

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Flüchtlingsrat NRW bedankt sich für die Gelegenheit, im o.g. Verfahren Stellung zu nehmen.
Anbei übersende ich Ihnen unsere Stellungnahme samt Anlage.

Leider ist es Herrn Ismailovski kurzfristig aus persönlichen Gründen nicht möglich, an der morgigen Anhörung teilzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen
Birgit Naujoks

Flüchtlingsrat NRW e.V.
Wittener Straße 201
44803 Bochum

Telefon: 0234-587315- 60
FAX: 0234-587315- 75
Email: info@frnrw.de

Twitter: <http://twitter.com/FRNRW>
Facebook: <http://de-de.facebook.com/FluechtlingsratNRW>
Web: <http://www.frnrw.de>

FlüchtlingsRAT
NRW e.V.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2346

A19, A09, A11

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion der FDP, Drucksache 16/6679 „Flüchtlingen helfen, Kommunen entlasten, Verfahren straffen“, Drucksache 16/7165 „Der humanitären Verantwortung gerecht werden“ sowie der Fraktion der PIRATEN, Drucksache 16/7152 „Flüchtlinge in NRW brauchen einen Flüchtlingsbeauftragten und verbindliche Standards“

Einleitung

Einleitend ist zunächst festzuhalten, dass die Versäumnisse der Politik sowohl auf Bundes- und Landesebene, als auch auf kommunaler Ebene im Bereich der Flüchtlingsaufnahme weit in die Vergangenheit zurückreichen. Entgegen des seit 2012 anhaltenden öffentlich-politischen Diskurses sind die Flüchtlingszahlen keineswegs exorbitant und über Nacht angestiegen. Ein Blick in die Statistiken des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zeigt, dass nach einem „Rekordtief“ der Asylantragszahlen im Jahre 2007, die Antragstellungen bereits ab 2008 kontinuierlich angestiegen sind¹. Spätestens seit 2010 sind, im Kontext der weltweiten Konflikt- und Krisenherde, deutliche Veränderungen hinsichtlich der Flüchtlingszahlen wahrnehmbar gewesen.

Unter anderem der Abbau von Unterbringungskapazitäten auf Landes- und kommunaler Ebene sowie der Abbau von Personal in den am Verfahren beteiligten Behörden in Zeiten sinkender Flüchtlingszahlen und die zu späte Reaktion auf die seit 2008 sichtbaren Entwicklungen führten letztendlich ab 2012 zu einer unübersehbaren Krise in der Erstaufnahme von Flüchtlingen.

Der seit 2012 anhaltende Notstand in der Erstaufnahme bedeutet nicht nur für das Verwaltungs- und Betreuungspersonal sowie für die Beratenden, sondern insbesondere für die Flüchtlinge eine außerordentliche Belastung. Das Bekanntwerden der Misshandlungsfälle Ende September 2014 ist nur der traurige Höhepunkt einer bereits seit Jahren aus der Bahn geworfenen Erstaufnahme. Der Flüchtlingsrat NRW, die Freie Wohlfahrtspflege NRW sowie zahlreiche weitere Nichtregierungsorganisationen und Expert_innen aus der Praxis hatten bereits vor 2012 immer wieder auf den dringenden Handlungsbedarf aufmerksam gemacht. Die Bewältigung der aktuellen Flüchtlingszahlen hätte präventiv besser organisiert werden können und müssen.

Aus Sicht des Flüchtlingsrates NRW ist es jedoch wenig hilfreich, die Versäumnisse der Vergangenheit in den Mittelpunkt der aktuellen Diskussionen/Überlegungen zu stellen. Vielmehr ist es dringend notwendig, nunmehr aktiv die zwingend erforderlichen Veränderungen umgehend herbeizuführen.

Ab 2013 wurden die oben genannten zivilgesellschaftlichen Akteur_innen zunehmend auch seitens der Politik und Verwaltung in diversen Fachgesprächen und Landtagsanhörungen einbezogen. Obgleich seit 2013 erkennbar auch seitens der Politik und Verwaltung nach konstruktiven Lösungsansätzen für eine praxisorientierte und den Anforderungen an eine humanitären Schutzstandards entsprechenden Ausgestaltung der Landesaufnahmeeinrichtungen gesucht worden ist, fanden die konkreten Anregungen für eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme seitens zivilgesellschaftlicher Akteur_innen erst mit dem Flüchtlingsgipfel vom 20. Oktober 2014 tatsächlich Gehör.

