

# Stellungnahme

**Diakonie**   
Rheinland  
Westfalen  
Lippe

Diakonie Rheinland-Westfa-  
len-Lippe e.V.

Geschäftsbereich Soziales  
und Integration

Dietrich Eckeberg  
Referent Flüchtlingsarbeit und  
junge Zugewanderte

Telefon: 0251 2709-260  
d.eckeberg@diakonie-rwl.de

Münster, 13. April 2015

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/2707**

A19, A09

## Stellungnahme

### Referat Migration und Flucht

#### zum Antrag der Fraktion der Piraten „Flüchtlinge brauchen einen Flüchtlingsbeauftragten und verbindliche Standards“

(Drucksache 16/7152 vom 28.10.2014)

Für die Einladungen des Integrationsausschusses vom 27.02.2015 und 26.03.2015 und die Möglichkeit, als Referent für Migration und Flucht der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe im Rahmen einer öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion der Piraten „Flüchtlinge brauchen einen Flüchtlingsbeauftragten und verbindliche Standards“ Stellung nehmen zu können, bedanke ich mich.

Basis dieser Stellungnahme ist meine nunmehr 18jährige Flüchtlingsreferententätigkeit bei der Diakonie auf Landesebene, die unmittelbar verbunden ist mit der Fachbegleitung der haupt- und nebenamtlichen Flüchtlingssozialarbeit unserer Mitgliedseinrichtungen aus dem Bereich der Evangelischen Kirche und Ihrer Diakonie. Zu diesen Einrichtungen gehören u.a. Verfahrensberatungsstellen bei den Landesunterbringungseinrichtungen ebenso wie eine große Zahl von Flüchtlingsberatungsstellen in den Kommunen. In meinem Arbeitsalltag bin ich also seit fast zwei Jahrzehnten mit der Aufnahme der Flüchtlinge in Landeseinrichtungen bzw. in den Kommunen gut vertraut.

Bereits am 19.11.2014, also unmittelbar nach den Misshandlungen der Flüchtlinge in Burbach, nahm ich an dieser Stelle als Experte an der Anhörung teil, die u.a. zu dem Antrag der Fraktion der Piraten „Flüchtlinge brauchen einen Flüchtlingsbeauftragten und verbindliche Standards“ stattfand. Seinerzeit sprach ich besonders das Fehlen einer Bund-Länder-Kommunen-Gesamtkonzeption für die Aufnahme, Unterbringung und soziale Versorgung Geflüchteter, die fehlende Mitfinanzierung der Bundes, die völlig unzureichende Ausstattung der Bundesamtes für Migration und Flucht im Bereich Asyl, die schon damals unerträglich hohe Zahl der Menschen mit einer „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchende“ (BÜMA), die Mängel bei der Aufnahme und Unterbringung in NRW, die Frage NRW-Flüchtlingsbeauftragter sowie die Notwendigkeit, auf kommunaler Ebene zu Fragen der Unterbringung zu Mindeststandards zu kommen, an. Gegenstand waren seinerzeit auch noch zwei weitere Anträge der FDP-Fraktion. Die im November formulierten

Positionen sind nach wie vor gültig und Bestandteil dieser Stellungnahme (siehe Stellungnahme 16/2343 vom 14.11.2014, beigelegt in Anlage 1).

Ein halbes Jahr später werde ich in dieser Stellungnahme gesondert auf die Entwicklungen bei der Erstaufnahme und Unterbringung seit dem ersten Flüchtlingsgipfel von Nordrhein-Westfalen vom 20.10.2014 eingehen. Denn seit den Misshandlungen in Burbach und dem Flüchtlingsgipfel vom 20.10.2014 ist das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) ernsthaft bestrebt, die gravierendsten Mängel zu beseitigen, im Dialog mit staatlichen und nichtstaatlichen Stellen eine grundlegende Neukonzeption zu erarbeiten und grundlegende Reformen in die Wege zu leiten. Zugleich bleibt noch viel zu verbessern. Und ich werde natürlich auch noch einmal eingehen auf die drei Forderungen des Antrages, also auf die Frage „Braucht NRW einen Flüchtlingsbeauftragten?“ und die Frage der Standards bei der Unterbringung in Landeseinrichtungen und in den Kommunen eingehen.

