenheit einen Asylantrag gestellt haben der abgelehnt wurde. Davon waren 40,5% im Besitz eines unbefristeten Aufenthaltsrechts – also einer Niederlassungserlaubnis – 37% im Besitz eines befristeten Aufenthaltsrechts – also einer Aufenthaltserlaubnis – und lediglich 22,5% mit einem „sonstigen Status“, darunter Personen mit einer Duldung nach § 60a AufenthG oder Personen, bei denen kein Aufenthaltsstatus im Ausländerzentralregister (AZR) gespeichert war.<sup>8</sup> Mehr als  $\frac{3}{4}$  der in Deutschland lebenden Personen, die in der Vergangenheit ein Asylverfahren durchlaufen haben, welches mit einem unanfechtbar negativen Ergebnis abgeschlossen wurde, hielten sich somit rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland auf.

Mit Blick auf diese Zahlen und die aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten für Menschen mit Duldung, abseits eines Asylverfahrens einen rechtmäßigen Aufenthalt zu erwerben, drängt sich die Vermutung auf, dass die Landesregierung mit dem Rückgriff auf das Konstrukt der „Bleibeperspektive“ zur Begründung der Verlängerung der Wohnverpflichtung in den Landeseinrichtungen, die „Bleibeperspektive“ nicht als Ausgangspunkt zugrunde legt, sondern durch die Zuschreibung einer mangelnden „Bleibeperspektive“ und einer daraus resultierenden bis zu zweijährigen Entrechtung von Asylsuchenden und Menschen mit Duldung „Bleibeperspektiven“ aktiv verhindern will.

Nicht nachvollziehbar ist zudem, weshalb sich sowohl die Bundes- als auch die Landesgesetzgeberin überhaupt auf den Begriff der „Bleibeperspektive“ beziehen, da § 47 Abs. 1b AsylG an keiner Stelle den zu erwartenden bzw. nicht zu erwartenden rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalt als Kriterium für die verlängerte Wohnverpflichtung voraussetzt. Neben der oben dargelegten Kritik an der Zuschreibung einer willkürlich prognostizierten „Bleibeperspektive“, bleibt somit zu befürchten, dass der Kreis der von der Regelung Betroffenen perspektivisch auf alle Asylsuchenden ausgeweitet wird.

---

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drs. 18/3860, S. 50.

### 3. Völker- und europarechtliche Verpflichtungen

Mit dem Vorhaben, die Höchstdauer der Wohnverpflichtung in den Landeseinrichtungen für einen Großteil der Asylsuchenden sowie der Menschen, deren Asylantrag als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde und die aus unterschiedlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, auf bis zu 24 Monate auszuweiten verstößt die Landesregierung auch gegen völker- und europarechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland.

#### 3.1 Recht auf Arbeit

Nach § 61 AsylG unterliegen Personen, die verpflichtet sind in einer Landeseinrichtung zu wohnen, 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.“* Mit der Ausweitung der Wohnverpflichtung auf bis zu 24 Monate würden künftig alle Personen, die unter § 47 Abs. 1b AsylG fallen von einem bis zu zweijährigen Beschäftigungsverbot erfasst. Dies verstößt sowohl gegen internationales Völkerrecht, als auch gegen EU-Recht.

Das Recht auf Arbeit als universelles Menschenrecht ist nicht nur in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) verankert<sup>9</sup>, sondern erlangte durch die Aufnahme in den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (UN-Sozialpakt) völkerrechtliche Verbindlichkeit. In Art. 6 Abs. 1 UN-Sozialpakt heißt es: *„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.“* 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 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.<sup>10</sup>

Ein bis zu 24 Monate denkbare Beschäftigungsverbot für Menschen im Asylverfahren verstößt zudem gegen Europarecht. So sieht die EU-Aufnahmerichtlinie (AufnahmeRL) in Art. 15 vor, dass Asylsuchenden spätestens neun Monate nach Asylantragstellung der Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren ist.

#### 3.2 Recht auf angemessenen Lebensstandard und Recht auf Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit

Auch das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit ist nicht nur als Absichtserklärung in der AEMR<sup>11</sup> verankert, sondern durch den UN-Sozialpakt<sup>12</sup> völkerrechtlich verbindlich. Die Wahrnehmung dieser Rechte wird auf Bundesebene durch das Festhalten am Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und der damit verweigerten Aufnahme von Asylsuchenden und Menschen mit Duldung in das Hilfesystem des SGB II und XII massiv eingeschränkt. Diese Einschränkung betrifft grundsätzlich auch Menschen, die bereits kommunal zugewiesen wurden.

