



AnKER-Zentren/AnKER-Einrichtungen: Argumentationshilfe

I. Zum Hintergrund:

Der am 14. März 2018 geschlossene Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sieht die Einführung sog. AnKER-Einrichtungen vor, die zu einer effizienteren Ausgestaltung der Asylverfahren in Deutschland beitragen sollen (S. 107). In diesen Einrichtungen sollen Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung bzw. Rückführung stattfinden. Dabei sollen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Bundesagentur für Arbeit (BA), Jugendämter, Ausländerbehörden, Justiz und andere am Asylverfahren beteiligte Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene Hand in Hand arbeiten. Ziel ist es, nur diejenigen auf die Kommunen zu verteilen, bei denen eine positive Bleibeprognose besteht. Alle anderen sollen direkt aus diesen Einrichtungen in ihre Heimatländer zurückgeführt werden, sofern dies in angemessener Zeit möglich ist.

Dieses Vorgehen wird auch im „Masterplan Migration“ vorgeschlagen, den Bundesinnenminister Horst Seehofer am 10. Juli 2018 vorstellte. Hier wird allerdings von AnKER-Zentren gesprochen. Beide Begriffe werden in der politischen Debatte synonym verwendet, überwiegend werden die Einrichtungen jedoch als Zentren bezeichnet. Im Folgenden wird ausschließlich der Begriff AnKER-Zentren verwendet.

Die Aufenthaltszeit in den Zentren soll in der Regel 18 Monate nicht überschreiten. Für Familien mit minderjährigen Kindern soll die maximale Aufenthaltszeit in der Regel sechs Monate betragen. Die mögliche Aufenthaltsdauer von Schutzsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 47 Abs. 1a AsylG) soll dagegen nicht befristet sein; sie sollen bis zur Entscheidung des BAMF über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig bis zur Ausreise oder Abschiebung in den Zentren verbleiben. Unklar ist, ob diese Regelung auf alle Schutzsuchenden ausgedehnt werden soll, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde. Außerdem soll es weiterhin im Ermessen der Bundesländer stehen, die maximale Wohnsitznahmepflicht von 18 auf 24 Monate zu verlängern (§47 Abs. 1b AsylG).

In den Zentren soll unter anderem die Identität der Schutzsuchenden umfassend festgestellt werden. Bei unbegleiteten Minderjährigen soll diese Identitätsfeststellung auch die Altersfeststellung umfassen, die in Zweifelsfällen durch das zuständige Jugendamt unter Beteili-

gung des BAMF in den Zentren erfolgen soll, noch bevor die Minderjährigen durch Jugendbehörden in Obhut genommen werden.¹ Die Ausgestaltung der Zentren solle eine geschlechter- und jugendgerechte Unterbringung gewährleisten; außerdem war im Koalitionsvertrag angekündigt worden, dass eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung gewährleistet werden solle.

Nach verschiedenen Äußerungen des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) sollen in den Zentren jeweils bis zu 1000 – 1500 Personen untergebracht werden. Die Zentren sollen zunächst pilotweise an einigen Standorten errichtet werden, d.h. ohne Änderung der geltenden Rechtslage. Der Masterplan sieht dazu vor, dass zwischen Bund und Ländern Vereinbarungen über die konkrete Ausgestaltung, Zuständigkeit und Trägerschaft der Zentren geschlossen werden (S. 12 f.). Sachleistungen sollen konsequenten Vorrang vor Geldleistungen haben. Entgegen der ursprünglichen Festlegung im Koalitionsvertrag sei nun geplant, die Asylverfahrensberatung nicht durch unabhängige Akteure, sondern durch das BAMF durchführen zu lassen. Am Ende der etwa einjährigen Pilotphase sollen die unterschiedlichen Konzepte der Länder evaluiert werden. Erst dann soll auf Bundesebene entschieden werden, ob eine Vereinheitlichung der Praxis und/oder Gesetzesänderungen notwendig sind.

II. Bewertung:

Das den Zentren unter anderem zugrunde liegende Ziel, Asylverfahren künftig schnell, umfassend und rechtssicher zu bearbeiten, unterstützen auch die beiden Berliner Büros. Aus unserer Sicht kann es durchaus sinnvoll sein, unterschiedliche Verfahrensschritte zu bündeln und aufeinander abzustimmen, damit Menschen zügig Gewissheit über ihre aufenthaltsrechtlichen Perspektiven erlangen. Wir weisen jedoch stets darauf hin, dass die Beschleunigung der Asylverfahren letztlich nicht zu Lasten von Qualität und Rechtssicherheit gehen darf.

