



Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung
Max Planck Institute for Social Anthropology

MPI für ethnologische Forschung, Postfach 11 03 51, D-06017 Halle/S.

Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Advokatenweg 36
D-06114 Halle/Saale

THUR. LANDTAG POST
10.09.2021 13:41

22434/2021

<https://www.eth.mpg.de>

e-mail:
foblets@eth.mpg.de
rao@eth.mpg.de
xiang@eth.mpg.de

Ihre Zeichen
Drs. 7/2286

Ihr Schreiben vom
20.07.2021

unsere Zeichen

Datum
10.09.2021

**Stellungnahme zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung
des Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetzes - Drucksache 7/2286**

Mit diesem Schreiben bedanken wir uns ganz herzlich für die Gelegenheit eine Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf zu verfassen. Wir haben im Haus die Möglichkeit einer solchen Stellungnahme erwogen und der Direktoren-Rat hat beschlossen, diese Aufgabe Frau _____ zu übertragen, die in der Zeit vom 01.03.2010 bis 26.03.2020 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung angestellt war und sich in ihrer Forschung ausführlich mit der Situation von Flüchtlingen in Deutschland beschäftigt hat, darunter insbesondere mit der von somalischen Asylbewerbern. Aufgrund ihres tiefen Einblickes in die gelebte Alltagspraxis kann sie kompetent berichten und hat auf dieser Grundlage einen Kommentar zum Gesetzentwurf geschrieben. Mehrere Direktoren haben ihren Kommentar gelesen. Er ist solide und begründet. Wir möchten Sie daher bitten, diesen in Ihren weiteren Überlegungen zu berücksichtigen.

Wir möchten Sie allerdings auch ausdrücklich darauf hinweisen, dass dies keine Stellungnahme des gesamten Instituts ist oder die Meinung der Leitung widerspiegelt. Dies ist ein fundierter wissenschaftliche Kommentar, der die Perspektive einer wohlinformierten Wissenschaftlerin wiedergibt.

Mit freundlichen Grüßen,

Stellungnahme von zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetzes - Drucksache 7/2286

Vorbemerkung

Vor der eigentlichen Stellungnahme möchte ich kurz den Hintergrund meiner Überlegungen darstellen. Die Anfrage für das Verfassen der Stellungnahme erhielt ich als eine an der Wissenschaftsinitiative Migration der Max-Planck-Gesellschaft beteiligte Wissenschaftlerin. Im Rahmen dieser Wissenschaftsinitiative habe ich ein ethnologisches Forschungsprojekt zur Situation somalischer Geflüchteter in Deutschland geleitet, das zum Teil auch in Thüringen durchgeführt wurde (mit den Schwerpunkten Erfurt und Gera). Meine Darstellung wird daher vor allem den Blick Geflüchteter wiedergeben. Als Ergebnis dieses Projektes ist bereits ein Artikel erschienen („Balancing inclusion and exclusion among Somali migrants in Germany“, *International Migration*, 2021, open access). Das Projekt in Deutschland baute auf meinen Forschungen mit somalischen Flüchtlingen in Kenia auf (in urbanen Gebieten), sowie auf meinen Erfahrungen mit burundischen Flüchtlingen in Flüchtlingslagern in Tansania. Momentan arbeite ich zudem an der Herausgabe des ersten deutschsprachigen ‚Handbuch Flucht- und Flüchtlingsforschung‘ (Nomos, 2022). Darüber hinaus bin ich in Thüringen geboren und aufgewachsen und verfolge daher die Entwicklungen in Thüringen mit besonderer Aufmerksamkeit.