Dennoch unterscheidet sich die Situation von Menschen, die verpflichtet sind in einer Landeseinrichtung zu wohnen, hinsichtlich bedeutender Aspekte dramatisch von der Situation von Menschen, die in einer Kommune leben. So werden die Leistungen des AsylbLG in den Landeseinrichtungen überwiegend als Sachleistungen erbracht. Zwar ist auch in den

---

<sup>9</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 1 AEMR.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 3 UN-Sozialpakt.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 25 Abs. 1 AEMR.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 11 und 12 UN-Sozialpakt.

Landeseinrichtungen der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Bedarf zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums als Barbetrag ausbezahlen, allerdings erfolgt dies – anders als in den Kommunen – nicht monatlich, sondern wöchentlich. 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 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.

Daneben ist die medizinische Versorgung in den Landeseinrichtungen auf ein Minimum an Notversorgung reduziert. Der Zugang zu einer notwendigen Abklärung, Versorgung und Behandlung durch Fachärzt\*innen bzw. Psychotherapeut\*innen wird durch bürokratische Hürden zusätzlich erschwert. So muss in der Regel im Krankheitsfalle 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. Hinzukommt, 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. Anders als Personen, die kommunal zugewiesen sind, können Menschen in den Landeseinrichtungen innerhalb der ersten 15 Monate ihres Aufenthalts auch keine elektronische Gesundheitskarte erhalten.<sup>13</sup> Die elektronische Gesundheitskarte wurde in NRW gerade vor dem Hintergrund der bürokratischen Hürden beim Zugang zu Versorgung im Krankheitsfalle 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*

---

<sup>13</sup> 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](https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/rahmenvereinbarung_online.pdf)

*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.*<sup>14</sup>

### **3.3 Recht auf Bewegungsfreiheit**

Das Recht auf Bewegungsfreiheit aus Art. 12 UN-Zivilpakt<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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 Verlassenserlaubnis für Besuche von Verwandten 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 einer Geldstrafe führen.<sup>17</sup> 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.

### **3.4 Kinderrechte**

Der Gesetzentwurf der Landesregierung zum Ausführungsgesetz zu § 47 Abs. 1b des Asylgesetzes sieht in § 1 S. 2 vor, dass Familien mit minderjährigen Kindern und Jugendlichen von der bis zu 24 Monate möglichen Wohnverpflichtung ausgenommen und nach sechs Monaten zugewiesen werden sollen, sofern über den Asylantrag noch keine Entscheidung durch das BAMF ergangen ist.

Diese Ausnahme greift somit nur für asylsuchende Familien mit Kindern, nicht aber für Familien, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde und deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt ist.

Sowohl die sechsmonatige Wohnverpflichtung für Minderjährige mit Aufenthaltsgestattung, als auch die darüber hinaus mögliche Wohnverpflichtung von bis zu 24 Monate für Minderjährige mit Duldung steht in eklatantem Widerspruch zu den universellen Kinderrechten.

#### **3.4.1 Recht auf Bildung**

Durch die (Ausweitung) der Wohnverpflichtung in einer Landeseinrichtung wird den betroffenen Kindern und Jugendlichen für die Zeit der Unterbringung in der Einrichtung der Zugang zum Menschenrecht auf Bildung verwehrt. Gemäß § 34 Abs. 6 S. 1 Schulgesetz NRW beginnt die Schulpflicht, für Kinder und Jugendliche, die einen Asylantrag gestellt haben, erst mit der Zuweisung auf eine Kommune. Das hat zur Folge, dass während des zwingenden Aufenthaltes in einer Aufnahmeeinrichtung nur ein Schulbesuchsrecht besteht. Schulen sind somit 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. Gleiches dürfte auch für Kinder und Jugendliche gelten, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde. Zwar sieht das Schulgesetz NRW in § 34 Abs. 6 S.

---

<sup>14</sup> 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](https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/erweiterte_faq-07102015.pdf)

<sup>15</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966.

<sup>16</sup> Vgl. § 56 Abs. 1 i.V.m. § 59a Abs. 1 S. 2 AsylG.

<sup>17</sup> Vgl. § 98 Abs. 3 Nr. 5a AufenthG.