Die Schutzsuchenden müssen die Möglichkeit haben, ihr Asylverfahren vorzubereiten. Dies erfordert eine gewisse Zeit; beispielsweise muss es möglich sein, Rechtsrat oder Informationen über den Verbleib naher Angehöriger einzuholen. Für eine Beschleunigung der Verfahren ist es nicht zwingend erforderlich, die Schutzsuchenden bis zum rechtskräftigen Abschluss ihres Verfahrens gesammelt unterzubringen. Die Beschleunigung, die durch die zentrale Unterbringung am Ort des Verfahrens erzielt wird, ist spätestens nach der mündlichen Anhörung durch das BAMF erreicht.

Abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Zentren befürchten wir darüber hinaus erhebliche Probleme mit Blick auf die Verweildauer der untergebrachten Personen (1.), die Größe der Zentren und den dort untergebrachten Personenkreis (2.), die Unterbringungssi-

¹ Nach geltendem Recht erfolgt die Altersfeststellung in Zweifelsfällen während der vorläufigen Inobhutnahme, siehe §§ 42 ff. SGB VIII.

tuation von Minderjährigen und anderen besonders vulnerablen Gruppen (3.), die Ausgestaltung der Verfahren (4.) sowie die Signalwirkung der Zentren (5.).

Dazu im Einzelnen:

1. Zur Verweildauer:

Die Kirchen halten es sowohl aus humanitären als auch aus ordnungs- und integrationspolitischen Gründen für unerlässlich, die Unterbringung in den AnKER-Zentren in jedem Fall zeitlich auf wenige Monate zu begrenzen.

Die derzeitigen Diskussionen berücksichtigen leider nur unzureichend, dass nicht jedes Asylverfahren innerhalb weniger Monate abgeschlossen werden kann.² Sofern die Betroffenen auch während des Verwaltungsgerichtsverfahrens und der sich eventuell anschließenden Phase bis zur Ausreise oder Abschiebung in den Zentren untergebracht werden sollen, kann die dortige Unterbringung für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 47 Abs. 1a AsylG) unter Umständen mehrere Jahre andauern; für Personen, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde (§ 47 Abs. 1b AsylG), kann sie bis zu zwei Jahre andauern.³ Aus einer Landesaufnahmeeinrichtung wurde berichtet, dass eine Familie dort bereits in der dritten Generation lebe; in einem anderen Fall wird von einem abgelehnten Schutzsuchenden berichtet, der bereits seit 18 Jahren in der Einrichtung lebe.

Bei einer langen Verweildauer in den AnKER-Zentren ist zu befürchten, dass die Zeit der Unterbringung für die Betroffenen zur verlorenen Zeit wird. Warten und Perspektivlosigkeit können Menschen zermürben. Die möglichen psychosozialen Folgen dieses Zustands – die von Antriebslosigkeit bis zur schweren Depressionen und Suizidgefahr reichen können – sind bereits aus der Langzeitarbeitslosigkeit bekannt. Es ist zu befürchten, dass diese Auswirkungen durch die verfahrensimmanente Ungewissheit weiter verstärkt werden. Da im Anschluss an den Aufenthalt in den AnKER-Zentren nicht nur eine Rückführung in andere EU-Mitgliedstaaten bzw. Herkunftsstaaten, sondern auch eine Verteilung auf die Kommunen möglich ist, führen Versäumnisse bei der Unterbringung und der Integration der Betroffenen unweigerlich zu höheren Belastungen in der Zukunft. Sowohl im Interesse der betroffenen Asylsuchenden als auch der Gesellschaft sollten daher sinnstiftende integrationsfördernde Maßnahmen, wie etwa der frühzeitige Spracherwerb und der Kontakt zu anderen gesellschaftlichen Gruppen, auch in den AnKER-Zentren umfassend gewährleistet sein.

Eine gesetzlich vorgeschriebene Höchstverweildauer in den Zentren sollte durch entsprechende Regelungen flankiert werden, die absichern, dass bei Erreichen der zeitlichen Grenze

² Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer, BT-Drs. 19/1631, S. 4: Im Jahr 2017 betrug die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bis zu einer behördlichen Entscheidung 10,7 Monate; soweit die Bundesregierung von kürzeren Verfahrensdauern ausgeht, beziehen sich diese auf Neuverfahren und lassen bereits anhängige und häufig kompliziertere Altverfahren unberücksichtigt; zum 28.2.2018 waren noch 18.334 Verfahren seit mehr als sechs Monaten beim BAMF anhängig (S. 16).

