

02.10.2018

Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine menschenwürdige und integrative Unterbringung: Kommunen stärken – keine Kasernierung von Geflüchteten

I. Pläne von Bundes- und Landesregierung zur Isolation von Schutzsuchenden

AnKER-Zentren

Im Vorfeld der im Herbst 2018 anstehenden bayerischen Landtagswahl macht Bundesinnenminister Seehofer bereits seit Monaten Schlagzeilen mit der Planung sogenannter AnKER-Zentren. In den geplanten Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungs-Zentren sollen alle nach Deutschland eingereisten Geflüchteten je nach sogenannter Bleibeperspektive bis zum Ende des Asylverfahrens bleiben. Nur bei einer sogenannten positiven Bleibeperspektive sollen die Geflüchteten auf die Kommunen verteilt werden. In allen anderen Fällen geht es um die sofortige Rückführung. Bis zu 1.500 Geflüchtete sollen nach dem Willen von Minister Seehofer 18 Monate lang in Massenunterkünften leben müssen, bis sie letztlich abgeschoben werden können. Für die Pilotphase begann im August die Umwidmung bestehender Transitzentren oder Erstaufnahmeeinrichtungen an sieben Standorten in Bayern zu AnKER-Zentren. Außerdem sollen Sachsen und das Saarland Interesse geäußert haben, sich mit je einem Modellstandort zu beteiligen.

Zu der Frage, welche Auswirkungen bei der Errichtung der AnKER-Zentren anzunehmen sind, liegen bereits erste wissenschaftliche Erkenntnisse vor, so zum Beispiel die Kurzstudie „Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“?“ im Auftrag des Mediendienstes Integration, die auf Grund von Erfahrungen mit bisherigen Sammelunterkünften mit durchweg negativen Auswirkungen der AnKER-Zentren rechnen lassen. Sie lassen erhebliche Zweifel aufkommen, dass diese Zentren die Ziele der Beschleunigung von Asylverfahren sowie eine finanzielle Entlastung der Kommunen erreichen werden. Auch für das Ziel, durch Abschreckung Einfluss auf Migrationsentscheidungen zu nehmen, gebe es keinerlei wissenschaftliche Belege. Zusätzlich bedenklich ist die Abwesenheit von verbindlichen Mindeststandards zum Schutz vor Gewalt.

Datum des Originals: 02.10.2018/Ausgegeben: 02.10.2018

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Aus den Erfahrungen mit bereits bestehenden Großunterkünften für Geflüchtete, die sich zu meist in isolierter Lage in Gewerbegebieten, an Stadträndern und auf dem Land befinden, lässt sich ableiten, dass mit psychosozialen Belastungen und daraus folgenden Konflikten auf Grund von Passivität und Unsicherheit durch Arbeitsverbote, mangelnde Freizeitaktivitäten und Ungewissheit über die eigene Zukunft, Isolation durch die Lage der Einrichtungen und den eingeschränkten Kontakt zur Stadtgesellschaft, räumliche Enge und fehlende Rückzugsmöglichkeiten in großem Ausmaß auszugehen ist. Die Wirkung dieser Umstände wird durch den Faktor der langen Aufenthaltszeit massiv verstärkt. Hierunter leiden dann jene Menschen, die ohnehin zu einer vulnerablen Gruppe gehören. Hierzu zählen in besonderem Maße Frauen, Kinder, LSBTI*-Personen oder traumatisierte Menschen.

In den AnKER-Zentren sollen Außenstellen verschiedener Akteure wie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Bundesagentur für Arbeit und Verwaltungsgerichte eingerichtet werden. Ihr Vorhandensein vor Ort – genau wie das Festhalten der Geflüchteten in den Großeinrichtungen – bedeutet allerdings noch keine Effizienzsteigerung der Asylverfahren. Dazu bedarf es vor allem mehr und besser qualifizierten Personals beim BAMF sowie einer besseren Information und Vorbereitung der Geflüchteten auf das Verfahren zum Beispiel durch eine unabhängige Rechtsberatung.