2 vor, dass für ausreisepflichtige Kinder und Jugendliche, die Schulpflicht bis zur Erfüllung der Ausreisepflicht besteht, allerdings dürfte dies aufgrund der fehlenden kommunalen Zuweisung während des laufenden Asylverfahrens, für Minderjährige in den Landeseinrichtungen ins Leere laufen. In der Praxis führt dies dazu, dass durch die Ausweitung der Wohnverpflichtung Kinder und Jugendliche während des gesamten Zeitraums der Wohnverpflichtung – im schlimmsten Falle also bis zu zwei Jahren - nicht beschult würden.

Diese Praxis verstößt gegen zahlreiche 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 durch Art. 13 UN-Sozialpakt, Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) sowie Art. 2 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), rechtlich verbindlich. 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-Aufnahmerichtlinie (AufnahmeRL) klar, dass der Zugang zum Bildungssystem nicht um mehr als drei Monate, nach der Asylantragstellung, verzögert werden darf.

### **3.4.2 Kindeswohl, Recht auf Teilhabe und Entwicklung**

Eine längerfristige Unterbringung in Landeseinrichtungen wird dem nach Art. 3 Abs. 1 UN-KRK vorrangig zu berücksichtigenden Kindeswohl nicht gerecht und verletzt eine Vielzahl der in der Konvention festgeschriebenen Rechte von Kindern und Jugendlichen.

Die für in Landeseinrichtungen lebende Menschen geltende Residenzpflicht, der eingeschränkte Zugang zu sozialen und medizinischen Leistungen, die zum Teil geographische Abgeschiedenheit der Landeseinrichtungen sowie die z.T. katastrophalen Gegebenheiten vor Ort verhindern u.a. den Zugang zum Recht auf Ruhe und Freizeit, Spiel, altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 31 UN-KRK) und den Zugang zum Recht auf angemessene Lebensbedingungen insbesondere hinsichtlich der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen (Art. 27 UN-KRK).

Hinzu kommen die 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. Das für die persönliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen notwendige Gefühl der Sicherheit und Geborgenheit, welches für Kinder und Jugendliche mit Fluchterfahrung zusätzlich von besonderer Bedeutung ist, kann sich in einer solchen Situation nicht einstellen. Die UNICEF-Studie „Kindheit im Wartezustand“<sup>18</sup> zeigt eindrücklich, wie sich eine längerfristige Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, insbesondere in Landeseinrichtungen, auf die Gesamtsituation der betroffenen Kinder und Jugendlichen auswirkt. Eine der zentralen Forderungen, als Ergebnis der Studie, lautet deshalb: *„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.“*<sup>19</sup>

### **3.5 Besonders Schutzbedürftige**

Nach der EU-AufnahmeRL ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet die speziellen Bedürfnisse von „schutzbedürftigen Personen“ besonders zu berücksichtigen. Zu den besonders

---

<sup>18</sup> 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>

<sup>19</sup> Ebd. S. 30.

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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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. Eine bis zu 24 Monate andauernde Wohnverpflichtung in den Landeseinrichtungen widerspricht den Vorgaben der EU-AufnahmeRL.

#### **4. Individuelle und gesamtgesellschaftliche Folgen**

Es liegt auf der Hand, dass eine längerfristige Unterbringung in Landeseinrichtungen nicht ohne Folgen für die physische und psychische Gesamtsituation der Betroffenen bleibt. Auch die gesamtgesellschaftlichen und integrationspolitischen Auswirkungen einer langfristigen Unterbringung in Landeseinrichtungen und damit auch ihrer Folgen u.a. im Kontext einer späteren kommunalen Zuweisung sind offensichtlich.

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.<sup>22</sup> Durch die Gewährung von 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 Sanitäranlagen 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.

Die aufgezeigte Entrechtung sowie die mit einer Unterbringung in Landesunterkünften oftmals einhergehende gesellschaftliche Isolation 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, Gemeinschaftsverorgung, Gemeinschaftsbäder, Wohnsitzauflage, Arbeitsverbote, Ausschluss von*

---

<sup>20</sup> Vgl. Art. 21 EU-AufnahmeRL.

<sup>21</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 3, Art. 17 Abs. 2, Art. 19 Abs. 2 EU-AufnahmeRL.

