

Frühzeitige Integration statt Ausgrenzung:

Paritätische Forderungen für eine Neuausrichtung der Aufnahmepolitik für Flüchtlinge

Die Berichte über Misshandlungen von Flüchtlingen in Unterbringungseinrichtungen in NRW haben schlaglichtartig auf massive Probleme bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen aufmerksam gemacht. Flüchtlinge hatten zudem in der jüngsten Vergangenheit bereits in verschiedenen Städten auf Missstände bei der Aufnahme hingewiesen. Dies betraf zum einen Probleme bei der Unterbringung vor Ort, es betraf zum anderen aber auch die Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Flüchtlingen, insbesondere die Residenzpflicht, das Arbeitsverbot, das Sachleistungsprinzip und die unzureichende medizinische Versorgung.

Handlungsbedarf ergibt sich aktuell vor allem auch aufgrund des deutlichen Anstiegs der Flüchtlingszahlen. Nach 109.000 Asylsuchenden in 2013 wird in diesem Jahr mit mehr als 200.000 Asylsuchenden gerechnet. Dies stellt unbestreitbar für die Länder und Kommunen, die für die Aufnahme der Flüchtlinge zuständig sind, eine erhebliche Herausforderung dar. Die Entwicklung kommt angesichts der verschiedenen Konflikt- und Krisenherde weltweit allerdings nicht überraschend. Und es gilt auch immer wieder zu berücksichtigen, dass Deutschland sowohl im weltweiten, wie auch im europäischen Vergleich nicht zu den Hauptaufnahmeländern gehört, wenn man die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge in Relation zur Bevölkerungszahl setzt. Die überwiegende Mehrzahl der Flüchtlinge bleibt nach wie vor in der jeweiligen Herkunftsregion. So haben etwa die Anrainerstaaten Syriens bisher mehr als 3,5 Millionen Flüchtlinge aufgenommen, während die EU Staaten gleichzeitig 140.000 Flüchtlinge aufgenommen haben.

Aktuell liegt eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Änderung von Gesetzen vor, die die Aufnahmebedingungen von Flüchtlingen betreffen. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht zudem auch deshalb, weil die EU-Aufnahmerichtlinie, die Mindeststandards bei der Aufnahme von Flüchtlingen festlegt, bis Mitte 2015 in das deutsche Recht übertragen sein muss. Die Richtlinie sieht u.a. vor, dass ein spezielles Verfahren eingerichtet wird, mit dem festgestellt wird, ob es sich bei den Asylsuchenden um schutzbedürftige Personen mit besonderen Bedürfnissen handelt (etwa unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen etc.¹) und welcher Art diese Bedürfnisse sind. Ein solches Verfahren existiert in Deutschland bisher nicht.

Angesichts der aktuellen Herausforderung bei der Flüchtlingsaufnahme wird verstärkt nach einem neuen, zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmten Aufnahmekonzept für Flüchtlinge gefragt. Der Paritätische unterstützt diese

¹ Vgl. Art. 21, 22 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

Forderung. Bei der Diskussion um die künftige Gestaltung der Flüchtlingsaufnahme sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden.

Neuausrichtung der Aufnahmepolitik

Die Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge waren seit den 90er Jahren insbesondere von dem Gedanken der Abschreckung und Ausgrenzung geprägt. Für dieses Konzept standen u.a. das Asylbewerberleistungsgesetz, insbesondere das Sachleistungsprinzip, die Einschränkungen bei der medizinischen Versorgung, die Residenzpflicht und das Arbeitsverbot. Eine frühzeitige Integration der Flüchtlinge sollte verhindert werden. Nun zeichnet sich langsam eine zögerliche Umorientierung ab, veranlasst durch die Rechtsprechung², die demographische Entwicklung aber auch eine grundsätzlich offenere Einstellung gegenüber Zuwanderung. Eine solche Neuausrichtung ist dringend erforderlich.