Wichtig ist mir, erneut vor allem auf Eines hinzuweisen: Die Frage der Aufnahme der Flüchtlinge bedarf gerade heute angesichts der recht hohen Flüchtlingszahlen eines breiten gesellschaftlichen Konsenses. Wünschenswert wäre, wenn sich Parteien alle an die guten Erfahrungen mit der Integrationsoffensive von 2001 erinnern würden und an diese gerade in dieser angespannten Zeit mit den erheblichen Problemen bei der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung anknüpfen würden. Es gibt bei der Verbesserung der Aufnahme, Unterbringung und sozialen Versorgung der Flüchtlinge auf Landesebene und in den Kommunen noch viel zu tun! Dies verdeutlichen die Vielzahl der Anträge der Oppositionsparteien ebenso wie die sehr hilfreichen monatlichen Berichte des MIK, die im Innenausschuss beraten werden.

## **I. Entwicklungen bei der Erstaufnahme und Unterbringung in Landesverantwortung**

### Grundlegende Positionen der Diakonie

Bevor ich auf die Entwicklungen eingehe, möchte ich in einigen kurzen Worten Grundpositionen der Diakonie-Rheinland-Westfalen-Lippe voranstellen, die größtenteils nachzulesen sind in dem im August 2014 von der Diakonie Deutschland veröffentlichten Positionspapier „Positionen zur Aufnahme, Wohnraumversorgung und Unterbringung von Flüchtlingen“ und natürlich in Nordrhein-Westfalen (NRW) in den vielen Stellungnahmen der Freien Wohlfahrtspflege seit 2013.

(siehe Stellungnahmen der Freien Wohlfahrtspflege NRW zum Projektbericht „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ (siehe Stellungnahme vom 01.08.2014 in Anlage 2), zum Fragenkatalog zum Antrag der Fraktion der Piraten „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“ (siehe Antworten auf die Fragen 1–4 in der Stellungnahme vom 25.04.2014 in Anlage 3), im Schreiben des NRW Flüchtlingsrates mit der gemeinsamen Stellungnahme zur Diskussion „Qualitative Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW (siehe Stellungnahme vom Mai 2013 in Anlage 4) sowie mit dem Eckpunktepapier vom März 2013 (siehe Anlage 5) formulierten Analyse und Positionen.)

Diese Grundpositionen lauten:

Das Asylverfahren und die Aufnahme, Unterbringung und soziale Versorgung der Geflüchteten ist auf Basis der Schutzbedürfnisse der Flüchtlinge auszugestalten. Verbunden hiermit sollte die Integration Geflüchteter, also auch von Asylsuchenden und Geduldeten gleichermaßen, von Anfang an und unabhängig von der Bleibeperspektive erfolgen.

Für die Erstaufnahme und Unterbringung in Landesverantwortung muss gelten:

- Qualitativer Maßstab für eine am Flüchtlingsschutz, also der Genfer Flüchtlingskonvention und den Bestimmungen zum internationalen Schutz ausgerichtete humanitäre Landesaufnahme muss sein, dass diese dazu beiträgt bzw. fördert, dass Geflüchtete im Rahmen der Landesaufnahme in Ruhe ihr Asylgesuch vorbringen und sich auf Ihre Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge konzentrieren und diese nachbereiten können.
- Die Unterbringung in Landeseinrichtungen sollte drei Monate betragen und nie sechs Wochen unterschreiten. Sie sollte so weit wie möglich sicherstellen, dass die hoheitlichen Aufgaben bei der Landesunterbringungseinrichtung vor Ort bearbeitet werden.
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) muss in dieser Zeit die Anhörung durchführen, mindestens aber die Registrierung Geflüchteter sicherstellen.
- Die Geflüchteten sind durch das Land über das Bund-Länder-Verfahren zur Aufnahme und Unterbringung zu informieren und werden durch Behörden und Verfahrensberatung unterstützt.
- Die hoheitlichen und die privatisierten Aufgaben in Landesverantwortung müssen entlang einer Gesamtkonzeption transparent gestaltet sein und mit dem Flüchtlingsaufnahmegesetz in Durchführungsverordnungen verbunden sein.
- Die angestrebte Qualität muss definiert und kontrolliert sein.

