

Themenblock I - Aufnahme von Flüchtlingen

9. Restriktives Verwaltungshandeln



Martin Link
Flüchtlingsrat
Schleswig-Holstein e. V.

Dass die Zuwanderungsbedarfskurve - insbesondere von qualifizierten Fachkräften - sich schon jetzt stetig nach oben bewegt, ist verlautbarter Konsens. Dass in schon wenigen Dekaden allein in Schleswig-Holstein die Zahl der zu besetzenden Arbeitsstellen einem mehrere Hunderttausende zählenden Angebotsdefizit bei der Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte gegenüber stehen wird, haben die Kolleginnen Johanna Boettcher und Farzaneh Vagdy-Voß hier heute dargelegt, deutet der Aktionsplan Integration Schleswig-Holstein an und ist die Bundesagentur für Arbeit sich sicher. Dass gerade unter Flüchtlingen ein hohes Potenzial an sowohl qualifizierten, wie auch motivierten Arbeitsmarktakteuren zu finden ist, haben bundesweit und auch hierzulande die sog. Bleiberechtsnetzwerke zur arbeitsmarktlichen Integration von Flüchtlingen hinlänglich bewiesen.

Doch all dem zuwider, scheinen weite Teile der Politik weiterhin vom Glauben an Bedarfsgerechtigkeit und Erfolg brutalstmöglicher Abschottung an den EU-Außengrenzen sowie an einer weitgehend auf Chancenverweigerung und Externalisierung von Flüchtlingen orientierten Praxis beherrscht. Gleichzeitig verkommen Resettlement-Initiativen mit Blick auf die Zahlen zu ineffektivem Aktionismus. Im schleswig-holsteinischen Aktionsplan Integration bleibt das Integrationspotenzial von Flüchtlingen nicht erkennbar berücksichtigt.

Wer sich, wie an dieser Stelle einmal mehr versucht wird, kritisch mit dem Verwaltungshandeln befasst, dass seinen Anteil zumindest an der Umsetzung dieser Politik hat, sieht sich seitens der zuständigen Stellen allzuoft mit pauschaler Zurückweisung abgetan. Nichtsdestotrotz gilt, eine sich in dieser Weise gerierende Politik verantwortet eine Gesetzes- und Verordnungslage, die die soziale und rechtliche Diskriminierung der Asylsuchenden zum Ergebnis hat. So unterliegen betroffene Flüchtlinge auch in Schleswig-Holstein einer weitgehenden Relativierung ihrer sozialen Ansprüche und einer ganzen Serie integrationsverhindernder rechtlicher Einschränkung. Die hier gemeinte Gesetzes- und Verordnungslage gebiert konsequent restriktives Verwaltungshandeln und ist leider vom Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes gedeckt.

Beispiele sind Folgende:

Wohnverpflichtung bedeutet die nach Quoten erzwungene Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort an einer konkreten zugewiesenen Adresse und verortet Betroffene faktisch i.d.R. an sozial ausgegrenzten Adressen. Die im Zuge der Umsetzung der Wohnverpflichtung leidenden persönlichen Bedarfe sind Privatsphäre, Nähe zu Angehörigen bzw. Landsleuten, erreichbarer Zugang zu Beratungs-, Integrationsförderangeboten, Bildungs- und Arbeitsmarktzugängen etc.

Das Sachleistungsprinzip des AsylbLG erklärt es für angemessen, Flüchtlinge z.T. über Jahre mit materiellen ausdrücklich unbaren sozialen Hilfen weit unterhalb des Versorgungsanspruchs des Warenkorb abzuspeisen. Barleistungen gelten als Ausnahme von der Regel. Die Umsetzung bedingt z.B. „Wohnen“ i.d.R. in Gemeinschafts- (GU) oder Notunterkünften, Essen (aus Kantinen - oder in Form von Essenspaketen) insbesondere in (Z)GU als Sachleistung; Taschengeld von ca. 10€/Monat, das für ÖPNV, Rechtshilfen, persönliche Bedarfe, Heimatkontakte, Porto, Gebühren etc. erhalten muss.

Arbeitsverbot und jahrelang geltende Nachrangigkeit bei der Vermittlung offener Stellen und der Erteilung von Arbeitserlaubnissen zwingt in fremdbestimmte Untätigkeit und dauerhafte Abhängigkeit von Leistungen der öffentlichen Hand (vgl. den Beitrag von Johanna Boettcher).