Die Vorschläge zur mittel- bis langfristigen Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme sowie der kurzfristige Handlungsbedarf und die dazugehörigen Lösungsansätze wurden vom

¹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014): Das Bundesamt in Zahlen 2013. Asyl, Migration und Integration, S. 11:
http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2013.pdf?__blob=publicationFile

Flüchtlingsrat NRW sowie der Freien Wohlfahrtspflege NRW u.a. im Fachgespräch zur Erstaufnahme im Mai 2013² sowie in der Landtagsanhörung im Mai 2014³ sowohl mündlich als auch schriftlich kundgetan. Auch die Möglichkeit zum Projektbericht Stellung zu nehmen hat der Flüchtlingsrat NRW wahrgenommen und die zentralen Kernpunkte für eine zwingend erforderliche Neugestaltung der Erstaufnahme dargelegt (siehe Anlage). An dieser Stelle sei darauf hingewiesen dass der Flüchtlingsrat NRW dieses Stellungnahmeverfahren ausdrücklich begrüßt, im Rahmen dessen das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW zivilgesellschaftlichen Akteur_innen und Praktiker_innen die Gelegenheit gegeben hat, den sehr administrativen Blickwinkel des Projektberichtes um die Perspektive der Flüchtlinge zu erweitern, in der Hoffnung, auf diese Weise eine Neukonzeption auf den Weg zu bringen.

Auf Grund der zahlreichen bereits ausgearbeiteten Stellungnahmen wird im Folgenden lediglich auf die humanitäre und völkerrechtliche Verpflichtung der Flüchtlingsaufnahme, der Verpflichtung und Entlastung der Kommunen sowie auf das zeitnahe Umsetzungserfordernis der Ergebnisse des Flüchtlingsgipfels eingegangen.

Flüchtlingsaufnahme - humanitäre und völkerrechtliche Verpflichtung

Bei sämtlichen Überlegungen hinsichtlich einer Neukonzeption der Unterbringung und Aufnahme von Schutzsuchenden ist stets zu berücksichtigen, dass es sich dabei keineswegs um eine reine administrative Aufgabe, sondern vielmehr um eine humanitäre und völkerrechtliche Verpflichtung handelt. Sowohl durch das in der Verfassung verankerte Grundrecht auf Asyl, die Genfer Flüchtlingskonvention, einschlägige internationale und regionale Menschenrechtsverträge als auch zahlreiche unionsrechtlichen Regelungen ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, Asylsuchenden adäquaten Schutz zu bieten und dafür Sorge zu tragen, dass der Schutzbedarf in einem geordneten Verfahren geprüft wird.

Um dem Individualrecht auf Asyl gerecht zu werden, ist es unerlässlich die Aufnahme so zu gestalten, dass sich Schutzsuchende sicher fühlen und in einer angstfreien Umgebung zur Ruhe kommen können, um sich auf das Asylverfahren vorbereiten zu können. Die Ausstattung der Unterbringungseinrichtung, die Atmosphäre, die Umgebung und die sozialen Betreuungsangebote spielen eine entscheidende Rolle für das Wohlbefinden und das Sicherheitsempfinden der Schutzsuchenden und tragen erheblich zur Gewährleistung eines geordneten und dem Individualgrundrecht auf Asyl genügenden Asylverfahrens bei. Neben hygienischen und sozialen Mindeststandards sind in diesem Kontext auch eine angemessen personell ausgestattete und unabhängige Asylverfahrensberatung sowie ein Beschwerdemanagement unerlässlich. Die Mindeststandards in der Erstaufnahme müssen vom Land festgeschrieben und Betreiber, Behörden vor Ort und Verfahrensberatung regelmäßig sowie von einer der zuständigen Behörde gegenüber unabhängigen Stelle kontrolliert werden.

Der Flüchtlingsrat NRW spricht sich überdies für die Schaffung der Stelle eines/r Landesflüchtlingsbeauftragten aus. Diese Stelle sollte beim Landtag angesiedelt sein, aber unabhängig fungieren und extern besetzt werden. Das Amt sollte dazu dienen, einerseits in den Kontext eines dezentralen Beschwerdemanagements eingebunden zu werden, um den Umgang mit weitreichenden Beschwerden zu koordinieren und Kontakt zu den zuständigen

² Gemeinsame Stellungnahme der Freien Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfalen und des Flüchtlingsrates Nordrhein-Westfalen: Qualitative Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW (Mai 2013):

<http://www.fnrw.de/index.php/inhaltliche-themen/unterbringung/aufnahmeeinrichtungen-des-landes/item/2972-qualitative-anforderungen-fuer-die-neuausrichtung-der-erstaufnahme-in-nrw>

³ Stellungnahme des Flüchtlingsrates Nordrhein-Westfalen zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 6. Mai 2014 zu einer Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – Anhörung A09 – 06.05.2014:

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1623.pdf?von=1&bis=0>

Stellen, Behörden und Aufsichtsbehörden zu suchen. Andererseits würde diese Stelle beinhalten, in alle Flüchtlinge betreffenden Gesetzgebungsverfahren einbezogen zu werden sowie Anregungen an die Politik heranzutragen, die sich aus der Flüchtlingssituation im Lande ergeben. Dazu müsste diese Stelle mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet sein.