#### Eine föderal abgestimmte Bund-Länder-Kommunen Gesamtkonzeption fehlt bis heute

Trotz der inzwischen auf allen Ebenen geführten Diskussion haben wir in der Diakonie den Eindruck, dass Bund, Land und Kommunen zu dem sich nun schon seit vielen Jahren absehbaren, enormen Anstieg der Flüchtlingszahlen (Stichwort: vorherige Maghreb-Krise in Nordafrika) eben nicht schon seit Jahren in einem Austausch bzgl. der Folgen für die Aufnahme, Unterbringung und soziale Versorgung und Begleitung innerhalb von Deutschland stehen, so dass dem Thema - zu erwartender Anstieg der Flüchtlingszahlen - auch natürlich nicht mit angemessenen Steuerungs- und Planungsinstrumenten und abgestimmte Refinanzierungswegen begegnet wurde und wird bzw. begegnet werden kann. Dies zeigte sich auf Bundesebene zuletzt beim Flüchtlingsgipfel im Bundeskanzleramt, der skandalös unzureichenden Ausstattung des BAMF im Bereich Asyl und der bisher weitgehend fehlenden Bereitschaft, hier überhaupt eine Mitverantwortung zu übernehmen. Es zeigt sich aber auch an dem bis heute fehlenden Gesamtkonzept für eine humanitär geprägte Flüchtlingsaufnahme in Deutschland.

Die deutsche Flüchtlingspolitik scheint immer noch in der Grundhaltung zu agieren, dass die um uns liegenden Katastrophen in Syrien und Afghanistan, Irak und Ukraine, aber auch Eritrea, Sudan, Libyen uns schon nicht in Deutschland erreichen werden. Sie tut dies, obwohl so mancher Flüchtling in Deutschland Verwandte hat. Dies nenne ich kurz-sichtig. Vor den Toren der Europäischen Union findet ein Flüchtlingsdrama ohne Gleichen statt. 11 Mio. Menschen in Syrien und Irak sind auf der Flucht. Allein aus Syrien flüchteten 3,5 Mio. Menschen ins Ausland.

#### Erfreuliche Entwicklungen auf Landesebene

Grundlegend, wie eingangs schon geschrieben, erfreulich ist: Seit den Misshandlungen in Burbach und dem Flüchtlingsgipfel vom 20.10.2014 ist das MIK ernsthaft bestrebt, die

gravierendsten Mängel zu beseitigen, im Dialog mit staatlichen und nichtstaatlichen Stellen eine grundlegende Neukonzeption zu erarbeiten und grundlegende Reformen in die Wege zu leiten. Dies verdeutlichen die monatlich dem Innenausschuss vorgelegten Berichte, in denen die Veränderungen hilfreich dokumentiert sind, eindrucksvoll.

Bereits seit Mai 2014 ist erkennbar, dass auch das MIK eine humanitäre Neuausrichtung der Erstaufnahme für erforderlich hält. So bat Staatssekretär Nebe die wichtigsten an der Erstaufnahme beteiligten staatlichen Stellen und nichtstaatliche Menschenrechts- und Flüchtlingshilfsorganisationen um eine Stellungnahme zum Projektbericht „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“. Er versprach, auf Basis dieser Stellungnahmen seitens des Innenministeriums „Eckpunkte“ zur Neuausrichtung der Erstaufnahme in Landesverantwortung vorzulegen und wies in seinem Begleitschreiben erfreulich deutlich und wertend darauf hin, dass im bestehenden Erstaufnahmesystem der Asylbezug noch nicht ausreichend berücksichtigt sei. Dieser Dialog hat im Februar 2015 auf Basis einer ersten, hilfreichen Vorlage für ein „Eckpunkt Papier“ begonnen. Das MIK strebt an, im Sommer 2015 ein Eckpunkt Papier vorzulegen, in dem Leitlinien und die Zielsetzung des Landes NRW bei der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung beschrieben werden und das möglichst im Konsens mit allen unmittelbar und mittelbar mit Fragen der Aufnahme und Unterbringung befassten Stellen stehen soll.

