



Refugee Law Clinic Jena e.V., c/o FSU Jena, Carl-Zeiss-Straße 3, 07743 Jena

An
Thüringer Landtag
Enquetekommission 6/1
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Per Fax

Jena, den 09.10.2018

**Betreff: Stellungnahme Anhörungsverfahren Rassismus und Diskriminierung im
Verwaltungsverfahren**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir möchten uns für die Gelegenheit bedanken, Stellung zu Ihren Fragen hinsichtlich Rassismus und Diskriminierung im Verwaltungsverfahren zu nehmen.

Die Refugee Law Clinic Jena ist ein überwiegend studentisch geprägtes Projekt zur Unterstützung von Migrant*innen in rechtlichen Fragen. Wir führen zudem ein jährliches Aus- und Fortbildungsprogramm im Asyl- und Aufenthaltsrecht durch, um neue Berater*innen zu qualifizieren und um in der juristischen Ausbildung vernachlässigte Aspekte des Ausländerrechts zugänglich zu machen.

Unsere Beratung findet im Rahmen von mehrfach wöchentlichen offenen Sprechstunden in Jena und Erfurt statt. Wir sehen unsere Aufgabe entsprechend § 6 II RDG vor allem in der Unterstützung und Begleitung bei rechtlichen Problemen auf behördlicher und vorgerichtlicher Ebene. Dabei findet unsere Arbeit unter Anleitung von regelmäßiger Supervision durch Volljurist*innen statt.

In unserer Arbeit stehen wir täglich im Kontakt zu behördlichen Vorgängen. Unser Einblick in die Situation von Migrant*innen im Verwaltungsverfahren schöpft sich teilweise aus eigenen Erfahrungen durch Begleitungen zu Behördenterminen sowie schriftlichen Austausch. Daneben verfügen wir über einen großen Erfahrungsschatz aus Berichten der uns konsultierenden Klient*innen. Wir versuchen eine niedrighschwellige Anlaufstelle zu sein und eine besonders vertrauensvolle Beratungsatmosphäre zu schaffen. Hierdurch werden uns häufig als belastend empfundene Situationen auch in behördlichen Situationen berichtet. Diese Perspektive versuchen wir im Rahmen dieser Auskunft zu nutzen. Unsere Expertise beschränkt sich dabei auf die

Situation von Migrant*innen, überwiegend Geflüchtete, da von Rassismus und Diskriminierung betroffene deutsche Staatsbürger*innen in der Regel nicht unser Beratung bedürfen.

Generell ist bei der Einschätzung von Diskriminierung im Verwaltungsverfahren unser Ansicht nach zu berücksichtigen, dass sich Ausländer*innen im Verwaltungsverfahren in einer Position befinden, die sich von der von Deutschen in mehreren Belangen unterscheidet. Dies umfasst u.a. die normative Seite, praktische Probleme wie Sprachbarrieren und die besondere Eingriffintensität ausländerrechtlicher Verwaltungsentscheidungen, die zu einer besonderen Situation der Unsicherheit führt. Besonders sichtbar ist dies sicherlich im Asylverfahren mit einer deutlichen Einschränkung prozessualer Rechte im Vergleich zu anderen Verwaltungsbereichen und gleichzeitig besonders hoher Fehlerquote.¹

Strukturelle Bedingungen, die zu Diskriminierung führen und Abhilfemöglichkeiten

Kommunikation/Sprachbarriere

Unsere Erfahrung zeigt, dass ein Grund für viele Benachteiligungen in Kommunikationsproblemen liegt. Oftmals sind unseren Klient*innen ihre Rechte und Pflichten daher trotz aller Bemühen ihrerseits nicht bewusst. Dies scheint regelmäßig einen Ablauf von Behördengesprächen, wie er aus rechtstaatlicher Perspektiver zu erwarten wäre, entgegenzustehen. Diese finden oft in deutlich angespannterer Atmosphäre statt, als es bei Deutschen der Fall ist. Folgen können als rassistisch begründet wahrgenommene Gesprächsführung und rechtlich nachteilige Verwaltungsentscheidungen sein. Gleichzeitig stellt die Sprachbarriere sicherlich auch eine besonders anspruchsvolle und belastende Situation für die Behördenmitarbeiter*innen her.

Als Abhilfemöglichkeiten möchten wir vor allem eine Ausweitung der Bereitstellung von Sprachmittlung für Behördenbesuche sowie die Verbreitung der Bekanntheit dieses Angebots anregen. Dies kann äußerst hilfsweise in Form von Videodolmetscher*innen geschehen, die sicherlich eine persönliche Sprachmittlung nicht vollumfänglich ersetzen können.