Problemfeststellung und Gesetzesänderung

In der Problemfeststellung (A) werden fünf Hauptprobleme genannt:

- 1) Landkreise und kreisfreie Städte seien unabhängig von ihren individuellen Möglichkeiten zur Aufnahme von Personen des zuvor genannten Personenkreises nach einer von der Landesregierung festgesetzten Quote verpflichtet.
- 2) Wenn sich Kommunalvertretungen ausdrücklich bereit erklärt haben, mehr Personen des genannten Personenkreises aufzunehmen, fänden Abweichungen nicht unmittelbar Berücksichtigung.
- 3) Thüringen habe formelle und materielle Änderungen noch nicht umgesetzt, die sich aus dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015, BGBl. I S. 1722, ergeben.
- 4) Seit Jahren beklagten sich Kommunen über die willkürlich anmutende Verteilung von Personen, die sich fortgesetzt gegen Regeln und Gesetze stellen.
- 5) Die Behörden vor Ort beklagten fehlende Eingriffsmöglichkeiten, mangelhafte Personalausstattung der Polizei und Belästigung der Rettungsdienste.

Als Lösung (B) für diese Probleme wird vorgeschlagen:

- die Aufnahmepflicht der Landkreise und kreisfreien Städte näher zu umreißen
- die Höchstverweildauer in einer Erstaufnahmeeinrichtung entsprechend § 47 Asylgesetz (AsylG) auf 18 Monate zu erhöhen.
- davon sollen Familien mit minderjährigen Kindern und Personen, deren Identität eindeutig nachgewiesen ist, ausgenommen werden

Werden (A) und (B) zusammen betrachtet, fällt auf, dass sich die unter (A) genannten Probleme nicht mit den unter (B) genannten Lösungen bewältigen lassen. Die Erhöhung der Höchstverweildauer in Erstaufnahmeeinrichtungen ändert nichts an dem Verteilschlüssel (1, 4) oder dessen kurzfristiger Veränderung (2), somit wird auch die Aufnahmepflicht nicht näher umrissen. Vielleicht könnte in punkto Verteilschlüssel einfach transparenter gemacht werden,

welche Indikatoren in die Erstellung dieses Schlüssels einbezogen werden. Es handelt sich bei der vorgeschlagenen Gesetzesänderung auch nicht um eine formale Anpassung im Sinne des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (3). Und die fehlende Personalausstattung (5) wird von dem Gesetzesentwurf ebenfalls nicht tangiert. Der zweite und der dritte Lösungsvorschlag beziehen sich auf Probleme, die unter (A) nicht als solche ausformuliert wurden. Insbesondere die zweite Ausnahmeregelung als Anreiz bei der Identitätsfeststellung mitzuwirken, wird als Lösung präsentiert, ohne dass dazu ein Problem benannt worden wäre. Zudem wurde von (FDP) bei der Plenarsitzung am 03.06.2021 schlüssig dargelegt, dass die in Thüringen praktizierte schnelle Verteilung von den Landkreisen und Kommunen nicht als Problem gesehen wird, sondern sogar gewünscht ist.

Die **eigentliche Gesetzesvorlage (C)** weicht von den zuvor präsentierten Lösungen zudem in folgenden Punkten ab:

- als minderjährige Kinder werden Personen unter 14 Jahren gefasst

Nach § 2 BGB ist eine Volljährigkeit jedoch erst ab 18 Jahren gegeben, darunter wird also von Minderjährigkeit gesprochen. Dieser Punkt steht zudem im Widerspruch zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015. Die hier in Bezug auf das Asylgesetz festgehaltene Einführungen Formulierungen voll- bzw. minderjährig bezieht sich auf die zu ersetzenden Altersangaben 16 und 18, also nicht in Deckung mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung. Nur Kinder unter 14 in die Gesetzesvorlage einzubeziehen ist außerdem konträr zu der als Lösung (B) präsentierten besonderen Berücksichtigung der Entwicklungsbedürfnisse der Kinder.

- die Identität soll mit einem gültigen Personaldokument festgestellt werden

Diese Engfassung wirft erhebliche Probleme auf. Was genau wird unter einem Personaldokument verstanden? Wie wird die Gültigkeit der Personaldokumente festgestellt? Werden weitere Möglichkeiten der Identitätsfeststellung in Betracht gezogen? Diese Punkte werden unter 3.1 ausführlicher betrachtet.