Auch wenn auf den ersten Blick die Einrichtung von AnKER-Zentren den Effekt haben könnte, dass die kommunalen Haushalte entlastet werden, rechnen WissenschaftlerInnen aber mit hohen Folgekosten für die Kommunen, wenn ihnen Geflüchtete zugewiesen werden, die nach einem langen Aufenthalt in den Großeinrichtungen einen weitaus größeren Unterstützungs- und Beratungsbedarf haben werden – sei es, um im regionalen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, um nachholend auf eine selbstständige Lebensführung vor Ort vorbereitet zu werden, um nachholend noch kostenintensivere Sprachförderung zu erhalten, um nachholend in den Besuch von Kita und Schule eingeführt zu werden.

Die räumliche Segregation solcher Großeinrichtungen führt dazu, dass sie vor Ort als „Fremdkörper“ wahrgenommen werden. Damit ist der soziale Frieden in den Gemeinden gefährdet. Diese Segregation führt auch dazu, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt schwindet, weil Geflüchtete als anonyme, gesichtslose Gruppe wahrgenommen werden. Ein weiteres Problem ist, dass große Einrichtungen für Geflüchtete häufig auch Ziel von populistischem Protest und Gewalt werden. Die Statistik des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes zu flüchtlingsfeindlichen Straftaten zeigt, dass die meisten Straftaten gegen Geflüchtete und deren (Unterbringungs-)Einrichtungen aufgrund rechtsextremer und rassistischer Motivation begangen werden.

Zudem würde eine Zentralisierung der Unterbringung „die deutsche Flüchtlingspolitik um Jahre zurückwerfen“ (Kurzstudie „Welche Auswirkungen haben ‚Anker-Zentren‘?“), weil das Potential der lokalen Unterstützungsstrukturen nicht abgerufen wird und somit wertvolles Erfahrungswissen aus den Kommunen verloren ginge.

Aus all diesen Gründen haben auch Verbände und andere Organisationen massive Kritik an den Plänen zu den AnKER-Zentren geübt – neben Akteuren der Flüchtlingshilfe sind hier vor allem Verbände der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Gewerkschaft der Polizei (GdP) zu nennen.

Asyl-Stufenplan der Landesregierung

Wesentlich weniger mediale Aufmerksamkeit haben vergleichbare Pläne der schwarz-gelben Landesregierung in Nordrhein-Westfalen erhalten, obwohl sie genauso kritisch zu betrachten sind.

Am 24. April hat Minister Dr. Stamp seinen Asyl-Stufenplan „zur Entlastung der Kommunen“ vorgestellt, mit dem in drei Schritten das Aufnahmesystem von Geflüchteten in den Landeseinrichtungen umgestellt werden soll. Unter anderem sieht der Plan vor, die Aufenthaltsdauer in Landeseinrichtungen für Geflüchtete auf bis zu 24 Monate zu verlängern, weitere Herkunftsländer wie z.B. Georgien durch eine sehr fragliche analoge Anwendung in das beschleunigte Verfahren nach § 30a Asylgesetz einzubeziehen und die drei bestehenden Zentralen Ausländerbehörden auf fünf auszuweiten. Langfristig sollen den Kommunen nur noch anerkannte Flüchtlinge oder „Personen mit guter Bleibeperspektive“ zugewiesen werden.

Zur Umsetzung der ersten Stufe ging ein Erlass zur „Steuerung des Asylsystems in Nordrhein-Westfalen ab 2018“ mit Datum vom 14.06.2018 an die Bezirksregierungen und Zentralen Ausländerbehörden, mit dem für viele Gruppen von Geflüchteten eine Verlängerung des Aufenthalts in Landeseinrichtungen sowie die Einführung eines formalen „beschleunigten Asylverfahrens“ umgesetzt werden soll.