Die humanitäre Verpflichtung und das Bekenntnis zum Flüchtlingsschutz sind auch in der öffentlichen Diskussion unerlässlich. Eine klare, flüchtlingsfreundliche Positionierung in Politik, Verwaltung und anderen öffentlichen Einrichtungen trägt dazu bei, die breite Solidarität und das Verständnis für die Lebenssituation von Flüchtlingen innerhalb der Gesellschaft zu fördern, zu erhalten und Ressentiments entgegenzutreten. In diesem Kontext sollte auf Begrifflichkeiten wie „Flüchtlingsströme“, „Belastungen“ oder vergleichbares Vokabular verzichtet werden, um Verständnis und Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen. Die Ängste und Sorgen von Bürger_innen sollten ernst genommen und im Rahmen einer positiven Öffentlichkeitsarbeit sachlich differenziert diskutiert werden. Zugleich sollten Flüchtlinge verstärkt in das Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIG) des Landes NRW einbezogen werden, um auch auf diese Weise den positiven Umgang mit Schutzsuchenden zu verdeutlichen und ihnen entsprechende Teilhabemöglichkeiten zugutekommen zu lassen. Angeregt sei auch, einen Ressortwechsel vom Ministerium für Inneres und Kommunales hin zum Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales zu erwägen, um einen Wandel in der Flüchtlingspolitik deutlich sichtbar zu machen.

Dabei verbietet es sich auch bestimmte Flüchtlingsgruppen gegeneinander auszuspielen. Eine pauschale Differenzierung zwischen Flüchtlingen aus Kriegsgebieten (z.B. Syrien, Irak) als schutzwürdig und Flüchtlingen, denen aufgrund umfassender Diskriminierung der Zugang zu den sozialen Menschenrechten verwehrt wird (z.B. Minderheitenangehörige aus den Westbalkanstaaten) als schutzunwürdig, greift nicht nur rechtlich zu kurz, sondern ist höchst gefährlich für das gesellschaftliche Miteinander und den sozialen Frieden in NRW.

Eine solch unsachliche und undifferenzierte Debatte verkennt sowohl die tatsächlichen Lebensrealitäten insbesondere von Roma in den Balkanstaaten als auch die rechtlichen Normen für eine Schutzgewährung in Deutschland. Das Europarecht – und damit auch das deutsche Flüchtlingsrecht – schützt bei Folter, Todesstrafe, (Bürger-)Krieg und bei Menschenrechtsverletzungen. Dabei wird zwar unterschieden, ob es sich um eine tief greifende und schwere Menschenrechtsverletzung handelt (z.B. Folter) oder um eine Aneinanderreihung von minderschweren Beeinträchtigungen und/oder Diskriminierungen, die im Ergebnis eine Menschenrechtsverletzung darstellen. In beiden Fällen ist jedoch die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft vorgesehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat zu dieser Rechtslage bereits am 20. Februar 2013 ausgeführt: Gründe für eine Schutzgewährung „können Menschenrechtsverletzungen, aber auch Diskriminierungen sein, die für sich allein **nicht** die Qualität einer Menschenrechtsverletzung aufweisen. In die (...) erforderliche Gesamtbetrachtung können insbesondere verschiedenartige Diskriminierungen (...) einbezogen werden, z.B. beim Zugang zu Bildungs- oder Gesundheitseinrichtungen, aber auch existenzielle berufliche oder wirtschaftliche Einschränkungen.“⁴

Die umfassende Diskriminierung, der viele Roma in den Herkunftsstaaten, allein aufgrund dessen, dass sie Roma sind, ausgesetzt sind stellt also gleichwohl eine Verfolgung im europarechtlichen und somit auch im deutschen Flüchtlingsrecht dar. Die Erklärung Serbiens, Mazedoniens und Bosnien-Herzegowinas als „verfolgungssichere Staaten“ und die daraus resultierende Schutzlosigkeit von Asylsuchenden aus diesen Ländern stehen in eklatantem Widerspruch zur Menschenrechtslage in den Herkunftsländern sowie zum deutschen und europäischen Flüchtlingsrecht.

⁴ BVerwG, Urteil vom 20.02.2013, AZ: 10 C 23.12:
<http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=200213U10C23.12.0>

Die Diffamierung von Schutzsuchenden als Wirtschaftflüchtlinge, denen Asyl- und Sozialleistungsmissbrauch unterstellt wird, ist höchst gefährlich. Diese Polemik nährt die seit Jahrhunderten bestehenden Vorurteile gegenüber Roma und den wachsenden, hoffähig gewordenen Antiziganismus in Deutschland, mit verheerenden Folgen: Laut einer umfassenden Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes lehnt jede_r dritte Deutsche Sinti und Roma in der Nachbarschaft ab. Die Studie zeigt: Im Vergleich zu anderen Minderheiten wird Roma die mit Abstand geringste Sympathie entgegengebracht, gefolgt von Asylbewerber_innen und Muslimen⁵.

Der Flüchtlingsrat NRW fordert vor diesem Hintergrund vom Land NRW – sowohl der Politik, als auch der Verwaltung – auf jegliche Polemik zu verzichten, entschieden gegen Antiziganismus vorzugehen und verstärkt Maßnahmen für die Förderung der Akzeptanz von Flüchtlingen auf Landes- und auf kommunaler Ebene auf den Weg zu bringen.

