„Wir zeigen Courage“

Grünbuch 1.0

zur Flüchtlingskonferenz der schleswig-holsteinischen Landesregierung 2016

DEZENTRALE FLÜCHTLINGSHILFE

lifeline
Vormundschaftsverein im Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V.

Diakonie Schleswig-Holstein

contra
Fachstelle gegen Frauenhandel in Schleswig-Holstein

Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V.

Antidiskriminierungsverband Schleswig-Holstein (advsh) e.V.

Mehr Land in Sicht!
Arbeit für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein

IQ Netzwerk Schleswig-Holstein

flüchtlingsrat MBSH flüchtlingsberatung

ZBBS

DER PARITÄTISCHE SCHLESWIG-HOLSTEIN

diffairenz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort:
„Wir zeigen Courage“ 4

1.1 Aufnahme und Bleiberecht:
Asylverfahren sind nur ein Standbein der Flüchtlingsaufnahme, es gibt weitere! Resettlement und Kontingente müssen genutzt werden! 8

1.2 Erstaufnahme und Asylverfahren:
Faire Erstaufnahme für alle Asylsuchenden – keine Trennung nach Bleibeperspektiven 12

1.3 Beratung und Betreuung:
Verfahrensspezifische Beratungsangebote und Betreuungsangebote für Personen vulnerabler Gruppen stärken! 16

1.4 Von der Unterbringung zum Wohnen:
Preiswerter Wohnraum an Standorten mit nachhaltigem Integrationspotenzial anstatt exkludierender Wohnsitzauflagen 19

1.5 Soziale Versorgung:
Grundrechtskonforme Gleichbehandlung in der sozialen Versorgung von Geflüchteten 22

1.6 Ehrenamt und Vernetzung vor Ort:
Partizipation der Geflüchteten und ehrenamtlich Engagierten 23

1.7 Psychotherapeutische und psychosoziale Versorgung von traumatisierten Flüchtlingen:
Sicherstellung der Kostenübernahme für Psychotherapie sowie für den Einsatz von Dolmetscher*innen unabhängig vom Aufenthaltsstatus 27

1.8 Zugang zu Schule, Bildung und Sprachförderung:
Bildung und Schule für alle, ab dem ersten Tag in Deutschland = Integration von Anfang an! 33

1.9 Arbeit, Ausbildung und Sprache:
Zugang zu Arbeit und Ausbildung und Zugang zu Förderinstrumenten für alle – keine Trennung nach Bleibeperspektiven! 36

1.10 Sprache und Anerkennung mitgebrachter beruflicher Qualifikationen:
Fortschrittliche und innovative Ideen konsequent umsetzen! 42

1.11 Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF):
Allen jungen Menschen die gleiche Chance geben – junge Geflüchtete ihren Weg in eine gute Zukunft gehen lassen! 47

1.12 Geflüchtete Frauen:
Situation von Frauen endlich in den Blick nehmen
– Maßnahmen zur Förderung und zum Gewaltschutz ergreifen! 53

1.13 Aufenthaltsbeendigung:
Perspektivenoffene Integrationsförderung anstatt perspektivloser
Aufenthaltsbeendigung 57

1.14 Behördenhandeln:
Strategien gegen strukturellen Rassismus und für eine administrative
Willkommenskultur entwickeln 63

1.15 Diskriminierung von Geflüchteten:
Integration braucht Gleichbehandlung. Diskriminierungen aktiv bekämpfen! 67

Abkürzungsverzeichnis 71

Impressum

Herausgeberin:
Jasmin Azazmah (v.i.S.d.P.)
für den Arbeitskreis
Grünbuch 1.0
Redaktions- und Bezugsadresse:
AK Grünbuch 1.0
c/o Flüchtlingsrat
Schleswig-Holstein e.V.
Sophienblatt 82-86
24114 Kiel
public@frsh.de
Tel. 0431-735 000
November 2016

„Wir zeigen Courage“

„Aus Sie wird Wir“, dieses Ziel findet sich im schleswig-holsteinischen Flüchtlingspakt[1] vom 6.5.2015 gleich auf der ersten Seite. Mit „Wir stellen uns der Verantwortung“ und „wir zeigen Courage“ folgen weitere mit Blick auf die flüchtlingspolitischen Herausforderungen ambitionierte Ansagen. Künftig sollte – so erklären es die Unterzeichner*innen des Pakts – gegen diejenigen in unserer Gesellschaft angeredet werden, die Ängste vor Geflüchteten schüren. Es sollte sich jeder Form von Menschenfeindlichkeit entgegengestellt werden. Und es wurde einmal mehr zum Ziel der Landespolitik erklärt, Rassismus und Diskriminierung in unserem Bundesland keinen Platz zu lassen. Angemerkt: die Begriffe und ein klares Bekenntnis gegen Rassismus und Diskriminierung fallen lediglich im Einleitungstext des Flüchtlingspakts. Aber immerhin.

Zur Erinnerung: Die Flüchtlingskonferenz und der dabei verabschiedete Flüchtlingspakt fielen in eine flüchtlingspolitische Zeitenwende. Im Frühjahr 2015 auf Grundlage von im Bundesland erwarteten 20.000 Asylanträgen und entsprechend absehbaren Bedarfen für das Jahr geplant, waren diese Annahmen mit bereinigt über 35.000 in Schleswig-Holstein aufgenommenen Asylsuchenden zum Jahresende schon Makulatur. Ähnlich erging es dem Willkommenssignal des Flüchtlingspakts: Noch mit dem Rückenwind bundesrechtlicher Liberalisierungen des Vorjahres erdacht, wurde er als Auftakt einer künftigen integrationsfreundlichen Flüchtlingsaufnahmepolitik im Konsens mit Kommunen und gesellschaftlichen Institutionen beschlossen. Schon zwei Tage später, am 8.5.2015, läutete der erste im Bundeskanzleramt zelebrierte Flüchtlingsgipfel die von Bund und Ländern seither forcierte harte Linie einer wieder restriktiven Flüchtlingspolitik ein.

Dennoch war und ist der Pakt – unbeschadet der im Vorfeld der zweiten Flüchtlingskonferenz der Landesregierung am 9.11.2016 in diesem Grünbuch bisweilen vorgetragenen Kritik – ein bemerkenswertes und bundesweit einmaliges Ereignis. Seine Protagonist*innen waren angetreten, einen Paradigmenwechsel bei der Aufnahme von Geflüchteten und ihrer Integrationsförderung auch strukturell abzusichern. Innerhalb der Landesregierung sollte die bis dahin quasi monokulturell zementierte Alleinzuständigkeit des Kieler Innenministeriums für die Zielgruppe Geflüchtete und ihre Chancen von einem Konzept abgelöst werden, das die Integration der Geflüchteten vom ersten Tag an zu einer Querschnittaufgabe aller Häuser der Landesregierung erhob. Nahezu kulturrevolutionär geriet dabei der Plan, in von verschiedenen Ministerien moderierten Arbeitsgruppen themenspezifische Handlungsbedarfe in heterogener Zusammensetzung von Vertreter*innen öffentlicher Landes-, Bundes- und Kommunalverwaltungen sowie von Unternehmensorganisationen, Bildungsträgern, Integrationsfachdiensten und sogar Flüchtlingsorganisationen zu identifizieren und gemeinsam Lösungsstrategien zu entwickeln. Ob und ggf. inwieweit das aus Sicht der Landesregierung geklappt hat, thematisiert der Bericht der Landesregierung vom

1 http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/presseerklaerungen/2015/fluechtlingspakt-SH_20150506.pdf.

8.9.2016 (Drucksache 18/3340).[2] Wo die Autor*innen des hier vorgelegten Grünbuchs Defizite und fortbestehende Handlungsbedarfe identifizieren, wird auf den folgenden Seiten diskutiert.

Im Lauf des Jahrs 2016 wandelte sich die so oft zitierte „Willkommenskultur“ auf Betreiben politischer Interessengruppen und ihnen zugeneigter Medien zunehmend zu einer Abschreckungsunkultur und fand ihren Ausdruck in (partei-)politischen Diskursen sowie in medialen Kampagnen. Zusätzlich befördert wurde dieser Trend durch diskriminierende Gesetze – von den Asyl(verhinderungs-)Paketen über normierende Behauptungen sicherer Herkunft bis kürzlich zum angeblichen „Integrations“-Gesetz. Unterstützt unter anderem durch einen solchermaßen rechtspolitischen Roll-back verfestigte sich flüchtlingsfeindlicher Rassismus in der Mitte der Gesellschaft. Die Gewalt eines wütenden Mobs nahm Geflüchtete, Migrant*innen und ihre nach wie vor zahlreichen Unterstützer*innen ins Visier.

Verniedlichend als rechtspopulistisch missverstandene neue Parteien betreiben auch in Schleswig-Holstein mit rassistischen und islamophoben Parolen Stimmungsmache gegen tatsächliche oder vermeintliche Migrant*innen mit und ohne Fluchtmigrationshintergrund. Bundesweit fahren sie damit erschreckende Wahlerfolge ein. Die etablierten Parteien distanzieren sich nur halbherzig und müssen dennoch hilflos dem Abdriften rechtskonservativer Teile ihrer Mitglieder- und Wählerschaft zuschauen. Um gegenüber ihren von rassistischen und islamfeindlichen Ressentiments getriebenen Konkurrenten und deren Bodentruppen Profil zu gewinnen und ihrer demokratischen Verantwortung gerecht zu werden, sollten die demokratischen Parteien indes regelmäßig und konsequent für einen uneingeschränkten Humanismus eintreten, der nicht dem erstbesten politischen Kalkül geopfert wird.

Rassismus ist salonfähig geworden. Daraus resultierende Gewalt tritt nicht mehr nur latent, sondern inzwischen auch vermehrt manifest zutage. Die von PRO ASYL und der Amadeo-Antonio-Stiftung geführte Chronik flüchtlingsfeindlicher Übergriffe dokumentiert von Januar 2015 bis Mitte Oktober 2016 die alarmierende Zahl von rund 1.100 Angriffen auf Asylsuchende und ihre Unterkünfte, davon 221 tätliche Übergriffe, 117 Brandanschläge und 765 sonstige Angriffe auf Unterkünfte z. B. durch Steinwürfe oder Schmierereien. 352 Asylsuchende wurden verletzt. In Schleswig-Holstein sind laut dieser Chronik in diesem Jahr bereits zum jetzigen Zeitpunkt mehr Übergriffe gegen Asylunterkünfte und Geflüchtete vorgefallen (32), als im gesamten Vorjahr (29).[3] Übergriffe gegen Geflüchtete und ihre Unterkünfte sind nicht immer Taten von organisierten Neonazis, sondern kommen vermehrt aus der sogenannten Mitte der Gesellschaft – wie beim Brandanschlag auf ein zur Unterbringung von Geflüchteten vorgesehenes Haus in Escheburg (Kreis Herzogtum Lauenburg) im Februar 2015. Der Täter kam aus der direkten Nachbarschaft, aber nicht aus der rechten Szene: ein „unbescholtener Bürger“ und wohlsituierter Finanzbeamter, der seine Tat vor Gericht damit begründete, Frauen und Kinder könnten von den Asylsuchenden belästigt werden.

Doch „besorgte Bürger*innen“ verändern nicht allein als Täter*innen rassistischer

2 http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/Service/GesetzeLandtag/Landtagsberichte/Berichte_PDF/Berichte_PDF_menschenwuerdigeUnterbringung_2015.pdf;jsessionid=FF69CFDF-98BA0FC31E2D1D49A47FB711?__blob=publicationFile&v=1.

3 Vgl. Mut gegen Rechte Gewalt (https://www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle).

Übergriffe die gesellschaftliche Stimmung. Die schon 2012 abgeschlossene Langzeitstudie „Deutsche Zustände“ der Universität Bielefeld belegte, dass insgeheime Abwertungen von Geflüchteten in der Bevölkerung weit verbreitet sind. Allerdings werden Überzeugungen wie diejenige, dass Asylsuchende in ihren Heimatländern gar nicht wirklich verfolgt und dass ihre Schutzbegehren unbegründet seien, nach den aktuellen Befragungen in der Leipziger „Mitte-Studie“ zu rechtsextremen und menschenfeindlichen Einstellungen offener und vermehrt auch öffentlich vertreten. In Demonstrationen sogenannter Wutbürger*innen, in Hetze und Hate Crimes in sozialen Netzwerken, aber auch in Form alltäglicher Schmähungen und Beleidigungen gegen Flüchtlinge und ihre Unterstützer*innen bricht sich diese Stimmung Bahn. Die vermehrt offen verbalisierte und von Teilen der Gesellschaft mitgetragene gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit – diesen Rassismus – gilt es nachhaltig zu bekämpfen! Floskeln helfen nicht dabei, ihre Entstehung und Manifestierung zu verhindern.

„Freiheit ist nicht etwas, was man besitzt, sondern etwas, was man tut“, erklärt die mit dem diesjährigen Friedenspreis des Deutschen Buchhandels ausgezeichnete Carolin Emcke in der Frankfurter Paulskirche. Und so schlecht sind die Voraussetzungen für eine insofern recht verstandene Freiheit gar nicht: Die in Städten und Gemeinden engagierte bürgerschaftliche Flüchtlingshilfe fordert alltäglich Respekt ein, befördert interkulturelle Gemeinwesenentwicklung und eine nachhaltige Antigewaltstrategie gleichermaßen. Wo eine mit ihren Aktivitäten öffentlich sichtbare organisierte nachbarschaftliche Flüchtlingssolidarität besteht, halten sich rechtsextreme und rassistische Akteur*innen eher zurück.

Diese würden gerne „alle einschüchtern, die sich einsetzen für die Freiheit des einzigartigen, abweichenden Individuellen. Deswegen müssen sich auch alle angesprochen fühlen. Deswegen lässt sich die Antwort auf Hass und Verachtung nicht einfach nur an die ‚Politik‘ delegieren“, mahnt Carolin Emcke und betont: „Für all die alltäglichen Formen der Missachtung und der Demütigung, für all die Zurichtungen und Zuschreibungen in vermeintlich homogene Kollektive, dafür sind wir alle zuständig.“ Dem schließen sich die Autor*innen des Grünbuchs an und sind der Ansicht, dass die politische Klasse dem konsequent antirassistischen und konfliktpräventiven zivilgesellschaftlichen Engagement, das sich in Schleswig-Holstein an vielen Stellen zeigt, bisweilen mehr Referenz erweisen könnte. Denn eine Politik, die sich (strukturellem) Rassismus tatsächlich entgegenstellen will, kann auf eine gute zivilgesellschaftliche Verankerung nicht verzichten. Nicht zu unterschätzen ist für sie, dass viele vor Ort Engagierte einer Politik die Gefolgschaft aufkündigen, die sich in immer neuen auf Abschottung, Selektion, Benachteiligung und Externalisierung ausgelegten Rechtslagen und Verwaltungspraktiken erschöpft.

Auch der Rat für Migration forderte am 24.10.2016 ein Umdenken: „Flüchtlingspolitik muss an anderen Kriterien gemessen werden. Im Zentrum sollten legale Einwanderungsmöglichkeiten sowie eine wirksame Integrationspolitik stehen, die Teilhabe an Bildung, Arbeit, Gesundheitsversorgung und anderen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht. Eine solche Politik sollte die bemerkenswerten Leistungen von Ehrenamtlichen in der Flüchtlingshilfe anerkennen und fortsetzen. Das geschieht heute zu wenig.” Ein auf diese Weise beschriebener Paradigmenwechsel wird nach Ansicht der Autor*innen indes nur dann nachhaltig gelingen, wenn die politische Klasse, die Legislative, die Exekutive, die gesellschaftliche Institutionen und nicht zuletzt der

demokratisch gesinnte Teil der Bevölkerung gemeinsam die Verantwortung übernehmen, sogenannten „besorgten Bürger*innen“ aktiv entgegenzutreten, ihre vermeintlichen Ängste als rassistische Aggressionen zu demaskieren und auch mit Blick auf anstehende Wahlen die Ziele und Grundwerte einer offenen und aufgeklärten Gesellschaft aufrecht zu erhalten. Dabei ist es herausragende Pflicht demokratischer Parteien, ihre Verantwortung für den gesellschaftlichen Frieden ernst zu nehmen und nicht mit Seitenblick auf die Konkurrenz an den Wahlurnen durch Populismus und normierte Diskriminierungen Erfolge zu suchen. Sie stärken damit im Ergebnis rassistische Positionen.

„Wir zeigen Courage“ muss der Leitgedanke und die Handlungsmaxime aller Demokrat*innen in diesem Bundesland und in Deutschland bleiben, um Grund-, Asyl- und Menschenrechte zu bewahren und ihnen Vorrang einzuräumen – so wie 2015 auf den ersten Seiten des Flüchtlingspakts beschlossen. Das Leitziel ist bereits gesetzt, so dass es keinen Bedarf einer neuen Auslotung gibt. Für die politische Klasse gilt es, dem Reiz von Symbolpolitiken zu widerstehen. Bedarf besteht stattdessen an zielführenden Strategien, die identifizierten Handlungsschwerpunkte konsequent umzusetzen. Und Bedarf besteht an der Courage politischer Akteure, sich den an sie gerichteten populistischen auf eine Spaltung der Gesellschaft ausgelegten Forderungen zu verschließen. In Schleswig-Holstein wird der Maßstab für solches Gelingen einmal mehr die Flüchtlingspolitik sein, die der Lübecker Flüchtlingskonferenz am 9.11.2016 folgen wird. Es bedarf einer Flüchtlingspolitik, die populistischen Symbolismus unterlässt, partizipative und menschenrechtliche Substanz beweist und Nachhaltigkeit über die Legislaturperioden hinweg entfaltet.

Die Autor*innen

- Margret Best, lifeline – Vormundschaftsverein im Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V.
- Andrea Dallek, AMIF-Projekt Dezentrale Flüchtlingshilfe
- Carolin Deitmer, Antidiskriminierungsverband Schleswig-Holstein – advsh e. V.
- Torsten Döhring, Büro des Beauftragten für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen beim schleswig-holsteinischen Landtag
- Elias Elsler, MBSH Flüchtlingsberatung Kiel
- Özlem Erdem-Wulff, Netzwerk „Mehr Land in Sicht! – Arbeit für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein“
- Mona Golla, Zentrale Bildungs- und Beratungsstelle für Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein – ZBBS e. V.
- Doris Kratz-Hinrichsen, Diakonisches Werk Schleswig-Holstein
- Martin Link, Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V.
- Krystyna Michalski, der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband Schleswig-Holstein e. V.
- Claudia Rabe, contra – Fachstelle gegen Frauenhandel in Schleswig-Holstein
- Farzaneh Vagdy-Voß, IQ Netzwerk Schleswig-Holstein
- Astrid Willer, Projekt diffairenz im IQ Netzwerk Schleswig-Holstein

Asylverfahren sind nur ein Standbein der Flüchtlingsaufnahme, es gibt weitere! Resettlement und Kontingente müssen genutzt werden!

Zwischenbilanz

Im Flüchtlingspakt wird die Aufnahme von Flüchtlingen außerhalb des regulären Asylverfahrens nicht ausdrücklich erwähnt. Es finden sich dort aber u. a. die Bekenntnisse, dass das Land mit den heutigen Möglichkeiten selbstverständlich in der Lage sei, 20.000 Asylsuchende aufzunehmen,[1] und dass sich in Zukunft alle Stellen, die mit rechtlichen oder praktischen Fragen des Zuzugs von Ausländer*innen befasst sind, an den Erfordernissen einer modernen Zuwanderungsverwaltung orientieren und den Zuzug gemeinsam gestalten sollten.[2]

Im Jahr 2015 sind ca. 55.000 Schutzsuchende aus 41 Staaten nach Schleswig-Holstein gekommen. Über 48.400 Personen wurden in Schleswig-Holstein registriert, ca. 35.100 verblieben zur Durchführung des Asylverfahrens im Land. Im Einzelnen waren es aus Syrien 14.444, aus Afghanistan 5.879, aus dem Irak 5.256, aus Eritrea 1.256 Personen und aus dem Iran 1.201 Person.[3] Im Jahr 2016 sind bis Mitte September laut Asylix 8.026 Asylsuchende in Schleswig-Holstein aufgenommen worden, die Hauptherkunftsländer waren Syrien, Irak, Afghanistan, Rumänien, die Russische Föderation und Iran.

Schleswig-Holstein hat, wie im Flüchtlingspakt auch angekündigt, die Aufnahme der großen Zahl im Jahr 2015 ebenso bewältigt wie die bis dato deutlich geringere Zahl im Jahr 2016; die Unterbringung und Versorgung waren angemessen. Nunmehr stehen die Landesregierung, die Bevölkerung und die in der Flüchtlingssolidaritätsarbeit engagierten Haupt- und Ehrenamtlichen vor der Herausforderung, die Integration der Geflüchteten zu begleiten und voranzutreiben und entsprechende Angebote zu schaffen.

Doch die Aufnahme von Asylsuchenden über das im AsylG normierte Asylverfahren war nicht der einzige Weg, auf dem Schutzsuchende nach Schleswig-Holstein gelangt sind. Es gibt auch Möglichkeiten, außerhalb des Asylverfahrens ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen zu erreichen oder aber im Rahmen des Familiennachzugs zu Menschen mit humanitärem Aufenthaltsrecht ins Land einzureisen. Daneben gibt es Erlasse, Abschiebungen nicht durchzuführen oder bei entsprechenden Rückführungen relevante Fakten zu berücksichtigen. Seit Januar 2015 sind u. a. die folgenden Erlasse durch das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (MIB) veröffentlicht worden:

- Anordnung zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 23 Abs. 1 AufenthG für syrische Flüchtlinge; Änderung des Stichtags und vierte Verlängerung vom 23.4.2015

1 Vgl. Fußnote 1 zum Flüchtlingspakt im Vorwort (Seite 4).

2 Vgl. ebd., Handlungsfeld „Zuwanderungsverwaltung“, S. 20.

3 Vgl. Landesamt für Ausländerangelegenheiten, öffentliche Stellungnahme Februar 2016.

- Resettlement 2015, Aufnahmeanordnung des Bundesministeriums des Innern gem. § 23 Abs. 2 AufenthG betreffend die Aufnahme von bis zu 300 Schutzbedürftigen unterschiedlicher Staatsangehörigkeit (auch Staatenloser) aus Ägypten vom 21.5.2015
- Aufenthaltsbeendigung von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer*innen in den Wintermonaten vom 7.9.2015
- Resettlement 2015, Aufnahmeanordnung des Bundesministeriums des Innern gem. § 23 Abs. 4 AufenthG vom 24.9.2015 betreffend die Aufnahme von bis zu 200 Schutzbedürftigen unterschiedlicher Staatsangehörigkeit oder staatenlosen Flüchtlinge aus dem Sudan, hilfsweise aus dem Libanon vom 30.9.2015
- Ausländer; Anordnung der Aussetzung von Abschiebungen nach Syrien gemäß § 60a Abs. 1 AufenthG; erneute Verlängerung bis zum 30.9.2016 vom 1.10.2015
- BMI und AA: Familiennachzug zu anerkannten syrischen Flüchtlingen soll einfacher werden!
- Ausländerrecht; Anordnung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG für syrische Flüchtlinge, die eine Aufnahme durch ihre in Schleswig-Holstein lebenden Verwandten beantragen (Landesregelung - L-AAO), 5. Verlängerung vom 22.12.2015
- Verlängerung Abschiebestopp/Syrien
- Aufnahmezusagen für afghanische Ortskräfte; Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis
- Resettlement-Verfahren in den Jahren 2016 und 2017, Aufnahmeanordnung des Ministerium des Inneren vom 4.4.2016 gemäß § 23 Absatz 4 AufenthG betr. die Aufnahme von bis zu 1.600 Flüchtlingen unterschiedlicher Staatsangehörigkeit oder staatenlosen Flüchtlinge aus dem Libanon, dem Sudan bzw. aus Ägypten und gegebenenfalls aus der Türkei
- Anordnung der Aussetzung von Abschiebungen nach Syrien gemäß § 60a Abs. 1 AufenthG; erneute Verlängerung bis zum 30.9.2017 vom 11.10.2016
- Zahlenmäßig relevant war die Möglichkeit der Einreise von Familienmitgliedern zweiten und dritten Grades auf Grundlage der Erlasse zum sogenannten erweiterten Familiennachzug, ohne dass hier konkrete Zahlen benannt werden können.

Im Hinblick auf diese Erlasslage und die Möglichkeit des Nachzugs ist zu kritisieren, dass der Lebensunterhalt der Nachreisenden durch Verpflichtungserklärungen gesichert sein muss, wobei eingeräumt wird, dass die Nachziehenden nach Einreise arbeiten dürfen oder dürften. Angesichts des nicht ganz leichten Zugangs zu einer Erwerbstätigkeit, die ein ausreichendes Einkommen generiert, ist die Möglichkeit des Familiennachzugs für selbst geflohene Syrer kaum gegeben. Sie sind auf hier lebende Verwandte angewiesen, die auch längst nicht in allen Fällen entsprechend der Verpflichtungserklärung abgeben können, um einen Nachzug ganzer Familien zu ermöglichen.

Auch der Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen (nach Artikel 16a GG und nach der Genfer Flüchtlingskonvention) birgt Schwierigkeiten. Dies gilt zum einen aufgrund der Praxis der deutschen Auslandsvertretungen im Hinblick auf die Bearbeitungsdauer sowie auf restriktive Verwaltungspraktiken der Konsularabteilungen, die selten positives Ermessen – z. B. bei Kindern über 18 Jahren, bei Kranken oder bei Zuständigkeitsfragen nach dem Botschaftsstandort – anwenden. Zum anderen gilt es hinsichtlich der Anforderungen der Ausländerbehörden an den Nachweis der Identität

der Familienangehörigen beispielsweise bei eritreischen Staatsangehörigen.[4] Schließlich ist der Nachzug von Geschwistern zu anerkannten minderjährigen Flüchtlingen sehr schwierig. Das Aussetzen des Familiennachzugs für zwei Jahre zu lediglich subsidiär Schutzberechtigten – dies werden zusehends mehr – schließt weitere Personen vom Familiennachzug zumindest vorübergehend aus.