Eingeschränkte Gesundheitsleistungen gelten laut AsylbLG für noch nicht anerkannte Asylsuchende und Ausreisepflichtige und zielen – soweit nicht im Einzelfall ein engagierter Arzt oder eine ermessensfreundliche Verwaltung ein Einsehen hat – auf die Beschränkung der ggf. zu erteilenden medizinischen Hilfe auf akute Schmerzbehandlung.

Darüber hinaus verfügen Kommunal- und Landesverwaltungen noch über Instrumente, mit denen sie ggf. die ohnehin prekäre Lage der betroffenen Flüchtlinge noch weiter zuspitzen können, um ggf. die „Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise zu fördern“ bzw. die Aufenthaltsbeendigung durchzusetzen.

Zum Beispiel:

- Teilweiser oder vollständiger Leistungsentzug.
- Ausländerbehördliche, ggf. wiederholte Erteilung von Arbeitsverboten.
- Datenschutzlosigkeit in Form von Unterkunftsrazzien, Durchsuchungen persönlicher Habe oder möglicher Handydatenauswertung.
- Anordnung von Abschiebungshaft, obwohl die Durchführbarkeit der Abschiebung ins Heimatland sich in den meisten Fällen als gar nicht möglich erweist.

- Vollzug polizeigewaltiger Abschiebungen – auch gegenüber Kranken, unter Inkaufnahme von Familientrennungen oder bei längstjährig Aufhältigen.

Im zugegeben schwierigen Vergleich mit bundesweiten Ergebnissen ist Schleswig-Holstein nicht herausragend tätig bei der Anwendung möglicher Gesetze zur Aufenthaltsverfestigung. Wer hier nach gerechten Vergleichsbemessungsgrundlagen sucht, wie dem ansonsten in der Migrationspolitik allenthalben angewandten Königsteiner Schlüssel, findet sich als Überbringer schlechter Nachrichten ganz schnell mal eben öffentlich der Falschspielerei bezichtigt. Aber auch ohne den Königsteiner Schlüssel (3,37 % für Schleswig-Holstein in 2011) zur Bemessung des schleswig-holsteinischen Anteils an den bundesweit erreichten Zahlen heranzuziehen, ist allerdings auffällig dass im nördlichsten Bundesland die Anwendung der bestehenden Regelungen zur Aufenthalts-erlaubniserteilung eher restriktiv ist:

- § 25 IV (dringende humanitäre/persönliche Gründe) [von 15.839 bundesweit nur 238 in Schleswig-Holstein]
- § 25 IVa (Zeugen in Verfahren gegen Menschenhandel) [von 49 nur 1];
- § 25a (AE f. vormals geduldete Minderjährige) [von 225 nur 3];
- § 23a (Härtefallregelung) [von 5.695 nur 148];
- § 18a (berufl. qualifizierte ehem. Geduldete) [von 116 nur 1];
- § 23 I (Aufnahme durch Bundesland) [von 44.382 nur 537];
- § 104a i.V.m. 23 I (Gesetzl. Altfallregelung/IMK) [von 5.265 nur 70].

Selbst bei Berücksichtigung der in Schleswig-Holstein intensiver angewandten §§ 25 III (Flüchtlinge m. subsidiärem Schutz) [von 27.332 bundesweit 1.037 in Schleswig-Holstein] und 25 V AufenthG (absehbar unmögliche Ausreise) [von 47.743 bundesweit 2.283 in Schleswig-Holstein] bleibt Schleswig-Holstein unter dem Strich hinter den bundesweiten Anwendungszahlen zurück.

Mit Blick auf die im Bundesland Schleswig-Holstein lebenden Flüchtlinge ist die bestehende Erlasslage u.E. kaum geeignet ein ermessenspositives und ein auf die Erbringungsmöglichkeit allenthalben eingeforderter Integrationsleistungen hinorientiertes Verwaltungshandeln zu gewährleisten.

Stattdessen unterliegt das Verwaltungshandeln des Landes und der Kommunen in Schleswig-Holstein einem Erlass (v. 10.3.2009), der die „Vollstreckung von Mitwirkungspflichten“ geduldeter bzw. ausreisepflichtiger Flüchtlinge regeln soll. Darin werden die Verwaltungen erinnert, dass der Einsatz von Zwangsmitteln (z.B. bei Botschaftsvorfürungen) engen rechtlichen Grenzen unterliegt. Mit Blick allerdings auf aufenthalts- und leistungsrechtliche Sanktionen zur Erzwingung von Mitwir-

kung, sagt der Erlass lediglich: „Sie können jederzeit angewendet werden, wenn die jeweiligen Voraussetzungen festgestellt werden.“

Letztere von Betroffenen und UnterstützerInnen immer wieder beklagte Praxis, Mitwirkungen (z.B. beim Identitätsbeweis) – selbst bei erwiesener Mitwirkungsbereitschaft oder durch Dritte verantwortete Erbringungsmöglichkeit – mittels Arbeitsverboten, Beschränkungen der Bewegungsfreiheit oder durch Kürzungen / Streichungen sozialer Leistungen zu erzwingen, ist mit dem Erlass ausdrücklich nochmals goutiert worden.