Kommunen in die Pflicht nehmen – Kosten erstatten

Aus Sicht des Flüchtlingsrates NRW ist es unerlässlich, qualitative Mindeststandards zur Aufnahme und Unterbringung von Schutzsuchenden für die Landesaufnahmeeinrichtungen zu entwickeln, festzuschreiben und zu kontrollieren. Gleiches gilt auch für die Flüchtlingsaufnahme in den Kommunen. Eine Umfrage des Flüchtlingsrates NRW⁶ zeigt, dass die kommunale Unterbringung auf Grund fehlender Landesvorgaben bezüglich einzuhaltender Mindeststandards in Art und Weise der Unterbringung in den einzelnen Kommunen stark variiert. Neben zahlreichen baulichen, hygienischen und gesundheitsgefährdenden Mängeln dokumentieren die Ergebnisse der Fragebogenerhebung auch die überwiegende Praxis der Kommunen, Schutzsuchende in Gemeinschaftsunterkünften, z.T. weit abgeschieden von der Stadtgesellschaft, unterzubringen. Die Erhebung hat zudem deutlich gezeigt, dass Flüchtlinge durch das Fehlen gesetzlich verankerter Mindeststandards abhängig vom Wohlwollen der Gemeinden und anderen kontrollierenden Instanzen, wie beispielsweise den in den Unterkünften tätigen Hausmeister_innen oder Verwalter_innen, sind.

Auch die Kommunen sind an die humanitäre und völkerrechtliche Verpflichtung zur Flüchtlingsaufnahme, die dem Individualrecht auf Asyl und menschenrechtlichen Standards genügt, gebunden. Um hier zumindest hinsichtlich der Mindeststandards eine Einheitlichkeit herzustellen, ist das Land auch hier gefordert, Standards zu etablieren, festzuschreiben und zu kontrollieren. Deutlich sollte bei einer entsprechenden gesetzlichen Regelung im Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) hervorgehoben werden, dass eine Unterbringung von Flüchtlingen in Privatwohnungen Vorrang hat. Dies stellt die flüchtlingsfreundlichste Art der Unterbringung dar, erhöht die gesellschaftliche Akzeptanz und ist zumeist preiswerter als die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften. Auf diese Weise kämen auf das Land keine erheblichen Mehrkosten zu, die es aufgrund des Konnexitätsprinzip bei der Vorgabe von Mindeststandards zu tragen hätte. Sowohl zur Entlastung der Kommunen, als auch zur Verbesserung der Situation von Schutzsuchenden, würde eine dezentrale Unterbringung in Privatwohnungen wesentlich beitragen, wie die Beispiele Wuppertal, Lünen, Solingen und Leverkusen zeigen.

Umsetzung der Beschlüsse des Flüchtlingsgipfels

⁵ Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) 2014: Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Bevoelkerungseinstellungen_Sinti_und_Roma_20140829.pdf?__blob=publicationFile

⁶ Flüchtlingsrat Nordrhein-Westfalen (2013): Flüchtlingsunterkünfte in NRW. Ergebnisse einer Fragebogenerhebung des Flüchtlingsrates NRW: <http://www.fnrw.de/index.php/inhaltliche-themen/unterbringung/item/2063-fl%C3%BChtlingsunterk%C3%BCnfte-in-nrw>

Der Flüchtlingsrat NRW begrüßt grundsätzlich den von der Landesregierung verabschiedeten Antrag „Willkommenskultur ausbauen und Kommunen unterstützen – NRW braucht ein breites Bündnis für Flüchtlinge“ (Drucksache 16/7145) und das darin enthaltene Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen in NRW als ersten, wenn auch nicht ausreichenden Schritt. Bedauerlich ist, dass die Landesregierung die Chance vertan hat, die Erhöhung der finanziellen Unterstützung der Kommunen an Bedingungen zu knüpfen, die dem Wohl der Schutzsuchenden dienen. So werden einseitig die Kommunen etwas entlastet, für die Flüchtlinge in den Kommunen führt die Erhöhung jedoch nicht zu Verbesserungen ihrer Unterbringungs- und Lebenssituation. Die Erhöhung des Etats für die soziale Betreuung auf 7 Mill. Euro ist sehr zu befürworten, allerdings relativiert sich die Erhöhung, wenn man sich die Entwicklung der Flüchtlingszahlen ansieht, bei der eine Anpassung der personellen Ausstattung überfällig war und angesichts der Tatsache, dass nun weitere Posten wie das dezentrale Beschwerdemanagement und die Koordination von Ehrenamtlichen in diesen Haushaltstitel fallen sollen.

Ziel muss es nun sein, die im Rahmen des Flüchtlingsgipfels – parteiübergreifenden – beschlossenen Maßnahmen zügig zu konkretisieren und umzusetzen. Der begonnene ernsthafte Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteur_innen sollte in diesem Kontext beibehalten und verstetigt werden.