Zentrales Ziel bei der Ausgestaltung der Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge muss es künftig sein, neben der Sicherstellung eines fairen und zügigen Asylverfahrens, den Flüchtlingen die möglichst frühe Partizipation in der Gesellschaft und ein weitgehend selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Die frühe Förderung der Potentiale der Flüchtlinge ist nicht nur sinnvoll bei einem dauerhaften Verbleib in Deutschland, sondern auch im Fall einer Rückkehr in die Herkunftsländer.

Bei der Gestaltung der Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge sollte man davon ausgehen, dass auch künftig mit hohen Flüchtlingszahlen zu rechnen ist und, dass ein erheblicher Teil der Flüchtlinge auch bleiben wird. Dies ergibt sich allein schon aus der hohen Schutzquote, die aktuell insgesamt bei ca. 50 %, bei der großen Gruppe der syrischen Flüchtlinge nahe 100 % liegt.³

Verteilung

Asylsuchende sind gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG verpflichtet, die ersten drei Monate in zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen zu verbringen. In dieser Zeit sollte in der Regel, so auch die aktuellen Bestrebungen der Bundesregierung, die Prüfung des Asylantrages durch das BAMF abgeschlossen sein.⁴ Je früher die Asylsuchenden auf die Kommunen verteilt werden, umso eher können sie vor Ort unterstützt werden, können sie vor Ort Fuß fassen. Der Verband wendet sich daher gegen Überlegungen, Flüchtlinge länger als 3 Monate in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder unterzubringen. In jedem Fall muss der Zugang zur Verfahrensberatung sichergestellt sein. Bei der Verteilung von

² Zu nennen ist hier insbesondere das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2012 zum AsylbLG.

³ Die „Schutzquote“ benennt den Anteil der Asylsuchenden, denen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder ein Gericht nach inhaltlicher Prüfung des Asylgesuchs einen Schutzstatus zuerkannt hat. Dies betrifft sowohl die Anerkennung als Flüchtling wie auch von subsidiärem Schutz bzw. Abschiebungsschutz. Die bereinigte Schutzquote beinhaltet nur Fälle, in denen tatsächlich inhaltlich entschieden wurde, nicht aber die Verfahren, die aus formalen Gründen eingestellt wurden.

⁴ Faktisch beträgt die durchschnittliche Dauer der Prüfung des Asylantrags beim BAMF derzeit (Okt. 2014) ca. 7 Monate, wobei es erhebliche Unterschiede der Bearbeitungszeit, je nach Herkunftsland, gibt.

unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ist das Kindeswohl zu berücksichtigen. Sie sollte dann erfolgen, wenn vor Ort tatsächlich eine fachlich angemessene Betreuung der Kinder gewährleistet ist.

Unterbringung

Hinsichtlich der Unterbringung sind aus Sicht des Verbandes folgende Gesichtspunkte von zentraler Bedeutung:

- Wenn auch angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen an vielen Orten zunächst kurzfristige Lösungen gefunden werden müssen, so muss es dennoch darum gehen, nunmehr dauerhafte Infrastrukturen aufzubauen, die flexibel einsetzbar sind. In der absehbaren Zukunft ist kaum mit einem deutlichen Rückgang der Flüchtlingszahlen zu rechnen.
- Die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Der Paritätische unterstützt daher die Forderung von Ländern und Kommunen, dass sich der Bund stärker an diesen Kosten beteiligt. Den Kommunen müssen die tatsächlich bei der Aufnahme der Flüchtlinge entstehenden Kosten vollständig erstattet werden.
- Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Einhaltung von Standards am ehesten gewährleistet ist, wenn die Unterkünfte von nicht gewinnorientiert arbeitenden Vereinen betrieben werden. Betreiber der Unterkünfte sollten daher künftig in der Regel gemeinnützige Vereine sein.
- Die Form der Unterbringung sollte sich an dem Ziel orientieren, den Bewohnerinnen und Bewohnern eine weitestgehend eigenständige Lebensführung und frühzeitige Teilhabe im Sozialraum zu ermöglichen. Vorrangig sollten die Flüchtlinge daher in Wohnungen untergebracht werden, wie es ja auch in mehreren Bundesländern schon praktiziert wird.⁵ Hier ist eine Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus notwendig. Soweit eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder Erstaufnahmeeinrichtungen erfolgt, sollten möglichst abgeschlossene Wohneinheiten existieren, die den Bewohnern eine Privatsphäre ermöglichen. Bei der Belegung sollten zudem familiären Einheiten sowie ethnisch kulturelle oder religiöse Hintergründe berücksichtigt werden
- In jedem Fall muss die Anbindung der Unterkunft an das Gemeinwesen gewährleistet sein. Die Unterkünfte sollten in Wohngebieten liegen und den einfachen Zugang zu Ärzten, Kita, Schule, Freizeitmöglichkeiten etc. ermöglichen. Dazu bedarf es auch eines guten Anschlusses an den öffentlichen Nahverkehr. Die geplante erleichterte Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten lehnt der Paritätische aus den genannten Gründen ab. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Räumlichkeiten und der notwendigen Betreuung sollten verbindliche Mindeststandards vereinbart werden.

⁵ Die Wohnungsquote, also der Anteil der Flüchtlinge, die in Wohnungen untergebracht wird, ist in den Bundesländern sehr unterschiedlich und schwankt zwischen 33,5 % in Baden-Württemberg und 90,9 % in Schleswig Holstein, Stand Dez. 2013. Vgl.: Pro Asyl (Hrsg.): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Frankfurt August 2014

Die Wohlfahrtsverbände haben dazu auf Landesebene schon in mehreren Bundesländern konkrete Vorschläge unterbreitet.⁶ Diese Standards sollten auch einen angemessenen Betreuungsschlüssel für pädagogisch und interkulturell qualifiziertes Personal enthalten. Sicherheitspersonal sollte nur ausnahmsweise eingesetzt werden und nicht mit Aufgaben der pädagogischen Betreuung betraut werden.

- Die Einhaltung der Mindeststandards sollte regelmäßig überprüft werden. Sinnvoll und notwendig ist zudem die Einrichtung eines Beschwerdemanagements, welches die Anliegen der Bewohnerinnen und Bewohner verbindlich aufgreift. Darüber hinaus sollte es Mitwirkungsmöglichkeiten für Flüchtlinge bei der Organisation der Unterbringung geben.
- Der ungehinderte Zugang von Nichtregierungsorganisationen und Rechtsanwälten zu den Flüchtlingsunterkünften muss gewährleistet sein.
- Bei der Unterbringung der Flüchtlinge ist das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen. Das bedeutet u.a., dass alle unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge durch das Jugendamt in Obhut genommen werden und in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betreut werden.⁷
- Den spezifischen Bedürfnissen der Flüchtlingsfrauen ist Rechnung zu tragen: Der Schutz vor Gewalt und sexuellen Übergriffen muss gewährleistet sein und spezielle Anhörerinne n sowie spezielle Beratungsangebote zur Verfügung stehen.
- Der Zugang zu unabhängiger Sozial-, Rechts- und Verfahrensberatung, muss gewährleistet sein. Die bisher hier zur Verfügung stehenden Beratungsangebote sind bei weitem nicht ausreichend. Notwendig ist daher ein bedarfsgerechter Ausbau dieser Beratungsstrukturen, insbesondere im ländlichen Gebiete.