Grundlegend erfreulich ist weiter, dass sich das MIK insgesamt für einen Paradigmenwechsel im Sinne einer Willkommenskultur positioniert hat. Im Mittelpunkt der Erstaufnahme soll der schutzsuchende Mensch mit seinen elementaren Interessen und Bedürfnissen stehen. Dieses Bestreben ist derzeit insgesamt für die Landesflüchtlingspolitik erkennbar, bei der unter Federführung der Staatskanzlei der Handlungsbedarf für eine Verbesserung der Aufnahme, Unterbringung und hier v.a. der sozialen Versorgung der Flüchtlinge querschnittsorientiert bearbeitet wird. Diese Befassung quer durch alle Ministerien hat sehr erfreuliche erste Folgen wie die Förderung des Ehrenamts (MAIS), die Förderung traumatisierter Flüchtlingsfrauen (MGEPA), die Förderung von Angeboten in Kindertagesstätten (MFKJKS) oder die zusätzliche Förderung der schulischen Eingliederung (MSW). Hier sind auch zukünftig jeweils weitere Fachdebatten erforderlich. Für die Betrachtung und Bewertung der Idee, in NRW einen Flüchtlingsbeauftragten einzurichten, muss der gewollte Perspektivwechsel und diese Entwicklung mit betrachtet werden.

Für die Anhörung zum Antrag der Fraktion der Piraten „Flüchtlings brauchen einen Flüchtlingsbeauftragten und verbindliche Standards“ vorrangig ist, dass das MIK massiv an Verbesserungen bei der Erstaufnahme gearbeitet hat. Vor allem im Fokus war hierbei die Ausweitung der Aufnahmeplätze innerhalb von sehr kurzer Zeit. Es wurden, allen Schwierigkeiten zum Trotz, mehr als 2000 neue Unterbringungsplätze geschaffen und für diese Betreuungsorganisationen gefunden. Im Oktober 2014 gab es erstmals die Veröffentlichung von Qualitätsstandards, die für die Betreuungsorganisationen in den Landesunterkünften gelten. Dies ist ein erfreuliches Novum, auch wenn die Qualitätsstandards doch noch an einigen Stellen verbessert werden sollten. Spürbar vorrangig war natürlich der Versuch, abzusichern, dass sich ein ‚Burbach‘ mit Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitspersonal nicht wiederholen kann. Die bei der Bezirksregierung eingerichteten mobilen Qualitätskontrollteams sollen hier zu Verbesserung beitragen. Dies ist wichtig und richtig. Allerdings stehen diese Teams bis heute auf wackeligen Füßen, da die grundlegenden Vorgaben, welche qualitativen Gesichtspunkte durch diese Teams zu überwachen sind, bis heute nicht ausreichend entwickelt sind. Diese wurden und werden nun mit Hochdruck parallel entwickelt. Es ist eigentlich erschreckend, dass diese Qualitätsstandards nicht, selbstverständlich als öffentliche Dokumente einsehbar, schon immer als

Grundlage für jede Betreuungsorganisation vorlagen. Diese mobilen Qualitätskontrollteams werden nun ergänzt um ein Beschwerdemanagement, das bei den Nichtregierungsorganisationen, hier den Verfahrensberatungsstellen vor Ort und beim NRW-Flüchtlingsrat überörtlich, angesiedelt wird, um Alltagsbeschwerden ‚auf dem kleinen Dienstweg‘ (Beschwerdemanagement der Verfahrensberatung) bzw. grundlegendere Aspekte (Beschwerdemanagementstelle des NRW Flüchtlingsrat mit Bezirksregierung und MIK) bearbeiten zu können. Die Qualität soll also ernsthaft, wie auch im Antrag der Piraten Ende Dezember gefordert, verbessert werden.

Sehr erfreulich ist auch der Ausbau der sozialen Beratung für Flüchtlinge, so dass nun erstmalig das Versprechen gilt, zukünftig bei jeder Landesunterbringung auf Basis eines vereinbarten Schlüssel Asylverfahrensberatungsstellen und Kapazitäten für ein Beschwerdemanagement einrichten. Auch der weitere Ausbau einer Grundversorgungsstruktur von Flüchtlingshilfe in NRW mit den Akzenten `kein Kreis / keine kreisfreie Stadt ohne eine Flüchtlingsberatung, vorsichtiger Ausbau der psychotherapeutischen Angebote und vorsichtiger Ausbau der Rückkehrberatung´ sind gute Signale.