Flüchtlingsrat NRW e. V. • Wittener Straße 201 • D-44803 Bochum

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW
Herrn Staatssekretär
Bernhard Nebe
Haroldstrasse 5
40213 Düsseldorf

Per E-Mail

30.07.2014

Stellungnahme des Flüchtlingsrates NRW zum Projektbericht der Arbeitsgruppe zur Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen vom 23. Dezember 2013

Sehr geehrter Herr Nebe,

der Flüchtlingsrat NRW bedankt sich für die Gelegenheit, zum o.g. Projektbericht Stellung zu nehmen.

Zunächst begrüßen wir, dass der Projektbericht noch einmal verdeutlicht, dass die Unterbringung von Asylsuchenden in einem gestaltenden Prozess diskutiert wird und Vorschläge erarbeitet werden. Der Einbezug von Nichtregierungsorganisationen und Fachleuten aus der Praxis ist unerlässlich für eine praxisorientierte und den Anforderungen an eine humanitären Schutzstandards entsprechende Ausgestaltung der Landesaufnahmeeinrichtungen. Dass verschiedenen Institutionen und Organisationen nun die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Stellungnahme zum Projektbericht einzureichen, unterstreicht den Willen des MIK, konstruktiv nach gangbaren Wegen für die Unterbringung von Schutzsuchenden in NRW zu suchen. Allerdings ist es bedauerlich, dass die aus dem Fachgespräch zur Erstaufnahme vom 07.05.2013 gewonnenen Erkenntnisse inhaltlich nur in einem sehr geringen Umfang Eingang in den Projektbericht gefunden haben und sich

Geschäftsstelle des
Flüchtlingsrats NRW e. V.

Wittener Straße
D-44803 Bochum
Tel.: 0234/587 315 6
Fax: 0234/587 315 75
info@frnrw.de
www.frnrw.de

Bankverbindung

Bank für Sozialwirtschaft,
Köln
BLZ 370 205 00
Konto Nr. 8 05 41 00

in den Lösungsansätzen beinahe überhaupt nicht wiederfinden. Ebenso ist die beigefügte, vom Flüchtlingsrat NRW zusammen mit der freien Wohlfahrtspflege entwickelte und dem MIK NRW im Juni 2013 übersandte, Stellungnahme zur Diskussion an keiner Stelle erwähnt. Wir hoffen, dass die Stellungnahmen der verschiedenen Organisationen zum Projektbericht als gute ergänzende Grundlage für das in Ihrem Anschreiben erwähnte geplante Eckpunktepapier genutzt werden.

Wie Sie, sehr geehrter Herr Staatssekretär, im Begleitschreiben zum Projektbericht selbst erwähnen, ist der Projektbericht allerdings vollständig aus Sicht der Verwaltung abgefasst, die Perspektive der Schutzsuchenden fehlt gänzlich. Eine solch einseitige Sichtweise kann den aus dem Asylrecht des Grundgesetzes und den einfachgesetzlichen Regelungen zum humanitären Schutz von Menschen folgenden Anforderungen nicht gerecht werden. Die Unterbringung von Schutzsuchenden darf nie eine rein administrative Aufgabe sein. Die „Aufnahme von Flüchtlingen“ ist nicht nur, wie es auf Seite 3 heißt, „eine auf Dauer ausgelegte gesetzliche Aufgabe, der sich kein Bundesland entziehen kann“, vielmehr beruht sie auf einer völkerrechtlichen und humanitären Verpflichtung.

Diese humanitäre Verpflichtung sollte auch im öffentlichen Diskurs stärker betont werden; bei der durchaus begrüßenswerten, in Lösungsvorschlag Nr. 8 genannten, Werbung von Kommunen, sollten Flüchtlinge positiv betrachtet werden. Begriffe wie Flüchtlingsströme etc., aber auch die ständige Betonung der mit der Ankunft verbundenen „Belastung“ von Bund, Ländern und Kommunen sind wenig hilfreich, um in Kommunen und bei den Bürgern und Bürgerinnen Verständnis und Akzeptanz zu wecken.

Des Weiteren betrachtet der Flüchtlingsrat NRW die Idee, eine Aufnahmeeinrichtung als Modellprojekt durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU fördern zu lassen, mit großer Skepsis. Eine originäre Aufgabe des Landes sollte auch aus eigenen Mitteln finanziert werden, nicht zuletzt als deutliches Signal mit Außenwirkung, dass das Land NRW sich seiner Verantwortung zur Unterbringung von Schutzsuchenden bewusst ist und dieser auch im eigenen Interesse nachkommt.

Die Verfahrensberatung findet im gesamten Bericht keine Erwähnung, dabei müsste sie insbesondere beim Punkt „Zusammenarbeit der beteiligten Akteure“ (S. 42) eine

wichtige Rolle einnehmen. Die Verfahrensberatung muss hier als gleichwertige Akteurin einbezogen werden. Für ihre Arbeit benötigt sie Informationen über Transfers zur und von der Unterkunft, über die anschließende Verteilung u.a. Da der Verfahrensberatung eine wichtige Rolle im Verfahren zukommt, muss auch hier eine angemessene und qualitative personelle Ausstattung gegeben sein. Diese ist bei weiteren Planungen zu berücksichtigen.