Erfahrungen über die Auswirkungen von AnKER-Zentren können teilweise auch auf Landeseinrichtungen übertragen werden: Auch die Pläne von Minister Stamp befördern die Probleme, die durch eine längere Zeit der Isolation, Passivität und Unsicherheit sowie dem Leben in räumlicher Enge entstehen. Das haben Berichte von katastrophalen hygienischen Verhältnissen, Problemen bei der medizinischen Versorgung und unzureichender Beratung und Betreuung von besonders schutzbedürftigen Personen in der Zentralen Unterbringungseinrichtung (ZUE) Oerlinghausen (zum Beispiel in der taz vom 07.05.2018) gezeigt.

Mit der Verpflichtung, in einer Landeseinrichtung wohnen zu müssen, gehen grundsätzlich verschiedene Einschränkungen einher: Es besteht Residenzpflicht, also die Pflicht, sich in einem bestimmten Bezirk aufzuhalten; die Besuchsrechte in den Einrichtungen sind eingeschränkt; es gilt ein eingeschränkter Zugang zum Gesundheitssystem und die Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Kleidung, Gesundheitspflege etc. werden teilweise in Form von Sachleistungen erbracht (siehe Asylbewerberleistungsgesetz). Für Erwachsene besteht ein Arbeitsverbot. Dadurch, dass verhindert wird, dass die Betroffenen einer Kommune zugewiesen werden, fehlt die Zuständigkeit einer kommunalen Ausländerbehörde. Das verhindert wiederum die Möglichkeit von Ausbildungsdundungen oder ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen.

Gerade die fehlende Beschulung von Kindern und Jugendlichen, die in den Landeseinrichtungen für Geflüchtete leben, macht deutlich, welche Lebenszeit mit der langen Aufenthaltsdauer in Einrichtungen ohne Anbindung an kommunale Strukturen verschwendet wird. Die Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage der Grünen (Drucksache 17/3383) vom 09.08.2018 zeigt, dass über ein Drittel (1.140 von 3.189 mit Stand vom 22.07.2018) der Kinder und Jugendlichen bis 17 Jahren in den Landeseinrichtungen dort schon länger als drei Monate lebt und entsprechend nicht zur Schule geht (130 Kinder länger als sechs Monate, 58 länger als neun Monate und 32 länger als 12 Monate). Laut oben genanntem Erlass der schwarz-gelben Landesregierung müssen Familien mit Kindern, die sich nicht im beschleunigten Asylverfahren befinden, vor Ablauf des vierten Aufenthaltsmonats und Familien mit Kindern, die sich im beschleunigten Verfahren befinden, nach sechs Monaten zugewiesen werden, wenn eine Ausreise, Abschiebung oder Überstellung in den nächsten zwei Monaten unwahrscheinlich ist. Mindestens 90 Kinder und Jugendliche befinden sich also auch nach Maßstäben von Schwarz-Gelb bereits viel zu lange ohne Beschulung in den Einrichtungen. Hier geht wertvolles Integrationspotenzial verloren. Dennoch ist die Landesregierung auch nach Monaten keinen Schritt weitergekommen in der Erarbeitung von Konzepten zur Beschulung dieser Kinder.

Auch die Bedeutung der frühkindlichen Bildung und Sprachförderung im frühen Kindesalter wird von der schwarz-gelben Landesregierung nicht durch entsprechende Angebote und Maßnahmen honoriert. Dabei herrscht unter Expertinnen und Experten Einigkeit über die elementare Bedeutung der frühkindlichen Bildung für eine gute kindliche Entwicklung sowie den späteren schulischen Bildungserfolg. Deshalb müssen in allen Landeseinrichtungen zwingend auch kindgerechte Räumlichkeiten mit altersentsprechenden Spiel- und Lernangeboten zur Verfügung gestellt werden.

Die Kinderkommission empfiehlt in ihrer Stellungnahme „Kinderrechte für Flüchtlingskinder in der Unterkunft, dem Asylverfahren und der Kinder und Jugendhilfe“, dass neben der Erstellung von Schutzkonzepten und der Einrichtung von kinderfreundlichen Bereichen eine Betriebserlaubnis entsprechend §45 SGBVIII für Gemeinschaftsunterkünfte eingeholt werden sollte. Außerdem wird in dieser Stellungnahme empfohlen, dass in Erstaufnahme-Einrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und Notunterkünften eine strukturelle Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe erfolgen soll.