Den vorübergehenden Erlass im Hinblick auf Aufenthaltsbeendigung von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer*innen in den Wintermonaten werten die Autor*innen dieses Grünbuchs als – leider ebenfalls nur vorübergehend – couragiertes Handeln der Landesregierung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass dieses Vorgehen in der Öffentlichkeit stark umstritten war.

Die Übernahme eines Teils der 1.200 von Baden-Württemberg im Zuge eines Kontingents aufgenommenen vulnerablen Gruppe yezidischer Frauen aus dem Nordirak in Schleswig-Holstein ist zu begrüßen. Noch größer wäre die Freude über dieses humanitäre Engagement, wenn das Bundesland seine Möglichkeiten eines eigenen Aufnahmekontingents ausgeschöpft und damit weiteren Opfern die Chance gegeben hätte, aus dem Ort ihres erlittenen Traumas zu entkommen.

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

Da die Flucht über das Mittelmeer lebensgefährlich ist und in vielen Fällen durch ein rigides Grenz- und Rückführungssystem verhindert wird, sollte es bundes- und landesweite Aufnahmeprogramme geben, auch wenn diese nicht allen Bevölkerungsteilen gegenüber einfach zu kommunizieren sein dürften. Die Bundesregierung müsste sich, auch um andere Einreisewege zu öffnen, dafür einsetzen, dass Menschen aus humanitären Gründen nach Deutschland gelangen können, ohne die strengen Anforderungen – die das Aufenthaltsgesetz bis dato an sie stellt – erfüllen zu müssen.

Hier werden auch Handlungsmöglichkeiten des Landes gesehen, denn auch Schleswig-Holstein könnte Quoten in angemessener Größe aufnehmen. Das Land hat zudem die Möglichkeit, durch Abschiebestopps oder großzügigere Berücksichtigung individueller Abschiebungs- und Vollstreckungshindernisse Aufenthaltsbeendigungen zu regulieren und humanitärer zu gestalten.

Einzubeziehende Akteur*innen

Bundesministerium des Innern, Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein.

Forderungen

- Humanitäre Visa können dazu beitragen, dass zumindest ein Teil der Schutzsuchenden den „legalen“ Weg der Einreise in einen Schengen-Staat beantragt, statt den lebensgefährlichen Weg über das Mittelmeer in überfüllten und seeuntauglichen Booten und Schiffen zu nehmen.
- Die Resettlement-Verfahren sollten verstetigt und ausgebaut werden, wie dies beispielsweise im Jahr 2008 zur Aufnahme von bundesweit 2.500 Flüchtlingen (83 in Schleswig-Holstein) aus dem Irak oder auch in sehr viel kleinerem Umfang in den Folgejahren z. B. mit der Aufnah-

4 S. auch Kapitel „Behördenhandeln“.

me bestimmter nach Shousha/Tunesien geflüchteter Personen durchgeführt worden ist.

- Es könnte Kontingente geben, wie es im Hinblick auf die syrischen Flüchtlinge drei Kontingente gegeben hat, nämlich betreffend 5.000 syrischen Flüchtlingen, betreffend 5.000 weiteren Flüchtlingen und S schließlich betreffend Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens sowie Ägypten und Libyen.
- Es sollte Möglichkeiten geben, Asylsuchende oder andere Schutzsuchende aufgrund von deren beruflichen Qualifikationen entweder aus dem Asylverfahren oder der Quote von aus dem Ausland aufzunehmenden Personen herauszunehmen, damit andere Schutzsuchende nachrücken können.
- Ein sogenannter erweiterter Familiennachzug, der u. a. in dem Landeserlass vom 28.8.2013 (Anordnung zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 23 Abs. 1 AufenthG, für syrische Flüchtlinge, die eine Aufnahme durch ihre in Schleswig-Holstein lebenden Verwandten beantragen) Niederschlag gefunden hat, sollte auf andere Herkunftsstaaten angewendet werden.

Faire Erstaufnahme für alle Asylsuchenden – keine Trennung nach Bleibeperspektiven

Zwischenbilanz

In dem Flüchtlingspakt, der das Motto „Willkommen in Schleswig-Holstein! – Integration vom ersten Tag an“ hat, heißt es unter im Handlungsfeld „Erstaufnahme und Integrationssteuerung […] Integration von Anfang an“ u. a.: „Das Landesamt für Ausländerangelegenheiten ist der erste Türöffner für die in Schleswig-Holstein ankommenden Flüchtlinge. Mit seinem umfangreichen Angebot und im persönlichen Kontakt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesamtes aber auch der dort tätigen anderen Einrichtungen hat diese erste Anlaufstelle eine prägende Bedeutung für die Aufnahme jedes einzelnen Asylsuchenden.“ Weiterhin ist dort zu lesen: „Integrationssteuerung setzt beim einzelnen Asylsuchenden an.“[1]

Bereits im Flüchtlingspakt heißt es jedoch auch: „Das Land strebt grundsätzlich an, Asylbewerber, deren Asylanträge aus prognostischer Sicht offensichtlich unbegründet sind, nicht auf die kommunale Ebene zu verteilen. Voraussetzung ist, dass der Bund die Dauer des Asylverfahrens tatsächlich auf den in Aussicht gestellten Zeitraum von drei Monaten reduziert und die entsprechenden Kapazitäten in den Erstaufnahmeeinrichtungen zur Verfügung stehen.“[2] Die Bereitschaft des Landes, unter veränderten Rahmenbedingungen des Bundes für einen Teil der Asylsuchenden von Kreiszuweisungen abzusehen, hat sich verwirklicht. Mittlerweile werden an zwei der fünf Standorte der Landesunterkünfte (Neumünster und Glückstadt) sogenannte beschleunigte Verfahren durchgeführt, Flüchtlinge aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten werden seit September 2015 nicht mehr den Kommunen zugewiesen.

In den zwei Ankommenszentren können nach Verlauten des Ministeriums für Inneres Schleswig-Holstein täglich bis zu 250 neu ankommende Schutzsuchende aufgenommen werden. Für die in den Ankommenszentren neu ankommenden Schutzsuchenden findet die gesamte Aufnahmeprozedur innerhalb weniger Tage statt – von der Erstregistrierung und erkennungsdienstlichen Behandlung über die Gesundheitsuntersuchung bis zum Stellen des Asylantrages.

Nach der Zielvorstellung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sollen die Verfahren nach einer gewissen Zeit innerhalb von 48 Stunden abgeschlossen werden. Diese Zeitvorgabe wurde bis zum Redaktionsschluss des Grünbuchs 1.0 in Schleswig-Holstein nicht erreicht.

In der Behandlung von Asylsuchenden gab vier Cluster:
1. Cluster A: Antragsteller*innen aus Herkunftsstaaten mit einer guten Bleibeperspe-

1 Vgl. Fußnote 1 zum Flüchtlingspakt im Vorwort (Seite 4).
2 Ebd., S. 8.

ktive, zurzeit Syrien, Eritrea sowie der Nordirak; neuerdings sollen in das Cluster A Asylantragsteller*innen aus Ländern fallen, die eine Schutzquote von über 50 % haben, mithin eine sogenannte hohe Schutzquote.
2. Cluster B: Antragsteller*innen aus sicheres Herkunftsstaaten, zurzeit Albanien, Bosnien Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro Serbien und Senegal; neuerdings sollen in das Cluster B Asylantragsteller*innen fallen, die aus einem Herkunftsland mit einer niedrigen Schutzquote kommen, mithin mit einer Schutzquote bis zu 20 %.
3. Cluster C: Antragsteller*innen aus anderen als in Cluster A und B genannten Ländern
4. Cluster D: Verfahren nach der sogenannten Dublin-III-Verordnung

Ohne die konkreten Zahlen des BAMF benennen zu können, sind in der Zeit vom 1.1.2016 bis zum 13.9. dieses Jahrs 4.308 Personen, die überwiegend unter das Cluster A fallen würden, in Schleswig-Holstein aufgenommen worden, das entspricht einem Anteil von 53,68 %. Im selben Zeitraum sind 197 Personen, die überwiegend unter das Cluster B fallen würden, in Schleswig-Holstein aufgenommen worden, das entspricht einem Anteil von 2,5 %. Vorgenannte Zahlen beziehen sich auf die Clusterung nach vormaliger Definition – die Schutzsuchenden mit einer Schutzquote von bis zu 20%, die nicht aus sicheren Herkunftsländern kommen, sind noch nicht eingerechnet.

Auch Schutzsuchenden aus den Clustern A und B haben haben angeblich die Möglichkeit, eine individuelle Verfahrensberatung zu durchlaufen bzw. in Anspruch zu nehmen, es darf aber bezweifelt werden, dass die Schutzsuchenden in der sehr kurzen Aufenthaltszeit vor der Anhörung nach § 25 AsylG diese individuelle Verfahrensberatung in dem Maße in Anspruch nehmen können, wie es in ihrem eigenem Interesse sinnvoll wäre. Eine individuelle Verfahrensberatung ist aber sowohl bei denen mit vermeintlich sicherer Bleibeperspektive als auch bei denen mit angeblich geringer Bleibeperspektive sinnvoll und erforderlich. Bei denen mit sicherer Bleibeperspektive kommt es beispielsweise auf die Frage an, welcher Schutzstatus erreicht wird, weil sich daran die Frage des Familiennachzuges anschließt. Bei den Schutzsuchenden aus den vermeintlich sicheren Herkunftsstaaten (§ 29a AsylG) ist es umso wichtiger, dass sie über die Möglichkeiten, einen Schutzstatus beispielsweise über den gesamten Komplex der geschlechtsspezifischen Verfolgung zu erhalten, informiert werden.

Die Schnellverfahren in den Ankommenszentren bergen in sich die Gefahr, dass nicht ausreichend das individuelle Fluchtschicksal berücksichtigt wird. Auch ist durch die vorgesehene Praxis, in Ausnahmefällen auch bei Flüchtlingen in Ankunftszentren Bescheide erstellen zu lassen, ohne dass der individuelle Kontakt zwischen dem anhörenden Mitarbeiter des Bundesamtes und dem Flüchtling bestanden hat,[3] ein Risiko im Hinblick auf mögliche Ablehnungen.

In den Erstaufnahmeeinrichtungen und Unterkünften des Landes, die laut Flüchtlingspakt der erste Türöffner für die in Schleswig-Holstein ankommenden Flüchtlinge sind, müssen diese erleben, dass sie nach unterschiedlichen Gruppen und unterstellten oder tatsächlichen Aufenthaltsperspektiven getrennt werden, um verschiedene

3 Vgl. BAMF in „Integriertes Flüchtlingsmanagement-Zielsystem Deutschland“, Stand 14.06.2016.

Asylverfahren zu durchlaufen. Hierdurch entsteht, zumindest bei denen mit vermeintlich schlechterer Aufenthaltsperspektive, aber auch denen aus den sogenannten „komplexeren Verfahren“, die nicht in beschleunigte Verfahren kommen, der Eindruck der Zurückweisung und Ablehnung, ohne dass sie das gesamte Verfahren verstehen bzw. verstehen zu können. Hinzu kommt, dass der Aufenthalt in den Landesunterkünften von Fremdbestimmung geprägt ist. Ein eigenständig organisierter Tagesablauf ist kaum möglich.

Dies gilt insbesondere für die Flüchtlinge mit längeren Aufenthaltsdauern in den Landesunterkünften – angestrebt ist von der Landesregierung ein Aufenthalt von sechs Wochen. In diese Gruppe fallen die Flüchtlinge mit sogenannten „komplexeren Verfahren“ oder mit Dublin-Verfahren. Besonders betroffen von langen Aufenthaltszeiten in Landesunterkünften sind Flüchtlinge, die durch das Landesamt für Ausländerangelegenheiten für die Hansestadt Hamburg untergebracht werden. In dem Sevo-Park in Bad Segeberg bleiben die Schutzsuchenden nach Vorgaben der Hansestadt Hamburg mindestens sechs Monate. Während dieser Zeit in den Landesunterkünften ist das Leben geprägt von Untätigkeit, Unsicherheit über die rechtliche Situation und Perspektive sowie nur sehr geringem Kontakt zur Mehrheitsbevölkerung.

Aufgrund einer Beschlusslage des Ministeriums für Schule und Berufsbildung kommen die Kinder der Landesunterkünfte nicht einmal ihrer Schulpflicht nach, sie erhalten nur noch sogenannten „anderweitiger“ Unterricht durch Mirtarbeiter*innen der LAG (Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände).[4]

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

Alle in den Landesunterkünften aufgenommenen Schutzsuchenden sollten den gleichen Regelungen unterliegen, damit sie alle die gleichen Möglichkeiten des Zugangs zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten im Asylverfahren haben.

Eilverfahren müssten so gestaltet werden, dass ausreichend Vorlauf für die Betroffenen besteht, um sich individuell auf ihr Asylverfahren vorzubereiten. Eine Trennung im Hinblick auf die Verfahrensabläufe aufgrund der Herkunftsstaaten sollte es nicht geben, vielmehr vergleichbare Asylverfahren in überschaubarem Zeitraum, wobei es auch für die Personen aus angeblich sicheren Herkunftsstaaten eine Perspektive auf Kreisverteilung geben muss.

Eine Kreisverteilung von Menschen aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, sollte nicht erst dann erfolgen, wenn Vollstreckungshindernisse im Hinblick auf Aufenthaltsbeendigungen absehbar sind, sondern auch, wenn nicht absehbar ist, wie lange die Verfahren tatsächlich dauern werden.

Gleiches gilt für Flüchtlinge aus dem sogenannten Cluster B, die aus Ländern mit einer prognostizierten Anerkennungsquote von unter 20 % kommen, sowie für diejenigen mit sogenannten Dublin-Verfahren. Für Flüchtlinge im Cluster D ist kaum einschätzbar, ob es zu Rückführungen in den für das Asylverfahren zuständigen Staat kommt. Im Schnitt sind nach den Statistiken des BAMF in den vergangenen Jahren nur ca. 10 % in die entsprechenden Länder zurückgeführt worden.

4 S. auch Kapitel „Zugang zu Schule, Bildung und Sprachförderung“.

Bei den Kreisverteilungen müssen die besonderen Bedarfe von vulnerablen Gruppen Berücksichtigung finden, so sollten Behinderungen und Einschränkungen der Flüchtlinge nicht nur so frühzeitig wie möglich identifiziert werden, sondern muss die Kreiszuweisung entsprechend diesen Bedürfnissen erfolgen. Selbstverständlich sollten außerdem die Landesunterkünfte barrierefrei sein und den Anforderungen an die Unterbringung von Menschen mit Behinderungen genügen.

Schließlich sollte es schon in den Erstaufnahmeeinrichtung Unterricht für alle Kinder und Jugendlichen durch staatlich qualifizierte und anerkannte Lehrer*innen in einem am geltenden Lehrplan ausgerichteten Maße geben, wie diesen alle Kinder mit entsprechendem Beschulungsbedarf erhalten.

Einzubeziehende Akteur*innen

Landesregierung, Landesamt für Ausländerangelegenheiten, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Betreuungsverbände.

Forderungen

- Abschaffung der sogenannten beschleunigten Verfahren.
- gleiche Verfahren für alle Asylantragsteller*innen.
- Perspektive auf Kreisverteilung, unabhängig von dem Herkunftsland, der Frage eines möglichen Dublin-Verfahrens und der grundsätzlichen Anerkennungsquote.

Verfahrensspezifische Beratungsangebote und Betreuungsangebote für Personen vulnerabler Gruppen stärken!

Zwischenbilanz

a) Beratung

Es wurden seit dem Flüchtlingspakt mit Wirkung ab Januar 2016 landesweit 30 zusätzliche Stellen der Migrationsberatung Schleswig-Holstein (MBSH) eingerichtet. Durch die im letzten Jahr zahlreich erfolgte Kreisverteilung in die entlegensten Orte sind die MBSH-Stellen für viele Beratungsbedürftige nur sehr schwer zu erreichen (z. B. aufgrund der langen Anfahrtszeit von den Nordseeinseln nach Husum oder der weiten Fahrtstrecke von Glücksburg nach Schleswig). Auch mit der quantitativen Erweiterung des landesgeförderten Beratungsangebotes bestehen daher insbesondere in den ländlichen Räumen der Flächenkreise weiterhin Defizite in der Erreichbarkeit.

Die MBSH-Stellen haben das Mandat erhalten, erstmals unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status zu beraten. Dadurch sind die Beratenden der MBSH-Stellen auch Ansprechpartner*innen für Fragen zum Asylverfahren und zur Anhörungsvorbereitung. Bis dahin war den landesgeförderten Migrationsberatungsstellen das Mandat für die Verfahrensberatung oder auch für ein integrationsbegleitendes Casemanagement im Fall von noch nicht aufenthaltsgesicherten Flüchtlingen nicht zugestanden worden. Die nun erhöhte Stellenzahl und die damit für die MBSH einhergehende Beratungsthemenerweiterung haben die Voraussetzungen für eine bleiberechts- und integrationsorientierte Beratung zweifelsfrei verbessert. Damit ist auch absehbar, dass die für die komplexen Beratungsbedarfe der Geflüchteten gefragte Expertise alsbald an jedem Standort abrufbar sein wird.

Mit einer neu geschaffenen MBSH-Flüchtlingsberatungsstelle,[1] die auch landesweit Beratungssuchenden zur Verfügung steht, wurde ein neuer Weg gegangen, mit dem ein qualitativ gutes Beratungsangebot geschaffen wurde. Diese Beratungsleistung wird im Rahmen der Refugee Law Clinic“[2] durch das ehrenamtliche Engagement von gut 30 an der CAU Studierenden der Rechtswissenschaften unterstützt.

Mit regelmäßigen dezentralen Fortbildungen zu asyl- und aufenthaltsrechtlichen sowie zielgruppenspezifischen Beratungsthemen werden in Zusammenarbeit des Landesflüchtlingsbeauftragten, der LAG der Freien Wohlfahrtsverbände und des Flüchtlingsrats landesweit Schulungen umgesetzt, die die beschleunigte Beratungsqualitätsentwicklung insbesondere mit Blick auf die Klientel der Asylsuchenden zum Ziel haben. Die Nachfrage ist groß und kann leider nicht vollständig bedient werden.

Durch die Einrichtung der geclusterten BAMF-Außenstellen gibt es einen stark differenzierten Beratungsbedarf in den verschiedenen Landesunterkünften. Dort, wo die

1 http://frsh.de/fluechtlingsrat/mbsh-beratungsstelle/.

2 http://law-clinic-kiel.de/.

Verfahren in minimaler Dauer durchgeführt werden (Cluster A und B), ist seitens des Landesamtes und BAMF bisher noch kein kohärentes Zusammenspiel von Verfahrensberatung und Asylverfahrensdurchführung vorgesehen. Das durch die Betreuungsverbände vorgehaltene Beratungsangebot entspricht quantitativ bei weitem nicht den angestrebten Fallzahlen des BAMF und findet v. a. in Form von Gruppeninformationsveranstaltungen statt. Dort, wo die Asylsuchenden für die Dauer des Verfahrens in den Aufnahmeeinrichtungen wohnverpflichtet sind (Cluster B), mangelt es an praktisch leicht zugänglichen externen Beratungsangeboten.

b) Betreuung

Betreuungspersonal ist allzu oft mit Fragen konfrontiert, die eigentlich seitens professioneller Beratung zu bearbeiten wären. Dieser Zustand wird verstärkt durch den hohen Anteil an vulnerablen Gruppen unter den aktuell im Bundesland Asyl suchenden Flüchtlingen.

Die faktischen Betreuungsschlüssel dokumentieren regelmäßig eine Betreuungsunterversorgung der vor Ort wohnverpflichteten Flüchtlinge. So wurde der Betreuungsschlüssel in Kiel zuletzt von 1/100 auf 1/300 verringert. Auf dieser Grundlage ist die im Flüchtlingspakt versprochene integrationsorientierte Flüchtlingsaufnahme nicht zu realisieren. Die beschleunigten Verfahrensabschlüsse führen zudem dazu, dass trotz eines ggf. erteilten Aufenthaltstitels ein integrationsorientierter Betreuungsbedarf dringend bestehen bleibt.

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

a) Beratung

Um Asylverfahrensberatung im gesamten Bundesland zugänglich zu machen, ist es notwendig, das Angebot durch behördenunabhängige Asylverfahrensberatung räumlich weiter auszubauen. Die MBSH-Stellen benötigen weitere Schulungen zu asylverfahrensspezifischen Fragen, um den umfangreichen Beratungsthemenkatalog abdecken zu können. Um eine Einzelfallberatung für jede individuelle Verfahrensform in den Landesunterkünften und Aufnahmeeinrichtungen zu gewährleisten, ist der Beratungsschlüssel in den Verträgen der Betreuungsverbände aufzustocken und durch externe Beratungsstellen mit praktisch leichtem Zugang zu ergänzen.

b) Betreuung

Um den spezifischen Bedarfen der vulnerablen Gruppen zu entsprechen, bedarf das Betreuungspersonal einer entsprechend spezifischen Schulung. Der Betreuungsschlüssel muss dem real existierenden Betreuungsbedarf Rechnung tragen und nicht anhand des Aufenthaltsstatus bestimmt werden. Das Betreuungsmandat muss sich am Bedarf, nicht am Aufenthaltstitel, ausrichten. In den Landesunterkünften fehlen bis dato herkunftsprachlich aufbereitete Kursangebote zur Erweiterung der interkulturellen Kompetenz von Geflüchteten.

Einzubeziehende Akteur*innen

Land Schleswig-Holstein, Kreis- und Gemeindeverwaltungen, Kommunalpolitik, Migrationsfachdienste, Flüchtlingsrat.

Beratung und Betreuung

Forderungen

a) Beratung

- Erweiterung der landesgeförderten Beratungsangebote.
- Weiterbildungen von Beratern in verfahrensspezifischen Fragen.
- Landesförderung zur Erweiterung des Verfahrensberatungsangebots in den Landesunterkünften und Aufnahmeeinrichtungen durch Aufstockung des Beratungsschlüssels und durch einrichtungsexterne Träger.

b) Betreuung

- Erweiterung des Betreuungsangebots durch gesondert geschultes Personal, um den spezifischen Betreuungsbedarfen vulnerabler Gruppen zu entsprechen.
- Festlegung des Betreuungsschlüssels und des Betreuungsmandats mit Bezug auf die Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden anstatt mit auf den Aufenthaltsstatus.
- Bereitstellung von herkunftsprachlich aufbereiteten Kursangeboten zur Erweiterung der interkulturellen Handlungskompetenz von Geflüchteten in den Landesunterkünften und für dezentral Wohnverspflichtete.

Preiswerter Wohnraum an Standorten mit nachhaltigem Integrationspotenzial anstatt exkludierender Wohnsitzauflagen

Zwischenbilanz

Durch die Flüchtlingszuwanderung wurde der soziale Wohnungsbau in Schleswig-Holstein und nun auch bundesweit wieder reaktiviert. Obwohl es insbesondere in den Ballungszentren und großen Städten auch viele andere Menschen gab und gibt, die längst erschwinglichen Wohnraum suchen, ist der Bedarf erst durch die Zahl der Zuwandernden – endlich – erkannt worden.

Im Flüchtlingspakt vom 6.5.2015 wurde im Handlungsfeld Wohnen u. a. festgeschrieben:

- dass die bedarfsgerechte Wohnraumversorgung gemeinsam gesichert werden solle, indem die Förderprogramme und rechtlichen Rahmenbedingungen seitens des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten (MIB) optimiert und die Verbände für verlässliche Kooperationen mit den Kommunen werben würden
- dass neue Wohnformen unterstützt und erfolgreiche Modelle vorgestellt würden
- dass aktive Nachbarschaften unterstützt und geschaffen würden
- dass kooperative und transparente Beratungsstrukturen vor Ort hergestellt würden
- dass alle Beteiligten für eine allumfassende Gesamtstrategie tätig sein würden.

Die AG Wohnen des Flüchtlingspakts Schleswig-Holstein hat aus unserer Sicht gut gearbeitet. Hier wurden frühzeitig die wichtigen Akteur*innen der Wohnungswirtschaft und kommunalen Spitzenverbände, Vertreter*innen einzelner Kommunen und der Wohlfahrtsverbände etc. zusammengerufen. Es wurden entscheidende Weichenstellungen in kurzer Zeit beschlossen und es wurde handlungsorientiert gearbeitet. Konkret wurden beispielsweise die Richtlinie über die Errichtung von Unterkünften für die dezentrale Unterbringung von Asylsuchenden geschaffen, ein aufwachsender Leitfaden zum erleichterten Bauen von Wohnungen und Unterkünften (Wohnraum für einkommensschwache Personengruppen) in Schleswig-Holstein erstellt, Erlasse zur Genehmigung von Zweckentfremdungen im Rahmen der Unterbringung von Asylbewerber*innen herausgegeben, das sogenannte Kieler Modell in zwei Stufen erarbeitet und Mustermietverträge, die anderen als Grundlage dienen können, erarbeitet und online zur Verfügung gestellt. Bei den Mitgliedern der Wohnungswirtschaft wurde und wird für Nachbarschaftsprojekte geworben und es wurden mehrsprachige Werbeflyer ausgegeben. Informationsbroschüren wurden erstellt. Gute Modelle gelingender Nachbarschaftsprojekte wurden und werden präsentiert. Die Zusammenarbeit mit allen wurde und wird gefördert. Darüber hinaus wurde in der AG Wohnen über den Sachstand in den anderen relevanten AGs des Flüchtlingspakts informiert. Neben allen erstellten Vorlagen wurde außerdem das größte Wohnraumförderprogramm in der Nachkriegsgeschichte des Landes Schleswig-Holstein geschaffen und somit viel Geld bereitgestellt, um adäquaten Wohnraum kurzfristig und zunächst mit abgesenkten Standards, aber mit einer Nachnutzungsoption für alle Menschen in Schleswig-Holstein, zu schaffen. Alle Maßnahmen und Erlasse sowie Modelle sind online

verfügbar und wurden in landesweiten und regionalen Konferenzen und Informationsveranstaltungen beworben.