Fraglich ist die Sinnhaftigkeit der Idee, für eine Prognose über die Zahl der kommenden Asylsuchenden weiterhin nur die Aussagen des BAMF zu nutzen. In der jüngeren Vergangenheit musste das BAMF mehrmals Korrekturen seiner Prognosen vornehmen. Nicht alle Krisen, die in einem Jahr weltweit aufkommen, sind vorherzusehen, deshalb ist es äußerst schwierig, verlässliche Prognosen zu erstellen. Das Vertrauen auf die Zahlen des BAMF war eine Ursache für die jetzigen Probleme bei der Unterbringung. Es wäre deshalb ratsam, auch andere Quellen heranzuziehen, wie z.B. UNHCR, um eine verlässlichere Prognose zu erstellen. In der Folge müssen die beteiligten Akteure auf absehbare Entwicklungen auch zügig reagieren. Hier ist positiv hervorzuheben, dass an einigen Stellen des Projektberichts eine durchaus selbstkritische Reflexion erfolgt. So wird beispielsweise zutreffend bemerkt, dass die Zahl der Asylsuchenden seit 2008 kontinuierlich steigt und das MIK erst sehr spät auf alarmierende Berichte seitens der Bezirksregierung Arnsberg und der Behördenleiter reagiert hat.

Der Flüchtlingsrat NRW begrüßt ausdrücklich die Lösungsvorschläge Nr. 4. und Nr. 12, die Aufgabe der Trennung von Erstaufnahmeeinrichtungen und Zentralen Unterbringungseinrichtungen. Dies erspart den Schutzsuchenden zum einen weitere Transportwege, zum anderen stellt es eine Entlastung dar, wenn die Flüchtlinge eine Station weniger „durchlaufen“ müssen. Das Bedürfnis der Schutzsuchenden nach Ruhe, Sicherheit und einem Rückzugsraum, sind gerade kurz nach der Ankunft in Deutschland stark ausgeprägt. Aus diesem Grund hat der Flüchtlingsrat NRW auch Bedenken gegen Lösungsvorschlag Nr. 3, dass zusätzliche Aufnahmeeinrichtungen über mindestens 500 Unterbringungsplätze Verfügungen sollen. Der zugrundeliegende Gedanke, dass bei 500er Einrichtungen das BAMF verpflichtet ist, dort eine Außenstelle einzurichten und dies eine Verfahrensvereinfachung zur Folge hat und unnötige Transfers für die Schutzsuchenden entfallen, ist erst einmal nachvollziehbar

und gut. Jedoch bergen größere Aufnahmeeinrichtungen auch immer größeres Konfliktpotential als kleinere Einrichtungen. Dies betrifft nicht nur die Bewohnenden selbst, sondern auch die Anwohnerschaft. Grundsätzlich findet eine Aufnahmeeinrichtung in der Bevölkerung umso weniger Akzeptanz, je mehr Flüchtlinge dort untergebracht werden sollen. Eine Ausnahme gilt dort, wo die Aufnahmeeinrichtungen weit abgelegen außerhalb einer Ortschaft gelegen sind. Dies verwehrt Flüchtlingen jedoch jede Möglichkeit zur Teilhabe an der Gesellschaft und grenzt sie weiter aus. Deshalb sollte eine Unterbringungskapazität von 500 Personen nicht nur die Mindest-, sondern zugleich auch die Höchstgrenze darstellen. Des Weiteren sollte auch darüber nachgedacht werden, kleinere Einrichtungen mit guter Anbindung zu einer Außenstelle des BAMF zu schaffen. Möglicherweise würde es sich hier auch anbieten, mit dem BAMF in Verhandlungen zu treten, eine neue Außenstelle einzurichten, wenn in der Nähe zwei Aufnahmeeinrichtungen existieren, die zusammen eine Kapazität von mind. 500 Plätzen aufweisen. Erfahrungen aus den Erstaufnahmeeinrichtungen Dortmund und Bielefeld zeigen, dass eine Belegung von bis zu 300 Personen optimal ist. Ebenso funktionieren die ebenfalls eher kleinen Zentralen Unterbringungseinrichtungen in Schöppingen und Hemer in Zeiten der Regelbelegung (jeweils 350 Plätze) sehr gut. Deshalb sollte diese Größe beibehalten werden.