Beratungsfunktion der Behörden

Eine massive und sehr folgenreiche Benachteiligung von Migrant*innen im Verwaltungsverfahren stellt unserer Auffassung nach die fehlende Beratung durch Behörden dar. Besonders im Ausländerrecht wäre diese nötig, findet aber in keinesfalls ausreichendem Umfang statt. Unsere Einschätzung ist, dass hierdurch öfter als in anderen Verwaltungsbereichen Unwissen über rechtliche Möglichkeiten bei den Betroffenen besteht. Dies führt regelmäßig zu unwiderruflichen Nachteilen und stellt unserer Ansicht nach eine nichtgerechtfertigte Benachteiligung dar. Um dies beispielhaft zu verdeutlichen sei auf die Situation des Familiennachzugs zu Ausländern hingewiesen. Um nach dem Nachzug im Rahmen des Familienasyls als asylberechtigt anerkannt zu werden, muss gem. § 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AsylG unverzüglich nach Einreise² ein Antrag gestellt werden. Dies ist verständlicherweise den allerwenigsten Betroffenen bekannt. Die Folge ist, dass der erforderliche Antrag nur selten gestellt wird. Dabei würde die Anerkennung oft zu einer besseren Rechtsstellung führen.

Der fehlenden Beratung über rechtliche Möglichkeiten, zu stellende Anträge oder bspw. auch mögliche Integrationsleistungen muss dringend abgeholfen werden. Strukturelle Ansätze sind unserer Ansicht nach mehr Personal, eine Sensibilisierung der Behördenmitarbeiter*innen für

¹ Vgl. Bundestagsdrucksachen 19/1371.

² Regelmäßig bis zu maximal zwei Wochen.

die Notwendigkeit umfassender Beratung, vertiefte dahingehende Fortbildungsmöglichkeiten sowie die Einrichtung und Unterstützung externer Beratungsmöglichkeiten.

Diskriminierung fördernder gesetzlicher Rahmen

Weiterhin haben wir vermehrt gesetzliche Regelungen wahrgenommen, von denen wir eine Vertiefung diskriminierender Strukturen bzw. gar eine autarke diskriminierende Wirkung befürchten.

Hier sind zum einen die nach Herkunft vordifferenzierenden Mechanismen der „sicheren Herkunftsländer“ und der „guten“ bzw. „schlechten Bleibeperspektive“ zu nennen.

Erstere Unterscheidung hat Auswirkungen, die über die intendierten rechtlichen Nachteile hinausgehen. Unsere Erfahrung zeigt, dass die Herkunft aus einem „sicheren Herkunftsland“ zu einer benachteiligenden Behandlung auch in vom Asylverfahren unabhängigen Verwaltungsverfahren und diskriminierendem Verhalten der Behörden führen kann. Wir führen dies u.a. darauf zurück, dass eine pauschale Kategorisierung Auswirkungen auf die Perspektive auf entsprechende Gruppen über das Asylverfahren hinaus hat und Vorurteile bestärkt.

Eine ähnliche Wirkung kann die Differenzierung nach Bleibeperspektive entfalten. Diese Einteilung führt darüber hinaus aus sich heraus zu einer Benachteiligung allein auf Grund der Herkunft.³

Diesen Auswirkungen könnte durch eine Sensibilisierung der Problematik gegenüber den Behörden sowie durch Einflussnahme auf Bundesebene entgegengesteuert werden.

Eine Förderung von Diskriminierung im Verwaltungsverfahren fürchten wir auch durch die stigmatisierenden und segregierenden Auswirkungen zentraler Unterbringung und so genannter AnKER-Zentren. Diesem kann durch weiterhin dezentrale Unterbringung in Thüringen entgegengetreten werden.

Ebenfalls diskriminierende Folgen können Wohnsitzauflagen haben. Wir erleben regelmäßig in unserer Praxis, wie der dadurch stattfindende Eingriff in die Freizügigkeit Integration hemmt, statt sie zu fördern. Wohnsitzauflagen stellen unser Ansicht nach eine nicht gerechtfertigte Benachteiligung zu Lasten Träger humanitärer Aufenthaltstitel dar und führen zu einer Diskriminierung in unterschiedlichen Lebensbereichen, beispielsweise auch auf dem Arbeitsmarkt.⁴ Daher ist sehr begrüßenswert, dass der Freistaat Thüringen auf die Einführung einer behördlichen Wohnsitzauflage gem. § 12a Abs. 2 bis 4 AufenthG verzichtete. Mit den Auswirkungen der gesetzlichen Wohnsitzauflage aus § 12a Abs. 1 AufenthG sehen wir uns in unserer Beratung dennoch konfrontiert. Um Diskriminierung entgegenzusteuern, halten wir auch hier ein Eintreten gegen die gesamte Wohnsitzregelung aus § 12a AufenthG auf Bundesebene für wünschenswert.