Aus Sicht der Autor*innen dieses Grünbuchs ist die Wirkung in der Fläche in Schleswig-Holstein allerdings derzeit noch zu gering. Ursache hierfür ist zum einen das Fehlen von bezahlbaren Bauflächen, insbesondere im städtischen Bereich, für den sozialen Neubau von Wohnraum. Ursache ist zum anderen aber, dass sich mit sozialem Wohnungsbau kein Geld verdienen lässt. Aus den Kommunen gibt es Stimmen, die sagen, dass die geschaffenen Modelle für neue Wohnformen nicht nachhaltig genug seien. Aktuell wird das erleichterte Bauen als neues Modell in der Schaffung von Wohnraum von einigen Kommunen nicht für gut befunden. Zu kritisieren ist auch, dass offenbar keine landesweit verbindlichen Standards für Wohnraumsituationen umgesetzt werden, obwohl bereits seit 2003 Mindeststandards für die Unterbringung von Flüchtlingen, erstellt vom Büro des Zuwanderungsbeauftragten, vorliegen. Diese wurden den Kommunen bis dato zweimal bekannt gegeben. Die Wohnraumsituation beispielsweise in ehemaligen Gasthäusern, Schulen usw. ist zum Teil weiterhin desolat.

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

Die Umsetzung einer sozialen Wohnungsbaupolitik bedarf eines noch längeren Atems sowie möglicherweise weiterer Anreize für die private Wohnungswirtschaft. Darüber hinaus gilt es, die Frage nach dem Standort von Wohnraum auch hinsichtlich der jeweiligen integrationsfördernden Rahmenbedingungen zu prüfen. Das Eckpunktepapier[1] des Landesflüchtlingsbeauftragten, der LAG der Wohlfahrtsverbände und des Flüchtlingsrates von Oktober 2013 bietet hierfür nach wie vor eine gute Blaupause: „Die Verteilung in den Kreisen sollte“, so die Autor*innen des Papiers, „eine gute Erreichbarkeit von Infrastruktur (Ärzt*innen, Einkaufs-, Freizeit-, Bildungsmöglichkeiten, Beratungsangebote) und eine bedarfsgerechte Anbindung an den ÖPNV gewährleisten.“ Daher sollte „möglichst keine Verteilung innerhalb der Kreise nach dem Königsteiner Schlüssel, sondern in geeignete Mittelzentren“ erfolgen.

Die Wohnverpflichtung, die auf Geduldeten und bis zur rechtskräftigen Anerkennung auf Asylsuchenden lastet, ist allein schon eine Integrationshürde. Eine schnelle und nachhaltige Integration wird auch für die Zielgruppe der aufenthaltsberechtigten Flüchtlinge durch die Wohnsitzauflage des Integrationsgesetzes unnötig konterkariert. Das im Erachten der Autor*innen und mit Blick auf das Europarecht richtige Junktim des Gesetzgebers, dass alle drei Voraussetzungen zur Erteilung einer Wohnsitzauflage an einem bestimmten Ort (guter und ausreichend großer Wohnraum, guter Zugang zu Sprachkursangeboten, gute Berufsbildungs- und Arbeitsmarktzugänge) zu berücksichtigen sind, wird dazu führen, dass die Wohnsitzauflage weder bürokratisch handhabbar sein noch Rechtskraftbeständigkeit bekommen wird. Das Land Schleswig-Holstein sollte sich an Niedersachsen orientieren und auf eine Umsetzung der Wohnsitzauflage verzichten.

Einzubeziehende Akteur*innen

Einzelne Kommunen sind noch verstärkter einzubeziehen. Die private Wohnungswirtschaft ist zu bewerben!

1 http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Mit-Logos_Eckpunkte_f%C3%83_r_ein_Konzept_zur_dezentralen_Unterbringung_von_Fl%C3%83_chtlingen_in_Kreisen_und_Gemeinden_Okt.2013.pdf.

Forderungen

- Verzicht auf eine Einführung der Wohnverpflichtung in Schleswig-Holstein.
- Sicherstellung von gutem Wohnraum dort, wo Ausbildung und Arbeit zugänglich sind.
- Sicherstellung von Wohnraum mit guter ÖPNV-Anbindung.
- Standards für die bauliche Situation sowie die räumliche Belegung von Flüchtlingsunterkünften, orientiert an den Mindeststandards des Zuwanderungsbeauftragten für die Unterbringung von Flüchtlingen.
- Annahme sozialen Wohnungsbaus als staatliche Aufgabe, Verhinderung von Ghetto-Bildung.
- Freizügigkeit für alle Flüchtlinge/freie Wohnortwahl.
- Verzicht auf Äußerungen, die eine Belastung von Nachbarschaften durch Flüchtlinge unterstellen.
- Unterstützung von Flüchtlingen in der Suche und Anmietung von angemessenem Wohnraum nach Anerkennung: anerkannte Flüchtlinge dürfen nicht einfach in den freien Wohnungsmarkt entlassen werden.

Grundrechtskonforme Gleichbehandlung in der sozialen Versorgung von Geflüchteten

Zwischenbilanz

Im Flüchtlingspakt vom 6.5.2015 wird der Aspekt der sozialen Versorgung nicht erwähnt. Dabei gehört zu einer humanitär und menschenrechtlich orientierten Flüchtlingsaufnahmepolitik zwingend auch die soziale Gleichbehandlung der Zielgruppe.

Eine integrationsorientierte soziale Versorgung von Geflüchteten muss folgende Bereiche besonders berücksichtigen:[1]

- Lebensunterhaltssicherung
- Mehrbedarfe von Versehrten und von traumatisierten Kriegs- und Gewaltopfern
- Kinder- und Erziehungsgeld
- Wohngeld
- Bundesausbildungsförderung

Das geltende Asylbewerberleistungsgesetz konterkariert die soziale Gleichbehandlung und grundrechtlich gesicherte diskriminierungsfreie Sozialversorgung von Geflüchteten nachhaltig. Das Bemühen der amtierenden Landesregierung Schleswig-Holsteins zur Abschaffung dieses Gesetzes, das qua Herkunft identifizierte Personen regelmäßig sozial benachteiligt, wird von den Autor*innen dieses Grünbuchs ausdrücklich gewürdigt.

Forderung

- Wir fordern die Landesregierung auf, diesen Faden wieder aufzunehmen und gegenüber den Regierungen anderer Bundesländer für eine gemeinsame Bundesratsinitiative zur ersatzlosen Beseitigung des diskriminierenden Asylbewerberleistungsgesetzes zu werben und einzutreten!

1 S. z. T. die einzelnen Kapitel dieses Grünbuchs.

Partizipation der Geflüchteten und ehrenamtlich Engagierten

Zwischenbilanz

Der auf der ersten Flüchtlingskonferenz am 6.5.2015 in Kiel vereinbarte Flüchtlingspakt enthält in sieben von 14 Handlungsfeldern die Nennung von Ehrenamt. Zu Beginn wird den zahlreichen ehrenamtlichen Helfer*innen für das beispielhafte Miteinander gedankt, Ehrenamt soll im „Bündnis für Humanität" eingebunden werden und die kommunale Koordinierung von Betreuung und Ehrenamt wird als ein Arbeitsgruppenthema genannt. Alle Personen, die bei dem „Willkommen heißen" von Geflüchteten helfen möchten, sind ausdrücklich eingeladen, sich einzubringen.

Mit Blick in die einzelnen Handlungsfelder ergibt sich ein widersprüchliches Bild, wenn sowohl Flüchtlinge als auch Ehrenamtliche als Belastung für die Kommunen dargestellt werden: die „Hauptlast" der Flüchtlingsaufnahme würde von den Kommunen getragen, die unter anderem die ehrenamtlichen Helfer*innen koordinierten. Zur Entlastung der Kommunen bietet das Land dann Geld: die Integrationspauschale, mit der die haupt- und ehrenamtliche Betreuung von Asylsuchenden in den Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden unterstützt wird.

Im Handlungsfeld „Engagement und Information" wird das „Willkommen in Schleswig-Holstein" als Gemeinschaftswerk beschrieben, innerhalb dessen unterschiedlichste ehrenamtliche Aktivitäten in ihrer Bedeutung gewürdigt werden – ein Zeichen von Respekt gegenüber Personen, die im Kleinen große Dinge bewirken. Auch im Handlungsfeld „Aktives Miteinander" geht es um die Integration durch gemeinsame Aktivitäten und Freizeitgestaltung, die z. B. in Sportvereinen, Musikvereinen, freiwilligen Feuerwehren, Kirche und Diakonie geboten werden.

Im weiteren Verlauf des Flüchtlingspakts fehlt das geleistete ehrenamtliche Engagement: An den Standorten der Erstaufnahmeeinrichtungen sind „Willkommens"-Aktivitäten entstanden. Die Unterstützung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) wird durch ehrenamtliche Aktivitäten, unter anderem koordiniert durch den Vormundschaftsverein lifeline, seit Jahren effektiv geleistet.[1] Auch bei der „Zuwanderungsverwaltung" sorgen u. a. ehrenamtliche Dolmetscher*innen für einen reibungslosen Ablauf der behördlichen Termine. Ein Anspruch auf Vollständigkeit bei dieser Übersicht besteht nicht.

Das Handlungsfeld „Koordinierung Betreuung und Ehrenamt" beschreibt als Ziel das bessere Zusammenwirken von lokalen haupt- und ehrenamtlichen Strukturen durch die Koordinierungsstellen. Nach unseren Erkenntnissen gehen die Wahrnehmungen dieser Stellen je nach Kreis auseinander. Einige Initiativen sind dankbar für klare Strukturen und Ansprechpersonen, andere Gruppen halten nichts davon, dass Perso-

1 S. auch Kapitel „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF)".

nen, die vorher nicht in der Gruppe aktiv waren, für dasselbe Engagement nun ein Gehalt bekommen.

Nach der Flüchtlingskonferenz im Mai 2015 hat sich die Arbeitsgruppe „Ehrenamt“ im Sozialministerium regelmäßig getroffen. Nach einem ersten Austausch der Teilnehmer*innen wurden hier Unterstützungsmaßnahmen wie z. B. Schulungsangebote für Initiativen besprochen.

Schauen wir noch einmal zurück:
In den Jahren 2014 und 2015 sind bundesweit wie auch in Schleswig-Holstein Initiativen und Gruppen entstanden, die Geflüchtete unterstützen. An einigen Orten haben die Ämter dazu aufgerufen, ehrenamtlich bei der Erstversorgung und Begleitung der neu Zugezogenen zu helfen. Diese Gruppen und Einzelpersonen haben im Prinzip als Unterstützende der Ämter begonnen – durch direkte Kontakte zu den Geflüchteten hat sich meist unbewusst der Fokus geändert – die Freiwilligen sind Unterstützer*innen der Geflüchteten geworden – in einigen Fällen auch gegen Behördenhandeln. Dieser Wandel führt an einigen Orten zu Konflikten oder Missverständnissen, die sich in manchen Fällen durch klare Kommunikation und Absprachen beheben ließen. In anderen Fällen gehen die Vorstellungen der Zusammenarbeit auseinander und der Kontakt wird eingeschränkt.

An anderen Orten haben sich Menschen aus eigener Initiative zusammen gefunden, ohne von Ämtern, Freiwilligenagenturen oder Beratungsstellen aufgerufen worden zu sein. Gerade 2015 bestand ein großer Handlungsbedarf in der Soforthilfe. Es wurden Wohnungen und Unterkünfte eingerichtet, Deutschkurse begonnen und Fahrradwerkstätten aufgebaut. Inzwischen haben Gruppen Zeit, sich mit den Vorstellungen der Form ihres Engagements auseinanderzusetzen. Dies hilft ungemein bei der Schaffung nachhaltig funktionsfähiger Strukturen, es birgt allerdings auch eine Menge Konfliktpotential. Nun sind die Gruppen gefordert, nicht nur Unterschiede z. B. in den Lebensgewohnheiten im Vergleich zu den Geflüchteten auszuhalten, sondern auch die Unterschiede in der Vorstellung von „Flüchtlinge unterstützen“ innerhalb der Gruppen.

Mancherorts sind es Menschen, die vor einigen Jahren nach Deutschland geflüchtet sind und nun hier ihr neues Zuhause gefunden haben, die die Hauptlast der ehrenamtlichen Arbeit tragen. Durch sprachliche Kenntnisse sind sie unentbehrlich für die Kommunikation mit den neu Eingereisten geworden. Spannend ist die unterschiedliche Wahrnehmung dieser engagierten Geflüchteten innerhalb der Initiativen und Gruppen. In einigen Initiativen gelten sie als Geflüchtete, die Unterstützung brauchen würden. Doch eigentlich unterstützen sie die anderen Ehrenamtlichen. In einigen Gruppen gelten sie als gleichberechtigte Mitglieder der Initiative – und haben entsprechende Möglichkeiten sich in die Planungen von Aktivitäten und der politischen Ausrichtung einer Gruppe einzubringen. Vielfach entstehen Grauzonen, in denen unklar und auch nicht relevant ist, wer nun wen unterstützt. Da gibt es Begleitungen zu Behörden im Gegenzug zu Kochunterricht, Sprachunterricht in Arabisch für die Hilfe im deutschen Alltag.

Die Wahrnehmung im Jahr 2016 ist, dass weniger Geflüchtete ankommen. Mit Blick in die Statistik ist dies nur im Vergleich zu 2015 der Fall. 2014 sind 7.620 Personen in Schleswig-Holstein aufgenommen worden. 2015 waren es 35.076 Personen. 2016

sind bis zum 4.10.2016 bereits 8.368 Personen aufgenommen worden. Im Vergleich zu den vorherigen Jahren also ein hohes Niveau an Aufnahmen – nur im direkten Vergleich mit 2015 nicht.

Die Zahl der ehrenamtlich Aktiven hat sich nach unseren Beobachtungen vergleichbar verändert. Genaue Zahlen liegen nicht vor, da nicht alle Freiwilligen bei Ämtern, Beratungsstellen oder Institutionen bekannt sind. 2014 und 2015 ist das Interesse sich für Geflüchtete einzusetzen gewachsen. Es haben sich viele Personen gemeldet, die schlicht die massive Nachrichtenberichterstattung aus Syrien nicht tatenlos aushalten konnten. Ob hierin eine ausreichende Motivation für die langfristige und bisweilen konfliktbeladene freiwillige Arbeit mit Menschen liegt, lassen wir offen. An einigen Orten in Schleswig-Holstein sind Gruppen entstanden, die bis heute in stabiler Zahl von Engagierten arbeiten. An anderen Orten haben Menschen ihr Engagement wieder eingestellt. War die Motivation, im Notfall Betten zu bauen oder bei einer populären Tätigkeit dabei zu sein, ist das Ende – oder die Pause? – im Engagement bisweilen die richtige Option. Keine ehrenamtlich engagierte Person sollte Tätigkeiten ausüben, die nicht mit den eigenen Vorstellungen und kompetenzen einher gehen. Andere Personen sind inzwischen ausgefallen, weil sie überlastet sind. Hier deuten sich Unterstützungsstrukturen für die Unterstützer*innen als dringend notwendig an.

Die inzwischen eingerichteten Koordinierungsstellen der Kommunen, die Flüchtlingsbeauftragten der Kirchenkreise der Ev.-Luth. Kirche in Norddeutschland und die Beratungsstellen sind hier wichtige Ansprechpersonen. Allerdings scheint die Vernetzung in vielen Kreisen nicht auf Augenhöhe mit den Ehrenamtlichen zu funktionieren. Immer wieder beklagen Ehrenamtliche, dass Ämter den Freiwilligen ihre Arbeitsbereiche „diktieren“ (Amtshilfe) und dass den Freiwilligen bei weitergehendem Engagement (Unterstützung der Geflüchteten in allen Lebenslagen) Steine in den Weg gelegt werden.

Trotz vielfältiger und an vielen Orten von verschiedenen Trägern und Personen angebotener Schulungsangebote ist weiterhin bei etlichen Engagierten der Bedarf an Fachwissen zu Asylverfahren, Zuständigkeiten, gruppenspezifischen Methoden der Unterstützungsarbeit und zur Rechts- und Verordnungslage immanent. Die begleitenden Ehrenamtlichen sehen sich immer wieder mit Fragen konfrontiert, die ebenfalls in der professionellen Beratung nachgefragt werden. Ehrenamtliche Initiativen sind in einem hohen Maß auch in Verfahrensfragen involviert und benötigen informationelle Zuarbeit und Schulung zu den für sie relevanten Themen. Das diesbezügliche landesweite Engagement der Verbände ist dringend auszuweiten.[2]

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

Ehrenamt und Hauptamt brauchen sich gegenseitig – auf Augenhöhe! Die Initiativen brauchen Unterstützung darin, nachhaltig arbeitsfähige Strukturen wachsen zu lassen. Dabei kann es schon sehr hilfreich sein, wenn die Gruppen, die diesen Bedarf haben, Zeit für sich selbst erhalten und sich nicht regelmäßig in der täglichen Unterstützungsarbeit an Behörden abarbeiten müssen.

In Kreisen und kreisfreien Städten sowie in amtsangehörigen Gemeinden sollten re-

2 S. auch Kapitel „Beratung und Betreuung“.

gelmäßige Treffen zum Austausch stattfinden, zu denen Vertreter*innen aus kommunaler Verwaltung, Kommunalpolitik, Migrationsfachdiensten, ehrenamtlichen Initiativen, Bildungsinstitutionen zusammen sowie Arbeitsmarktakteur*innen und die Integrationsbeauftragten der Kirchen zusammen kommen. Hier muss eine Begegnung auf Augenhöhe stattfinden können – die Eigenständigkeit und Weisungsungebundenheit der Ehrenamtlichen ist zu respektieren. Schließlich gibt es Initiativen und Gruppen, die sich nicht als Unterstützende von Wohlfahrtsverbänden oder Verwaltungen gegründet haben. Dergleichen Treffen sind als Partizipationsgremien zu verstehen und nicht als einseitige Informationsveranstaltungen, in denen die Ehrenamtlichen informiert, aber nicht gehört werden.

Einzubeziehende Akteur*innen

Land, Kreis- und Gemeindeverwaltungen, Kommunalpolitik, Migrationsfachdienste, Initiativen, Gruppen – wenn diese es wünschen –, Koordinationen auf verschiedenen Ebenen, Freiwilligenbüros, Selbstorganisationen, Religionsgemeinschaften.

Forderungen

- Etablierung regelmäßiger Partizipation ehrenamtlicher Gruppen, Initiativen und Vereine als gleichberechtigte Partner*innen an den Gremien, die über die Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge vor Ort entscheiden.
- Einbindung von Geflüchteten als Subjekte in die Debatten und Entscheidungen vor Ort.
- Ausweitung der Schulungen für ehrenamtlich Engagierte.

Sicherstellung der Kostenübernahme für Psychotherapie sowie für den Einsatz von Dolmetscher*innen unabhängig vom Aufenthaltsstatus

Zwischenbilanz

Im Rahmen des Flüchtlingspaktes vom 6.5.2015 haben Land und Kommunen unter dem Handlungsfeld „Gesundheit“ gemeinsam vereinbart, den Zugang zur Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge zu verbessern und den bürokratischen Aufwand zu reduzieren.[1] Diese Zielvereinbarung sollte mit der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte (eGK) erreicht werden.

Die Einführung der eGK erfolgt in den jeweiligen Kreisen und kreisfreien Städten sehr schleppend und mit äußerst unterschiedlichen Umsetzungsverfahren. Die Verfahren und das Leistungsspektrum sind häufig intransparent und für Betroffene, aber auch für das Ehren- und Hauptamt, nicht nachvollziehbar. Zusätzlich zu diesen Einschränkungen müssen bestimmte Leistungsbereiche, wie etwa „Leistungen zu psychologischen Langzeit-Therapien“[2] nach wie vor beantragt werden. Das Antrags- und Kostenerstattungsverfahren für eine Psychotherapie wird in allen Kommunen unterschiedlich gehandhabt. Häufig erfolgt eine Begutachtung durch die Gesundheitsämter. Die Dolmetscher*innenkosten werden nicht von den Krankenkassen getragen, d. h. sie müssen gesondert beim zuständigen Sozialamt beantragt werden. Bei diesem Antragsverfahren verlangen die Sozialämter von den Leistungsberechtigten die Vorlage eines Ablehnungsbescheids der zuständigen Krankenversicherung. Insgesamt ist die Verwaltungspraxis sehr komplex und langwierig. Bei dieser Komplexität benötigen die Betroffenen fachliche Unterstützung in der Antragstellung. Die hohen bürokratischen Hürden für Psychotherapien und Dolmetscher*innenleistungen sind auch im neuen eGK-System gegeben.

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

a) Die gesundheitliche Situation geflüchteter Menschen

Geflüchtete sind traumatisierenden Ereignissen wie Gewalt, Folter und dem Verlust wichtiger Bezugspersonen sowie der Heimat, dem gesellschaftlichen Status und dem sozialen Umfeld ausgesetzt. Auf der Flucht, die Wochen, Monate oder gar Jahre dauern kann, erleben die Betroffenen zudem Extremsituationen wie Hunger, Durst, Kälte, Hitze, Gewalt durch Sicherheitskräfte und/oder die jeweilige Mehrheitsbevölkerung, (re)traumatisierende Erlebnisse wie Folter und mangelnde medizinische Versorgung. All diese Erfahrungen – im Herkunftsland sowie während und nach der Flucht – können zu körperlichen und psychischen Erkrankungen führen. Beispielsweise ist die Rate der Posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) bei Geflüchteten und Asylwerber*innen im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung Deutschlands um das bis zu

1 Das vollständige Dokument mit sämtlichen Quellenverweisen wird demnächst veröffentlicht (www.frsh.de)

2 Schreiben des MIB an die Kreise und kreisfreien Städte vom 29.12.2015, Zeichen: IV216-483.0222.140.

Zehnfache erhöht. Auch die Anzahl der Suizidversuche ist im Vergleich signifikant erhöht. Mit Dauer des Asylverfahrens steigt die Prävalenz für psychische Erkrankungen wie Angststörungen und Depressionen, da ein unklarer Aufenthaltsstatus als ständig wirkender Stressor bezeichnet werden kann. Unbehandelte psychische Erkrankungen und fehlende Zukunftsperspektiven können zu selbst- und fremdgefährdendem Handeln führen. So sind in Schleswig-Holstein aus psychosozialen Zentren und Kliniken Fälle bekannt, in denen es zu Selbst- und Fremdgefährdung bis hin zu Tötungsdelikten in der Familie kam.

Eine weitere Belastung für Geflüchtete, Fachkräfte und das Ehrenamt stellen rechtliche Regelungen sowie die Asylrechtsverschärfungen der letzten Jahre dar, welche die Gesundheit der Geflüchteten gefährden können (Asylpaket I, Asylpaket II, Integrationsgesetz).

b) Potentielle Auswirkungen der Rechtslage auf die Gesundheit Geflüchteter

Folgende Faktoren können die psychische Stabilität und Gesundheit negativ beeinflussen:

1) Für Geflüchtete in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts sowie nach Ablehnung des Asylantrags (sprich Geflüchtete, für die das AsylbLG gilt):

- Geflüchtete haben nur Anspruch auf eingeschränkte Krankenleistungen nach § 4 und § 6 AsylbLG, nicht auf umfassende Gesundheitsversorgung. Erkrankungen bleiben damit unbehandelt und das Risiko von selbst- und fremdgefährdendem Verhalten von Menschen mit psychiatrischen und Suchterkrankungen erhöht sich. Unbehandelte Erkrankungen und/oder Fehlbehandlungen führen zu Chronifizierungen von Erkrankungen, gesundheitlichen Folgeschäden und Folgekosten.
- Unklarheit über Kostenübernahme bei Leistungen im Gesundheitswesen kann bei fehlender Erstattung zu Konflikten und Gerichtsverfahren mit Behörden und Krankenkassen führen.
- In den Erstaufnahmeeinrichtungen gibt es keinen geregelten Tagesablauf und keine Möglichkeit, den Tagesablauf partizipativ und selbstbestimmt mitzugestalten.
- Verlängerung des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen auf bis zu sechs Monate, Erhöhung der Residenzpflicht auf sechs Monate. Während dieser Zeit keine Ausstellung einer Arbeitserlaubnis (Asylpaket I).
- Neue Möglichkeiten zur Leistungskürzung des soziokulturellen Existenzminimums und weiterer Leistungen nach § 1a AsylbLG (Asylpaket I).

2) Für Geflüchtete, die das Asylverfahren durchlaufen:

- Aushöhlung der Rechte von Geflüchteten durch Asylschnellverfahren in sogenannten besonderen Aufnahmeeinrichtungen nach § 30a AsylG.
- Mangelhafte interkulturelle Öffnung der Einrichtungen. Mitarbeiter*innen des psychosozialen Gesundheits- und Versorgungssystems sind nicht ausreichend in interkultureller, kultursensibler Arbeit geschult und/oder durch Personalmangel überlastet. Dies führt zu Behandlungs- und Betreuungssituationen, die auf die Gesundheit der Geflüchteten, aber auch der Mitarbeiter*innen negativ einwirken.
- Mangelndes Wissen über den Ablauf des Asylverfahrens und mangelndes Durchdringen der komplizierten und bedrohlich wirkenden Rechtslage.
- Das Leben ist während der gesamten Zeit in den Landesunterkünften geprägt von

Tatenlosigkeit, Unsicherheit über die rechtliche Situation und Perspektive, fehlendem Kontakt zur Mehrheitsbevölkerung sowie fehlender Beschulung der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen (nur noch Unterricht durch Wohlfahrtsverbände). Während des Aufenthalts in den Landesunterkünften bestehen zudem ein Arbeitsverbot sowie keinerlei Möglichkeiten, den Tagesablauf durch Aufnahme von Tätigkeiten, z. B. durch eigene Planung der Mahlzeiten, zu gestalten.[3]

3) Für Geflüchtete, die abgeschoben werden sollen:
- Menschen mit physischer oder psychischer Erkrankung, die an sich zur schutzbedürftigen Gruppe der Personen mit besonderen Bedürfnissen nach der EU Richtlinie 2013 zählen, dürfen abgeschoben werden (Asylpaket II).
- Abschiebung/Rückkehr in das Herkunftsland ist kein geregelter Prozess, sondern wird oft in „Nacht- und Nebelaktionen“ durchgeführt, was zu einem Klima der Unsicherheit und Unberechenbarkeit führt. Vermehrt Abschiebungen ohne Ankündigung nach § 59 Abs. 1 AufenthG (Asylpaket I).
- Perspektivlosigkeit bei Geflüchteten, die mit Aufenthaltsbeendigung rechnen müssen.