Im Kapitel „G: Qualitative Standards“ ist zutreffend beschrieben, dass sich die bisherigen Aufnahmeeinrichtungen des Landes hinsichtlich der Qualität bei der Gestaltung der Unterbringungseinrichtungen sowie den sozialen Betreuungsangeboten stark unterscheiden. Daran anschließend werden Mindeststandards vorgeschlagen, bei denen die Projektgruppe zum Ergebnis kommt, dass diese zum Großteil bereits eingehalten werden. Daraus kann nur der Schluss gezogen werden, dass die bisherigen Mindeststandards nicht den Anforderungen eines von Humanität geprägten Aufnahmeverfahrens genügen, denn die Situation in den letzten zwei Jahren war für alle Beteiligten und insbesondere die Hauptakteure, die neu eingereisten Asylsuchenden, unbefriedigend bis unerträglich. Der Flüchtlingsrat NRW hält es für äußerst wichtig, dass Mindeststandards gesetzt und deren Einhaltung regelmäßig überprüft wird; die im Projektbericht niedergelegte Aufzählung von Vorgaben an eine Mindestausstattung genügen indes nicht den Anforderungen an eine den Bedürfnissen der Schutzsuchenden entsprechende Ausgestaltung. Die Diskussion um qualitative Mindeststandards und ihre Evaluierung sollte intensiv geführt werden. Die Ausstattung, die

Atmosphäre, die Umgebung und die sozialen Betreuungsangebote spielen eine entscheidende Rolle für das Wohlbefinden und das Sicherheitsempfinden der neu zugewanderten Menschen und tragen erheblich zur Gewährleistung eines geordneten und dem Individualgrundrecht auf Asyl genügenden Asylverfahrens bei. Um die Bedeutung solch qualitativer Mindeststandards hervorzuheben und mehr Verbindlichkeit zu schaffen, tritt der Flüchtlingsrat NRW für eine Verankerung von Mindeststandards in einem Landeserlass ein. Ein Erlass hat gegenüber einer Gesetzesnorm den Vorteil erhöhter Flexibilität und gegenüber einer bloßen Leistungsausschreibung den Vorteil einer höheren Verbindlichkeit. Um den Bedenken der Projektgruppe entgegenzutreten, dass die Dienstleister möglicherweise dann lediglich die Mindeststandards einhalten und keine weitergehenden Leistungen erbringen, sollte zum einen ein entsprechender Erlass eine Öffnungsklausel „nach oben“ beinhalten, zum anderen kann bei Bedarf auch die daraus folgende Leistungsausschreibung konkretisiert und angepasst werden. Wichtig ist zudem, ein funktionierendes Evaluierungssystem zu etablieren, das jederzeit die Kontrolle der Einhaltung von Mindeststandards erlaubt und welches in regelmäßigen Abständen auch angewandt wird. Bei drastischem oder wiederholten Nichteinhalten bestimmter Standards müssten Sanktionen bis hin zum Widerruf des Vergabezuschlags bzw. zur Kündigung des Dienstleistungsvertrages festgeschrieben sein.

Für eine Neuausrichtung der Erstaufnahme, die dem Individualgrundrecht des Asyls hinreichend Rechnung trägt, ist in Ergänzung der obigen Darlegungen die Beachtung und Umsetzung folgender Aspekte unabdingbar:

Beim Gesamtkonzept und bei jedem Verfahrensschritt muss der Flüchtling im Mittelpunkt stehen und zwar nicht im Sinne einer verwaltungstechnischen Abarbeitung, also beschränkt darauf, dem Schutzsuchenden ein Obdach zu bieten und ihn zu registrieren, sondern mit umfassendem Blick auf die Belange und Bedürfnisse der Asylsuchenden. Ausgangspunkt muss sein, dass die Erstaufnahme dazu dient, Schutzsuchenden Raum und Vorbereitung auf ihr Asylverfahren zu gewährleisten. Dies beinhaltet mehr als das Bereitstellen eines Schlafplatzes, die Versorgung mit Lebensmitteln und die formale Aufnahme in das Verfahren durch Registrierung. Es ist eine Atmosphäre zu schaffen, in der die Menschen zur Ruhe kommen können; dazu gehört die Vermeidung unnötiger Transfers bzw. generell die Reduzierung der Zahl von

Transfers. Auch ist es notwendig, die Schutzsuchenden darüber aufzuklären, warum und wohin ein Transfer erfolgt, um sie nicht im Ungewissen zu lassen und damit die ohnehin bestehende Verunsicherung und Unruhe zu verstärken. Insgesamt ist Information ein bedeutender Aspekt, um ankommenden Personen ein Gefühl der Sicherheit zu vermitteln. Wer über alle Verfahrensschritte Bescheid weiß, kann aktiv das Verfahren betreiben und fühlt sich nicht als (hilfloses) Objekt, das einem komplexen und undurchsichtigen Verfahren ausgeliefert ist. Diese Information über alle Verfahrensschritte einschließlich des Asylverfahrens beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sollte gebündelt durch eine beteiligte Behörde, die Bezirksregierung Arnsberg, in Form eines persönlichen Gesprächs erfolgen. Die Bereitstellung schriftlichen Informationsmaterials, auch in verschiedenen Sprachen, würde hier nicht ausreichen. Durch eine entsprechende Aufklärung würde dem Flüchtling die Möglichkeit gegeben, sich auf das Asylverfahren zu konzentrieren. Ergänzt werden muss die Information und Beratung durch eine qualitative und personell angemessen ausgestattete Verfahrensberatung. Der ursprünglich einmal einer adäquaten Beratung zugrunde gelegte Schlüssel von einer Vollzeitstelle für 80 bis 100 Flüchtlinge sollte wieder Anwendung finden und zu jedem Zeitpunkt gewährleistet sein. Bei den Informations- und Beratungsgesprächen muss eine Kommunikation in einer Sprache gewährleistet sein, in der sich der Flüchtling problemlos verständigen kann. Dafür ist der verstärkte Einsatz von qualifizierten Dolmetschern und Dolmetscherinnen einer Muttersprache des Flüchtlings notwendig.