³ Ergänzenden Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2018, BT-Drs. 19/3148, S. 39: Die durchschnittliche Dauer gerichtlicher Verfahren betrug bei Erst- und Folgeanträgen elf Monate, bei Widerrufsverfahren 16,3 Monate.

tatsächlich eine automatische Verteilung auf die Kommunen erfolgt; insbesondere wenn eine Entscheidung des BAMF oder eine Abschiebung nicht innerhalb absehbarer Zeit erfolgen kann, muss die Verteilung der Betroffenen auf die Kommunen automatisch erfolgen.

2. Zur Größe und zum untergebrachter Personenkreis:

Auch die geplante Größe und die Zusammensetzung des in den AnKER-Zentren untergebrachten Personenkreises betrachten die Kirchen nicht nur aus ordnungs- und integrationspolitischen Gründen mit großer Sorge.

Menschen, die gerade erst in Deutschland angekommen sind, befinden sich oftmals in einer psychischen Ausnahmesituation. Einerseits haben sie die Erfahrungen und Strapazen ihrer Flucht zu bewältigen und müssen sich in einem gänzlich neuen Umfeld orientieren; andererseits setzen sie große Hoffnungen auf den noch offenen Ausgang ihres Asylverfahrens. Während dieses Zeitraums sind Ruhe, Stabilität und Sicherheit unerlässlich. Dies gilt in besonderem Maße für vulnerable Personengruppen wie Frauen, Kinder oder Traumatisierte.

In den AnKER-Zentren sollen diese Menschen gemeinsam mit Personen untergebracht werden, deren Dublin- oder Asylverfahren erfolglos abgeschlossen wurde und die nun in einen anderen EU-Mitgliedstaat oder ihren Herkunftsstaat zurückkehren sollen. Nicht alle dieser Menschen werden freiwillig zurückkehren, sondern sich einer Rückkehr eventuell auch widersetzen. Gerade erst in Deutschland angekommene Schutzsuchende werden also vielfach zu Tages- wie zu Nachtzeiten mit Polizeipräsenz, Durchsuchungen und Abschiebungen konfrontiert sein.

Darüber hinaus sollen alle Schutzsuchenden zunächst in diesen Zentren untergebracht werden. Personen mit einer sog. guten Bleibeperspektive werden schnell auf die Kommunen verteilt werden.⁴ Personen, deren Verfahren komplizierter sind, müssen unter Umständen lange in den AnKER-Zentren ausharren. Gerade, wenn sich dies an unterschiedlichen Herkunftsstaaten festmachen lässt, ist ein erhöhtes Aggressionspotential zu befürchten.

Es besteht daher die Gefahr, dass das Nebeneinander unterschiedlicher Stadien und Perspektiven im Asylverfahren soziale Spannungen zwischen den Schutzsuchenden und den Ausreisepflichtigen verstärken kann; außerdem vermag sich dieses Nebeneinander destabilisierend und damit integrationsschädlich auf diejenigen Schutzsuchenden auswirken, die vermutlich in Deutschland werden bleiben können.

⁴ Eine gute Bleibeperspektive haben aus Sicht der Bundesregierung diejenigen Personen, die aus Herkunftsstaaten mit einer Schutzquote von über 50 % kommen. 2017 traf dies auf die Herkunftsstaaten Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia zu. Welche Herkunftsstaaten dieses Kriterium erfüllen, wird halbjährlich festgelegt.

3. Zur Situation von Kindern und anderen besonders vulnerablen Gruppen:

Ein spezielles Augenmerk sollte besonders vulnerablen Personengruppen, wie unbegleiteten Minderjährigen, alleinstehenden Frauen oder Familien mit Kindern, gelten. Unterschiedliche Studien haben gezeigt, dass diese Personengruppen überhaupt nicht in großen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollten.⁵ Mögliche Versäumnisse bei diesen Personengruppen können besonders schwerwiegende Folgen haben, die später nicht oder nur mit erheblichem Aufwand wieder korrigiert werden können.