Unter den **Begründungen (D)** wird zudem ein Punkt präsentiert, der weder in der Problemfeststellung noch im Lösungsansatz dazu genannt wurde:

„Das Feststellen der Identität erleichtert auch den für den Ablauf des Weiteren ausländerrechtlichen Verfahrens zuständigen unteren Ausländerbehörden die weitere Bearbeitung. Zeit- und ressourcenaufwändige Ermittlungsverfahren erübrigen sich.“

Ausführung der Überlegungen zu den in der Anfrage gesondert aufgeführten Fragen 1-5

Identitätsnachweis

Der Idee, durch diesen Gesetzesentwurf eine Identitätsfeststellung zu beschleunigen, liegen mehrere Trugschlüsse zu Grunde – 1) eine Gleichsetzung von Menschen mit nicht nachgewiesener Identität mit „Asylbewerbern, die sich nicht an Recht und Gesetz halten“ (Plenarsitzung 03.06.2021), 2) dass alle Menschen die von Deutschland anerkannten Personaldokumente jemals ausgestellt bekommen haben, 3) dass das Vorhandensein von Personaldokumenten automatisch zu einer Identitätsfeststellung führt, und 4) dass Asylbewerberinnen und Flüchtlinge (im rechtlichen Sinne) keine eigene Motivation für ebendiese Identitätsfeststellung hätten.

Schon in der Plenardebatte wurden Gründe für das Fehlen von Personaldokumenten angesprochen, hier wurde immer wieder auf den Verlust eben dieser auf dem Migrationsweg verwiesen. In unserer Forschung gab es zudem mehrere Beispiele, bei denen der Verlust der Dokumente an der Grenze zu Europa stattfand - in einem Fall verursacht durch die griechische Küstenwache, von der unser Interviewpartner geschlagen wurde und die den Inhalt seiner Tasche

ins Meer warf, in einem anderen Fall gingen die Dokumente einer somalischen Frau bei der Versorgung mit trockener Kleidung in Sizilien verloren.

Als viel größeres Problem wurde uns von den somalischen Interviewten jedoch die Nichtanerkennung von Personaldokumenten geschildert.

Dazu möchte ich ein kurzes Beispiel geben. lebte zum Zeitpunkt des Interviews 2017 seit 18 Jahren in Deutschland. Als Kind war sie zunächst mit ihrer Familie von Somalia nach Kenia geflohen und mit 7 Jahren dann weiter nach Deutschland. Nach ihrem Abitur war sie gerade dabei eine Ausbildung zur Heilpädagogin abzuschließen, nebenbei engagiert sie sich ehrenamtlich in einem Verein. Trotz dieser langen Zeit in Deutschland erhielt immer nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis für 3 Jahre, da ihre Geburtsurkunde nicht anerkannt wurde und sie dadurch keine deutsche Staatsbürgerin werden konnte (ein Prozess den sie 5 Jahre zuvor angestoßen hatte). Die Einschränkungen, die sie dadurch erlebte, waren vielfältig - sie konnte weder ihre durch die Flucht weit verstreute Familie im Ausland (z.B. in GB) besuchen, erlebte Benachteiligungen bei der Stellensuche (insbesondere wenn zu dem Zeitpunkt eine Fiktionsbescheinigung, also die Bescheinigung eines vorläufigen Aufenthaltsrechts im Zuge des Verfahrens zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, vorlag), hatte weniger Möglichkeiten sich auf ein Stipendium zu bewerben und selbst eine Vereinsgründung gestaltet sich so sehr schwierig. Zudem plante zu heiraten, was aber wiederum durch die Nichtanerkennung der Geburtsurkunde in Deutschland nicht möglich war.