4) Für Geflüchtete mit subsidiärem Status:
- Der für zwei Jahre ausgesetzte Familiennachzug destabilisiert Menschen mit subsidiärem Status, verschlimmert ihre psychische Situation/mögliche Erkrankungen und verschlechtert die Aussichten auf eine erfolgreiche Integration (Asylpaket II).

5) Für alle Geflüchteten:
- Probleme bei Kostenübernahme für qualifizierte Dolmetscher*innen bei Psychotherapie verhindern eine psychotherapeutische Behandlung und Genesung.
- Aktuell verfügen die wenigsten Unterkünfte über Gewaltschutzkonzepte, obwohl die vorherrschenden Bedingungen (häufig isolierte Standorte, niedriger Personalschlüssel für die Betreuungsarbeit von Geflüchteten und fehlende Wohnräume nur für Frauen) gewaltfördernd wirken können und besonders Frauen und Kindern kaum Schutzmöglichkeiten bieten. Noch dazu ist das Gewaltschutzgesetz nur eingeschränkt anwendbar und die Frauen sind in den ersten Monaten nach ihrer Ankunft aufgrund der Residenzpflicht sowie Wohnsitzauflagen in ihrer Möglichkeit, der Gewalt auszuweichen, eingeschränkt (Integrationsgesetz). Verstöße gegen die Residenzpflicht können eine Einstellung des Asylverfahrens nach sich ziehen (Asylpaket II).

6) Für geflüchtete Kinder und Jugendliche
- Geflüchtete Kinder und Jugendliche sind aufgrund ihrer Vulnerabilität und Schutzbedürftigkeit in besonderem Maß von den oben angeführten Problematiken betroffen. Für sie ist die Lage beispielsweise aufgrund fehlender Beschulung, Einschränkung von Notversorgung bei akuten Schmerzen, das Risiko in den Gemeinschaftsunterkünften Gewalt und/oder sexualisierter Gewalt ausgesetzt zu sein, und eine mögliche Inhaftierung (Abschiebehaft) desolat. Diese und weitere Punkte verstoßen gegen die UN-Kinderrechtskonvention sowie gegen die Richtlinie EU 2013/33/EU, nach welcher Kindern und Jugendlichen besonderer Schutz und gegebenenfalls maßgeschneiderte Lösungen zustehen.

3 Vgl. auch Kapitel „Erstaufnahme und Asylverfahren“.

7) Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“

- 2015 wurden Albanien, Kosovo und Montenegro, als sogenannte „sichere Herkunftsstaaten“ eingestuft. 2016 wurde der Plan auch die sogenannten Maghrebstaaten Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsländer einzustufen, vorangetrieben und hat schon die erste Hürde, die Verabschiedung durch den Bundestag, genommen. Diese Vorgehensweise widerspricht dem Prinzip der Einzelfallprüfung als Kern des Asylverfahrens. Sie missachtet des weiteren gravierende Menschenrechtsverletzungen wie die Strafbarkeit für Homosexualität in allen drei Maghrebstaaten sowie die prekäre Situation von Roma und Sinti in den Balkanstaaten.

Forderungen

- Abschaffung des AsylbLG und Überführung in SGB II und SGB XII. Bei Abschaffung würden folgende Empfehlungen automatisch erfüllt werden:
  - Die Gewährleistung erforderlicher, geeigneter und angemessener Hilfen statt der Durchführung von „Feuerwehrmaßnahmen“ sollte sichergestellt werden.
  - Die Öffnung der Regeldienste der gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung sowie auch der Eingliederungshilfe für geflüchtete Menschen. Insbesondere sollten die Psychiatrien geöffnet werden. Hierfür wäre es sinnvoll, die Versorgung geflüchteter Menschen in die Psychiatrieplanung des Landes aufzunehmen.
  - Einheitliche Standards in der Verwaltung bei gesundheitlicher Versorgung wären sinnvoll. Dazu zählt eine einheitliche Handhabung der Kostengewährung bei gesundheitlichen Leistungen.
- Übernahme von Dolmetscher*innenkosten bei Psychotherapie und Facharztbehandlung als Krankenversicherungsleistung nach SGB V. Die gesetzliche Krankenversicherung sollte die Kosten für eine Sprachmittlung übernehmen, wenn eine notwendige Behandlung ohne diese nicht möglich ist. Die Sprachmittlung sollte nur von speziell qualifizierten Dolmetscher*innen durchgeführt werden.
- Interkulturelle Öffnung der Einrichtungen sowie ihrer Strukturen wie entsprechend im „Aktionsplan Integration der Landesregierung Schleswig-Holstein“ benannt; interkulturelle Öffnung durch Fortbildungen, Unterstützungen für Mitarbeiter*innen von Einrichtungen, die mit geflüchteten Menschen arbeiten.
- Empfohlen werden folgende konkrete Maßnahmen:
  - Die Schulung von Mitarbeiter*innen hinsichtlich kultursensibler Versorgung sowie medizinischer und psychosozialer Versorgung geflüchteter Menschen.
  - Der Einsatz fachkundiger Sprach- und Kulturmittler*innen und/oder Dolmetscher*innen in den Versorgungsangeboten.
  - Die Sensibilisierung von Mitarbeiter*innen für die psychosoziale Situation von Geflüchteten sowie Aufklärung über mögliche gesundheitliche Folgen der Flucht.
  - Schulungen zu kultursensitiven Screening-Instrumenten.

- Entwicklung von Standards zu adäquater Personalausstattung und -qualifizierung in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften (Stichwort: Heim TÜV). Die Alice Salomon Hochschule schlägt in ihrem Positionspapier zu sozialer Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften beispielsweise „für die fachliche Soziale Arbeit mit geflüchteten Erwachsenen ein[en] Personalschlüssel von 1:50, in der Unterstützung besonders schutzbedürftiger Personen von 1:20 sowie in der Begleitung von Kindern von 1:10 als Mindeststandard“ vor.
- Kontinuierliche Supervision und Intervision durch fachkundige und in kultursensibler Arbeit geschulte Fachkräfte.
- Fort- und Weiterbildung von Fachkräften zu interkulturellen Themen sowie zur Arbeit mit Menschen, die Folter, sexualisierter Gewalt oder sonstigen schweren und traumatisierenden Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt ausgesetzt waren.
- Eine erkennbare interkulturelle Ausrichtung der Einrichtungen durch das äußere und innere Erscheinungsbild, z. B. Informationsmaterialien in verschiedenen Sprachen, räumliche Gestaltung der Einrichtung (z. B. Rückzugsmöglichkeiten für das Gebet), Rücksichtnahme auf religiöse Vorschriften in Bezug auf die Mahlzeiten und Einbindung der Familie in den Genesungsprozess (Rücksichtnahme auf eher kollektivistische Familiensysteme).
- Erarbeitung und Umsetzung von Gewaltschutzkonzepten für Unter künfte (gegen sexualisierte Gewalt, Gewalt gegen Kinder und Angehörige anderer Religionen etc.). Diesbezüglich könnte beispielsweise auf die Arbeitshilfen/Empfehlungen des Paritätischen Gesamtverbandes sowie der LAG der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Schleswig-Holstein zurückgegriffen werden.
- Familiennachzug
  - Familiennachzug sollte sofort nach Anerkennung des subsidiären Schutzes möglich sein und eingeleitet werden.
  - Familiennachzug auch für ledige Kinder bis zum 21. Lebensjahr.
  - Familiennachzug auch für Eltern, wenn diese im Herkunftsland in einer Lebensgemeinschaft/Beistandsgemeinschaft zusammengelebt haben.
- Reguläre Asylverfahren statt Schnellverfahren.
- Gewährleistung unabhängiger Rechts- und Verfahrensberatung in möglichst allen Ankunftszentren; individuelle Verfahrensberatung als Ergänzung zur Gruppenberatung.
- Keine Abschiebung von erkrankten Menschen; falls diese Anregung nicht umgesetzt werden kann: Einstufung von posttraumatischen Belastungsstörungen sowie Depressionen als lebensbedrohliche oder schwerwiegende Erkrankung.

- Gewährleistung von Rückkehrberatung und einer geregelten Rückkehr in die Herkunftsländer statt „Nacht- und Nebelaktionen“; weiterhin Ankündigung der Termine für Abschiebungen.
- Bei der Aufenthaltsverfestigung, die von Integrationsleistungen abhängig ist, sollte es berücksichtigt werden, wenn krankheitsbedingt entsprechende Vorgaben nicht erfüllt werden, beispielsweise bei Antrag an die Härtefallkommission, bei § 25a AufenthG und § 25b AufenthG.
- Bei der Diagnose posttraumatischer Belastungsstörung mindestens sechs Monate Aufenthaltszusicherung, damit eine professionelle Behandlung der Erkrankung gewährleistet werden kann
- Verbesserung der Datenlage zu Geflüchteten mit besonderen Bedürfnissen, wie beispielsweise geflüchteten Menschen mit psychischen Erkrankungen; systematische Erhebungen zur Gruppe der besonders schutzbedürftigen Personen (Umsetzung der Richtlinie 2013/33/EU)
- Einheitliche Regelung zum Datenschutz

Bildung und Schule für alle, ab dem ersten Tag in Deutschland = Integration von Anfang an!

Zwischenbilanz

Im Flüchtlingspakt wurde vereinbart, das flächendeckend in Schleswig-Holstein etablierte System der DaZ-Zentren auch an den regionalen Berufsbildungszentren und den beruflichen Schulen aufzubauen. Durch eine Aufstockung der Mittel aus dem Landeshaushalt für diesen DaZ-Unterricht konnte die Anzahl der Kurse erweitert werden. Nach Verlauten wird zudem mit den freien Wohlfahrtsverbänden ein Sprachförderungs- und Integrationsvertrag geschlossen, auf dessen Grundlage in allen Regionen des Landes Projekte zur ergänzenden Sprachförderung am Nachmittag und in den Ferien realisiert werden. Ehrenamtliches Engagement wird dabei eingebunden.

Weiterhin problematisch ist indes die Versorgung der geflüchteten Analphabet*innen, da es qualifizierte Lehrkräfte für diesen Bereich nicht in ausreichender Anzahl gibt. Auch die Tatsache, dass die Wiederholung von Berufseingangsklassen (BEK) Flüchtlingen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, verwehrt ist, stellt ein großes Problem dar. Ob das ausbildungsvorbereitende Jahr (AVJ) für diese Gruppe eine geeignete alternative Maßnahme darstellen könnte, wird zur Zeit von zuständiger Seite nicht erwogen. Die geplante Änderung der Plausibilitätsverordnung (s. Anhörungsverfahren vom 29.06.2016), die vorsieht, dass Geflüchtete ohne formale Qualifikationsnachweise ihren erworbenen Bildungsstand glaubhaft machen können, lässt außerdem auf sich warten. Insgesamt ist in Hinblick auf den Bildungszugang junger Flüchtlinge in Schleswig-Holstein – sowohl in Bezug auf DaZ-Klassen als auch sonstigen Unterricht – eine erhebliche Diskrepanz zwischen den einzelnen Kommunen und sogar Schulen bemerkbar, ohne dass hierüber bislang verlässliche Angaben zur Verfügung stünden.

Wie von den Landesflüchtlingsräten jüngst bundesweit betont,[1] besteht auch in Schleswig-Holstein eine strukturelle Ausgrenzung geflüchteter Kinder und Jugendlicher vom Lernort Schule. Insbesondere Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen werden derzeit monatelang vom Regelschulbesuch ausgeschlossen und erhalten innerhalb der Einrichtungen, wenn überhaupt, einen Ersatzunterricht für wenige Stunden am Tag. Nach Angaben des Landesamtes für Ausländerangelegenheiten erhalten schulpflichtige Kinder und Jugendliche in mehreren Unterkünften in Schleswig-Holstein lediglich einen sogenannten „anderweitigen“ Unterricht, das heißt eine Beschulung außerhalb des Regelschulbetriebs und durch Mitarbeiter*innen der Wohlfahrtsverbände, die keine ausgebildeten Lehrkräfte sind. Dieses Vorgehen ist rechtlich höchst problematisch: Nach dem Schulgesetz wird die Schulpflicht durch Begründung eines Verhältnisses zu einer öffentlichen Schule oder zu einer Ersatzschule erfüllt. Sogenannter „anderweitiger“ Unterricht darf nur ausnahmsweise vom Bildungsministerium als Schulaufsichtsbehörde genehmigt werden und setzt nach § 21 Satz 2 des Schulgesetzes neben der Unmöglichkeit staatlicher Beschulung selbst dann

1 Vgl. die Kampagne „Schule für alle!“ (http://kampagne-schule-fuer-alle.de/).

den Einsatz dafür ausgebildeter Lehrkräfte voraus.[2] Eine Schule im Sinne des Schulrechts ist eine organisierte, auf Dauer angelegte Einrichtung, in der im Lauf der Zeit eine wechselnde Mehrzahl von Schüler*innen zur Erreichung allgemein festgelegter Erziehungs- und Bildungsziele planmäßig durch hierzu ausgebildete Lehrkräfte gemeinsam unterrichtet wird.[3] In den betreffenden Erstaufnahmeeinrichtungen kann bezüglich der Beschulung von Flüchtlingskindern und -jugendlichen jedoch weder von einer Planmäßigkeit im Sinne eines Lehrplans oder anderweitigen Beschulungskonzepts ausgegangen werden, noch werden in den Landesunterkünften entsprechend ausgebildete Lehrkräfte eingesetzt.

Regelmäßig benachteiligt werden in Schleswig-Holstein – wie bundesweit – zudem 16- bis 27-jährige Flüchtlinge, unter ihnen viele, die als unbegleitete Minderjährige eingereist sind. Für junge Flüchtlinge, die in Deutschland nicht mehr schul- bzw. berufsschulpflichtig sind, besteht keine Möglichkeit, ihren ursprünglich angetretenen Bildungsweg fortzusetzen. Aufgrund des fehlenden ersten Schulabschlusses sind Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration für sie in der Folge in aller Regel unzugänglich. Hier ist Bayern schon weiter und hat für solche Fälle immerhin die Berufsschulpflicht bis zum 21. Lebensjahr ausgedehnt.

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass in den DaZ-Klassen besonders an den beruflichen Schulen ein ausreichendes Angebot an Alphabetisierungskursen vorgehalten wird. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass besonders an den regionalen Berufsbildungszentren (RBZ) und Berufsbildungszentren (BBZ) Grundlagen der Mathematik beigebracht werden. Bei der Änderung der Plausibilitätsverordnung ist darauf zu achten, dass alle Geflüchteten unabhängig vom Herkunftsland und vom Alter diese Möglichkeit nutzen können. Bedarfsgerecht wäre, wenn es zusätzlich die Möglichkeit einer nachholenden Schulabschlussprüfung in der jeweiligen Muttersprache gäbe.

Schulpflichtige Flüchtlinge in Erstaufnahmeeinrichtungen müssen umgehend in den Regelschulbetrieb eingebunden werden. Hierzu ist auch eine Unterstützung der Schulen erforderlich, die eine Klärung der Sachlage an einzelnen Schulstandorten notwendig voraussetzt. Weiterhin besteht noch immer bzw. noch dringlicher das Problem der jungen volljährigen Flüchtlinge, die noch keinen ersten allgemeinbildenden Schulabschluss vorweisen können und die nicht mehr berufsschulpflichtig sind. Da die meisten RBZ und BBZ mit den berufsschulpflichtigen Schüler*innen völlig ausgelastet sind, gibt es selten noch freie Kapazitäten zur Beschulung junger Volljähriger. Diese Gruppe wird durch erzwungene Untätigkeit dem Bildungs- und Ausbildungsmarkt entfremdet und somit zu einer potentiellen sozialen Problemgruppe.

Einzubeziehende Akteur*innen

Landesregierung, Innenministerium, Landesjugendamt, Städte- und Landkreistag, Jugendämter, Agenturen für Arbeit und Jobcenter, Ausländerbehörden, Ministerium für Schule und Berufsbildung, Schulen, Stellen der Migrations- und Bildungsberatung

2 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.06.2002, 9 S 2441/01, Rnr. 30, zitiert nach Juris, zum inhaltsgleichen § 76 des Baden-Württembergischen Schulgesetzes.

3 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.06.2002, 9 S 2441/01, Rd. 18, zitiert nach Juris, zum inhaltsgleichen § 76 des Baden-Württembergischen Schulgesetzes.

Forderungen

- Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Regelschulplätzen für neu zugezogene schulpflichtige Kinder und Jugendliche.
- Flächendeckende Gewährleistung der Schulpflicht und des Rechts auf diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung ab dem ersten Tag, spätestens jedoch zwei Wochen nach Ankunft im Land.
- Sicherstellung des Zugangs zu Bildungsangeboten für geflüchtete Kinder und Jugendliche entsprechend ihres Lern- und Bildungsstands sowie ihrer allgemeinen Voraussetzungen.
- Anhebung der Altersgrenze zum Recht auf einen ersten allgemeinen Schulabschluss an berufsbildenden Schulen auf 27 Jahre.
- Öffnung der Bildungsförderung (BAföG und BAB) für alle jugendlichen und jungen erwachsenen Flüchtlinge.
- Gewährleistung einer ausreichende Anzahl von Alphabetisierungskursen sowie Basiskursen für Mathematik.
- Erleichterte Anerkennung von Bildungsabschlüssen, ohne dass ein Originalzeugnis vorgelegt werden muss.
- Stärkere Transparenz zur Situation von Schulen in Schleswig-Holstein sowie kommunenübergreifende Chancengleichheit für junge Geflüchtete, ggf. durch Einrichtung von Fahrdiensten.

Zugang zu Arbeit und Ausbildung und Zugang zu Förderinstrumenten für alle – keine Trennung nach Bleibeperspektiven!

Zwischenbilanz

Seit dem 6.5.2015 haben sich gesetzliche Grundlagen für den Arbeitsmarktzugang und für den Zugang zu Förderinstrumenten sowie Sprachkursen teilweise erheblich geändert. Ferner sind bundes- und landesfinanzierte Förderprogramm aufgelegt worden, die alle das Ziel haben, Asylsuchende, Geduldete oder anerkannte Flüchtlinge bei der Arbeitsaufnahme zu unterstützen. Insbesondere im Hinblick auf die Förderprogramme ist dabei eine Unübersichtlichkeit für Ratsuchende, aber auch eine Erwartungshaltung in der Gesellschaft geschaffen worden, so dass es schwer fällt, von einer durchweg positiven Entwicklung zu sprechen. Und für alle Bereiche kommt erschwerend die Trennung nach Bleibeperspektiven hinzu.

Gesetzeslage vor dem Flüchtlingspakt

Vor der Änderung des Asylbewerberleistungsgestzes zum März 2015, das den Rechtkreiswechsel für Geduldete in den Leistungsbezug nach SGB II ermöglichte, waren im November 2014 die Regelungen für den nachrangigen Arbeitsmarktzugang geändert worden. Beide Neuregelungen hatten zur Folge, dass ein früherer Arbeitsmarktzugang möglich war und dass langjährig geduldete Menschen Zugang zu den Förderinstrumenten des SGB II bekamen.

Gesetzeslage nach dem Flüchtlingspakt

Im Oktober 2015 wurde das Asylpaket I geschnürt, das unter anderem Regelungen zum Arbeitsmarktzugang, zu Förderinstrumenten und Sprachkursen enthielt. Neu eingeführt wurde, dass Asylsuchende, bei denen ein dauerhafter und rechtmäßiger Aufenthalt zu erwarten ist, ebenfalls Zugang zu regelfinanzierten Deutschsprachkursen haben. Zu dieser Personengruppe gehörten Asylsuchende aus Syrien, Iran, Irak und Eritrea, wobei der Wortlaut des Gesetzes diese Länder nicht explizit aufzählte. Mit dieser Änderung etablierte sich der Begriff der guten Bleibeperspektive.

Integrationsgesetz

Das am 6.8.2016 in Kraft getretene Integrationsgesetz hat weitere Regelungen zum Arbeitsmarktzugang und zu Förderinstrumenten geändert. Die Aussetzung der Vorrangprüfung bei dem Verfahren zur Beschäftigungserlaubnis ist nur oberflächlich betrachtet eine Erleichterung für Antragsteller*innen, Arbeitgeber*innen, Träger von Beratungseinrichtungen und Maßnahmenträger. Für die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis ist es auch nach der Gesetzesänderung notwendig, dass die Agentur für Arbeit an diesem Prozess beteiligt wird und die vergleichbaren Arbeitsbedingungen prüft. Dies ist im Hinblick auf Zahlungen von Mindest- oder Tariflohn, auf die Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften insbesondere bei Beschäftigung von Migrant*innen auch wichtig und notwendig. Aus der Praxis der Beratungsstellen, ehrenamtlich organisierter Flüchtlingshilfe und Maßnahmenträger wird allerdings berichtet, dass das Verfahren der Beschäftigungserlaubnis viel zu kompliziert sei und

vor allem viel zu lange dauere. Schwierigkeiten bereiten den Arbeitgeber*innen unter anderem das Ausfüllen der Stellenbeschreibung. Die Ausländerbehörden sind teilweise nicht erreichbar und bearbeiten Anträge für Arbeitserlaubnisse nicht zeitnah.
Viele Förderinstrumente aus dem Sozialgesetzbuch III sind durch die Änderungen des Integrationsgesetzes nun bereits nach drei bzw. 15 Monaten für anerkannte Flüchtlinge, Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und Geduldete, wenn sie nicht aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten stammen, geöffnet. Zudem gibt es Neuregelungen zum Zugang zu regelfinanzierten Sprachkursen, der sich nun ebenfalls an dem Kriterium der Bleibeperspektive orientiert.

Flüchtlingskonferenz 2015 und Umsetzung des Flüchtlingspaktes

Im Flüchtlingspakt sind einige Vereinbarungen im Handlungsfeld „Ausbildung“ für eine bessere Arbeitsmarktintegration getroffen worden. Grundsätzlich wurde zunächst ein abgestimmtes Vorgehen vereinbart. Die Wohlfahrtsverbände, der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V. und vor allem die heterogenen Beratungsnetzwerke und Projektverbünde nahmen zwar an den regelmäßig stattfindenden Sitzungen der AG teil, sie wurden aber nicht an konkreten Maßnahmenplanungen und Umsetzungen beteiligt.

Geplant und umgesetzt wurden weitere im Flüchtlingspakt genannte Vereinbarungen durch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie, durch die Regionaldirektion Nord und weitere Akteur*innen. So wurde das mobile Einsatzteam der RD Nord eingesetzt, Mitarbeiter*innen der Agenturen und Jobcenter wurden auf Grundlage von Vereinbarungen zwischen BMAS und BA geschult – hier durch die Netzwerke „Mehr Land in Sicht! - Arbeit für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein“ und „IQ“ – und ein landesfinanziertes Förderprogramm wurde aufgelegt, das zum 1.6.2016 gestartet ist. Hierbei handelt es um den begleiteten Übergang für Flüchtlinge in Arbeit und Ausbildung Schleswig-Holstein (BÜFAA.SH). BÜFAA.SH ist für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten angelegt und eine Kombination aus beruflichem Sprachtraining, Berufsorientierung, Bewerbertraining und Vermittlung zu möglichen Arbeitgeber*innen und Ausbildungsbetrieben. Zielgruppe sind Asylbewerber*innen mit guter Bleibeperspektive mit BüMA, Ankunftsnachweis oder Aufenthaltsgestattung und einem Sprachniveau von mindestens A1/A2.

Bei diesem Förderprogramm ist der Zugang nur auf Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und auf Geduldete beschränkt. Bedauerlicher Weise wurden heterogene, seit Jahren in der Beratung zum Arbeitsmarktzugang für Migrant*innen mit und ohne Fluchtmigrationshintergrund tätigen bundes-/ESF-finanzierte Netzwerke und andere Fachdienste nicht an der Konzipierung beteiligt, so dass diese besondere erworbene Expertise nicht genutzt wurde. Die Vergabe erfolgt zum Teil an Träger und Bildungseinrichtungen, die in dem Bereich der Flüchtlingshilfe bisher nicht tätig waren. Nach Verlauten sind erste Träger ausgeschieden. Nicht alle Teilnehmer*innen halten die Maßnahme durch. Involvierte Träger fordern eine zentrale Koordination des Programms ein. Ein diesbezügliches, seitens der Netzwerke an das zuständige Ministeriumgerichtetes Angebot blieb bis dato leider unbeantwortet.

Darüber hinaus gibt es weitere bundesfinanzierte Maßnahmen wie PerF, PerJuF, KAUSA und Willkommenslotsen. Auch wenn es zu begrüßen ist, dass viele bundes- und EU-geförderte Maßnahmen für Flüchtlinge geöffnet wurden, muss auch hier da-

rauf hingewiesen werden, dass sich der Zugang teilweise nach der Bleibeperspektive richtet. Hinzu kommen Unübersichtlichkeit und Doppelberatungen; ein abgestimmtes oder koordiniertes Vorgehen in Beratung und Unterstützung ist nicht gegeben. Die Beratung von Flüchtlingen zu Fragen der Arbeitsmarktintegration, Zugang zu Förderinstrumenten und sonstigen integrationsfördernden Angeboten ist daher in Schleswig-Holstein schwer überschaubar.