Die Jugendhilfe soll gemäß §8b Abs. 1 SGBVIII die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einrichtungen zu Einschätzungen und Fragen der Kindeswohlgefährdung beraten. Diese Empfehlungen der Kinderkommission müssen umgehend umgesetzt werden.

Auch der Schutz von anderen, besonders schutzbedürftigen Gruppen, z.B. Frauen und LSBTI*-Personen, muss weiter vorangetrieben werden. Das noch unter der vorherigen Landesregierung erarbeitete Landesgewaltschutzkonzept muss konsequent umgesetzt und wo nötig weiterentwickelt bzw. konkretisiert werden. Ein Bericht des Flüchtlingsministeriums NRW zur Notunterkunft Dorsten (Vorlage 17/889) zeigt, dass diese Aufgabe von Schwarz-Gelb nicht ernst genug genommen wird.

So soll die Einrichtung in Dorsten in Zukunft in eine Zentrale Unterbringungseinrichtung (ZUE) umgewandelt werden. Damit sie die Standards einer ZUE erfüllt, für die die Umsetzung des Landesgewaltschutzkonzepts Pflicht ist, muss noch die „Verbesserung allgemeiner Sicherungsmaßnahmen und die Schaffung zusätzlicher Schutzzonen für Frauen“ erfolgen. Obwohl dies bisher nicht geschehen ist und in anderen ZUEs im Regierungsbezirk die Platzkapazitäten längst nicht ausgeschöpft sind, leben dennoch alleinreisende Frauen sowie Familien mit Kindern in der Notunterkunft. Dass sie dort nicht nur ein paar Tage zur Überbrückung untergebracht sind, wie ursprünglich gedacht, lässt sich aus der Auskunft des Berichts, dass die Aufenthaltszeiten in der Notunterkunft „den Aufenthaltszeiten in anderen Unterbringungseinrichtungen des Landes“ entsprechen, ableiten. Auch einige weitere ZUEs erfüllen die Standards des Landesgewaltschutzkonzeptes nicht. So zeigt die Antwort auf eine Kleine Anfrage der GRÜNEN (Drucksache 17/2502), dass beispielsweise die ZUE Oerlinghausen weder besondere Ansprechpersonen für Frauen und LSBTI*-Personen benannt hat, noch Kooperationen mit spezialisierten Beratungseinrichtungen oder Psychosozialen Zentren eingegangen ist. Auch werden keinerlei Informationen über Gewaltschutz für die unterschiedlichen Zielgruppen bereitgehalten, obwohl dies das Landesgewaltschutzkonzept vorsieht.

Dies alles zeigt, dass die schwarz-gelben Pläne zur Isolation von Schutzsuchenden langfristig zur Verschärfung von Problemen statt zu deren Lösung beitragen werden. Möglicherweise werden die Kommunen durch eine geringe Zuweisung von Geflüchteten zunächst einen finanziellen Mehrwert haben. Die sozialen Folgekosten werden aber umso gravierender sein. Diejenigen Geflüchteten, die nach bis zu zwei Jahren Perspektivlosigkeit in den Landeseinrichtungen doch den Kommunen zugewiesen werden, können dann umso schwerer durch Integrationsangebote erreicht werden. Nicht nur soziale Teilhabe, auch Integration in Arbeit und finanzielle Unabhängigkeit werden besonders erschwert sein.

II. Für eine menschenrechtsorientierte Flüchtlingspolitik und Stärkung der Kommunen:

In NRW lebten im Jahr 2017 rund 160.000 schutzberechtigte Geflüchtete (mit Flüchtlingschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, Asylberechtigung nach dem Grundgesetz oder subsidiärem Schutz) und 52.000 Geduldete (Bundestagsdrucksache 19/633), also Personen, deren Abschiebung aus unterschiedlichen Gründen ausgesetzt wird. Wenn man bedenkt, dass unter den Geduldeten viele Menschen sind, deren Abschiebung auch für längere Zeit ausgesetzt werden muss, wird deutlich, dass der größte Teil der Geflüchteten längerfristig in Deutschland beziehungsweise in Nordrhein-Westfalen bleiben wird. Um sozialen Frieden zu gewährleisten und auch, um soziale Folgekosten gering zu halten, muss die Integration dieser Menschen oberste Priorität haben.