Aufgeschreckt durch die Misshandlungen in ‚Burbach‘ ist das MIK bestrebt, seinen humanitären Verpflichtungen bei der Aufnahme der Flüchtlinge nachzukommen. Das Vorgehen des MIK kennzeichnet dabei eine neue, sehr erfreuliche wachsende Transparenz und Dialogbereitschaft.

#### Enormer weiterer Handlungsbedarf auf Landesebene

Zugleich ist aber festzustellen, dass NRW im April 2015 noch weit entfernt ist von guten qualitativen Standards in der Erstaufnahme, Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge.

Nach wie vor ist die durchschnittliche Verweildauer der Flüchtlinge in der Erstaufnahme bei etwa 14 Tagen. Manche Flüchtlinge werden sogar direkt am 1. Tag, ohne Ausweiseratz, lediglich ausgestattet mit einer ‚Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender‘ (BÜMA), direkt in die Kommunen weitergeleitet. Das Asylverfahrensrecht hingegen sieht für die Erstaufnahme eine Zeitspanne von sechs Wochen bis drei Monaten vor. Mit gutem Grund. Hiervon ist das Land NRW leider noch weit entfernt. Und es gibt leider bis heute keine Dokumente, aus denen ersichtlich wird, dass das MIK die Umsetzung dieser Norm des Asylverfahrensrechtes zum Ziel hat. Denn dann müsste bei den derzeitigen Flüchtlingszahlen mindestens die Platzzahl von 18.000 bis 20.000 angestrebt werden.

Nach wie vor fehlt es an einer erkennbar fortlaufend engen Verzahnung mit dem BAMF. Ohne eine Verzahnung der Erstaufnahme und jeder Landesunterbringungseinrichtung mit der Verwaltungsstruktur des BAMF wird es auch zukünftig nicht gelingen, dem Ziel gerecht zu werden, dass Geflüchtete in der Zeit der Erstaufnahme in Landesverantwortung ihr Asylgesuch vortragen können und dieses bearbeitet wird.

Auf Landesebene am Wichtigsten ist immer noch, dass bei der Aufnahme und Unterbringung grundlegende qualitative Aspekte fehlen. So ist – bei inzwischen deutlich verbesserter Personalausstattung – insgesamt bis heute nicht erkennbar, wie die staatlich verantwortliche Stelle bei der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge, die Bezirksregierung Arnsberg, die Grundausrichtung der Aufnahme und Unterbringung im Sinne des angestrebten Paradigmenwechsels gestalten will. Ein Konzept ist hier für Dritte bisher nicht erkennbar. So fehlt eine öffentlich erkennbare Ansprechbarkeit der Verwaltung zu den einzelnen Aufgaben, etwa zu den Aspekten der asylverfahrensbezogenen

Fragen, zu Zuweisung und Umverteilung, zu den AnsprechpartnerInnen der Bezirksregierung bei den einzelnen Landesunterbringungseinrichtungen vor Ort, zu deren Kompetenzrahmen, zum mobilen Qualitätskontrollteam, das jetzt im Rahmen des Beschwerdemanagements die Qualität begutachten soll, zur zentralen Stelle für die so dringende Suche nach Unterkünften, zu einer zentralen Person für die Betreuungsorganisationen und deren Fragen oder auch zu einer Stelle, die sich mit Grundfragen der sozialen Integration während der Erstaufnahme (Kindergarten, Krankenschein ausstellen, Medikamentenvergabe, Screening beruflicher Qualifikationen?) befasst. Diese fehlende Organisation erweckt bei mir als Außenstehendem den Eindruck, dass bisher ein klares, mit dem Asylverfahren und – aktuell – der EU-Aufnahmerichtlinie verbundenes Grundverständnis zur Aufgabe Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge fehlt.