Trotz der oben genannten zahlreichen Gesetzesänderungen sind die Regelungen zum Recht auf Ausbildungsförderung nicht bzw. nicht im umfassenden Sinne geändert worden. Nach wie vor erhalten Gestattete keine Leistungen nach dem BAFöG bzw. erst nach fünf Jahren Voraufenthalt. Bei Aufnahme eines Studiums werden aber analog der Regelungen des SGB XII Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes eingestellt. Auch bei der Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III kann es für Gestattete mit offener oder schlechter Bleibeperspektive dazu kommen, dass diese Leistungen nicht gewährt werden, aber der Träger der Asylbewerberleistungen diese einstellt, da gemäß den Regelungen des SGB XII bei Aufnahme einer Ausbildung keine Leistungen weiter gewährt werden müssen. Selbst für anerkannte Flüchtlinge gibt es Ausnahmetatbestände im Hinblick auf die Ausbildungsförderung nach dem BAföG, so dass auch bei Bezug von Leistungen nach dem SGB II die sogenannte BAföG-Lücke eintritt und den Abbruch eines Studiums nach sich ziehen kann.

Zum Handlungsfeld „Ausbildung“ gehört auch die Problematik, dass junge Flüchtlinge ab Vollendung des 18. Lebensjahres keinen Anspruch auf einen Schulbesuch und damit keine Möglichkeit des Schulabschlusses haben. Trotzt der Verabredungen im Flüchtlingspakt sind landesgesetzliche Regelungen im Schulgesetz nicht geändert worden.[1]

Im Handlungsfeld „Arbeit“ haben sich insbesondere die Regionaldirektion Nord und der Unternehmensverband Nord verpflichtet, die Beratung und Unterstützung der Flüchtlinge auf der einen Seite durch die Agenturen und Jobcenter und der Arbeitgeber*innen auf der anderen Seite durch die Verbände zu gewährleisten. Teilweise gelingt es dort gut, wo es engagierte Mitarbeiter*innen der Agenturen oder Jobcenter gibt, die sich regional gut vernetzen, die Informationen und Hilfestellungen der heterogenen Netzwerke und Beratungseinrichtungen annehmen oder Angebote zur Schulung und Fortbildung wahrnehmen. Teilweise gelingt dies aber auch nicht. Auf der Seite der Betriebe sind es einzelne Unternehmen und Arbeitgeber*innen, die sich im Einzelfall besonders engagieren.

Nicht im Handlungsfeld „Arbeit“ oder „Ausbildung“ erwähnt, aber für diese Bereiche notwendig sind Sprachkenntnisse. Der Zugang zu regelfinanzierten Sprachkursen ist nicht flächendeckend, nicht ausreichend und nicht für alle Flüchtlinge möglich. Anerkannte Flüchtlinge haben einen Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen und Kursen nach der DeuFöVO, die aber nicht in genügendem Umfang vorgehalten werden. Dadurch entstehen Wartezeiten. Seit den entsprechenden Gesetzesänderungen ist der Zugang zu den Integrationskursen nunmehr auch für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive möglich, wenn genügend Kapazitäten vorhanden sind. Diese sind nicht vorhanden. Außerdem sind diejenigen von der Teilnahme ausgeschlossen, die keine

1 S. auch Kapitel „Zugang zu Schule, Bildung und Sprachförderung“.

gute Bleibeperspektive haben, sowie solche Personen, die eine offene Bleibeperspektive haben und eine Duldung besitzen. Hier findet einen Selektion statt, die im Hinblick auf den (nachrangigen) Arbeitsmarktzugang von Gestatteten mit offener oder schlechter Bleibeperspektive und Geduldeten nicht nachvollziehbar ist. Ausreichende Sprachkenntnisse sind für die Aufnahme einer Beschäftigung auch im Niedriglohn- und Helferbereich notwendig. Daher kann der Ausschluss dieser Personen aus Sprachangeboten nicht als konsequent bezeichnet werden.

Als Zwischenbilanz kann zunächst festgehalten werden, dass durch Gesetzesänderungen, die sicherlich auch auf Initiative des Landes Schleswig-Holstein zustanden gekommen sind, viele Erleichterungen beim Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt erreicht worden sind. Dennoch sind nach wie vor Hürden vorhanden und können nicht alle Flüchtlinge daran partizipieren und davon profitieren: Zu kritisieren sind die Trennung nach Bleibeperspektive, das Fehlen von Möglichkeiten, Schulabschlüsse zu erreichen, der beschränkte Zugang zu Sprachkursen sowie Förderlücken bei Ausbildung und Studium.

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

a) Bildung

Für junge Flüchtlinge, die im Herkunftsland keine Schule besuchen oder einen Abschluss erwerben konnten, bestehen besondere Hürden bei der Aufnahme von Schulbildung nach Ende der gesetzlichen Schulpflicht. Die Altersgrenze zur Schulpflicht an berufsbildenden Schulen sollte auf 27 Jahre heraufgesetzt werden. Junge Flüchtlinge benötigen außerdem nicht allein DaZ-, sondern auch Brückenangebote zu anderen Fachthemen: insbesondere Mathematik. Daher ist eine Finanzierung eines die DaZ-Kurse flankierenden Angebots an Mathematikunterricht notwendig. Regelungen zur Schulpflicht sind über die zuständigen Ministerien und den Landtag zu ändern.

Auch die Finanzierung von Maßnahmen, die Schulabschlüsse in weiteren Einrichtungen ermöglichen, durch Jobcenter könnte bis zur gesetzlichen Regelung im Schulgesetz eine Handlungsoption sein. Hierfür müssen Träger der Leistungen des SGB II und AsylbLG mit eingebunden werden. Die zuständigen Ministerien und kommunalen Träger dieser Leistungen können hier im Wege der Handlungsanweisungen und der Erlassregelungen bessere Rahmenbedingungen schaffen.

b) Ausbildung und Arbeit

Zahlreiche Änderungen in Aufenthaltsrecht, Beschäftigungsverordnung, AsylbLG etc. haben zu einer formalen Verbesserung des Zugangs zu Arbeit und Ausbildung für Flüchtlinge auch schon in einem frühen Stadium ihres Aufenthalts geführt. Nun ist es dringend erforderlich, zum einen die für die Arbeitsmarktintegration zuständigen Regeldienste bei der Umsetzung der veränderten oder umfangreicheren Aufgaben zu unterstützen sowie Lücken im Zusammenwirken der unterschiedlichen Gesetzesänderungen zu identifizieren und zu schließen. Zum anderen ist es notwendig, auch die Flüchtlinge, die keinen Arbeitsmarktzugang haben oder denen der Zugang zu den Förderinstrumenten des SGB III wegen der vermeintlich schlechten Bleibeperspektive verwehrt wird, zu unterstützen. Dafür ist eine Beratung und Unterstützung der Flüchtlinge, gleichermaßen aber auch der Arbeitsmarktakteur*innen durch ein professionelles heterogenes Netzwerk von Projekten, die sämtlich von langjährig in die-

sem Bereich tätigen Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Bildungseinrichtungen getragen werden, notwendig.

Das Netzwerk „Mehr Land in Sicht! – Arbeit für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein“ (Mehr LiS), das im Rahmen eines bundes- und EU-geförderten Programms tätig ist, bietet professionelle, umfassende Angebote an. „Mehr Land in Sicht!“ steht den Verwaltungen und den Partner*innen des Flüchtlingspaktes mit seiner Expertise für eine Weiterentwicklung und den Ausbau der Angebote im Kontext des Arbeitsmarktzugangs stets zur Verfügung. In der laufenden Förderphase des Projekts und nach einem möglichen Auslaufen der Förderung im Juni 2019 könnte ein landesfinanziertes Programm die Angebote des Netzwerks “Mehr Land in Sicht!“ ergänzen und Bereiche in Schleswig-Holstein abdecken, in denen zur Zeit keine Beratungsstrukturen vorhanden sind. Im Hinblick auf die Bleibeperspektive ist es wichtig, dass die Mitarbeiter*innen der Agenturen, die für die Fördermaßnahmen für Gestattete zuständig sind, Unterstützung benötigen. Auch diejenigen mit einer offenen Bleibeperspektive im Sinne des Aufenthaltsrechts können Ansprüche auf Förderung haben.

c) Förderung nach BAföG und BAB

Vielfach ist es in der jüngsten Vergangenheit dazu gekommen, dass die Leistungen sowohl nach dem AsylbLG als auch nach dem SGB II eingestellt wurden, so dass die Betroffenen teilweise die Ausbildung abrechnen mussten, weil der Lebensunterhalt nicht gesichert werden konnte. Die Träger der Leistungen nach dem AsylbLG müssen bei Aufnahmen eines Studiums oder einer Ausbildung auch nach dem 15. Monat des Aufenthalts die Leistungen weiter gewähren, solange kein Anspruch auf die Ausbildungsförderungen nach dem BAföG und auf BAB bestehen. Dies gilt auch für Leistungen nach dem SGB II. Das Ministerium für Arbeit und Wirtschaft in Schleswig-Holstein muss hier Regelungen schaffen und Vereinbarungen mit den Jobcentern und der Regionaldirektion treffen, damit die Träger dieser Leistungen diese weiter gewähren, auch wenn eine Ausbildung oder ein Studium begonnen oder fortgesetzt wird. Hier besteht Handlungsbedarf insofern, als die zuständigen Ministerien auf dem Erlassweg auf die Leistungsgewährung einwirken sollten.

d) Sprache

Für Flüchtlinge ist der Erwerb der deutschen Sprache ein zentrales Anliegen. Ein zügiger Einstieg in den Spracherwerb liegt auch im Interesse von Ehrenamtlichen, Schulen, Behörden und sonstigen Akteur*innen. Nicht zuletzt können die deutlichen Beschleunigungen und Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt in der Praxis nur für Personen greifen, die über ausreichende Deutschkenntnisse für die angestrebte Tätigkeit verfügen. Die seit Ende 2013 aus Landesförderung finanzierten, an den Volkshochschulen durchgeführten „STAFF-Kurse“ sind keine qualifizierten Sprachförderungsangebote. Die Kurse können allenfalls eine sozialräumliche Erstorientierung und überdies ein paar erste Vokabeln vermitteln. Anstatt diese STAFF-Kurse weiterhin zu finanzieren, sollte das Land Sprachkursangebote fördern, die auf Basis von ca. 400 Unterrichtsstunden flächendeckend angeboten für Flüchtlinge eine Brücke in die IK-Kurse schlagen können.

Der Bund muss die IK-Kurse regelmäßig für alle Flüchtlinge – unabhängig von der Bleibeperspektive – öffnen. Es ist sehr zu begrüßen, dass das Landesinnenministerium ergänzend zur Sprachförderung des Bundes Sprachangebote konzipiert, die im

September 2016 in Kraft getreten sind. Weiterhin positiv zu vermerken sind die Inhalte der neuen Sprachrichtlinie des Landes, die ein zielgruppenspezifisches Modulformat (Alphabetisierung, geschlechtsspezifische Kurse etc.) vermitteln möchte. Das Projekt befindet sich derzeit noch im Aufbau.

Einzubeziehende Akteur*innen

Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie, Ministerium für Schule und Berufsbildung, Regionaldirektion Nord und Agenturen für Arbeit, Verbände der kommunalen Leistungsträger, Jobcenter

Forderungen

- Keine Trennung nach Bleibeperspektive.
- Zugang zu Arbeit für alle, auch für Asylsuchende und Geduldete aus sicheren Herkunftsländern.
- Zugang zu allen Förderinstrumenten des SGB III für alle.
- Zugang zu Leistungen nach dem BAföG für alle und ab dem dritten Monat des Aufenthalts.
- Förderung durch Weitergewährung von Leistungen nach dem AsylbLG und SGB XII analog.
- Recht auf Schule und einen Schulabschluss nach den Wünschen und Fähigkeiten der Betroffenen.

Fortschrittliche und innovative Ideen konsequent umsetzen!

Zwischenbilanz

Die unterzeichnenden Parteien des Flüchtlingspaktes haben in den beiden Handlungsfeldern „Ausbildung“ und „Arbeit“ eine Reihe von Maßnahmen angekündigt, die aus unserer Sicht einen innovativen und vorbildlichen Charakter haben. Ihre Umsetzung weist jedoch deutliche Schwächen und Mängel auf. Ein Beispiel ist das Vorhaben der Landesregierung, ein strukturiertes „Rundum-Paket“ mit Informationen, Leitfäden und Ansprechpartner*innen sowie konkreten Arbeitshilfen auf dem Landesportal der Regierung zu erstellen. Dies wurde zwar umgesetzt, jedoch in wenig zielführender Weise: Die Informationen sind nur auf deutsch und schlecht auffindbar. Asylsuchende und Flüchtlinge, die der deutschen Sprache nicht oder wenig mächtig sind, haben Mühe, Informationen zu bestimmten Begriffen (Anerkennung von Abschlüssen, Arbeitsmarktzugang etc.) zu finden.

a) Ausbildung: Chancengleichheit in der beruflichen Bildung?

Das Handlungsfeld „Ausbildung“ des Flüchtlingspakts ist zu recht mit dem Motto „Berufliche Bildung schafft Chancengleichheit“ überschrieben. Auch für das Handlungsfeld „Arbeit“ ist das Motto „schnelle Arbeitsmarktintegration“ angebracht. Die durch den Flüchtlingspakt beschriebenen Probleme und Herausforderungen sind allseits bekannt:

„Für viele Jugendliche mit Migrationshintergrund ist der Übergang in eine berufliche Ausbildung […] noch immer mit vielfältigen Schwierigkeiten verbunden. Die Ausbildungsanfängerquote der ausländischen Jugendlichen ist nur etwa halb so hoch wie die deutscher Jugendlicher.“[1]

Wenngleich die Autor*innen des Flüchtlingspakts nicht auf die Gründe der Schwierigkeiten – oder besser der Benachteiligungen – eingehen, sondern lediglich darauf verweisen, dass Zuwanderung zumindest längerfristig den drohenden Fachkräftemangel abschwächen könne, so ist der vorgeschlagene Weg, Asylsuchenden und Flüchtlingen mit und ohne verfestigtem Aufenthalt, die noch nicht über eine anerkannte abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, den Weg in eine berufliche Ausbildung und die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit zu erleichtern,[2] sehr zu begrüßen. Viele Flüchtlinge verfügen jedoch über keinen Schulabschluss, um eine Ausbildung aufnehmen zu können. Hier sollten Brückenmaßnahmen mit integrierten Sprachangeboten geschaffen werden.

Die konkreten Verpflichtungen, Ankündigungen und Maßnahmen, die im Rahmen des Flüchtlingspakts im Handlungsfeld „Ausbildung“ zur Verbesserung der Situation von

1 Vgl. Fußnote 1 zum Flüchtlingspakt im Vorwort (Seite 4).

2 Ebd.

Jugendlichen mit Migrationshintergrund und Flüchtlingen angekündigt wurden, werden ausdrücklich begrüßt. Zu begrüßen ist auch die Feststellung, dass sich die „unterzeichnenden Partner[3] in der gemeinsamen Verantwortung sehen“.[4]

Es folgen unsere Anmerkungen zu zentralen Selbstverpflichtungen des Flüchtlingspakts:

- „Um die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung zu erleichtern, werden die Industrie- Handelskammer und die Handwerkskammern sich dafür einsetzen, dass jungen Flüchtlingen und Asylsuchenden ohne berufliche Ausbildung Praktikumsplätze zur Berufsorientierung und Ausbildungsplätze mit anschließender Beschäftigung angeboten werden. Voraussetzung dafür sind gute deutsche Sprachkenntnisse und ein gesicherter Aufenthaltsstatus.“[5] Den gesicherten Aufenthalt zur Voraussetzung für Maßnahmen zu machen, entspricht nicht dem Ansatz des Flüchtlingspakts „Integration für alle“. Außerdem ist statistisch erwiesen, dass viele Personen ohne sicheren Aufenthalt auch längerfristig in Deutschland bleiben. Eine abgeschlossene Ausbildung in Deutschland kann ein beiderseitiger Gewinn sein: Zum einen als Alternative zu langen Zeiten der erzwungenen Untätigkeit und zur sinnvollen Nutzung der damit verbundenen Kosten, zum anderen kann die Ausbildung auch für den Aufbau im Heimatlandes genutzt werden, so dass vermeintlich „wirtschaftliche“ Fluchtgründe verringert werden.
- Die Landesregierung hat angekündigt, Maßnahmen zu ergreifen, um die aufenthaltsrechtlichen Bedingungen mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration zu verbessern. Das Ziel ist eine Regelung, „welche die Dauer der Duldung bzw. Aufenthaltserlaubnis an die Dauer der Ausbildung anpasst und nach erfolgtem Abschluss eine anschließende befristete Beschäftigung (2 Jahre) ermöglicht.“ Um dies zu erreichen, kündigte die Landesregierung an, „entsprechende Gesetzesinitiativen auf der Bundesebene [zu] unterstützen und, soweit erforderlich, eigene Initiativen [zu] ergreifen sowie parallel dazu einen Vorgrifferlass für eine am Ziel der Bundesinitiativen orientierte Verwaltungspraxis der Zuwanderungsbehörden [zu] prüfen.“[6] Wir hoffen sehr, dass die Landesregierung im Fall einer erfolglosen Initiative auf Bundesebene dieses Ziel im Land weiterverfolgt und durch einen Vorgrifferlass umsetzt. Dies sollte auch vor dem Hintergrund des Ziels der Fachkräftegewinnung für das Land verstanden werden.

b) Berufliche Qualifikation als Teil der Integrationsstrategie: frühzeitige Beratung, Klärung der beruflichen Qualifikation, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, Anpassungsqualifizierungen

- „Zu einer erfolgreichen Integrationsstrategie gehört eine frühzeitige Beratung und Klärung der beruflichen Qualifikation sowie beruflicher Perspektiven. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Die rechtlichen Grundlagen sind durch die Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder geschaffen.“[7] Für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen reicht nicht allein die Herstellung rechtlicher Grundlagen (s. u.). Die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes in Schleswig-Holstein verläuft schleppend. Außerdem

3 Vgl. ebd., S. 40.
4 Ebd., S. 36.
5 Ebd., S. 38.
6 Ebd.
7 Ebd., S. 39.

fehlen immer noch passgenaue Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes, z. B. Maßnahmen zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung für ausländische Zahnärzt*innen. Die qualifizierten Zahnärzt*innen werden in der Beratung an andere Bundesländer verwiesen.

- „Das Bundes- und ESF-geförderte IQ Netzwerk Schleswig-Holstein ‚Integration durch Qualifikation' unter der Koordinierung des Flüchtlingsrats Schleswig-Holstein e. V. und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Schleswig-Holstein hat dafür mit seinen landesweit eingerichteten Beratungsstellen die zentrale Aufgabe, Flüchtlinge und Asylsuchende zu beraten."[8] Um Flüchtlinge und andere Migrant*innen mit ausländischem Abschluss effektiv und zielführend zu beraten, sollten die bestehenden zeitlich befristeten Projekte in einer längerfristigen Perspektive etabliert und die erworbenen Erfahrungen und Expertisen für ein dauerhaftes Angebot genutzt werden.
- „Die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern als zuständige Stellen für den größten Teil der staatlich anerkannten Ausbildungsberufe haben hier eine besondere Verantwortung hinsichtlich Beratung, Gleichwertigkeitsprüfung und Qualifikationsanalysen der Flüchtlinge und Asylsuchenden."[9] Als Instrument der Qualifikationsanalyse für Flüchtlinge und Asylsuchende wird in anderen Bundesländern von vielen Kammern das Projekt „Prototyping"[10] erfolgreich durchgeführt. Über einen ähnlichen Ansatz in Schleswig–Holstein ist uns nichts bekannt.

Folgende weitere Anmerkungen zur Umsetzung von Verpflichtungen aus dem Flüchtlingspakt sind aus unserer Sicht wichtig:

- Die Öffnung bestehender Angebote der Beratung und Unterstützung des IQ Netzwerks Schleswig-Holstein für Flüchtlinge und Asylsuchende verläuft gut. Auch die Kooperation zwischen Koordinierungsstellen und IQ läuft gut.
- Die Zusammenarbeit und Kooperation zwischen Willkommenslots*innen von Kammern und IQ etabliert sich eher langsam.
- Für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen reicht nicht allein die Schaffung rechtlicher Grundlagen. Vielmehr sollte die Landesregierung auch die Umsetzung des Bundes- und Landesanerkennungsgesetzes stärker kontrollieren. Einigen Anerkennungsstellen fehlt es offensichtlich an Bereitschaft, die neuen Regelungen zeitnah und zielführend umzusetzen (s. hierzu den Beitrag zu Neumünster im Deutschlandfunk vom 27.9.2016 – „Syrische Ärzte scheitern an deutscher Bürokratie"[11]).
- Es fehlt nach wie vor eine Übersicht über die vorhandenen Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit und an Informationen zur Nutzung des Vermittlungsbudgets für Geflüchtete.
- Weiterhin sollten aus unserer Sicht noch deutlich mehr Qualifizierungsangebote im Kontext des Anerkennungsgesetzes gemacht werden.

c) Arbeit – Schnelle Arbeitsmarktintegration: noch ein weiter Weg

Was das Handlungsfeld „Arbeit" angeht, sehen wir bereits in der Beschreibung der wesentlichen Herausforderungen eine Schieflage: Es werden vor allem die Anforderungen an Flüchtlinge beschrieben, nicht jedoch die Anpassungsleistungen, die auch

8 Ebd.

9 Ebd.

10 Vgl. https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/qualifikationsanalyse.php.

11 http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-und-arbeit-syrische-aerzte-scheitern-an.1773.de.html?dram:article_id=366928.

Arbeitsmarktakteur*innen im Lande erbringen müssen. Außerdem sind die Zielsetzungen aus unserer Sicht zu stark auf den ökonomischen Nutzen konzentriert und lassen eine Perspektive der Chancengleichheit und des gleichberechtigten Zugangs zum Arbeitsmarkt vermissen:

- „Die berufliche Eingliederung von Flüchtlingen gelingt nur dann, wenn Schutzsuchende angemessen auf die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes vorbereitet werden. Voraussetzungen dafür sind im Wesentlichen eine stabile gesundheitliche Leistungsfähigkeit, ausreichende Sprachkenntnisse und das Vorliegen der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse.“[12]
- „Die BA plant die Installation eines neuartigen Profiling-Verfahrens in den Erstaufnahmestellen, mit dem unter Nutzung von Sprachmittlern die beruflichen Kenntnisse und Vorerfahrungen der erwerbsfähigen Schutzsuchenden erfasst und ausgewertet werden sollen. Mit Flüchtlingen, die gute Chancen zur beruflichen Eingliederung haben, soll gleich in der Erstaufnahmestelle ein erstes Gespräch geführt werden. Die Erfahrungen aus dem Modellprojekt ‚Early Intervention‘ der BA fließen in den Prozess ein. Das angedachte Verfahren soll modellhaft in den Jahren 2015 und 2016 erprobt werden. Die für die Erprobung erforderlichen zusätzlichen Vermittlungsfachkräfte wird die Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung stellen.“[13] Wir bedauern sehr, dass dieser wichtige Ansatz bislang noch nicht ernsthaft in Angriff genommen wurde. Nach unsere Information ist überhaupt nicht klar, in welcher Form und in welchem Umfang dieses Ziel in Zukunft umgesetzt wird.

Die konkreten Maßnahmen, die im Rahmen des Flüchtlingspakts vorgeschlagen wurden, bewegen sich vor diesem Hintergrund vor allem im Bereich der Optimierung und Anpassung bereits bestehender Ansätze und arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Die im Rahmen des Flüchtlingspakts unter Regie des Arbeitsministeriums eingerichtete Arbeitsgruppe „Arbeit und Ausbildung“ ist umgesetzt und alle relevanten Akteure sind beteiligt. Die Umsetzung und Optimierung der Information, Beratung und Kompetenzfeststellung durch die Agentur für Arbeit in Erstaufnahmeeinrichtungen (s. o.) ist jedoch eingestellt worden. Hier lässt sich vermuten, dass die Landesregierung auf Ergebnisse des auf Bundesebene geplanten Projekts „Testmodel – berufliche Kompetenzen erkennen“ der Bundesagentur für Arbeit zur Kompetenzfeststellung im Handwerksbereich wartet. Es ist aus unserer Sicht zu bedauern, dass das Land hier nicht weiter eigenständig tätig ist.

Den Fachkräften in den Agenturen für Arbeit mangelt es nach wie vor an Informationen über die Zuständigkeit für Geflüchtete mit unsicherem Aufenthalt. Weiterhin fehlen passgenaue Qualifizierungsmaßnahmen z. B. zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung für Zahnärzt*innen.

Zur Umsetzung derjenigen Maßnahmen, zu denen sich die Sozialpartner des Landes, DGB Bezirk Nord und Unternehmerverband Nord, im Rahmen des Flüchtlingspakts verpflichtet haben, können wir bislang nichts sagen. Aus unserer Sicht besteht für die Zukunft ein Verbesserungsbedarf hinsichtlich des Austauschs von Informationen und Erfahrungen.

12 Ebd., S. 42.

13 Ebd., S. 43.

Sprache und Anerkennung mitgebrachter beruflicher Qualifikationen

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

In den beiden Handlungsfeldern Arbeit und Ausbildung ergeben sich folgende Handlungsbedarfe:

- Die Ausrichtung im Handlungsfeld Arbeit ist zu stark auf den ökonomischen Nutzen und zu wenig auf Chancengleichheit und das Recht auf Arbeit für alle ausgerichtet. Hier ist ein Perspektivwechsel dringend nötig. Nicht alle Akteur*innen zeigen zudem das notwendig Engagement in der Erfüllung ihrer Verpflichtungen. Die Landesregierung ist daher in der Pflicht, die Umsetzung von Regelungen stärker zu forcieren.
- Sprachangebot und -förderung müssen allen Geflüchteten ungeachtet ihres Status offen sein. Schließlich muss das Land Schleswig-Holstein aktiver werden und darf sich nicht zu stark auf den Bund verlassen.