Rahmenbedingungen

Bei der Aufnahme von Flüchtlingen geht es um weit mehr als ihre Unterbringung. Entscheidend für ihre Partizipationsmöglichkeiten sind die sonstigen Rahmenbedingungen der Aufnahme. Diesbezüglich hält der Verband folgende Veränderungen für vordringlich:

⁶ Liga der Freien Wohlfahrtspflege Hessen: Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften, 2009: Stellungnahme der LAG der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW zum Projektbericht „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ vom 23.12.2013 und zur künftigen Ausgestaltung der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes NRW, Münster, 01.08.2014

⁷ Vgl. dazu die Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes: Kernforderungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zu Handlungserfordernissen für Flüchtlingskinder in Deutschland, vom Nov. 2013

- Gleichberechtigter Arbeitsmarktzugang nach 3 Monaten

Für eine möglichst eigenständige Lebensführung und die Partizipation in der Gesellschaft ist der Zugang zum Arbeitsmarkt von zentraler Bedeutung. Die Verkürzung des Arbeitsverbots auf nunmehr 3 Monate ist daher zu begrüßen. Nach wie vor stellt aber der nachrangige Arbeitsmarktzugang in den ersten 15 Monaten eine entscheidende Hürde dar. Zu fordern ist daher, dass Flüchtlinge nach 3 Monaten einen gleichberechtigten Arbeitsmarktzugang bekommen. Zudem sind die Regelungen, den Geduldeten dauerhaft den Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt zu verwehren, aufzuheben.⁸

- Medizinische Versorgung sicherstellen

Die Einschränkungen bei der medizinischen Versorgung stellen nach wie vor ein zentrales Problem für Asylsuchende und Geduldete dar. Diese Einschränkungen sind weder mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.07.2012 noch mit den Bestimmungen der EU-Aufnahmerichtlinie vereinbar. Die uneingeschränkte medizinische Versorgung Asylsuchender und Geduldeter muss sichergestellt sein. Dies wäre etwa gewährleistet mit der Aufnahme der Asylsuchenden in die Gesetzlichen Krankenversicherungen. Sichergestellt werden muss auch die Übernahme der notwendigen Dolmetscherkosten. Zumindest sind die Bundesländer aufgefordert, nun die neu geschaffene Möglichkeit umzusetzen, den Flüchtlingen Krankenkassenkarten nach dem „Bremer Modell“ auszuhändigen und somit den Zugang zur medizinischen Versorgung zu erleichtern.

- Aufhebung des AsylbLG, Eingliederung ins SGB II und SGB XII

Der Paritätische setzt sich seit Langem für die Aufhebung des AsylbLG ein. Wenn es hinsichtlich der Leistungshöhe mittlerweile zwar eine weitgehende Angleichung an den Leistungsumfang bei SGB II bzw. SGB XII gibt, so gibt es doch wie zuvor gravierende Einschränkungen bei der gesundheitlichen Versorgung, der Integration in den Arbeitsmarkt und durch das Sachleistungsprinzip. So verhindert das Asylbewerberleistungsgesetz etwa die Inanspruchnahme von Hilfen zur Integration in den Arbeitsmarkt aus dem SGB. Die Integration der Ansprüche der Asylsuchenden ins SGB II oder SGB XII könnte diese Defizite beseitigen und würde zudem Länder und Kommunen finanziell erheblich entlasten.

- Recht auf Bildung

Um das Recht auf Bildung verwirklichen zu können, sollte es bundesweit eine Schulpflicht von Anfang an, und zwar unabhängig vom Aufenthaltsstatus, geben. Die zügige Integration in das deutsche Schulsystem bzw. Kita vor Ort muss gewährleistet sein. Asylsuchende und Geduldete sollten zudem unmittelbar im

⁸ Vgl. § 33 Beschäftigungsverordnung

Anschluss an die Unterbringung in der Erstaufnahmeeinrichtung der Zugang zu den Integrationskursen oder vergleichbaren Deutschkursangeboten bekommen.

Um den Zugang zu Bildungsangeboten für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche zu gewährleisten, müssen zudem die Barrieren beim Zugang zu Leistungen nach dem BAföG beseitigt werden. Zudem bedarf es besonderer Unterstützungsangebote für den Übergang Schule –Beruf.