Aus anderen Interviews wissen wir, dass neben den Schwierigkeiten in Bezug auf Eheschließungen auch die fehlenden Möglichkeiten zur Vaterschaftsanerkennung (selbst bei Vorliegen von Personaldokumenten, wie z. B. einem somalischen Pass) eine große Belastung sowohl für die betroffenen Väter als auch die Mütter darstellt, durch rechtliche Benachteiligung, aber auch da ihre Kinder als unehelich eingestuft werden. Durch die Nichtanerkennung von Personaldokumenten würde auch ein Vaterschaftstest zwar die biologische Verwandtschaft aufzeigen können, nicht jedoch zu einer Registrierung als Vater führen. Die in Deutschland geborenen Kinder selbst erhalten wiederum keine Geburtsurkunde, sondern lediglich eine Geburtsregistrierung, was in Folge eine Einbürgerung erschwert.

Die Notwendigkeit Geburts- und Heiratsurkunden vorlegen zu müssen geht zudem an den Lebensbedingungen großer Teile der Weltbevölkerung vorbei. Im somalischen Kontext gab es bis zum Auseinanderbrechen des Staates 1991 lediglich im urbanen Raum Geburtsurkunden, danach auch dort nicht mehr unbedingt. Heiraten werden durch die Anwesenheit von Zeugen anerkannt, es gibt keine Eheschließungspapiere. Ähnliches trifft auf Scheidungen zu.

Durch die geschilderten Nachteile ist die Motivation an der Identitätsfeststellung mitzuwirken sehr hoch. In manchen Fällen wird dadurch die eigene Familie in eine schwierige Situation gebracht, da über die gesamte Zeit des Asylverfahrens, also teilweise über Jahre hinweg, die originalen Flüchtlingsausweise der sich in einem anderen Land befindlichen Verwandten in Deutschland aufbewahrt werden und diese dann im jeweiligen Land nicht mehr als registriert (und somit illegal) gelten, so geschehen mit *Republic of Kenya Refugee Certificates*.

Die von diesen Problemen betroffenen Personen, wie zum Beispiel sind in jedem Falle existent und sehr real, zudem betrifft dieses Problem keineswegs nur Somalis in Deutschland. Dies wirft die Frage auf, ob nicht ein rechtlicher Rahmen für eine Identitätsanerkennung (in Abgrenzung zu einer Identitätsfeststellung) existiert bzw. geschaffen werden sollte.

Die von Deutschland geforderte Form der Identitätsfeststellung über Personaldokumente wird sogar als Benachteiligung (und damit einer Gleichbehandlung nach deutschem Recht widersprechend) aufgefasst, da die Ausstattung mit diesen Personaldokumenten von Land zu Land unterschiedlich ist und somit Geflüchtete aus Ländern, in denen mehr Personaldokumente ausgestellt werden, beim Asylprozess als bevorteilt angesehen werden. Zudem wird die Nichtanerkennung von Personaldokumenten, bzw. die daraus resultierenden Nachteile, als

Nichtanerkennung der Lebensleistung und des Integrationswillens empfunden. So lautete der Schlusssatz von „Ich möchte, dass ich hier irgendwann akzeptiert werde.“

Mit dieser Darstellung können auch die ersten zwei Fragen beantwortet werden:

1) Bewertung der Verknüpfung der Aufnahmepflicht der Kommunen mit dem Vorhandensein von gültigen Personaldokumenten zur Identitätsfeststellung bei Asylsuchenden:

Wie die oben aufgeführten Beispiele zeigen, würde dies in vielen Fällen darin münden, dass Asylbewerberinnen die gesamten 18 Monate in der Erstaufnahmeeinrichtung verbringen müssten, da zum einen bestimmte Dokumente nicht vorgelegt werden können und zum anderen die vorgelegten Dokumente oft nicht anerkannt werden.

2) Zusätzliche oder alternative Möglichkeiten im Rahmen des Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetzes auf das Vorhandensein eines Identitätsnachweises einzuwirken:

Die Motivation zum Identitätsnachweis ist ohnehin groß, daher sind keine zusätzlichen oder alternativen Möglichkeiten notwendig. Zudem ist im Rahmen des Asylverfahrens festgelegt, dass eine Mitwirkung bei der Identitätsfeststellung erwartet wird.