<sup>22</sup> Vgl. u.a. Sabine Hess, et. al. (2018): Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“? Eine Kurzstudie für den Mediendienst Integration. Abrufbar unter: [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Expertise\\_Anker-Zentren\\_August\\_2018.pdf](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](https://ratfuermigration.files.wordpress.com/2018/08/vorstudie_hofmann_scherr_2017.pdf)



*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.*<sup>23</sup>

Das Gefühl der Perspektivlosigkeit und der Unsicherheit über den weiteren Aufenthalt in Deutschland gepaart mit staatlich verordnetem „Nichtstun“ sowie der räumlichen Beengtheit birgt zudem ein großes Konfliktpotential in den Einrichtungen. So hat sich auch die Gewerkschaft der Polizei (GdP) in einer Stellungnahme zu den auf Bundesebene geplanten „AnKER-Zentren“ klar gegen die Schaffung von Großeinrichtungen positioniert.<sup>24</sup> In der Stellungnahme zeigt die GdP die oben dargelegte Entrechtung der von der Unterbringung betroffenen Personen auf und kommt deshalb u.a. zu folgendem Schluss: *„Die GdP sieht in diesen Lagern, in denen zukünftig Neuankömmlinge mit Abzuschiebenden zusammengesperrt werden, ein erhebliches Aggressions- und Gefährdungspotential heranwachsen. Aus präventiven Gründen kann der Bildung solcher Lager mit den beschriebenen Bedingungen aus polizeilicher Sicht nicht beigeplant werden.*<sup>25</sup>

Eine bis zu 24 Monate andauernde Entrechtung von Asylsuchenden und Menschen mit Duldung, die aus unterschiedlichsten Gründen nicht abgeschoben werden können, verhindert Integration und verfehlt somit das gesetzgeberische Ziel der Entlastung der Kommunen. Nach bis zu zwei Jahren gesellschaftlicher Isolation, Verweigerung der Ausbildungs- und Arbeitsaufnahme sowie 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.

## **5. Fazit**

Die geplante Verlängerung der Wohnverpflichtung in den Landeseinrichtungen Nordrhein-Westfalens auf bis zu 24 Monate ist Ausdruck einer Abschottungs- und Abschreckungspolitik, deren Ziel es ist, durch die Verweigerung von universellen Menschenrechten sowie durch gesellschaftliche Isolation und Desintegration, Menschen davon abzuhalten in Deutschland um Schutz nachzusuchen und bereits hier lebende Schutzsuchende möglichst zu einer schnellen Rückkehr zu drängen.

Dies wird auch in der Gesetzesbegründung zum Ausführungsgesetz deutlich, wenn es dort heißt *„Die Verlängerung der maximalen Aufenthaltsdauer für Asylsuchende ohne Bleibeperspektive soll zudem vermeiden, dass eine anstehende Aufenthaltsbeendigung durch einen nach dem Ende der Wohnverpflichtung erforderlichen Wohnortwechsel des Ausländers unnötig erschwert wird.*<sup>26</sup> Die Landesregierung verkennt dabei, dass die Aufnahmeeinrichtungen nach dem 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.

Die Gewerkschaft der Polizei bringt es auf den Punkt: *„Methodisch ausdrücklich gewollt ist, dass die Menschen in diesen Lagern keinerlei Anknüpfungspunkte zum gesellschaftlichen Leben in Deutschland finden und sich ausdrücklich auch nicht wohl fühlen sollen.*<sup>27</sup> Eine solche Politik ist jedoch mit menschenrechtlichen Standards und einer ernst gemeinten Integrationspolitik nicht vereinbar. Wie oben dargelegt, verstößt die geplante Umsetzung des § 47 Abs. 1b AsylG in Nordrhein-Westfalen gegen völker- und europarechtliche Verpflichtungen des Landes Nordrhein-

---

<sup>23</sup> Abrufbar unter: [http://www.interkulturell-gesundheit-rlp.de/aushang/statement\\_psz-nrw-zu-landesunterkuenften.pdf](http://www.interkulturell-gesundheit-rlp.de/aushang/statement_psz-nrw-zu-landesunterkuenften.pdf)

<sup>24</sup> Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei vom 12.04.2018.

<sup>25</sup> Ebd., S. 7.

<sup>26</sup> LT-Drs. 17/2993, S. 7.

<sup>27</sup> Stellungnahme der GdP, a.a.O., S. 6.

Westfalen und hat schwerwiegende Auswirkungen auf die individuelle Situation des betroffenen Personenkreises sowie integrations- und gesamtgesellschaftliche Folgen.

Die Verlängerung der Aufenthaltszeiten in den Landeseinrichtungen durch das geplante Ausführungsgesetz zu § 47 Abs. 1b AsylG ist deshalb abzulehnen. Eine Zuweisung auf die Kommune spätestens nach 3 Monaten ist und bleibt unabdingbar.