Nach Angaben der Bundesregierung waren im Jahr 2017 45% der Schutzsuchenden minderjährig.⁶ Auch im ersten Quartal 2018 betrug die Quote der minderjährigen Schutzsuchenden noch 43,6%, wobei 39% der Minderjährigen unter 16 Jahre alt waren.⁷ Kindern ist es nicht zumutbar, in einer prägenden Lebensphase monate- oder gar jahrelang in Gemeinschaftsunterkünften ohne Privatsphäre und Möglichkeiten zur persönlichen Entfaltung zu leben. Schon die angestrebte maximale Verweildauer von sechs Monaten ist aus Sicht der Kirchen mit Blick auf das Kindeswohl schädlich, darf aber unter keinen Umständen überschritten werden. Darüber hinaus muss eine Beschulung der Kinder in Regelschulen sichergestellt sein. Eine „Notbeschulung“ mit sich turnusmäßig wiederholendem Basislehrplan innerhalb der AnKER-Zentren ist demgegenüber nicht ausreichend, da auf diese Weise intellektuelle Potentiale nicht gefördert und ausgeschöpft werden.

Die Kirchen sehen es als besonders kritisch an, dass auch unbegleitete Minderjährige (UMFs) bis zur Feststellung ihrer Minderjährigkeit in den AnKER-Zentren unterbracht werden sollen. Hiermit wird das Primat der Jugendhilfe ausgehebelt. Nach geltender Rechtslage sind die Jugendämter für die Altersfeststellung der UMFs zuständig. Dies stellt sicher, dass UMFs auch dann ununterbrochen ihrem Alter entsprechend untergebracht werden, wenn zunächst Zweifel an ihrer Minderjährigkeit bestehen. Würden sie zunächst gemeinsam mit Erwachsenen in den AnKER-Zentren untergebracht und nicht den Jugendämtern übergeben, so entstünde eine für ihre spätere Entwicklung möglicherweise kritische Schutzlücke.

4. Zur Ausgestaltung der Verfahren:

Die beiden Kirchen sprechen sich dafür aus, den Zugang zu qualifizierter und unabhängiger Asylverfahrens- und Rechtsberatung nicht nur in den AnKER-Zentren zu gewährleisten. Nur so können Fehlentscheidungen vermieden oder korrigiert werden bzw. können die Betroffenen das Verfahren bewusst und informiert durchlaufen. Dies wiederum trägt zu einer größeren Akzeptanz und damit zu einer Beschleunigung der Verfahren bei.

⁵ Save the Children „Zukunft! Von Ankunft an.“ https://www.savethechildren.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dokumente/Berichte_Studien/2018/StC_Zukunft_Studie_Webansicht_ES.pdf, veröffentlicht im Mai 2018; Unicef „Kindheit im Wartezustand“, abrufbar unter: <https://www.unicef.de/blob/137024/ecc6a2cfed1abe041d261b489d2ae6cf/kindheit-im-wartezustand-unicef-fluechtlingskinderstudie-2017-data.pdf>, veröffentlicht im März 2017.

⁶ Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017, BT-Drs. 19/1371, S. 23.

⁷ Ergänzenden Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2018, BT-Drs. 19/3148, S. 28.

Die rechtsstaatlich vertretbaren Möglichkeiten zur weiteren Beschleunigung von Asylverfahren, die durch die geplanten AnKER-Zentren erreicht werden soll, sind nicht unbegrenzt. Eine möglichst schnelle Entscheidung ist in einem Rechtsstaat kein Wert an sich. Ziel sollte es vielmehr sein, möglichst schnell zu materiell richtigen Entscheidungen zu gelangen, die unter Einbeziehung aller relevanten Umstände getroffen werden konnten.⁸ Dabei sollte berücksichtigt werden, dass Schutzsuchende, die eben erst in Deutschland angekommen sind, mitunter erst einmal Zeit brauchen, um anzukommen und sich überhaupt öffnen zu können. Je zügiger die Asylverfahren durchgeführt werden desto größer wird die Gefahr, dass die Schutzsuchenden schlicht „überrumpelt“ werden, ohne zu verstehen, worauf es in ihrer Situation ankommt.

Ein dem BMI vorliegender Evaluationsbericht über ein vom BAMF mit drei Wohlfahrtsverbänden durchgeführtes Pilotprojekt bestätigt inzwischen den Mehrwert einer unabhängigen Asylverfahrensberatung. Zentrale Erkenntnisse dieses Pilotprojekts sind, dass eine unabhängige Asylverfahrensberatung die Qualität, Fairness und Effizienz der Verfahren steigert, ohne sie dabei zu verzögern. Zudem ist belegt, dass eine unabhängige Asylverfahrensberatung auch die europarechtlich gebotene Identifikation von Personen mit besonderem Schutzbedarf erleichtert. Die reine Information über den Ablauf des Verfahrens durch die über das Asylverfahren entscheidende Behörde würde diesem Ziel nicht Rechnung tragen können. Vor diesem Hintergrund verwundert es sehr, dass das BMI entgegen den Ankündigungen im Koalitionsvertrag keine unabhängige Asylverfahrensberatung in den AnKER-Zentren einführen möchte.