Erstaufnahmeeinrichtung (Suhl)

Ebenso wie eine intrinsische Motivation des Identitätsnachweises besteht, so gibt es auch eine große Motivation Suhl zu verlassen. Im Rahmen unseres Forschungsprojektes wurde die Zeit in den Erstaufnahmeeinrichtungen (zu dem Zeitpunkt noch Suhl und Eisenberg) immer wieder als besonders schwere Zeit benannt. Dabei wurde in den Interviews deutlich, dass hierbei drei unterschiedliche Probleme aufeinander trafen - 1) die Zustände innerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen, 2) der außerhalb der Einrichtungen existierende Alltagsrassismus, und 3) das als schwere Belastung empfundene Warten auf die Entscheidung.

Die Zustände innerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen wurden in der Plenarsitzung vom 03.06.2021 mehrfach erwähnt. Auch in unseren Interviews wurden Überfüllung, unterschiedliche Schlaf- und Essgewohnheiten, die fehlende Privatsphäre, aber auch aggressive, oft alkoholabhängige und/oder psychisch beeinträchtigte, Mitbewohner als sehr belastend geschildert. Daran wird deutlich, dass die Interessenlage der Interviewten sich zum Teil nur wenig von der der Menschen in der Nachbarschaft der Erstaufnahmeeinrichtung unterscheidet.

Allerdings wurde uns als fast noch größeres Problem der Alltagsrassismus geschildert. Herr Malsch (CDU) sprach in der Plenarsitzung vom 03.06.2021 von „Asylbewerber[n] und Flüchtlinge[n], ... die anderen Menschen unabhängig von Geschlecht oder Religion respektvoll gleichberechtigt gegenüberstehen.“ Leider ist die lokale Bevölkerung in dieser Hinsicht kein Vorbild. Gerade in Bezug auf Thüringen gab es in den Interviews viele Berichte von Rassismus - von Beleidigungen, von offen aggressivem Verhalten und von körperlichen Angriffen (auch auf Frauen und Kinder). Ein Interviewpartner wurde sogar von Sozialarbeitern gewarnt nach 17 Uhr nicht mehr alleine nach draußen zu gehen, die Chancen auf einen gewaltsamen Übergriff seien zu hoch. Eine Konsequenz daraus war, dass er sich mit anderen zu einer kleineren Gruppe zusammenschloß wenn er die Unterkunft verlassen wollte. Das Auftreten in Gruppen dient also auch als Schutz, wird aber wiederum von der lokalen Bevölkerung als Bedrohung wahrgenommen, was zu einer Spirale der gegenseitigen Verdächtigungen und Aggression führen kann. Die Polizei wird in solchen Fällen meist nicht eingeschaltet, da dieser gegenüber oft kein Vertrauen existiert. Das Fehlen des Vertrauens rührt zum einen aus negativen Erfahrungen in der Herkunftsregion und auf dem Weg nach Deutschland (wobei in Kontexten in denen Vertrauen zum Sicherheitspersonal besteht, dieses auch häufig eingeschaltet wird), aber auch aus negativen Erlebnissen mit der deutschen Polizei (in Form von verbaler Ablehnung als Schwarze und als Asylbewerber, oder in Form von ausbleibender Unterstützung im Falle rassistischer Vorfälle).