Einzubeziehende Akteur*innen

Landesregierung, Landesamt für Ausländerangelegenheiten, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Betreuungsverbände, Landesinnenministerium, Agentur für Arbeit, Jobcenter, Sozialpartner, alle Akteur*innen, die den Flüchtlingspakt unterzeichnet haben

Forderungen

- Im Bereich Ausbildung und Arbeit darf es keinen Unterschied zwischen guter, wenig guter und schlechter Bleibeperspektive geben.
- Notwendig ist die Öffnung von Sprachkursen (Integrationskurs, BAMF-Sprachkurs, BüFAA etc.) für alle Geflüchtete mit und ohne Bleibeperspektive vom ersten Tag – wie es Ministerpräsident Albig angekündigt hatte.
- Es braucht deutlich mehr Sprachkursangebote (inkl. Alphabetisierung) für Menschen mit offener Bleibeperspektive.
- Notwendig sind flächendeckende Qualifizierungsmaßnahmen zur beruflichen Integration, insbesondere auch passgenaue Angebote für Personen mit einer Teil-beruflichen Anerkennung.
- Weiterhin müssen spezielle Orientierungskurse für nicht mehr schulpflichtige Personen im Asylverfahren entwickelt und angeboten werden.
- Wir fordern eine zügige Umsetzung von Kompetenzfeststellung bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen wie im Flüchtlingspakt vorgesehen.
- Schließlich fordern wie die Abschaffung der Auflage „Beschäftigung mit Erlaubnis der Ausländerbehörde“ im Zusammenhang mit Praktika und die Finanzierung einer Haftpflichtversicherung für die Zeit des Praktikums.

Allen jungen Menschen die gleiche Chance geben – junge Geflüchtete ihren Weg in eine gute Zukunft gehen lassen!

Zwischenbilanz

a) Aufnahme

Seit November 2015 ist das „Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“ in Kraft. Bis dahin war das Jugendamt für die Inobhutnahme zuständig, in dessen Bereich sich der unbegleitete minderjährige Flüchtling tatsächlich aufhielt. Um die Entstehung von zu großen regionalen und lokalen Disparitäten bei den Fallzuständigkeiten zu vermeiden, werden die UMF seit Ende 2015 von den Jugendämtern zunächst nur vorläufig in Obhut genommen, dem Landesjugendamt gemeldet und ggf. dann vom Bundesverwaltungsamt nach dem „Königsteiner Schlüssel“ auf alle Länder verteilt. Mit Inkrafttreten der Änderung des Jugendförderungsgesetzes im September 2016 ist die Landesregierung ihrer Verpflichtung nachgekommen, das Verfahren der Verteilung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher für Schleswig-Holstein im Sinne der §§ 42ff. SGB VIII auch für Schleswig-Holstein gesetzlich zu regeln, indem das Jugendförderungsgesetz im Wesentlichen durch § 36a (Regelung des Verteilungsverfahrens) und § 36b (Möglichkeit der Abänderung der örtlichen Zuständigkeit eines Jugendamtes für die vorläufige Inobhutnahme durch das Landesjugendamt) ergänzt werden soll.

Bis Mai 2016 gehörte Schleswig-Holstein zu den sieben Bundesländern, die durch starken Zuzug von UMF ihre Aufnahmequote überschritten. Deshalb konnte das Land ab November 2015 an andere Bundesländer (hauptsächlich Niedersachsen) abgeben. Seit Mai hat sich das geändert: Schleswig-Holstein liegt z. B. im September 2016 mit der Aufnahmequote von 2.109 UMF unter seiner Sollzuständigkeit von 2.168 UMF. Das ist aus der Sicht der Autor*innen dieses Grünbuchs auch gut so, da die Verteilung der Jugendlichen aus der vorläufigen Inobhutnahme heraus in andere Bundesländer nicht immer problemlos verlief. Die Verteilung der UMF innerhalb Schleswig-Holsteins ist zahlenmäßig noch immer relativ unausgewogen: Die Jugendamtsbereiche

Neumünster (Soll 57 UMF / Ist 331UMF)
Kiel (Soll 181 UMF/ Ist 281 UMF)
Flensburg (Soll 63 UMF / Ist 130 UMF)
Pinneberg (Soll 226 UMF/ Ist 231 UMF)

liegen weiterhin mit hohen Zahlen für UMF in Jugendhilfe über ihrer Sollzuständigkeit. Die Stadt Lübeck hat ihr Soll mit 159 UMF zu 160 ausgeglichen. Die anderen Jugendamtsbereiche liegen z. T. weit unterhalb ihrer Sollzuständigkeit. Da sie aber oft auch nicht die Infrastruktur bieten, die den besonderen Bedarfen der jungen Flüchtlinge entsprechen, sollten die UMF besser dort bleiben, wo inzwischen vorhandene Strukturen und Kapazitäten ausgebaut worden sind.

Grundsätzlich ist zu bemängeln, dass die Aufnahmephase für die vielen hochmotivierten und leistungsbereiten jungen Flüchtlinge deutlich zu lange dauert:

• Bei einigen Ausländerbehörden dauert schon die Registrierung sehr lange, es

kommt vor, dass Jugendliche mehr als sechs Monate auf ein Ausweispapier warten müssen. Dies kann sich für den betroffenen Minderjährigen negativ auf die vier Jahre Wartezeit für die zu erteilende Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG auswirken.

- Die vorläufige Inobhutnahme dauert oft länger als gesetzlich vorgesehen. Es wird keine Regelung der gesetzlichen Vertretung der/des Minderjährigen beantragt, was weder dem § 42 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII noch der EU-Aufnahmerichtlinie Art. 24 Abs. 1 entspricht. Beide Verordnungen sehen vor, dass für die Minderjährige bzw. den Minderjährigen unverzüglich ein geeigneter gesetzlicher Vertreter bestellt wird, damit ein lückenloser effektiver Rechtsschutz von Beginn der Inobhutnahme an gewährleistet ist.
- Viele Jugendliche haben während des Verteilverfahrens nur einen unzureichenden bzw. keinen Bildungszugang und hängen auch hier in einer Wartesituation fest.
- Die familiengerichtlichen Vormundschaftsverfahren werden erst von den Zuweisungsjugendämtern beantragt und dauern durchschnittlich etwa sechs bis acht Wochen, manchmal aber auch drei bis vier Monate.
- Da Minderjährige selbst keinen Asylantrag stellen können, vergehen oft Monate, bis der Vormund den Asylantrag für sein Mündel stellt. Dabei wird einem auf den Einzelfall bezogenen aufenthaltsrechtlichen Clearingverfahren nicht immer genügend Bedeutung zugemessen.
- Hinzu kommt die lange Wartezeit auf einen Termin zur Anhörung beim BAMF. Viele UMF sind im Herbst letzten Jahres eingereist und haben bis heute keinen Termin erhalten. Aus pädagogischer Sicht ist es hingegen anzustreben, dass die jungen Flüchtlinge möglichst frühzeitig Gewissheit über ihre Aufenthaltsperspektive in Deutschland erhalten, um sich stabilisieren und an den Integrationsmaßnahmen teilnehmen zu können.
- Aber auch zwischen Ankunft des jungen Flüchtlings und Beginn einer Anschlusshilfe gemäß SGB VIII vergeht in dem aufnehmenden Jugendamtsbereich manchmal über ein halbes Jahr.

Während in den Wochen und Monaten der Aufnahmephase für die Zukunft der Jugendlichen bereits wichtige Entscheidungen getroffen werden (Alterseinschätzung, die Entscheidung über eine mögliche Verteilung bzw. die Zuweisung an ein anderes Jugendamt für die reguläre Inobhutnahme, ggf. Stellung des Asylantrages im Rahmen einer Familienzusammenführung nach der Dublin-III-Verordnung, Familiennachzug usw.), fühlen sich die jungen Flüchtlinge vielfach nicht gut informiert und an den Prozessen nicht beteiligt. Sowohl § 8 SGB VIII als auch Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention sehen vor, dass Kinder und Jugendliche angemessen und ihrem Alter und ihrer Reife entsprechend gehört werden und dass ihre Meinung in Gerichts- und Verwaltungsverfahren Berücksichtigung findet. Für geflüchtete Jugendliche werden während der Aufnahmephase in der Regel Amtsvormundschaften eingerichtet. Öfters beklagen Jugendliche, dass sie zu wenig oder gar keinen persönlichen Kontakt zur/zum rechtlichen Vertreter*in ihrer Interessen haben.

b) Zugang zu Bildung und Ausbildung[1]

Grundsätzlich spricht nichts dagegen, dass Kommunen in Schleswig-Holstein (Kreise und kreisfreie Städte) gleichmäßig Verantwortung für die Aufnahme von UMF übernehmen müssen, um Städte wie z. B. Kiel und Neumünster zu entlasten. Ein Blick auf die Bildungs- und Ausbildungssituation in Schleswig-Holstein zeigt aber, dass

1 S. auch Kapitel „Zugang zu Schule, Bildung und Sprachförderung“.

es landesweit eine sehr unterschiedliche Qualität und Ausstattung der diesbezüglichen Infrastruktur gibt. Die Erfahrungen des lifeline-Vormundschaftsvereins mit dem Zuweisungsverfahren seit Anfang des Jahrs 2016 belegen, dass UMF, die bestimmten überwiegend ländlich geprägten Jugendamtsbereichen zugewiesen worden sind, oft keinen umfassenden Zugang zu Sprachkursen, DaZ-Klassen, Alphabetisierungskursen oder auch regulärem Schulbesuch erhalten haben, da es die bedarfsgerechten Angebote nicht gab. Dies ist besonders problematisch für Jugendliche ab 16 Jahren, für die keine Vollzeitschulpflicht mehr besteht. Sie werden an die Berufsschulen weitergeleitet, die zum Teil keine bedarfsgerechten Angebote machen können. Die jungen Menschen verlieren dadurch Zeit, die sie nicht haben, denn Bildungsangebote für über 18-jährige Flüchtlinge, die gar nicht mehr schulpflichtig sind, fehlen fast überall weitestgehend oder sind vom Herkunftsland und Aufenthaltsstatus abhängig zugänglich.

c) Jugendhilfe

Seit der Neuregelung des § 42 SGB VIII im Jahr 2005 fand nach und nach eine Gleichstellung der UMF gegenüber Kindern und Jugendlichen statt, die in Deutschland im Rahmen des SGB VIII Jugendhilfeleistungen erhalten. Seitdem hat die Jugendhilfe für sie durch flexible und passgenaue Hilfen die Stabilisierung und den Schutz vor Ausbeutung und Missbrauch sicher zu stellen sowie die Selbstständigkeit der jungen Menschen und ihre Teilhabe an der Gesellschaft zu fördern. Die unbegleitete Einreise und die Fluchterfahrungen begründen für UMF seit 2005 einen individuell abgeklärten Hilfebedarf. Seit einiger Zeit gibt es jedoch Forderungen der Bundesländer Saarland, Sachsen, Hessen und Bayern, die befürchten lassen, dass ausländischen Kindern und Jugendlichen als „besonderer Gruppe“ dieser Anspruch aus Kostengründen womöglich wieder genommen wird. Der Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e. V. (BumF) rechnet schon im Oktober 2016 mit dem ersten Gesetzentwurf, der dieser Gruppe von Kindern und Jugendlichen pauschal

- den Anspruch auf individualisierte Einzelfallhilfe wieder nehmen
- eine neue Hilfeform mit geringer pädagogischer Betreuungsintensität einführen
- und die Hilfe für junge volljährige Flüchtlinge erheblich einschränken soll.

Die Befürworter dieser Standardabsenkungen der Jugendhilfe für UMF begründen diese mit einer angeblich höheren Selbständigkeit geflüchteter Kinder und Jugendlicher. Dieses Argument entbehrt jeglicher empirischer Grundlage.

Ganz im Gegenteil bestehen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in der Regel besonders hohe Unterstützungsbedarfe, die sich aus Gewalt und Fluchterfahrungen, Traumatisierung und dem Erfordernis, in einer fremden Gesellschaft an- und weiter zu kommen, ergeben und oft erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt als der unmittelbaren Ankunftssituation zutage treten. Die aufgrund der Lebensumstände im Heimatland oder während der Flucht erworbenen notwendigen Überlebensstrategien entsprechen meistens nicht dem tatsächlichen Entwicklungsstand der Jugendlichen. Auch die viel beobachtete soziale Kompetenz und ausgeprägte Leistungsbereitschaft der jungen Flüchtlinge ist häufig ein Anzeichen für die persönlich tief empfundene und durch die Herkunftsfamilie vermittelte „Überlebensschuld“, die ernsthafte psychosoziale Folgen haben kann. Jugendliche, deren bisheriges Leben von Schutzlosigkeit, Gewalt, Ausbeutung und permanenter Bedrohung geprägt wurde, brauchen nicht

weniger, sondern mehr Unterstützung, um sich zu stabilisieren und eine positive Lebensperspektive entwickeln zu können.

Zur Einschränkung der Hilfe für junge volljährige Flüchtlinge: Wenn die mit 16/17 Jahren eingereisten unbegleiteten Flüchtlinge nach langem Warten in der Aufnahmephase zu jungen Volljährigen geworden sind, müssen sie in der Regel die Jugendhilfeeinrichtungen verlassen und finden sich in den Gemeinschaftsunterkünften für erwachsene Flüchtlinge wieder. Wenn sie Glück haben, können sie noch drei Monate lang eine niederschwellige ambulante Betreuung in Anspruch nehmen, sind aber spätestens danach völlig auf sich allein gestellt. Die regelhafte Beendigung von Jugendhilfe mit dem 18. Lebensjahr ohne Berücksichtigung des individuellen Bedarfs ist geeignet, die Ergebnisse von Hilfeprozessen zunichte zu machen. Es besteht das Risiko, dass es einer erheblichen Anzahl dieser jungen Menschen ohne Unterstützung nicht gelingen wird, einen Weg zur Integration in das Berufs- und gesellschaftliche Leben zu finden. Wer in gut betreuten Wohngruppen statt in großen Unterkünften mit geringer Betreuung lebt, hat deutlich bessere Chancen auf einen erfolgreichen Bildungsverlauf, auf gesellschaftliche Teilhabe und Integration.

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

a) Aufnahme

Mit der Änderung des Jugendförderungsgesetzes sollte nicht nur das Verteilverfahren geregelt werden, sondern sollten auch landesweit einheitliche, der Sicherung des Kindeswohls angemessene Standards für das Clearing und die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMF festgelegt werden, so dass den davon Betroffenen durch die Verteilung von einem Jugendamtsbereich in den anderen keine Nachteile entstehen. Alle beteiligten Behörden und Institutionen müssen mit entsprechenden personellen Kapazitäten laufend intensiv und transparent daran arbeiten, das Aufnahmeverfahren für UMF schneller und effektiver ablaufen zu lassen. Alle Verfahren müssen diesbezüglich immer wieder auf den Prüfstand gebracht und evaluiert werden.

b) Zugang zu Bildung und Ausbildung

Es muss dafür gesorgt werden, dass junge Flüchtlinge in den Jugendamtsbereichen, denen sie zugewiesen werden, bedarfsgerechten Zugang zu Schule und Ausbildung (Sprachkurse, DaZ-Klassen, Alphabetisierungskurse, regulärer Schulbesuch) erhalten. In diesem Sinn muss es auch eine gesetzlich festgelegte Option für den weiteren Schulbesuch bis 27 Jahre zum Erwerb eines qualifizierten Schulabschlusses geben. Ehrenamtliche BildungspatI*innen sollten geworben, unterstützt und qualifiziert werden.

c) Jugendhilfe

Im Rahmen einer Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder wurde im April 2016 beschlossen, zu prüfen, „wie dem Umstand der spezifischen Bedarfe Rechnung getragen und die Steuerungsmöglichkeiten mit Blick auf die Kostenentwicklung und die Ausgestaltung durch die Länder verbessert werden können“. Der BumF befürchtet, dass mit dem Gesetzentwurf zur Reform des SGB VIII im Oktober die rechtliche Grundlage für eine Standardabsenkung in der Jugendhilfe für die Gruppe der UMF geschaffen werden soll. „Allen jungen Menschen die gleiche Chance geben!“: Die schleswig-holsteinische Landesregierung muss diesem Motto für das Handlungsfeld „Unbegleitete minderjährige

Flüchtlinge“ im Flüchtlingspakt vom 6.5.2015 gerecht werden und hier ihren Einfluss auf Bundes- und Landesebene nachdrücklich geltend machen, um einer solchen pauschalen Standardabsenkung in der Jugendhilfe für UMF nachhaltig entgegenzuwirken. Unter dem Gesichtspunkt, begonnene Ausbildungs- und Integrationsprozesse nachhaltig erfolgreich zu verstetigen und nicht abbrechen zu lassen, ist es unerlässlich, dass auch Hilfen für junge Volljährige entsprechend des konkreten Unterstützungsbedarfs zur Verfügung gestellt werden. Bekannt gewordene Bestrebungen, Kosten für diese Hilfe nicht zu refinanzieren, sondern den Kommunen aufzubürden und auf diese Weise der Anzahl nach zu reduzieren, sind abzulehnen.

Einzubeziehende Akteur*innen

Landesregierung, Innenministerium, Sozialministerium, Landesjugendamt, Städte- und Landkreistag, Jugendämter auf der Ebene der Amtsvormünder, allgemeinen soziale Dienste, Ausländerbehörden, Familiengerichte, BAMF, Bildungsministerium, Schulen, Unternehmensverbände

Forderungen

a) Aufnahme

- Durch die Quotenverteilung dürfen den betroffenen UMF keine Nachteile entstehen. Dafür müssen endlich landesweit einheitliche, der Sicherung des Kindeswohls angemessene Standards für das Clearing und die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMF festgelegt werden. Die lange passive Aufnahmephase der Unsicherheit und des „Warten-Müssens“ muss für die jungen Flüchtlinge zu einer aktiven Phase des Ankommens umgestaltet werden. Die Beteiligung und umfassende Information der Minderjährigen über ihre Situation und alle Verfahren, denen sie sich unterziehen müssen, muss sichergestellt werden. Hierzu ist die zeitnahe Einsetzung einer rechtlichen Vertretung eine dringend notwendige Voraussetzung. Zwischen allen beteiligten Behörden, Ämtern, Einrichtungen und Einzelpersonen muss ein transparenter und funktionierender Informationsfluss gesichert werden, der die Minderjährigen in alle relevanten Entscheidungen und Fragen einbezieht.

b) Zugang zu Bildung und Ausbildung

- Für die Versorgung der jungen Flüchtlinge mit Unterricht in bedarfsgerechter Quantität und Qualität muss es landesweit einheitliche Standards geben. Dabei dürfen die Schulen und auch die ausbildenden Betriebe in ihrer jeweiligen Verantwortung für die Bildung und Ausbildung der jungen Flüchtlinge nicht allein gelassen werden.

c) Jugendhilfe

- Die Landesregierung wird schließlich aufgefordert,
  - die offensichtlich bevorstehende Reform des SGB VIII, die das Jugendhilfeprinzip der bedarfsgerechten und individuellen Unterstützung aller Kinder und Jugendlichen speziell für die Gruppe der UMF pauschal außer Kraft setzen will, auf Bundesebene abzulehnen bzw. darauf hinzuwirken, dass sie in Schleswig-Holstein nicht umgesetzt wird. Jedes Kind, jede*r Jugendliche hat das Recht, von der Jugendhilfe entsprechend ihres oder seines individuellen Bedarfs in ihrer

oder seiner besonderen Lebenssituation unterstützt und gefördert zu werden.

- die mit der Reform des SGB VIII vorgesehene Einführung eines abgeschwächten Leistungs- und Unterstützungssystems im Rahmen der Vorranggeltung von Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) vor Hilfen für junge volljährige Flüchtlinge (§ 41 SGB VIII) sowie die Unterbringung in Einrichtungen mit geringer Betreuungsintensität (§ 34a SGB VIII-E) auf Bundes- und Landesebene abzulehnen bzw. darauf hinzuwirken, dass sie in Schleswig-Holstein nicht eingeführt wird.

Situation von Frauen endlich in den Blick nehmen – Maßnahmen zur Förderung und zum Gewaltschutz ergreifen!

Zwischenbilanz

Im Flüchtlingspakt von 2015 gibt es kein Handlungsfeld, das die Situation geflüchteter Frauen in den Fokus rückt. Auch sonst sind in keinem Kapitel Frauen und ihre ggf. besonderen Bedarfe erwähnt – ebenso wenig wie mögliche explizite Schutzbedarfe. Hier sehen wir eine Lücke, die in der Fortschreibung des Flüchtlingspakts dringend geschlossen werden muss. Ziel hätte von Anfang an sein müssen, alle Maßnahmen des Flüchtlingspakts auf ihre Geschlechtergerechtigkeit hin zu prüfen, um eine gleichberechtigte Teilhabe für alle zu ermöglichen.

Hinzu kommt das Thema Gewaltschutz, zu dem die Landesregierung in ihrem Bericht „Schutz von Frauen und Kindern sowie besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge in den Erstaufnahmeeinrichtungen und Flüchtlingsunterkünften sicherstellen […]“[1] selbst feststellt:

Für die Landesregierung ist es ein wichtiges Anliegen, das Thema in diesem Jahr verstärkt in den Blick zu nehmen. Für Frauen und Kinder, aber auch andere besonders schutzbedürftige Personen muss ein Schutz vor Misshandlung und Gewalt, auch sexueller Gewalt, gewährleistet werden. Neben der Prävention dieser Taten ist ebenso die Hilfe für Betroffene von Gewalt von besonderer Bedeutung. Aus diesem Grund ist die Landesregierung in verschiedenen Bereichen in diesem Themenkomplex aktiv.[2]

Der im o. g. Bericht vorgeschlagene Gewaltschutz beschränkt sich auf die Standards, die für die Landesunterkünfte verbindlich festgelegt wurden, wie z. B. geschlechtergetrennte Sanitärräume und abschließbare Bereiche für alleinreisende Frauen, ggf. mit Kindern.[3] Bei der kommunalen Aufnahme von Flüchtlingen entscheiden jedoch die Kommunen in eigener Zuständigkeit „über etwaige Schutzmaßnahmen für Frauen und Kinder sowie besonders schutzbedürftige Flüchtlinge“.[4] Das führt dazu, dass der Gewaltschutz in Unterkünften sehr unterschiedlich gehandhabt wird. So gibt es nach Kenntnis der Autor*innen dieses Grünbuchs lediglich in den Städten Pinneberg,[5] Flensburg und Kiel fest verabredete Gewaltschutzkonzepte.

Der wichtige Aspekt der geschlechtsspezifischen Verfolgung findet im o. g. Bericht kaum Berücksichtigung, ist aber für die Verfahrensberatung für schutzsuchende Frauen wichtig. Denn Fakt ist, dass nur wenige Frauen eine Anerkennung von Asyl auf-

1 Drucksache 18/4248 vom 24.5.2016.

2 Ebd., S. 8.

3 Ebd., S. 9 unter 4.1.1.

4 Ebd., S. 10.

5 Vgl. http://wiki.fhpi.de/_media/gewaltschutzkonzeptkonzept_in_grossunterkuenften_containersiedlungen_03_05_2016.pdf.

grund geschlechtsspezifischer Verfolgung bekommen.[6] Dagegen ist die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen geschlechtsspezifische Verfolgung erlebt haben, nach Berichten aus der Praxis hoch. Hinderungsgründe seitens Betroffener, geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgrund geltend zu machen, können u. a. in der Unkenntnis der Rechtslage, aber auch in emotionalen Hürden (z. B. Schamgefühle und Angst) liegen. Auch über die Möglichkeiten, ein vom Ehemann unabhängiges Asylverfahren zu betreiben, sind unserer Kenntnis nach nur wenige Frauen informiert. Zwar soll in den Landesunterkünften nach o. g. Bericht „die Aufklärung asylsuchender Frauen über ihre Rechte, auch in Bezug auf geschlechterspezifische Gewalt, durch Betreuungsverbände oder die Polizei zum Teil in Einzel- und Gruppengesprächen“ erfolgen.[7] In der Praxis scheint dieses Konzept angesichts knapper Ressourcen jedoch wenig aufzugehen. Zudem halten wir Gruppengespräche und eine Beratung durch die Polizei nicht für den richtigen Ansatz, insbesondere mit Blick auf gewaltbetroffene Frauen.

Als Unterstützungsmaßnahmen für gewaltbetroffene Frauen verweist der Bericht im Wesentlichen auf bereits bestehende Beratungsangebote für Frauen, z. B. auf Frauenfacheinrichtungen. Diese Beratungseinrichtungen könnten selbstverständlich von geflüchteten Frauen genutzt werden, sind aber zum Teil schon seit Jahren an ihrer Belastungs- und Kapazitätsgrenze angekommen und arbeiten z. T. mit Wartelisten. Nicht berücksichtigt ist, dass es zunehmend Beratungsbedarf zu den Themen Zwangsverheiratung, Genitalverstümmelung (FGM) und anderen Formen der geschlechtsspezifischen Gewalt gibt, auf die momentan kaum reagiert werden kann. Weiter können geflüchtete Frauen zwar in Fällen von „häuslicher“ Gewalt vorübergehend Zuflucht in einem Frauenhaus außerhalb der räumlichen Beschränkung suchen.[8] Eine notwendige Umverteilung bzw. ein dauerhafter Wohnsitzwechsel ist in der Praxis jedoch nur unter äußerst schweren Bedingungen zu erreichen.