Auch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Rechtsberatung ist für ein rechtsstaatliches Verfahren zwingend erforderlich. Spätestens bei Vorliegen einer negativen Entscheidung benötigen Schutzsuchende in vielen Fällen Kontakt zu kompetenten RechtsanwältInnen. Nicht zuletzt angesichts der kurzen Rechtsmittelfristen im Asylverfahren ist es unabdingbar,⁹ die Erfolgsaussichten möglicher Rechtsmittel möglichst schnell zu prüfen und dann ggf. tatsächlich Rechtsmittel einzulegen und zu begründen. Die Ausschöpfung der vorhandenen Rechtsschutzmöglichkeiten stellt dabei in der Regel keinen Missbrauch dar, sondern entspricht dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG.

In einigen Erstaufnahme- und sog. Transitzentren, die als Vorbild für die AnKER-Zentren genannt werden, wird Asylverfahrens- und Rechtsberatern bereits jetzt der Zugang zu den Einrichtungen nicht gestattet. Aufgrund der mitunter abgeschiedenen Lage der Einrichtungen ist es für die Asylsuchenden häufig nicht möglich, Rechtsberatung in der nächstgelegenen Gemeinde zu suchen.¹⁰ Bei einer Unterbringung in zentralen AnKER-Zentren muss sicherge-

⁸ Die weiterhin bestehenden Qualitätsmängel im Asylverfahren zulasten der Schutzsuchenden verdeutlicht die hohe bereinigte Schutzquote der Gerichte, siehe ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2017, BT-Drs. 19/385, S. 32: Betrachtet man nur diejenigen Verfahren, die tatsächlich inhaltlich entschieden wurden, so lag die gerichtliche Schutzquote im Jahr 2017 (Januar – September) bei 44,2%.

⁹ Die Klagefrist beträgt gem. § 74 AsylG lediglich zwei Wochen.

¹⁰ So ist etwa in der Nähe des Transitzentrums Manching lediglich ein Fachanwalt für Migrationsrecht zugelassen.

stellt sein, dass die Betroffenen rechtliche Beratung auch tatsächlich in Anspruch nehmen können. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass kompetente RechtsanwältInnen häufig ausgelastet sind, sodass es auch deshalb für Schutzsuchende schwierig sein kann, anwaltlichen Beistand zu finden. Durch die zentrale Unterbringung in großen Zentren und den geplanten Vorrang des Sachleistungsprinzips würde diese ohnehin bedenkliche Situation weiter verschärft.

5. Zur Signalwirkung:

Schließlich ist zu bedenken, dass die konkrete Ausgestaltung der geplanten AnKER-Zentren möglicherweise eine negative Signalwirkung sowohl auf die dort untergebrachten Personen als auch die Wohnbevölkerung in der Umgebung haben kann.

Je unattraktiver die Unterbringungsbedingungen, desto unerwünschter werden sich die in den Zentren lebenden Menschen fühlen. Obgleich die Schutzsuchenden – wie in einem Schaufenster – das selbstbestimmte Leben der Wohnbevölkerung betrachten können, sind sie selber davon ausgeschlossen. Dieses Gefühl des Ausgeschlossenseins kann Frust und Resignation auch bei denjenigen erzeugen, die später auf die Kommunen verteilt werden. Auf die in der Umgebung lebende Wohnbevölkerung können die AnKER-Zentren einen stigmatisierenden Effekt haben: Die dort lebenden Menschen werden bereits aufgrund ihrer großen Zahl und unzureichender Begegnungsmöglichkeiten im Alltag nicht als Individuen wahrgenommen, sondern als anonyme Masse. In dem Maße, in dem sich das in den Zentren angelegte Konfliktpotential innerhalb oder außerhalb realisiert, wird diese anonyme Masse als potentiell bedrohlich wahrgenommen werden können.

Die Anonymität vermag somit Ressentiments gegenüber Schutzsuchenden oder Ausländern im Allgemeinen hervorzurufen oder zu verstärken, die sich nicht nur gegen später auf die Kommunen verteilten Schutzberechtigten richten können, sondern gegen alle Menschen mit ausländischen Wurzeln.