Als weiterer wesentlicher belastender Umstand kommt in den Erstaufnahmeeinrichtungen das Warten auf die ungewisse Entscheidung des Asylverfahrens hinzu. Dieser lange Zeitraum ohne

klare Perspektive ist im wissenschaftlichen Kontext unter dem Stichwort ‚Waithood‘ bereits oft untersucht wurden, ebenso wie die möglichen Folgen Selbstaufgabe, Depression und Drogen-/Alkohol-Abhängigkeit. Dies ist nicht nur zutreffend auf Menschen aus Ländern ohne Bleibeperspektive – alle anderen haben ebenfalls Angst, dass sie keine Anerkennung als Geflüchtete finden. Manche von ihnen haben jahrzehntelang dauernde Fluchtverläufe hinter sich - wie eine somalische Frau, die ebenfalls in einem kenianischen Flüchtlingslager aufwuchs, aufgrund einer Bedrohung Kenia mit ihren drei Kindern verlies, in Indonesien nur eine kurzfristige Zuflucht fand, nach Ostafrika zurückkehrte und von dort schließlich über Ägypten nach Deutschland gelangte. Dies ist sicherlich ein Extremfall, ähnliche Verläufe wurden im Rahmen unserer Erhebung jedoch immer wieder geschildert. Die Hoffnung sich nach solch langer Zeit endlich niederlassen zu können, mündet oft in großer Sorge um den Ausgang des Asylprozesses. Aber nicht nur das Warten auf den ungewissen Ausgang des Asylprozesses wird als belastend empfunden, sondern auch die Tatenlosigkeit, die häufig mit diesem Zeitabschnitt verbunden ist, wie dieses Zitat aus einer Gruppendiskussion deutlich macht: „Deutschland macht perspektivlos. Die Flüchtlinge, die nicht zur Schule gehen können, nicht arbeiten können. Und die müssen da warten und die sitzen da in ihren Zimmern, werden dann wie Tiere gefüttert. Wir sind doch keine Tiere. Psychisch krank werden die, weil die da nur die Wände sehen und keine Zukunft.“

Aus diesen drei Punkten kann geschlussfolgert werden, dass die beabsichtigte Gesetzesänderung voraussichtlich nur negative Auswirkungen haben wird:

3) Mögliche positive sowie negative Auswirkungen der beabsichtigten Gesetzesänderung für Asylsuchende im Hinblick auf die Dauer und den Erfolg des Asylverfahrens und/oder den Integrationsprozess:

Eine längere Verweildauer in der Erstaufnahmeeinrichtung wird durch die damit verbundenen psychischen Belastungen (insbesondere, wenn diese zu schon vorhandenen Traumatisierungen hinzukommen) den Integrationsprozess behindern, während die Dauer des Asylverfahrens nicht verkürzt werden wird (siehe 3.1).

4) Mögliche positive sowie negative Auswirkungen der beabsichtigten Gesetzesänderung auf die aufnehmenden Kommunen:

Die aufnehmenden Kommunen werden durch den eben genannten Punkt ebenfalls lediglich negative Auswirkungen zu spüren bekommen.

5) Mögliche positive sowie negative Auswirkungen der beabsichtigten Gesetzesänderung auf die Situation in und um die Erstaufnahmeeinrichtung Suhl:

Die schwierige Situation in und um die Erstaufnahmeeinrichtung Suhl wird sich durch die beabsichtigten Gesetzesänderung eher verschärfen.

Zum Schluss noch ein Vorschlag in Bezug auf das eigentliche, der beabsichtigten Gesetzesänderung zugrunde liegende, Problem aggressiver oder krimineller Asylbewerber - ein Problem welches durch die beabsichtigte Gesetzesänderung nicht gelöst werden kann. Über eine konsequente Verfolgung von strafrechtlich relevanten Verstößen hinaus wäre es sicherlich eine gute Idee, migrantische Gruppen stärker in die Problemlösung mit einzubeziehen und zwar thüringenweit (wenn nicht bereits geschehen). Auch hier existiert ein großes Eigeninteresse der migrantischen Gruppen, zum einen in Bezug auf das Zusammenleben in den Gemeinschaftsunterkünften, zum anderen zur Vermeidung eines negativen Eindrucks bei der lokalen Bevölkerung. Hier könnten migrantische Vereine, aber auch Sozialarbeiter und nicht offiziell registrierte Gruppen eine wichtige Rolle spielen.