Zusätzlich ist derzeit der Zugang zu Integrationsleistungen für Frauen mit ungesichertem Aufenthalt stark eingeschränkt. Vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) finanzierte Sprachkurse gibt es zur Zeit nur für die aus den Ländern mit sogenannter sicherer Bleibeperspektive, wie Iran, Irak, Syrien und Eritrea, stammenden Flüchtlinge.[9] Daneben lässt die psychosoziale Situation es oft nicht zu, dass Frauen einen auch durch andere Träger finanzierten oder angebotenen Sprachkurs besuchen und erfolgreich absolvieren. Praxiserfahrungen zeigen, dass insbesondere werdende Mütter bzw. Frauen mit Kindern unter drei Jahren die Angebote nicht wahrnehmen (können), z. T. werden sie von den Jobcentern im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung von ihrer Integrationspflicht nach Maßgabe des § 10, Abs. 1, Nr. 3 SGB II befreit. Überdies wurde im ersten Quartal 2016 in Schleswig-Holstein lediglich ein Frauenintegrationskurs begonnen.[10]

---

6 Im Jahr 2015 wurde in 135.107 Fällen Flüchtlingsschutz gem. § 3 Abs. 1 AsylG gewährt, davon in 1.248 Fällen wegen geschlechtsspezifischer Verfolgung (Quelle: Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/7625).

7 Vgl. Drucksache 18/4248 des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 24.5.2016, S. 14.

8 Vgl. ebd., S. 17.

9 S. auch Kapitel „Erstaufnahme und Asylverfahren“ sowie „Arbeit und Ausbildung (inkl. Sprache)“.

10 Vgl. Integrationskursgeschäftsstatistik, S. 6. (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2016-quartal1-integrationskursgeschaeftsstatistik-laender.pdf?__blob=publicationFile).

Es gibt noch weitere Nachteile für Frauen, die in verschiedenen Handlungsfeldern des Flüchtlingspakts sichtbar werden, vorgenannte Aufzählung ist daher nicht abschließend.

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

Die Bedarfe von Frauen müssen als Querschnittsthema in allen Handlungsfeldern des Flüchtlingspakts geprüft und Thema in den landesgeförderten Koordinierungsstellen werden. Es ist dringend erforderlich, dass Frauen frühzeitig und individuell von ihren Rechten erfahren und zwar schon vor Beginn des Asylverfahrens. Konkret sind sie zu informieren z. B. über die Möglichkeit eines getrennten Asylverfahrens bzw. einer getrennten Anhörung vom Ehemann, eines getrennten Zusendens des Anhörungsprotokolls, über die Möglichkeit, geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgrund geltend zu machen und frauenspezifische Beratungsangebote in Anspruch zu nehmen, über ihren Anspruch auf eine weibliche Verfahrensberaterin bzw. auf Anhörung durch die Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung und über ihr Recht auf weibliche Dolmetscherinnen bei der Anhörung.

Die dramatische Dimension der eingeführten Schnellverfahren bei der Aufnahme muss in ihrer Auswirkung auf besonders vulnerable Gruppen geprüft werden. Auch eine Rückführung nach Dublin-III-Verordnung ist unzumutbar, wenn Betroffene in dem für das Asylverfahren zuständigen Staat Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind. Wenn gewaltbetroffene Frauen ihre Rechte nicht kennen und keine individuelle Verfahrensberatung nutzen können, werden sie eigene Asylgründe wie geschlechtsspezifische Verfolgung kaum geltend machen können.

Das Land ist daher aufgefordert, die Rahmenbedingungen für die Aufnahme und einheitliche Mindeststandards, insbesondere für den Schutz besonders vulnerabler Gruppen – wir denken an Frauen – einheitlich und verbindlich für alle Kommunen in Schleswig-Holstein festzulegen.

Ebenso nötig ist die flächendeckende muttersprachliche Information der Frauen über die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Frauenfacheinrichtungen. Grundsätzlich muss das Antragsverfahren auf Umverteilung für geflüchtete Frauen, die von Gewalt betroffen bzw. bedroht sind, unbürokratisch gestaltet werden. Das Land muss ein Recht auf eine Umverteilung für gewaltbetroffene Frauen in eine Kommune ihrer Wahl verankern, um ihnen ein gewaltfreies Leben zu ermöglichen. Die bestehende Beratungsstruktur für Frauen muss dringend mit Ressourcen unterlegt werden, damit eine Beratung auch de facto umgesetzt werden kann. Grundsätzlich müssen Integrationskurse für Frauen mit qualifizierter Kinderbetreuung flächendeckend angeboten werden. Die Integrationskursträger sollten darin unterstützt werden, die räumlichen und personellen Bedingungen für eine qualifizierte und räumlich in der Nähe liegende Kinderbetreuung zu gewährleisten. Parallel müssen niedrigschwellige Beratungsangebote (für Frauen und Männer) gefördert werden, die Zugangsbarrieren und Benachteiligungen für Frauen bzgl. Integrations- und Beratungsangeboten abbauen oder verhindern.

Einzubeziehende Akteur*innen

Landesregierung, Innenministerium, Sozialministerium, Kommunen, Gleichstellungsbeauftragte, Frauenfacheinrichtungen und Angebote der Migrations- und Flüchtlingsberatung, Landesjugendamt u. a.

Forderungen

- Einführung eines eigenen Handlungsfelds Frauen im Flüchtlingspakt oder Einbeziehung der Geschlechterperspektive in sämtlichen Handlungsfeldern.
- Überregional abgestimmtes Gewaltschutzkonzept mit Vorgaben für die Landesverträge.
- Sicherstellung einer individuellen Verfahrens- und Rechtsberatung vor und während des Asylverfahrens, die insbesondere die Bedarfe vulnerabler Gruppen im Blick hat und auch bei kurzen Aufenthaltszeiten vor der Anhörung gem. § 25 AufenthG angemessen ausführlich in Anspruch genommen werden kann.
- Beratungsstruktur für Frauen stärken, um neue Beratungsthemen erweitern und zugänglich machen.
- Sicherung unbürokratischer Umverteilung/Zuweisung entsprechend den Bedarfen gewaltbetroffener Frauen.
- Berücksichtigung frauenspezifischer Bedarfe beim Zugang zu Ausbildung und Fortbildung.
- Aufbau von dauerhaften Kooperationsstrukturen zwischen den auf Gewalt spezialisierten Frauenfacheinrichtungen und den Angeboten der Migrations- und Flüchtlingsarbeit.
- uneingeschränkter Zugang zu Gesundheitsleistungen, d. h. Gewähr leistung des Leistungskataloges der Krankenkassen im vollen Umfang, einschließlich kostenlosen Zugangs zu Verhütungsmitteln.
- keine Unterbringung von ausreisepflichtigen Schwangeren im Ausreisezentrum und keine Abschiebung von Schwangeren oder Müttern mit Kindern.

Perspektivenoffene Integrationsförderung anstatt perspektivloser Aufenthaltsbeendigung

Zwischenbilanz

Zur Frage von Aufenthaltsbeendigungen ist im Flüchtlingspakt kein eigenständiges Handlungsfeld identifiziert. Dennoch ist dieser Bereich das wohl am kontroversesten diskutierte Feld der Flüchtlingspolitik und eines, von dem schon jetzt und künftig noch viel mehr Flüchtlinge, die sich in Schleswig-Holstein dauerhaften Schutz erhofft hatten, betroffen sind. Vom Bund formulierte und von den Ländern abgenickte Verschärfungen der relevanten Aufenthaltsrechtslage sind schon jetzt spürbar in Kraft getreten. Z. B. sollen Abschiebungen nicht mehr angekündigt werden bzw. ist Krankheit regelmäßig kein Hinderungsgrund. Doch es geht noch weiter: Am 7.10.2016 wurde ein weiterer Gesetzentwurf des Bundes[1] „zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ bekannt, den PRO ASYL[2] als durchsichtige Strategie zur faktischen Beseitigung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz anprangert.

Im November 2014 wurde die schleswig-holsteinische Abschiebungshaftanstalt in Rendsburg laut Justizministerium „vorläufig geschlossen“. Seither findet die Durchführung von Abschiebungshaft Ausreisepflichtiger aus Schleswig-Holstein ggf. in Amtshilfe anderer Bundesländer – insbesondere im Abschiebungsgefängnis Eisenhüttenstadt in Brandenburg – statt.

Dem vorausgegangen war im Dezember 2012 die Bildung einer interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) um Alternativen zur Abschiebungshaft zu eruieren. Die IMAG legte am 25.3.2014 ihren zweiten Bericht[3] vor, in dem weiterhin auf eine nach außen geschlossene Einrichtung abgestellt wurde. Verschiedene sich im Bundesland im Themenbereich Abschiebungshaft und Aufenthaltsbeendigung engagierende Organisationen waren zur Stellungnahme aufgefordert worden. Unter anderem vom Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V. wird die Idee einer durch Freiheitsentziehung durchgesetzten Aufenthaltsbeendigung von Geflüchteten grundsätzlich verworfen: „Abschiebungshaft ist Teil einer anachronistischen auf Ausgrenzung und Externalisierung ausgelegten Flüchtlingszuwanderungsverhinderungspolitik. Sie widerspricht nicht nur humanitären Mindeststandards einer menschenrechtswürdigen Flüchtlingsadministrierung, sondern auch sämtlichen sich aus Demographieentwicklung, dem nationalen und europäischen Arbeitsmarkt sowie sachgerechter Weltkonfliktprävention und globaler Friedenspolitik ableitenden Bedarfen. Flucht ist kein Verbrechen und darf u. E. daher nicht mit Freiheitsentziehung geahndet werden.“[4]

1 Vgl. https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/161007-GEzur-besseren-Durchsetzung-der-Ausreisepflicht_Ressortabstimmung-.pdf.

2 Vgl. https://www.proasyl.de/pressemitteilung/pro-asyl-veroeffentlicht-gesetzentwurf-des-bmi/.

3 http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/IMAG-Bericht-Alternative-AHE.pdf.

4 http://www.frsh.de/artikel/zum-imag-bericht-alternative-abschiebungshaft/.

Die Abschiebungszahlen waren bis 2015 sehr zurückgegangen. Im gesamten Jahr 2014 waren gerade 90 Personen in Abschiebungshaft genommen worden, monatelang, bis zur vorläufigen Schließung, lief das Abschiebungsgefängnis Rendsburg lediglich im Stand-by-Modus. Am 8.5.2015 löste Justizministerin Spoorendonk den Landesbeirat Abschiebungshaft[5] auf.

Inzwischen sind es vor allem die auf Betreiben der Bundesregierung und mit Zustimmung der Bundesländer im Zuge von in verschiedene Asylpakete geschnürten restriktiven Rechtslagen, die in Gesetz gegossene Behauptung pauschaler Sicherheit auf dem Balkan sowie rapide sinkende Asylanerkennungsquoten bei Asylsuchenden mit „offener Bleibeperspektive", z. B. von afghanischen Flüchtlingen, die Menschen mit eigentlich anerkennungswürdigen Fluchtgründen zunehmend zur Ausreise in die Gefahren ihrer Herkunfts- bzw. aufnahmebereiter Drittländer oder in Dublin-Vertragsstaaten verpflichten.

Am 7.6.2016 stellte Innenminister Studt das umstrittene Konzept eines „Integrierten Rückkehrmanagements"[6] vor, auf dessen Grundlage künftig in Schleswig-Holstein Aufenthaltsbeendigungen vollzogen werden sollen. Mithilfe eines „umfangreichen Leistungskatalogs und strafferer Organisation" (Studt) soll demnach einerseits die Bereitschaft zur – nach Ansicht der Autor*innen dieses Grünbuchs nur vermeintlich – „freiwilligen" Rückkehr gefördert werden: „Andererseits werden wir die Maßnahmen im Bereich der zwangsweisen Rückführung deutlich intensivieren", erklärt Studt.[7] Unter anderem will das Land dazu eine „Landesunterkunft für Ausreisepflichtige" auf dem weitgehend abgeschotteten Kasernengelände der EAE Boostedt einrichten und beim Betrieb eines „Ausreisegewahrsams" am Flughafen Fuhlsbüttel mit der Hansestadt Hamburg kollaborieren.

Im Flüchtlingspakt vom 6.5.2015 hatten die Themen Aufenthaltsbeendigung und Abschiebungsgewahrsam keine Berücksichtigung erfahren. Die in der Folge deutlich verschärfte Flüchtlingspolitik des Bundes, die sowohl auf Asylzuwanderungsverhinderung als auch auf die Abschiebung von „500.000" (de Maizière) der allein 2015 zugewanderten und laut BMI im Asylverfahren absehbar nicht erfolgreicher Menschen setzt, nimmt hingegen auch die Bundesländer in die Pflicht. Schon allein vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht der Autor*innen unerlässlich, dass sich Schleswig-Holstein im Zuge der anstehenden Flüchtlingskonferenz auch zum Komplex Abschiebungen/Abschiebungshaft positioniert und die diesbezüglichen künftigen politischen und administrativen Linien transparent macht.

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

Es ist bedauerlich, dass das MIB Schleswig-Holstein offenbar mit der geplanten „Landesunterkunft für Ausreisepflichtige" an dem nicht nur in Schleswig-Holstein schon vor Jahren gescheiterten Modell eines „Ausreisezentrums"[8] festhält. Die Autor*innen dieses Grünbuchs lehnen die zentralisierte und durch Sanktionen begleitete Unterbringung von Ausreisepflichtigen in spezifizierten Einrichtungen ab.

---

5 http://www.frsh.de/themen/abschiebungshaft/#c263.

6 http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/MIB-SH_IntegriertesRueckkehrmanagementSH_Mai2016.pdf.

7 http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/Presse/PI/2016/Integration/160607_im_rueckkehrmanagement.html.

8 Vgl. http://www.frsh.de/artikel/dauerkasernierung-von-schutzbeduerftigen/.

Die offenbar geplante regelmäßig bis sechs Monate dauernde Unterbringung soll nach Verlauten für den Fall, dass in dieser Frist keine Ausreise vollzogen werden kann, verlängerbar sein. Für eine solche Verlängerung werden ausdrücklich keine Fristen gesetzt, sondern lediglich konstatiert, dass die Durchsetzung der Ausreisepflicht in absehbarer Zeit realisierbar sein müsse. Die so beschriebene Unbestimmtheit der Fristverlängerung zur Wohnverpflichtung in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige kann nach allen Erfahrungen in Einzelfällen oder auch regelmäßig zu einer faktischen Entfristung der Wohnverpflichtung führen. In der Folge können Betroffene über Zeiträume, die weit über die zunächst mit sechs Monaten anvisierte Frist hinausgehen, kaserniert und damit sozial isoliert werden.

Mit Blick auf die nur im einstelligen Prozentbereich verbliebene „Erfolgsquote“ des in Schleswig-Holstein 2006 bis 2008 auf dem Scholzkasernen-Gelände der EAE in Neumünster betriebenen Ausreisezentrums erscheint hier ein Verwaltungshandeln vorprogrammiert, das in zahlreichen Fällen von Personen, deren Ausreisepflicht im Ergebnis doch nicht durchsetzbar ist, mitverantwortlich dafür sein wird, die in vorangegangenen dezentralen Aufenthaltszeiten erworbenen Integrationsleistungen bzgl. z. B. sozialer, Bildungs- und Arbeitsmarktintegration effektiv zu unterlaufen.

Diese Befürchtung wird dadurch verstärkt, dass Erwerbstätigkeit in Zeiten der Wohnverpflichtung in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige verboten werden soll und sogar erteilte Arbeitserlaubnisse für erwerbstätige betroffene Flüchtlinge zurückgezogen und auch in diesen Fällen die Wohnverpflichtung umgehend durchgesetzt werden soll.

Nach vorliegenden Informationen ist für die geplante LU die Wohnverpflichtung ganzer Familien inkl. minderjähriger Kinder nicht ausgeschlossen. Auch nicht ausgeschlossen erscheint die Wohnverpflichtung von einzelnen Erwachsenen eines Familienverbandes in der geplanten Landesunterkunft für Ausreisepflichtige. Die zwangsweise Unterbringung von Familien oder die im Zuge solcherart zwangsweiser Unterbringung von einzelnen Erwachsenen einhergehenden Familientrennungen wäre inakzeptabel.

Auch Personen, die unter das Dublin-Abkommen fallen, sollen gem. Erlassentwurf in der „Landesunterkunft für Ausreisepflichtige“ untergebracht werden können. Diese Entwürfe geraten mit Blick auf die Pläne der EU-Kommission, die Dublin-Verordnung zu verschärfen, zusätzlich brisant: Nach den Plänen für die Dublin-Novelle soll Dublin-Flüchtlingen aus sicheren Drittländern und aus zur Rücknahme bereiten Herkunfts- und Transitländern unabhängig von der Verfahrenszuständigkeit und Fluchtgründen über ein Zulässigkeitsverfahren regelmäßig der Asylzugang verwehrt werde. Die Abschaffung des Selbsteintritts (außer bei Familien) soll obligatorisch und Rücküberstellungen auch von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sollen regelmäßig vollstreckt werden. Sollte Dublin IV in dieser Qualität wahr werden – und es spricht einiges dafür – wird es in der geplanten LU kaum noch möglich sein, ernstzunehmende Gespräche mit den erwartbar zahlreichen Dublin-Opfern (PRO ASYL[9] spricht über eine zu erwartende Welle von „refugees in orbit“) über ihre „freiwillige

9 http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Aktuelles/PROASYL_Positionspapier-zur-geplanten-DublinIV-Reform_Juni-2016.pdf.

Rückkehrbereitschaft“ zu führen, noch wird ein Vollzug von Ausreisepflicht innerhalb „absehbarer Fristen“ realisierbar sein.

Tatsächlich leben zahlreiche, nach Ansicht der Autor*innen nicht selten aufgrund fehlerhafter Einzelentscheidungen der zuständigen Stellen, von Ausreisepflicht Betroffene in begründeter Angst, bei Rückkehr in ihre Heimatländer in erneute Verfolgung oder andere Überlebensnöte zu geraten. Vom Bundesinnenministerium werden z. B. derzeit die Anerkennungsquoten für Menschen aus Afghanistan massiv gedrückt. Die Asyl-Ablehnungen von Afghan*innen in Asylverfahren nehmen zu. Die Situation im Herkunftsland verschlechtert sich gleichzeitig dramatisch, damit einhergehend steigt die Rückkehrgefährdung signifikant, berichtet u. a. PRO ASYL[10] in aktuellen Lageberichten.

Dem im Flüchtlingspakt vom 6.5.2015 von der Landesregierung vorgegebenen Leitbild einer integrationsorientierten Aufnahme von Flüchtlingen versuchen landesweit Behörden, Fachdienste, bürgerschaftlich organisierte Unterstützungsinitiativen und viele Einzelpersonen gerecht zu werden. Unter denen, die zwar ausreisepflichtig aber bis dato nicht ausreisefähig sind, befinden sich viele hier heimisch gewordene und inzwischen in ihrem Herkunftsland vollständig entwurzelte Menschen. Die im Sinne des Flüchtlingspakts im Bundesland Engagierten machen zahlreiche Erfahrungen, dass es selbst Geduldeten trotz aller Hindernisse nicht selten gelingt, Bildungsabschlüsse zu machen, Arbeit zu finden und soziale Kontakte zu konsolidieren. Bei geeigneter Beratungsunterstützung und Begleitung können in nicht wenigen Fällen diese Integrationsleistungen zur aufenthaltsrechtlichen Neubewertung oder im Zuge der Anrufung der Härtefallkommission doch noch zum Bleiberecht führen.

Die für eine im Sinn des Flüchtlingspakts und der anstehenden Flüchtlingskonferenz für eine offene Gesellschaft Engagierten befürchten, dass die Kasernierung Ausreisepflichtiger in der LU solche Integrationsleistungen oder die diesbezüglich einer möglichen Integration zuträglichen Rahmenbedingungen unterlaufen wird. Herausgerissen aus dem vertrauten Umfeld werden die Betroffenen auch den ihnen geläufigen Strukturen und den Menschen ihres Vertrauens entzogen – und so ganz nebenbei auch wieder in die finanzielle Abhängigkeit von der öffentlichen Hand gezwungen. Vor diesem Hintergrund sollten die derzeitigen Pläne u. E. mindestens eine Ausschlussklausel für Personen enthalten, die sich in einem zielführenden Integrationsprozess befinden.

Die Erfahrungen auch in Schleswig-Holstein zeigen, dass eine perspektivenoffene und behördenunabhängige Flüchtlingsberatung den Betroffenen und schließlich auch den flüchtlings- und integrationspolitischen Zielvorstellungen des Landes Schleswig-Holstein gerechter wird, als eine Beratung, die ausschließlich auf die Rückkehr fixiert ist.

Im Asylverfahren gescheiterte Roma-Flüchtlinge aus Serbien berichten, dass sie in Beratungen des Landesamtes für Ausländerangelegenheiten die Möglichkeit der „freiwilligen“ Ausreise mit dem Argument angeboten bekommen hätten, dass im Fal-

10 https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/08/PROASYL_Afghanistan_Broschuere_Jul16.pdf.

le einer „freiwilligen Ausreise“ keine Wiedereinreisesperre gegen sie ausgesprochen würde. Tatsächlich häufen sich Fälle, bei denen auf Grundlage der Einflussnahme des Auswärtigen Amtes eine Wiedereinreise trotz bestehender Visumsfreiheit von serbischen Grenz- und Polizeibehörden unterlaufen wird. Andere Flüchtlingsgruppen – aktuell vor allem syrische – berichten von einer, wie sie es verstehen, offenbar weitgehend auf Flüchtlingszuwanderungsverhinderung abgestellten Praxis der Deutschen Auslandsvertretungen.[11]

Diese Beispiele mögen verdeutlichen, dass eine „freiwillige“ Ausreise tatsächlich auf Grundlage individueller Freiwilligkeit und im gerechtfertigten Vertrauen auf die im Beratungsprozess – schon bei der Einreise und erst recht mit Blick auf die Ausreise – erhaltenen Informationen erfolgen könnte. Dies setzt u. E. nicht nur besagte Änderung des Aufenthaltsgesetzes voraus, sondern muss durch eine zielführende Landesinitiative in Richtung Auswärtiges Amt sekundiert werden, anstatt sich auf die Etablierung einer Landesunterkunft für Ausreisepflichtige zurück zu ziehen.

Es ist zu befürchten, dass die Förderung der sogenannten „freiwilligen“ Ausreise von ausreisepflichtigen Flüchtlingen dazu führen kann, dass künftig regelmäßig auch humanitäre Härtefälle und Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisengebieten, die gerechtfertigte Angst haben, mit der Rückkehr in erneute Verfolgung oder in andere Überlebensnöte zu geraten, mit amtlichem Druck dennoch zur „Freiwilligkeit“ genötigt würden.

Ob eine Ausreise tatsächlich „freiwillig“ im untechnischen Sinne erfolgt, ist nicht nur davon abhängig, ob hierdurch einer zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung vorgebeugt wird, sondern auch davon, ob die Entscheidung zur Aufenthaltsbeendigung autonom erfolgt ist und nicht den mittelbaren Zwängen einer aufenthaltsrechtlichen Perspektive, die zu einem weiteren Aufenthaltsrecht führen kann, unterliegt.

Die zur Umsetzung der LU bekannt gewordenen Pläne geben keine Auskunft über die materielle Hinterlegung der Beratung zur freiwilligen Ausreise. Eine nachhaltig wirksame Rückkehrförderung kann indes nicht allein aus Beratung, Informationsrecherche, der Vermittlung der Reisekosten und eines Handgeldes bestehen. Das Angebot an Rückkehrwillige muss auch eine seriöse materielle und damit nachhaltig Zukunft schaffende Ausstattung beinhalten. Nur so kann Rückkehrwilligen auch eine echte Reintegrationsperspektive im Herkunfts- oder Drittland eröffnet werden.

Die Erfahrungen gelaufener Rückkehrförderungsprojekte und auch Berichte von aus Schleswig-Holstein „freiwillig“ Zurückgekehrten, bestätigen Vorbehalte gegen allein fiskalische Maßnahmen zu vermeintlichen Rückkehrförderung, solange diese sich auf ein „Handgeld“ reduzieren (REAG/GARP), wo eigentlich Existenz und Perspektiven schaffende Unterstützung notwendig und ggf. auch der Entscheidung zur freiwilligen Ausreise zuträglich wären.

Einzubeziehende Akteur*innen

Das MIB Schleswig-Holstein schafft die geplante „Landesunterkunft für Ausreisepflichtige“ ohne Not. Kein Gesetz verpflichtet das Land zu einer solchen, mittelfris-

11 Vgl. http://www.nds-fluerat.org/21021/aktuelles/familiennachzug-aus-syrien-aktuelle-entwicklungen/.

tig auf die nachhaltige Isolierung und Desintegration von Flüchtlingen hinauslaufenden, Maßnahme. Hingegen ist ein Angebot intensiver Beratung und Unterstützung von möglicherweise für die freiwillige Ausreise zu Interessierenden ohne weiteres auch dezentral umsetzbar.

Die dezentrale Unterbringung ermöglicht die qualifizierte Vernetzung der Beratungsangebote mit den Migrationsfachdiensten, mit den zuständigen Behörden in den Kreisen und kreisfreien Städten und mit zivilgesellschaftlichen Adressaten. Ein ggf. ergänzendes mobiles Konzept böte die Möglichkeit, eine spezifische Beratung zur freiwilligen Ausreise an Personen heran zu tragen, die zu anderen relevanten Beratungsfragen vor Ort versorgt sind und denen ein dazu korrespondierendes spezifisch auf die Aufenthaltsbeendigung orientierendes Beratungsangebot in ihrem gewohnten sozialen Umfeld leichter zugänglich wäre, als in der für sie bedrohlichen Situation eines „Ausreisezentrums“.