Auf die notwendigen Mindeststandards ist bereits weiter oben ausführlich eingegangen worden. Ergänzend sei angemerkt, dass gerade in diesem Bereich der Expertise außerbehördlicher Fachleute wesentliche Bedeutung zugemessen und Berücksichtigung finden muss. Der Blick aus der Praxis und die Perspektive des Flüchtlings tragen wesentlich dazu bei, die besondere Situation jedes einzelnen Menschen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für besonders schutzbedürftige Gruppen wie Traumatisierte, Kinder, allein reisende Frauen etc. Hierfür wäre es sinnvoll, eine Arbeitsgruppe mit Vertretern und Vertreterinnen von Behörden und Nichtregierungsorganisationen zu bilden, die gemeinsam entsprechende Mindeststandards entwickelt. Diese Mindeststandards und deren Evaluation sollten sodann durch das Land in einem Erlass festgeschrieben, in der Leistungsausschreibung konkretisiert und ihre Einhaltung regelmäßig geprüft werden. Auch sollten die Betreiber der Aufnahmeein-

richtungen angehalten werden, intern die Einhaltung der Mindeststandards zu evaluieren und auf Bedarfe zu reagieren.

Bei der Suche nach geeigneten Unterbringungseinrichtungen sollten Neubauten nicht von vorneherein ausgeschlossen werden. Im Projektbericht ist eine solche Möglichkeit nicht erwähnt. Einrichtungen, die vorher einem anderen Zweck dienten, sind häufig nicht richtig für die Unterbringung von Asylsuchenden geeignet, sei es aufgrund der räumlichen Möglichkeiten, der Lage, der Anbindung an die Ortschaft mit der Möglichkeit gesellschaftlicher Teilhabe oder aus anderen Gründen. Meist sind dann auch noch umfangreiche bauliche Veränderungen notwendig, zudem ziehen gerade ältere Gebäude hohe Instandsetzungs- und Instandhaltungskosten nach sich. Neubauten könnten so geplant werden, dass den Belangen und Bedürfnissen der Schutzsuchenden sowie den beteiligten Behörden und Einrichtungen optimal Rechnung getragen werden könnte. Zu überlegen wäre in diesem Zusammenhang auch die Planung flexibel nutzbarer Einrichtungen; z.B. durch Anbindung an Universitätsstädte, so dass die Einrichtungen bei sinkenden Asylantragszahlen für Studierende genutzt werden könnten.

Mit der Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen) müssen zukünftig weitere Vorgaben umgesetzt werden. Diese Vorgaben sollten bereits in den jetzigen Prozess der Neuausrichtung der Landesaufnahme eingebunden werden. Unter anderem fordert die Richtlinie die Implementierung eines Verfahrens zur Identifizierung von Minderjährigen und Personen mit besonderen Bedürfnissen. Wenn in Art. 22 auch keine näheren Angaben zur Art und Weise eines solchen Erkennungsverfahrens enthalten sind, ist Voraussetzung, dass eine solche Identifizierung durch Fachleute vorgenommen wird. Die Feststellung, ob jemand eine „Person mit besonderen Bedürfnissen“ ist, kann nicht von Behördenmitarbeitenden der Bezirksregierung in der EAE getroffen werden. Auch zur Entwicklung von Maßnahmen zur adäquaten Berücksichtigung der daraus folgenden Bedarfe dieser Menschen, welche ebenfalls von der Richtlinie gefordert wird, ist die Einbindung entsprechender Experten, wie Fachärzten und –innen und Psychotherapeuten und –innen erforderlich. Eine frühzeitige Erkennung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen und die sofortige Umsetzung angemessener

Maßnahmen können eine Verschlechterung des Zustandes verhindern oder sogar zu einer Verbesserung führen. Dieser Prozess muss in der Landesaufnahmeeinrichtung umgesetzt werden. Nur so ist gewährleistet, dass auch die jeweils aufnehmende Kommune sich auf die besonderen Bedürfnisse des Flüchtlings einstellen und darauf reagieren kann.

Gerne steht der Flüchtlingsrat NRW für die weitere Mitgestaltung einer zukunftsfähigen Landesaufnahme von Flüchtlingen zur Verfügung. Bei der Umsetzung dieser sowohl rechtlichen Aufgabe wie humanitären und völkerrechtlichen Verpflichtung müssen menschliche Aspekte im Vordergrund stehen, finanzielle Erwägungen müssen, auch wenn sie natürlich bedeutend sind, hintanstehen.

Mit freundlichen Grüßen



(Birgit Naujoks)
Geschäftsführerin