Personelle Kapazität der Behörden

Uns wird zudem immer wieder von Behördenmitarbeiter*innen mitgeteilt, dass sie nicht die zeitliche Kapazität hätten, sich den Problemen unser Klient*innen umfangreicher anzunehmen. Die häufig unfreundliche Stimmung, die wir in Behörden wahrnehmen, scheint uns zum erheblichen Teil auch hierauf zurückzuführen zu sein. Die Sachbearbeiter*innen, die sich mit belastenden Entscheidungen konfrontiert sehen, stehen unter dem Druck hoher Fallzahlen und Erwartungen. Gleichzeitig sind die Wartezimmer überfüllt, Kinder wartender Eltern können nicht betreut werden und die Wartezeiten für Termine sind lang. Dies hat unseren Erfahrungen nach zur Folge, dass regelmäßig Behördentermine zu einem sehr unangenehmen Ereignis werden, sich Vorurteile verfestigen und Diskriminierungen sich häufen. Die von uns zeitweise beobachtete

³ Ausführlichere Kritik abrufbar unter: <https://www.proasyl.de/news/die-einstufung-nach-bleibeperspektive-ist-bewusste-integrationsverhinderung/> (letzter Aufruf 08.10.2018).

⁴ Zu ausführlicher Kritik bspw. Pelzer, Marei/Pichl, Maximilian: Wohnsitzauflage und Residenzpflicht: Aktuelle Einschränkungen der Freizügigkeit von Flüchtlingen, ZAR 2016, 96ff.

Praxis in Ausländerbehörden, Termine an bestimmten Wochentagen nach Herkunftsländern aufzuteilen, hat diese Gemengelage unser Ansicht nach verschlimmert. Hierdurch wurde eine Kategorisierung in „angenehme“ und „unangenehme Herkunftsstaaten“ verstärkt und die angespannte Atmosphäre weiter verstärkt.

Wir beobachten daneben, dass häufig nur mündliche Auskunft erteilt wird, die eine Beratung und ein Vorgehen gegen behördliche Entscheidungen massiv erschwert. Zudem ist es oftmals nicht möglich, Antworten auf Emails zu erhalten. Teilweise erfolgt keine Bearbeitung von Anträgen oder diese zieht sich über viele Monate, oft auch bei Entscheidungen, deren schnelle Bearbeitung ganz elementar für die Betroffenen ist. Auch dies führen wir teilweise auf eine Überlastung der Mitarbeiter*innen zurück. Eine Aufstockung des Personals, gerade in Ausländerbehörden scheint uns deshalb ratsam.

Konkrete Diskriminierungserfahrungen

Leider wurden wir in unserer Arbeit schon mehrfach Zeug*innen von diskriminierenden Vorfällen in Behörden. Dabei wird uns immer wieder mitgeteilt, dass die Gespräche, die wir oftmals schon als mindestens unfreundlich wahrnehmen, ohne unsere Begleitung deutlich schlimmer verliefen. Dass wir sehr häufig und oftmals auch bei unproblematisch erscheinenden Sachverhalten gebeten werden, bei Behördengängen zu begleiten, lässt diese Berichte plausibel erscheinen.

Wir haben mehrfach erlebt, wie Sachbearbeiter*innen auf Grund der Herkunft Klient*innen auf- oder abwerten und ihr Verhalten anpassen. Besonders hiervon betroffen scheinen uns zu der Bevölkerungsgruppe der Roma Zugehörige zu sein. Auch eine Unterscheidung nach sozioökonomischen Status hat sich immer wieder kundgetan. So scheint uns der Umgang deutlich freundlicher, wenn die betroffene Person einen gebildeten Eindruck zu vermitteln vermag. Wir beobachten immer wieder einer sachlichen Behörde unangemessenes Gesprächsverhalten. Eine Abwertung ist dabei nicht nur durch besondere Unfreundlichkeit und Ungeduld sichtbar sondern auch in einer besonders patriachalen Gesprächsführung, die wie eine eingeschränkte Anerkennung der Mündigkeit wahrgenommen werden kann.

All dies sind selbstverständlich subjektive Eindrücke. Sie wurden beispielhaft bestätigt, indem Sachbearbeiter*innen uns gegenüber konstatierten, dass sie unsre jeweilige Klient*in sympathisch fänden und Menschen aus bestimmten Herkunftsregion besonders schwierig. Dabei möchten wir darauf hinweisen, dass die Anforderungen in Fällen des Ausländerrechts sicher andere sind als in sonstigen Verwaltungsbereichen. Ausländer sind sicherlich mit den Abläufen deutscher Bürokratie wenig vertraut. Insbesondere Geflüchtete leiden vielfach unter Traumata. Hinzu kommt die dauerhafte Furcht, die Aufenthaltsberechtigung zu verlieren. Wir nehmen vielfach wahr, dass diese Angst dazu führt, dass eigene Rechte nicht eingefordert werden und sich gegen Eingriffe nicht in der Form zur Wehr gesetzt wird, wie es der rechtstaatliche Gedanke voraussetzt. Aus dieser besonderen Schutzbedürftigkeit sollten besonders hohe Ansprüche an die Fürsorge und Sensibilität gegenüber Diskriminierung seitens der Verwaltung folgen. Umso erschreckender ist, dass uns mehrfach von Klient*innen mitgeteilt wurde, dass sie die Behandlung in Behörden als ausdrücklich rassistisch motiviert empfunden haben.