Auch die Qualitätsstandards, die für die Betreuungsorganisationen in den Landesunterkünften gelten, sollten qualitativ weiterentwickelt werden. Dies gilt etwa hinsichtlich der derzeitigen Festlegung, dass sich nur Träger für diese Aufgaben bewerben können, die bereits über Vorerfahrungen in der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen verfügen. Sicherlich sollte geprüft werden, welche neuen Anforderungen in Folge der EU-Aufnahmerichtlinie auf das Land zukommen. Sachdienlich wäre es sicherlich, in den Landeseinrichtungen gut ausgestattete Sprachkurse Deutsch vorzuhalten oder etwa ein Screening der beruflichen Fähigkeiten vorzunehmen. Es gibt aber auch für andere Punkte, die überprüft werden sollten, wie die Kriterien für die Sanitätsstation, für die Kinderstube, bzgl. der Beachtung der Privatsphäre von Familien und Frauen, bzgl. des bisher fehlenden öffentlichen Zugangs zum Internet, zu Schließfächern oder bzgl. fehlender Regelungen etwa zur fortlaufenden beruflichen Qualifizierung des Fachpersonals. Die Diskussion über die erforderlichen Qualitätsstandards sollte vor einer möglicherweise kommenden EU-weiten Ausschreibung erfolgen. Angesichts der Bedeutung der Unterbringung und Betreuung für das Einbringen in das Asylverfahren sollte geprüft werden, ob nicht eine beschränkte Ausschreibung statt einer EU-weiten Ausschreibung erfolgen sollte und kann.

Weiterhin unter Qualitätsaspekten für die Freie Wohlfahrtspflege bisher nicht verständlich ist es, dass das Land NRW, hier das Innenministerium, als einziges Bundesland an der Zweiteilung der Erstaufnahme festhält. Sie wissen: In NRW haben spezialisierte Erstaufnahmeeinrichtungen in Verbindung zu den Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) die Kernaufgaben der Ersterfassung (Registrierung, Tbc-Ausschuss, wenn möglich Vorstellung beim BAMF). Danach folgt die Landesunterbringung in sog. regulären Unterbringungseinrichtungen.

Seit nun schon 2012 steigen die Flüchtlingszahlen in Deutschland erheblich. Die Krise der Erstaufnahme in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Land wird besonders deutlich an der Tatsache, dass in den Kommunen in NRW dem Vernehmen nach zwischen 10.000 und 20.000 Menschen auf Basis einer BÜMA leben. Sie kamen also in die Kommune ohne Asylantragsstellung, also ohne Registrierung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Und es gibt Menschen, die selbst ohne eine Registrierung bei der zuständigen Landesbehörde, der ZAB, direkt in den Kommunen landen.

Für die betroffenen und schutzsuchenden Flüchtlinge hat dies dramatische Folgen:

- Wenn die Flüchtlinge nicht bei den in NRW verantwortlichen Stellen, den ZAB registriert sind, ist bisher völlig unklar, auf welchem Weg die Menschen ihren Asylantrag stellen können. Und diese in NRW für die Registrierung und Gesundheitsuntersuchung zuständigen Erstaufnahmestellen (vor allem Dortmund und Bielefeld) sind derart überlastet, dass Flüchtlinge, die einmal mit einer BÜMA in Kommunen gelandet

sind, kurzfristig i. d. R. keine Chance haben, eine nachträgliche Registrierung vorzunehmen. Diese ist aber Grundlage für das danach folgende individuelle Schutzgesuch beim BAMF. In der Flüchtlingshilfe wissen wir von Fällen, wo Flüchtlinge aus Kommunen mit ihrer BÜMA dreimal nach Dortmund gefahren sind, und dort aus Gründen der Überlastung nicht zur Registrierung zugelassen wurden. Die ZAB Bielefeld hat im März auf Anfrage einer Flüchtlingsberatungsstelle gesagt: ‚Es braucht derzeit keiner zu kommen. Wir schaffen es nicht, die Flüchtlinge zu registrieren.‘ Es ist sogar vorgekommen, dass Flüchtlinge in einer Erstaufnahmestadt in Verbindung zur Aushändigung der BÜMA ihre Aufenthaltspapiere ausgehändigt haben, hierüber keinen Beleg erhielten und diese Aufenthaltspapiere hinterher unauffindbar sind. Sie wissen: Im Asylverfahren ist der Pass das edelste Papier des Menschen.