Hingegen wäre ein Erlass erforderlich, der eindeutig definiert, was zur Mitwirkung konkret getan werden muss, was dabei zumutbar ist und in dem die Rechtsprechung berücksichtigt wird, nach der z. B. ein Arbeitsverbot nur gerechtfertigt ist, wenn die mangelnde Mitwirkung den einzigen Grund darstellt, dass eine Abschiebung nicht möglich ist.

Darüber hinaus schafft das Bundesland über seine Grenzen hinaus Aufmerksamkeit mit der einen oder anderen demonstrativ restriktiven Entscheidung der Härtefallkommission (HFK) bzw. ihrer Umsetzung. **Zum Beispiel** der Fall T, eines bestintegrierten Jugendlichen und seiner Familie, erfuhr trotz positiver Empfehlung der HFK eine negative Entscheidung des Ministers. Nach massiven Protesten der Zivilgesellschaft verhalf nach Verlauten aus der Politik erst die Intervention der Staatskanzlei zu einem Bleiberecht.

Oder der Fall des 27 oder gar 33 Jahre und damit gut sein halbes Leben quasi als „faktischer Inländer“ in Deutschland aufhältigen Algeriers D. erfuhr zum Erstaunen der in diesem Einzelfall Sachkundigen eine Ablehnung durch die HFK und wäre zur Abschiebung freigegeben worden, hätte nicht zumindest die algerische Botschaft ein Einsehen gehabt und durch die Verweigerung, Reisedokumente auszustellen, eingelenkt.

Schließlich kommt es in Schleswig-Holstein (leider im Gleichklang mit der diesbzgl. ebenso defizitären Praxis anderer Bundesländer) seit Jahren nicht mehr – der aktuelle Syrien-Erlass bildet hier eine der wenigen Ausnahmen – zu gesetzlich möglichen landeseigenen Abschiebestopps in Staaten, in denen eine offensichtliche Rückkehrgefährdung der betroffenen „Schüblinge“ (Amts“Deutsch“) zu erwarten ist. Auf Nachfragen erklärt das zuständige Ministerium regelmäßig, sich hier auf eine fachaufsichtliche „konkrete Einzelfallprüfung bezüglich möglicher Abschiebungshindernisse“ zu beschränken.

Darüber hinaus hat im bundesgrenznahen und Transitraum Schleswig-Holsteins die Bundespolizei (BP) offenbar alle – von landespolitischer Einflussnahme vollständig unbeeinträchtigten – Freiheiten das Ziel eines safe havens für hierzulande strandende Asylsuchende und Flüchtlinge zu unterlaufen. Ihre nicht allein in Schleswig-

Holstein angewandten Instrumente sind u.a. folgende:
Racial-profiling-gesteuerte Aufgriffe von Transitflüchtlingen:

Von 2005 bis 2010 hat sich die Zahl der verdachtsunabhängigen Kontrollen der Bundespolizei in Bahn- und Flugverkehrseinrichtungen auf 581.000 fast verdoppelt. Die Zahl der Kontrollen in der 30 Kilometer breiten Grenzzone stieg sogar auf 2,44 Millionen und hat sich damit mehr als vervierfacht. Das führt in den grenznahen Räumen, von denen es in Schleswig-Holstein bekanntermaßen reichlich gibt, zu fast ständigen Polizeikontrollen, die allein durch die Hautfarbe oder den individuellen Typus der Betroffenen begründet sind.

Rechtlich fragwürdige Inhaftierung und Rückschiebungen von Dublin-II-Flüchtlingen:

Weitgehend unbekannt scheint bei der BP z. B. ein EuGH-Urteil v. 21.12.2011 zu sein, das am Beispiel Griechenlands die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, die Asylbedingungen im Rückschiebungszielland zu prüfen und bei systematischen Mängeln – wie sie z. B. auch auf Malta, in Italien oder in Ungarn unbestritten herrschen – von Rückschiebungen abzusehen.