- Mehrsprachige Informationen und Transparenz über Leistungen

Es muss sichergestellt sein, dass Asylbewerber das Asyl- und Aufnahmeverfahren verstehen und nachvollziehen können. Dieser Anspruch ist auch ausdrücklich in der Aufnahmerichtlinie formuliert.⁹ Insbesondere in den Erstaufnahmeeinrichtungen muss daher sichergestellt werden, dass die Asylsuchenden die notwendigen Informationen über das Asylverfahren, die sozialen und medizinischen Leistungen in einer ihnen verständlichen Sprache, erhalten bzw. die Kommunikation durch qualifizierte Sprachmittlerinnen und Mittler gewährleistet ist.

- Spezifische Bedarfe von besonders Schutzbedürftigen berücksichtigen

Die EU-Aufnahmerichtlinie, EU-Asylverfahrensrichtlinie und EU-Qualifikationsrichtlinie verpflichten die Staaten, die spezifischen Bedürfnisse von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen wie (unbegleiteten) Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, zu berücksichtigen. Daher ist es notwendig, Verfahren zur frühestmöglichen Erkennung und Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse besonders Schutzbedürftiger einzuführen. Ebenso erforderlich ist es, die notwendigen Hilfestrukturen - etwa zur Unterstützung traumatisierter Flüchtlinge - zur Verfügung zu stellen.

Bei der Identifizierung der Bedarfe von besonders Schutzbedürftigen ist eine enge Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sinnvoll. Notwendig ist in jedem Fall die professionelle Schulung aller am Asylverfahren Beteiligten, um angemessen auf die spezifischen Bedürfnisse der Betroffenen reagieren zu können. Soweit Hinweise auf eine besondere Schutzbedürftigkeit vorliegen müssen zur Identifizierung und konkreten Bedarfsfeststellung kompetente Fachstellen zuständig sein. Gewährleistet sein muss dann aber auch die Leistungsgewährung gemäß dem konkreten ermittelten Bedarf.

⁹ Gemäß Art. 5 EU-AufnahmeRL sind die Staaten dazu verpflichtet, „dafür Sorge zu tragen, dass die Antragsteller Informationen darüber erhalten, welche Organisationen oder Personengruppen einschlägige Rechtsberatung leisten und welche Organisationen ihnen im Zusammenhang mit den im Rahmen der Aufnahme gewährten Vorteilen, einschließlich medizinischer Versorgung behilflich sein oder sie informieren können“.

Schlussbemerkung

Die Aufnahme und Akzeptanz der Flüchtlinge hängt zum einen davon ab, dass die Rahmenbedingungen der Aufnahme eine schnelle Teilhabe der Flüchtlinge in der Gesellschaft ermöglichen. Sie hängt aber auch davon ab, dass ein enger Dialog mit der Zivilgesellschaft stattfindet. Derzeit ist ein großes Engagement der Bevölkerung bei der Unterstützung der Aufnahme der Flüchtlinge festzustellen. An vielen Orten haben sich „Willkommensinitiativen“ gebildet, die die Flüchtlinge in vielfältiger Weise konkret unterstützen. Auch zahlreiche paritätische Mitgliedsorganisationen sind hier engagiert. Dieses bürgerschaftliche Engagement für Flüchtlinge gilt es auszubauen und zu stärken. Auf der anderen Seite ist aber auch festzustellen, dass die Debatte über die Aufnahme von Flüchtlingen von rechten Parteien und Organisationen zur Stimmungsmache gegen Flüchtlinge missbraucht wird. Umso wichtiger ist es daher, dass die Politik bei der Ausgestaltung der Flüchtlingsaufnahme deutlich macht, dass die schutzbedürftigen Menschen willkommen sind, dass ihre frühzeitige Integration in die Gesellschaft angestrebt wird und dass die Zivilgesellschaft frühzeitig in den Aufnahmeprozess einbezogen wird.

Dezember 2014