Zu einer gelingenden Integration gehören von Anfang an gute Rahmenbedingungen. Dafür müssen die Rechte und Bedürfnisse der Geflüchteten wieder stärker in den Fokus rücken, so wie es im Papier „Eckpunkte zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Regeleinrichtungen des Landes NRW vom 22. Dezember 2015“ dargelegt wurde, das zwischen dem zuständigen Ministerium und den Trägern der Flüchtlingsarbeit vereinbart und um konkrete Handlungsempfehlungen ergänzt wurde.

Erst mit der Zuweisung in die Kommune kann der eigentliche Integrationsprozess beginnen. Sie muss daher so schnell wie möglich stattfinden, damit zum Beispiel Kinder im Einklang mit der EU-Aufnahmerichtlinie nach spätestens drei Monaten zur Schule gehen und Erwachsene ihr Leben selbstständig gestalten können, indem sie beispielsweise ihre beruflichen Perspektiven klären, Sprachkenntnisse verbessern und ähnliches.

Die alltägliche Herausforderung, die Geflüchteten zu unterstützen und begleiten, kann den Kommunen nicht abgenommen werden. Anstatt die Isolation von Geflüchteten in Landeseinrichtungen zu finanzieren, sollte das Land die Kommunen finanziell entlasten und die Kosten für Geduldete länger als für die bisherigen drei Monate übernehmen, damit sie ihren Integrationsaufgaben nachkommen können.

III. Der Landtag beschließt:

Die Landesregierung wird aufgefordert

1. die Unterbringung von Geflüchteten menschenwürdig und integrativ zu gestalten und daher
 - a) die Aufenthaltsdauer von Geflüchteten in den Landeseinrichtungen auf maximal drei Monate zu begrenzen;
 - b) sicherzustellen, dass Kindern und Jugendlichen ihr Recht auf frühkindliche Bildung und Beschulung nicht vorenthalten und der Zugang dazu von Anfang an möglich gemacht wird;
 - c) kindgerechte Räumlichkeiten mit altersentsprechenden Spiel- und Lernangebote auch für noch nicht schulpflichtige Kindervorzuhalten, sowie die Einrichtungen zur Einholung der Betriebserlaubnis entsprechend §45 SGBVIII zu verpflichten;

- d) die strukturelle Zusammenarbeit der Kinder- und Jugendhilfe mit den Landeseinrichtungen sicherzustellen. Die Kinder- und Jugendhilfe muss nach § 8b Abs.1 SGBVIII die Einrichtungen auf Kindeswohl prüfen und entsprechend die örtlichen MitarbeiterInnen beraten;
 - e) das Landesgewaltschutzkonzept konsequent umzusetzen, wo nötig weiterzuentwickeln und dem Landtag jährlich detailliert zu berichten.
2. von der höchst problematischen Praxis Abstand zu nehmen, weitere Herkunftsländer in das beschleunigte Verfahren nach § 30a Asylgesetz aufzunehmen, die nicht als sog. sichere Herkunftsländer eingestuft wurden.
 3. zur Entlastung der Kommunen
 - a) die Integrationspauschale des Bundes in vollem Umfang weiterzuleiten;
 - b) umgehend eine gesetzliche Grundlage zu erarbeiten, die die Kommunen dauerhaft und umfassend von den Aufwendungen für Geduldete im Sinne des §60a Aufenthaltsgesetz entlastet.
 4. sich beim Bund für die Übernahme der Kosten für Geduldete einzusetzen.

Monika Düker
Arndt Klocke
Verena Schäffer
Berivan Aymaz
Josefine Paul
Mehrdad Mostofizadeh
Sigrid Beer

und Fraktion