Inhaftierung von Minderjährigen in Erwachsenenhaftanstalt:

Eine Maßnahme, die nach der im Bundesland geltenden Erlasslage nur komplementär zu ebenfalls inhaftierten erwachsenen Angehörigen möglich sein soll, von Seiten der BP offenbar auch gegen alleinreisende junge Menschen betrieben wird.

Systematische Verschuldung der Betroffenen in Folge von BP-Verwaltungshandeln:

Die BP stellt seit einiger Zeit von ihr im Flughafenbereich oder nach Aufgriff im grenznahen Raum inhaftierten Personen – lange vor rechtskräftiger Asylentscheidung, bestehender Ausreisepflicht oder selbst nachdem die Ein- oder Durchreiseberechtigung rechtlich zweifelhaft festgestellt wurde und sich die Freiheitsentziehende Maßnahme als abwegig erwiesen hat – horrenden Rechnungen für polizeiliche Transportleistungen (z.B. zur Passbeschaffung) oder erlittene Hafttage aus. Zu Letzterem wird ggf. auch eng mit dem zuständigen Landesamt kooperiert. Es bleibt den Betroffenen überlassen sich eines in ihrer Situation kaum finanzierbaren Rechtsbeistandes gegen die möglicherweise rechtswidrigen, i.d.R. viele Tausend Euro teuren sog. „Erstattungsforderungen“ zu versichern.

Zum Schluss:

Dass normierte Diskriminierungen und restriktive Exekutive weitgehend durch die Rechtssprechung abgesegnet sind, begründet u.E. keinerlei Legitimität. Empirische Studien lassen hingegen einen zumindest mittelbaren Zusammenhang zwischen normierten

Diskriminierungen und ihren öffentlichen Rechtfertigungen in Tat und Wort auf der einen Seite und der Verbreitung xenophoben und rechtsextremistischen Gedankenguts in allen Teilen der Bevölkerung auf der anderen befürchten.

In Zeiten, wo Rechtsextreme von Ermittlungsbehörden weitgehend unbehelligt wie die Wilderer Migranten jagen, erscheint es den politisch verantwortlichen EntscheidungsträgerInnen allemal anzuzufordern, auch normierter Diskriminierungen und ihrer Umsetzung zu hinterfragen - und nachhaltig wirksame, auf Entdiskriminierung der Rechts- und Verordnungslage orientierte Gegenstrategien zu entwickeln.

Zur Erinnerung: es geht hier i. d. R. um Menschen, die ihr Herkunftsland mit guten Fluchtgründen verlassen haben, denen hier (noch) keine Asylberechtigung und Aufenthaltsstatus zuerkannt worden sind, aber die dennoch erheblich veranlasst sind, sich vor einer Rückkehr in die sog. Heimat zu fürchten, bzw. um Einzelpersonen oder Familien, die so erhebliche Lebenszeit hier ver- und allen Widrigkeiten zum Trotz inzwischen umfangreiche Integrationsleistungen erbracht haben, das ihnen rechtlich zweifellos der Begriff des „faktischen Inländers“ gerecht wird und eine aufenthaltsorientierte Verwaltungspraxis zu steht.

Was folgt aus alledem? Mit Blick auf die Einzelschicksale, die dynamisch zunehmenden Flüchtlingszahlen, steigende Zuwanderungsbedarfe und die faktisch auch durch restriktive Verwaltungspraxis nicht erreichbare Rückkehrbereitschaft von in ihrer Heimat gefährdeten oder hier längst verwurzelten und heimisch gewordenen Menschen, ergeben sich u.E. dringende politische Handlungsbedarfe und notwendige Paradigmenwechsel:

- Nachhaltige Aufenthaltsverfestigung von Flüchtlingen durch regelmäßige Anwendung positiven Ermessens im Verwaltungshandeln als verfasstes Ziel einer künftigen Landesregierung.
- Erlass von Richtlinien für die Ausländerverwaltungspraxis mit klarer und verbindlicher Definition bzgl. Umfang und Qualität sämtlicher zu erbringender Mitwirkungsleistungen.
- Verzicht auf Abschiebungen, Familientrennungen im Zuge von Aufenthaltsbeendigungen sowie Abschiebungshaft für Minderjährige und von ihren Familien Getrennte.
- Einrichtung eines Runden Tisches öffentlicher und ziviler VertreterInnen zur regelmäßigen Erörterung des BP-Verwaltungshandelns in Schleswig-Holstein.
- Überarbeitung der Verfahrensgrundsätze der Härtefallkommission.