Forderungen

- Das Land Schleswig-Holstein muss auf eine zwangsweise und im Zuge von Freiheitsentzug durchgesetzte „inhumane“ (Andreas Breitner, Ex-Innenminister Schleswig-Holstein) Aufenthaltsbeendigung verzichten. Eine Wohnverpflichtung in einer Landesunterkunft für Ausreisepflichtige oder in einem in Amtshilfe anderer Bundesländer genutzten Abschiebungsgewahrsam darf für Betroffene aus Schleswig-Holstein keinesfalls über drei Monate hinausgehen.
- Soweit eine Inbetriebnahme von LU und Abschiebungsgewahrsam unausweichlich ist, muss das Land Schleswig-Holstein Möglichkeiten einer unabhängigen Einzelfallberatung für ausreisepflichtige, in diesen Einrichtungen wohnverpflichtete bzw. inhaftierte Personen fördern.
- Eine integrationsorientierte Aufnahme von Asylsuchenden muss unabhängig von spekulativen oder tatsächlichen Bleiberechtsperspektiven gestaltet werden. Das Land Schleswig-Holstein sollte daher anstatt eines „integrierten Rückkehrmanagements“ das Konzept einer „perspektivenoffenen Integrationsförderung“ verfolgen.
- Die perspektivenoffene Integrationsförderung muss allen hierzulande Schutzsuchenden zuteil werden und auf einen dauerhaften oder vorübergehenden Verbleib in Deutschland orientiert sein. Das Konzept soll te insofern zielorientiert und finanziell dafür ausgestattet sein, Handlungskompetenzen und materielle Potenziale anzulegen, um den Betroffenen ggf. bei Rückkehr oder Weiterwanderung Auskommen und Zukunftsperspektiven zu gewährleisten.

Strategien gegen strukturellen Rassismus und für eine administrative Willkommenskultur entwickeln

Zwischenbilanz

Im Rahmen des Flüchtlingspaktes vom Mai 2015 wurde die Entwicklung insbesondere der Ausländerbehörden in Zuwanderungsbehörden, die von einer Willkommens- und Anerkennungskultur geleitet sein sollten, in Aussicht gestellt. Die Landesregierung hat diesbezüglich verschiedene Workshops und Fortbildungsangebote durchgeführt, gemeinsam mit den Kommunen ein Leitbild erarbeitet und im Rahmen von Arbeitsgruppen nachgehend zur Flüchtlingskonferenz Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung entwickelt. Wie aus dem „Halbjährlichen Sachstandbericht der Landesregierung über die Umsetzung des Flüchtlingspaktes“[1] vom 8.9.2016 hervorgeht, ist dieser Prozess angesichts der starken Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 in den Hintergrund getreten. Darüber hinaus war für Betroffene, Beratende und Unterstützende zu beobachten, dass vielerorts die Ausländerbehörden wegen Überlastung nicht mehr in der Lage waren oder noch sind, ihre Kerntätigkeit auszuführen. An manchen Orten, allen voran in der Landeshauptstadt, haben sich Terminwartezeiten von bis zu sechs Monaten etabliert. Als Ursachen hierfür werden hoher Krankenstand und Einarbeitungsbedarfe neuer Mitarbeiter*innen genannt. In der Konsequenz führte bzw. führt dies mancherorts dazu, dass Flüchtlinge z. B. bei der Arbeitsplatz- oder Wohnungssuche bzw., wenn es um die Gewährung von Sozialleistungen ging, keine Arbeitserlaubnis oder keinen aktuellen Aufenthaltstitel vorlegen konnten. Diese Situation führt auch dazu, dass Familiennachzüge verschleppt werden oder aufenthaltsrechtliche Statusänderungen und die damit einhergehenden Integrationsmöglichkeiten nur verzögert zugänglich sind.

Ein besonderer Personalmangel hat sich auch in der für Umverteilungen zuständigen Stelle im Landesamt für Ausländerangelegenheiten aufgetan. Hier wird seit einem Jahr gegen einen Bearbeitungsstau von sechs Monaten angekämpft. Das bedeutet, dass länderübergreifende Umverteilungen innerhalb Schleswig-Holsteins zum Zweck der Familienzusammenführung, der Hilfe in humanitären Notsituationen durch Verwandte und Freund*innen und der Integration in Bezug auf Arbeits- oder Studienaufnahme unverhältnismäßig verzögert – oder in der Folge gar nicht realisiert werden.

Darüber hinaus behindert die im Rahmen der migrationspolitischen und -gesetzlichen Entwicklungen forcierte Sortierung der Flüchtlinge in unterschiedliche Kategorien abhängig von der vermeintlichen Bleibeperspektive[2] die Bemühungen um integrationsorientiertes Behördenhandeln. Sie leistet ohne ausreichende Würdigung des Einzelfalls restriktivem Verwaltungshandeln gegenüber denjenigen Vorschub, denen per definitionem eine Bleibeperspektive abgesprochen wird. Dies konterkariert die im Flüchtlingspakt vereinbarte Leitlinie einer Integration von Anfang an und ignoriert die längst allgemein anerkannte Tatsache, dass auch der Großteil derjenigen, die

1 Vgl. Fußnote 2 im Vorwort (Seite 5).

2 S. auch Kapitel „Erstaufnahme und Asylverfahren“.

im Asylanerkennungsverfahren eine Ablehnung erhalten, aus vielfältigen anderen humanitären oder integrationsrelevanten Gründen dennoch langfristig in Deutschland bzw. Schleswig-Holstein bleiben werden. Da auch die Zulassung zu Sprachkursen, Arbeitsmarktfördermaßnahmen und anderen für die soziale Teilhabe relevanten Maßnahmen und Bereichen nun von der nach Herkunftsland definierten Bleibeperspektive – statt nach den Chancen und Möglichkeiten des Einzelfalls – abhängig gemacht wird, wirkt sich diese Problematik nicht nur in den Ausländerbehörden, sondern auch in allen anderen am Integrationsprozess beteiligten Behörden wie Jobcentern, Agenturen für Arbeit, Sozialämtern, Jugendämtern etc., aus.

Begrüßenswert ist, dass viele Behörden mittlerweile Schulungsangebote zur interkulturellen Kompetenzentwicklung der Mitarbeiter*innen wahrnehmen. Zurückhaltend sind jedoch nach wie vor die Führungsebenen, so dass eventuelle institutionelle Regelungsbedarfe wie die Gestaltung zeitlicher und personeller Ressourcen, Finanzierung von professionellen Sprachmittlungsleistungen, Diversität des Personals etc., die nicht im Zuständigkeitsbereich der vollziehenden Mitarbeiter*innen liegen, möglicherweise nicht in den Blick genommen werden, so dass eine strukturelle Veränderung in Richtung interkultureller Öffnung und eines Abbaus von Diskriminierungsrisiken und -tatbeständen nicht erfolgt.

Eine besondere Problematik besteht im Umgang mit Sprachmittlungsbedarfen. Nach wie vor gibt es kein flächendeckendes öffentlich finanziertes Angebot zur Sprachmittlung bei Behördengängen. In der Regel wird den Betroffenen selbst auferlegt, für eine geeignete Sprachmittlung zu sorgen. Dadurch gibt es keine Garantie für die Qualität der Übersetzung. Ggf. werden auf diese Weise Familienangehörige, insbesondere Kinder oder Bekannte überfordert, der Datenschutz nicht gewährleistet bzw. unseriösen, teuren ad-hoc-Dolmetschangeboten vor Ort Vorschub geleistet.

Identifizierter Handlungs-/ Änderungsbedarf

Der Prozess der Etablierung einer vom Willkommens- und Partizipationsgedanken geleiteten Verwaltungsstruktur und -praxis auf kommunaler und Landesebene muss dringend wieder aufgenommen bzw. weiter fortgeführt werden. Dabei ist es unerlässlich, dass dieser Prozess nicht nur auf Mitarbeiter*innen-Ebene vorangetrieben wird, sondern die jeweilige Institution als Ganze im Sinne einer struktureller Öffnung in den Blick genommen wird.

Zur Schaffung einer Willkommsstruktur gehören auch die Verpflichtung der Behörden zu aktiver Verweisberatung und kollegialer Kooperation mit externen Fachdiensten sowie die systematische Berücksichtigung von Mitarbeiter*innen mit Migrationshintergrund bei der Stellenbesetzung. Angesichts der insbesondere 2015 festgestellten Überlastungen und personellen Engpässe sowie der erforderlichen Einarbeitung und Weiterqualifizierung des Personals sollten ausreichende Ressourcen und Stellenkontingente vorgesehen und zur Entlastung sowie im Sinne des Blicks „über den Tellerrand“ auch Qualifizierungsangebote externer Akteure genutzt werden.

Restriktives Verwaltungshandeln ist angesichts der zahlreichen Gesetzesänderungen und der politisch vorgegebenen Kategorisierung von Flüchtlingsgruppen nicht selten auch einer Verunsicherung der Behördenmitarbeiter*innen geschuldet, die ggf. im Zweifelsfall sicherheitshalber eher gegen die Betroffenen entscheiden. Außerdem

weicht das Verwaltungshandeln in den verschiedenen Kommunen stark voneinander ab. Vor diesem Hintergrund sind wegweisende Erlasse und Empfehlungen der jeweiligen Fach- oder Dienstaufsicht (Ministerien, Regionaldirektion der Bundesagentur etc.) erforderlich, die sicherstellen, dass eine angemessene Prüfung des Einzelfalls und positives Ermessen im Sinne einer möglichen Aufenthaltsverfestigung und gelingenden Integration Standard werden und es nicht zur pauschalen Ablehnung integrationsfördernder Maßnahmen für Flüchtlinge mit vermeintlich geringer Bleibeperspektive, z. B.im Falle afghanischer Flüchtlinge, kommt. Dabei müssen auch die individuellen Möglichkeiten und Fähigkeiten, soziale, familiäre und gesundheitliche Aspekte des Einzelfalls angemessen gewürdigt werden.

Insbesondere besteht nach wie vor dringender Regelungsbedarf im Hinblick auf eine am Integrations- und Teilhabegedanken orientierte Praxis der Durchsetzung von Mitwirkungspflichten. Dies ist z. B. für den Nachweis der Identität bzw. Staatsangehörigkeit der Fall, in Bezug auf den die Anforderungen transparent gemacht werden und es klare und erreichbare Vorgaben darüber geben muss, wann Bemühungen um eine Mitwirkung als ausreichend betrachtet werden. Es kann nicht sein, dass Menschen jahrelang im ungeklärten Status verbleiben, obwohl sie offenkundig die ihnen möglichen Schritte zur Nachweisführung, wie Besuche bei der Botschaft etc., unternommen haben. Dabei gilt es, auch in der Frage der Zumutbarkeit die spezielle Lebenslage der Betroffenen und mögliche Gefährdungspotenziale durch die Kontaktaufnahme zu Behörden des Herkunftslandes zu berücksichtigen.

Einzubeziehende Akteur*innen

Kommunale Behörden (insbesondere Ausländerbehörden, Jugend-, Gesundheits-, Wohnungs-, und Sozialämter, Schulbehörden), Landesbehörden (insbesondere Landesamt für Ausländergelegenheiten, Ministerien, behördliche oder ministerielle Stellen für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse), Jobcenter und Agenturen für Arbeit, Kammern, fachaufsichtlich zuständige Behörden und Institutionen wie Ministerien und die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit.

Migrationsfachdienste, Organisationen der solidarischen Flüchtlingshilfe, darunter der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V., Antidiskriminierungsverband und Antidiskrimierungsstelle des Landes, Migran*inntenorganisationen, Landzuwanderungsbeauftragter, Wohlfahrts- und Betreuungsverbände

Forderungen

Die Verwirklichung einer auf Willkommens-, Anerkennungs- und Antidiskriminierungskultur ausgerichteten Verwaltungsstruktur und -praxis. Dazu gehören:

- Wiederaufnahme und Forcierung des Prozesses interkultureller Öffnung, insbesondere Durchführung von Fortbildungen zu interkultureller Kompetenzentwicklung, interkultureller Öffnung und Antidiskriminierung auch für Führungskräfte.
- Bereitstellung von ausreichend personellen und finanziellen Ressourcen zur Gewährleistung der jeweiligen behördlichen Dienstleistung.
- Veröffentlichung von wegweisenden Erlassen und Empfehlungen der jeweiligen Fach- bzw. Dienstaufsicht zur Entlastung der Behördenmit-

arbeiter*innen und zur Sicherstellung einer integrations- und teilhabeorientierten sowie diskriminierungssensiblen Verwaltungspraxis, die sich am Einzelfall orientiert und die Möglichkeiten positiven Ermessen im Sinne des Flüchtlingspaktes nutzt.

● Verpflichtung der Behörden zum Einbezug von und zur Vernetzung mit externen Akteuren (Zivilgesellschaft, Organisationen der solidarischen Flüchtlingshilfe, Wohlfahrts- und Betreuungsverbänden, Netzwerk „Mehr Land in Sicht!“ und Netzwerk IQ) und zu aktiver Veweisberatung.

● Eindeutige Vorgaben bezüglich der Anforderungen an und der Zumutbarkeit von Mitwirkungspflichten zur Identitätsfeststellung.

● Finanzierung von Sprachmittlungs-Dienstleistungen für Behördengänge, z. B. in Form eines Dolmetscher*innen-Pools, Weiterqualifizierung von Sprachmittler*innen.

Integration braucht Gleichbehandlung. Diskriminierungen aktiv bekämpfen!

Zwischenbilanz

Der Flüchtlingspakt vom 6.5.2015 versprach ein Eintreten gegen jede Form von Menschenfeindlichkeit. Für Rassismus und Diskriminierung dürfe in Schleswig-Holstein kein Platz sein. Bei allen positiven Aspekten dieses Pakts hinsichtlich der Bereitschaft zu Integration und im Bewusstsein dessen, dass nicht alles, was auf bundespolitischer Ebene beschlossen wird, in Schleswig-Holstein unverändert und ohne Murren mitgetragen wird bzw. werden soll, muss daran erinnert werden, dass Rassismus und Diskriminierung Phänomene sind, die in Deutschland alltäglich sind, ja größer werden, und denen man mehr entgegenstellen muss als bloße Symbolpolitik – hierzu bedarf es zielorientierter Strategien und Konzepte.

Rund 1.100 rassistische Übergriffe auf Geflüchtete und ihre Unterkünfte gab es in Deutschland von Januar 2015 bis Mitte Oktober 2016.[1] Rassistische Gewalttaten lassen sich eher in Zahlen fassen als Diskriminierung. Eine aktuelle Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes kommt jedoch zu dem Schluss, dass jeder und jede Dritte in Deutschland schon Diskriminierung auf Grund eines oder mehrerer Persönlichkeitsmerkmale wie „Rasse"/ethnische Herkunft, Religion/Weltanschauung, sexuelle Identität, Geschlecht, Alter oder Behinderung erlebt hat. Zu der Gruppe der Geflüchteten gibt es leider (noch) keine präzisen Zahlen, zahlreiche Studien zur Diskriminierung von Migrant*innen aus den letzten Jahren liefern jedoch erste besorgniserregende Hinweise.

Wer Geflüchtete systematisch diskriminiert, d. h. ihnen die Gleichstellung mit Mitgliedern der Mehrheitsgesellschaft vorenthält, grenzt sie aus und bewirkt damit langfristig das Gegenteil von „Integration" – definiert man Integration so wie der Flüchtlingspakt es tut: „Aus Sie wird Wir". Wie weit sind wir denn von diesem Wir entfernt? Inwiefern sind Geflüchtete vom Phänomen Diskriminierung betroffen?

Definition

Diskriminierung kann, in Anlehnung an den Antidiskriminierungsverband Deutschland, definiert werden als Ungleichbehandlung von Menschen aufgrund ihnen zugeschriebener Persönlichkeitsmerkmale, die zum Ziel oder die Folge hat, dass ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird. Diese Definition ist insofern besonders treffend, als sie die abwertende Behandlung von Menschen herausstellt, die in verschiedensten Lebensbereichen sichtbar wird und dort zur Ausgrenzung von der Mehrheitsgesellschaft und der Verweigerung des Zu-

1 Mut gegen Rechte Gewalt (...), https://www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle.

ganges zu Gütern führt. Das Phänomen Diskriminierung tritt auf verschiedenen Ebenen, wie der interaktiven, der ideologisch-diskursiven und der institutionell-strukturellen, zutage.

Im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) setzt Ungleichbehandlung zugeschriebene Persönlichkeitsmerkmale voraus, auf Grund derer diese geschieht. Dies sind im AGG die sechs Merkmale „Rasse"/ethnische Herkunft, Religion/Weltanschauung, sexuelle Identität, Geschlecht, Alter und Behinderung. Im Falle von Geflüchteten wirken mehrere solcher Zuschreibungen zusammen, so dass mehrdimensionale Diskriminierung wahrscheinlich wird. Diskriminierung bzw. Diskriminierungserfahrungen müssen mit der Berücksichtigung dieses Phänomens der Mehrdimensionalität betrachtet werden – ansonsten läuft man Gefahr, die Komplexität des Falles nicht zu durchschauen und in Folge dessen keine geeigneten Mechanismen dagegen zu finden. Bei Geflüchteten mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung kann darüber hinaus schon der Aufenthaltsstatus ein Merkmal sein, dass Diskriminierungsrisiken birgt, wenn z. B. eine Wohnung nur an Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis vermietet wird. Dieses Merkmal findet, wie zahlreiche weitere gegen Geflüchtete gerichtete normierte Diskriminierungen, im AGG gar keine Berücksichtigung. Das AGG bleibt mit der Unantastbarkeit normierter Ungleichbehandlungen von Geflüchteten hinter den nationalen Umsetzungen der EU-Antidiskriminierungsrichtlinie anderer EU-Mitgliedsstaaten zurück. Geflüchtete sind allerdings unter der Gesamtgruppe der Migrant*innen eine besonders vulnerable Gruppe. Nur mit dem Blick auf die Mehrdimensionalität von Diskriminierung kann ihnen adäquater Schutz zukommen. Darüber hinaus müssen auch die Behörden im Rahmen der Antidiskriminierungsgesetzgebung in die Pflicht genommen werden.

Tatbestände der Flüchtlingsdiskriminierung

Die Diskriminierung Geflüchteter, d. h. ihr Ausschluss von vielen Bereichen des öffentlichen Lebens tritt zum einen offensichtlich auf der interaktiven Ebene im Alltag zutage, wenn der Geflüchtete am Taxistand – im Gegensatz zu anderen Reisenden – nicht bedient wird und abfällige Kommentare über sich ergehen lassen muss. Diskriminierung auf der ideologisch-diskursiven Ebene wird dann offensichtlich, wenn Zeitungen beispielsweise wiederholt und unkritisch von der „Flüchtlingswelle" schreiben, sie wiederkehrend das Gewaltpotential junger männlicher Geflüchteter behaupten oder wenn Geflüchtete durch sie als „Wirtschaftsflüchtlinge" diskreditiert werden. Sprache ist mächtig, sie grenzt aus.

Besonders aber manifestiert sich Diskriminierung von Geflüchteten auf der institutionell-strukturellen Ebene in Form der Ausschlusspraktik „Gesetz". Dazu sei zwingend angemerkt, dass rechtlich normierte Diskriminierung schon vor den jüngsten Asyl- und Aufenthaltsrechtsverschärfungen der letzten Monate an der Tagesordnung war. Seit 2015 wird jedoch noch stärker rechtlich ausgegrenzt, und dies unter anderem unter dem Deckmantel der Integration und der angeblich angestrebten Vereinfachung des Umgangs mit den Geflüchteten. Ob Asylpaket I oder II oder das neue, sarkastisch betitelte „Integrations"-Gesetz, das Recht zielt nicht auf Integration, sondern auf das Gegenteil: Geflüchtete, Schutzsuchende sollen abgeschreckt werden.

Wenn sie dann aber schon da sind, dann werden ihre sozialen Rechte erheblich ein-

geschränkt. Liegt nicht eine Ungleichbehandlung auf der Hand, wenn Geflüchteten Wohnorte zugewiesen werden, die gänzlich ihre persönliche Lebensrealität außer Acht lassen? Oder wenn sie ihre Familie nicht nachholen dürfen? Wie würde der „Deutsche“ reagieren, wenn man ihn aus seinem Lebensumfeld risse und zwangsweise versetzte – und darüber hinaus seinen Familiennachzug vorläufig untersagte oder durch bürokratische Kniffe hintertriebe? Was kann es anderes als Ausgrenzung und das Gegenteil von Integration sein, Geflüchteten statt einer handfesten beruflichen Perspektive 80-Cent-Jobs anzubieten, die bekanntermaßen in prekäre Verhältnisse führen? Ist es nicht Ausschluss, Geflüchteten auf Grundlage ihrer Herkunft den Zugang zu Sprachkursen zu verweigern? Und welcher Ausschlussmechanismus wirkt dort, wo die ohnehin schon vulnerable Gruppe der Geflüchteten nochmals in sichere und unsichere Fluchtherkunftsländer zerteilt wird – und dabei die Zuschreibung „sicher“ tatsächlich für die Betroffenen gar nicht gilt? Welche Spannungen erzeugt dies wiederum innerhalb der Gruppe der Geflüchteten? Es handelt sich um normierte Diskriminierung, wenn Gesetze die ohnehin schon mehr als prekären Lebensverhältnisse von Geflüchteten durch die Senkung ihrer Asylbewerberleistungen den Mahnungen des Bundesverfassungsgerichtes zuwider einmal mehr drastisch – unter das Existenzminimum – reduzieren und ihnen die sozialrechtliche Gleichstellung mit Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern verweigern? Von „Ausreisezentren“ ganz zu schweigen!

Die Diskriminierung von Geflüchteten auf den verschiedenen Ebenen steht im harschen Widerspruch zu grundlegenden Gleichheits- und Gerechtigkeitsnormen, die sich unsere offene, „aufgeklärte“ Geselschaft auf ihre Fahnen geschrieben hat. „Integration“ kann nur gelingen, wenn Geflüchtete auf Augenhöhe betrachtet und ihre Menschen rechte und Grundfreiheiten geachtet werden, so wie der Leitsatz „Aus Sie wird Wir“ auf der ersten Seite des Flüchtlingspakts es postuliert. Daraus kann nur gefolgert werden:

Forderungen

- Wo Integration gewollt ist, müssen Diskriminierung und alle Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit aktiv bekämpft werden. Dazu bedarf es keiner Phrasen, sondern zielführender rechtspolitischer Strategien und Konzepte zur Sensibilisierung von Judikative, Exekutive und Mehrheitsgesellschaft.
- Wenn die Landesregierung in Schleswig-Holstein es nicht nur dabei belassen möchte, auf Demonstrationen gegen Rassismus in der ersten Reihe mit den Bündnissen gegen Rechts zu marschieren, muss sie aus dem finanziell sehr gut ausgestatteten Bundesprogramm „Demokratie leben!“ sowie dem Landesprogramm zur „Demokratieförderung und Rechtsextremismusbekämpfung“ den ehrenamtlich und demokratisch engagierten Initiativen im Land deutlich mehr finanzielle Mittel und politische Unterstützung zukommen lassen. Die zur Zeit unverhältnismäßig geringe Weitergabe von Bundes- und Landesmitteln macht die fehlende Wertschätzung des dort geleisteten Engagements deutlich und steht den öffentlichen Verlautbarungen entgegen. Ohne dieses Ehrenamt wäre sowohl die Flüchtlingsaufnahme im letzten Jahr als auch schon der jahrelange Widerstand und die Zurückdrängung von Rassismus und Rechtsextremismus in Schleswig-Holstein nicht

möglich gewesen. Die Bündnisse und Initiativen in Schleswig-Holstein sind Garanten der Demokratie.

- Somit bedarf es einer beherzten Politik des Landes, das die eigene Antidiskriminierungsstelle nicht zum Alibi verkommen lässt und das den Konflikt mit dem Bund und den anderen Landesregierungen nicht scheut, sondern Courage dabei zeigt, für ein „Aus Sie wird Wir“ zu kämpfen und dabei für die Achtung von Grund-, Asyl- und Menschenrechten einzutreten und Diskriminierungen aktiv zu bekämpfen.

Abkürzungsverzeichnis

AA:	Auswärtiges Amt
advsh:	Antidiskriminierungsverband Schleswig-Holstein e. V.
AG:	Arbeitsgruppe
AGG:	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AsylbLG:	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG:	Asylgesetz
AufenthG:	Aufenthaltsgesetz
AVJ:	Ausbildungsvorbereitendes Jahr
BA:	Bundesagentur
BAB:	Berufsausbildungsbeihilfe
BAföG:	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF:	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBZ:	Berufsbildungszentrum
BEK:	Berufseinstiegsklasse
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI:	Bundesministerium des Innern
BÜFAA.SH:	Begleiteter Übergang für Flüchtlinge in Arbeit und Ausbildung Schleswig-Holstein
BüMA:	Bescheinigung über Meldung als Asylsuchende*r
BumF:	Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V.
DaZ:	Deutsch als Zweitsprache
DeuFöVO:	Deutschsprachförderverordnung (Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung)
DGB:	Deutscher Gewerkschaftsbund
EAE:	Erstaufnahmeeinrichtung
eGK:	elektronische Gesundheitskarte
FGM:	Female Genital Mutilation
GARP:	Government Assisted Repatriation Program
GG:	Grundgesetz
IHK:	Industrie- und Handelskammer
IK:	Integrationskurs
IMAG:	Interministerielle Arbeitsgruppe
IQ Netzwerk:	Netzwerk „Integration durch Qualifikation“
KAUSA:	Koordinierungsstelle Ausbildung und Migration
LAG:	Landesarbeitsgemeinschaft
LU:	Landesunterkunft
MBSH:	Migrationsberatung Schleswig-Holstein
Mehr LiS:	Mehr Land in Sicht!
MIB:	Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten
PerF:	Perspektive für Flüchtlinge
PerJuF:	Perspektive für junge Flüchtlinge
PTBS:	Posttraumatische Belastungsstörung
REAG:	Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany
RBZ:	Regionales Berufsbildungszentrum
RD Nord:	Regionaldirektion Nord
SGB:	Sozialgesetzbuch
STAFF:	Starterpaket für Flüchtlinge
UMF:	Unbegleiteter minderjähriger Flüchtling
ZBBS:	Zentrale Bildungs- und Beratungsstelle für Migrantinnen und Migranten

„Freiheit ist nicht etwas, was man besitzt, sondern etwas, was man tut.“

Carolin Emcke