Wir halten es für notwendig, dass individuelle Schutzbedarfe vermehrt erkannt werden und hierdurch Diskriminierungen und möglichen Retraumatisierungen entgegengesteuert wird. Aus diesen Erfahrungen und Überlegungen heraus, schiene uns eine besondere Sensibilisierung der Behörden für entsprechende Situationen wünschenswert. Auch unabhängige Beschwerde- und

Feedbackmöglichkeiten könnten positiven Einfluss haben. Ebenso schien es uns mehrfach den Wunsch von Behördenmitarbeiter*innen nach mehr Möglichkeiten, die ihrerseits belastenden Situationen besser aufzuarbeiten können, gegeben zu haben.

Darüber hinaus werden teilweise sehr hohe Hürden für positive Entscheidungen gesetzt. Das betrifft beispielsweise die Anerkennung von Dokumenten oder von Unzumutbarkeiten bei der Passbeschaffung. Wir erfahren, dass die Anerkennung von ausländischen Ärzten in Thüringen faktisch nicht möglich ist, da die Verfahren sich über mehrere Jahre ziehen oder auch, dass Studierende, die schon weitreichende Studienerfolge erreicht haben, keine für den Abschluss notwendige Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis erhalten. Vielfach werden Ermessensspielräume nicht genutzt. Im Asylverfahren erleben wir im Rahmen gerichtlich korrigierter Ablehnungsentscheidungen immer wieder drastische Fehlentscheidungen. Dies umfasst Unterstellungen und pauschales Absprechen von Glaubhaftigkeit der Aussagen von Klient*innen.

Grundsätzlich bedarf es unserer Ansicht nach im Rahmen der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Wahrnehmung einer besonderen Belastungssituation von Migrant*innen. Entsprechend dem Grundsatz, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln ist, müsste daher eine besondere Sensibilität gegenüber deren Situation im Verwaltungsverfahren herrschen. Dem entgegen erleben wir, dass der effektive Zugang zu Rechten oftmals auf Grund besonderer verwaltungsrechtlicher und vielfach praktischer Hürden nicht offen steht. Dies führt zu einem derartigen Beratungsbedarf, dass es ehrenamtliche, unprofessioneller Unterstützung bedarf. Doch auch deren Nachfrage kann nicht einmal in städtisch geprägten Regionen Thüringens ausreichend entsprochen werden.

Studien etc.

Studien zu Rassismus und Diskriminierung explizit im Verwaltungsverfahren sind uns nicht bekannt, wir möchten aber hinsichtlich der Situation für von rassistisch motivierter Diskriminierung Betroffener im Verwaltungsverfahren beispielhaft auf den Report des ARD-Magazins „Monitor“ aus Sömmerda vom 20.11.2014 sowie unsere Pressemitteilung zur Unterbringungssituation einer geflüchteten Familie in Jena-Lobeda vom 17.04.2018 hinweisen:

<https://www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/auslaenderbehoerden-in-deutschland100.html> (Letzter Abruf 08.10.2018).

<http://rlc-jena.de/obdachlose-gefluechtete-familien-in-jena/> (Letzter Abruf am 08.10.2018).

Daneben sind uns Studien zu Rassismus in Polizei und Staatsanwaltschaft bekannt:

Simon, Ilka: ‚Menschen wie Du neigen zu Straftaten‘, (Rassistische) Diskriminierungen bei der Polizei, Köln 2017, abrufbar unter: <https://www.kop-berlin.de/files/144> (Letzter Abruf 08.10.2018).

Greif, Isabella/Schmidt, Fiona: Staatsanwaltschaftlicher Umgang mit rechter und rassistischer Gewalt, Potsdam 2017.

Rassismuskritische Arbeit in der RLC Jena

Die RLC Jena versucht ausgehend von den Erfahrungen aus der täglichen Beratungspraxis Rassismus sichtbar zu machen und zu kritisieren. Dies findet im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit und öffentlichen Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen statt.

Daneben versuchen wir eigenen Rassismus zu erkennen und zu vermeiden. Dazu haben wir einen Workshop zu interkulturellem Training in unser Ausbildungsprogramm eingebaut und reflektieren in unseren monatlichen „Open Space“-Veranstaltungen unser Beratungsverhalten.

Mit freundlichen Grüßen

Falk Matthies
Für die RLC Jena