- Da diese Flüchtlinge beim BAMF nicht registriert sind, droht ihr Asylverfahren über Jahre hinausgezogen zu werden. Völlig unklar ist, über welches Verfahren diese schutzsuchenden Menschen wann nachträglich registriert werden können und wie das BAMF die Menschen überhaupt finden soll. Sicher ist derzeit: Die Geflüchteten haben faktisch auf absehbare Zeit keinen Zugang zum Asylverfahren.
- Gravierend für die Flüchtlinge ist: Allen Flüchtlingen, auch denen, denen im Verfahren ein internationaler Schutz zustehen würde – und dass sind in diesen Tagen in NRW gar nicht so wenige – wird ihr asylrechtlicher Schutz auf unabsehbare Zeit herausgezögert. In den Kommunen verlieren sie damit jede Integrationsperspektive. Die Stichworte lauten: Kein Zugang zu Sprachförderung Deutsch. Kein Zugang zu den SGB-Leistungen. Kein Zugang zum Arbeitsmarkt. Für den Zeitraum des Lebens in NRW mit einer BÜMA Verlust von Anwartschaftszeiten auf Aufenthaltsverfestigungen

Dies gilt es dringend zu verändern. Angesichts der hohen Zahl der Fälle bedarf es aus meiner Sicht direkt einer Vereinbarung mit dem BAMF. Es ist erforderlich, dass das MIK hier schnell und in enger Zusammenarbeit mit dem BAMF eine Lösung findet. So könnte das BAMF in Absprache mit dem MIK etwa per Erlass verfügen, dass jede Ausländerbehörde ab sofort eine Aufenthaltsgestattung und Registrierung der neu kommenden Flüchtlinge vornehmen soll und diese Registrierung dann dem BAMF meldet. Bis es aber zu einer grundsätzlichen Lösung kommt, könnte das MIK den Ausländerbehörden zumindest per Erlass mitteilen, dass diesen BÜMA-Flüchtlingen eine Duldung zu erteilen ist und Ihnen die Fahrtkosten zur nachträglichen Registrierung bei einer ZAB zu erstatten sind. Denn es wäre ein Skandal, wenn die Bundesrepublik Deutschland die schutzsuchenden Flüchtlinge auf Grund von fehlerhaftem Verwaltungshandeln faktisch entrechtet.

Im Februar 2015 kamen plötzlich sehr viele Flüchtlinge aus dem Kosovo. Zu diesem Zeitpunkt lag die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Flüchtlingen in den Landeseinrichtungen bei 14 Tagen - also weit unter den Standards, die gesetzlich normiert sind. In dieser Zeit der völlig überlasteten Erstaufnahme mit unzureichenden Kapazitäten hat das Innenministerium sich im Februar - wie das MIK sagte: auf Wunsch der Kommunen - dazu entschieden, Flüchtlinge aus dem Kosovo nicht mehr weiter auf die Kommunen zu verteilen, sondern in Notunterkünften auf Landesebene festzuhalten, um deren Ausreise zu befördern. Direkte Folge dieser Entscheidung ist, dass sich die Aufnahmesituation aller schutzbedürftigen Flüchtlinge dramatisch verschlechtert hat. Flüchtlinge, und hier natürlich auch die Flüchtlinge, die bei einer Bearbeitung ihres Asylantrages internationalen Schutz erhalten hätten, wurden noch schneller als bisher schon auf die Kommunen verteilt. Ich erinnere nur an die hohe Zahl der Flüchtlinge mit einer BÜMA, unter denen selbstverständlich auch viele Flüchtlinge aus Syrien, Afghanistan oder Irak sind. An dieser Stelle vermag ich den von der Landesregierung neu angestrebten Paradigmenwechsel, den ich eingangs lobte, nicht zu erkennen. Denn: Nicht der schutzsuchende Mensch

mit seinen elementaren Interessen und Bedürfnissen steht im Mittelpunkt dieser Entscheidung, sondern faktisch die mittelbare Behinderung des Schutzgesuches und ordnungspolitische Erwägungen.

## **II. Zu den einzelnen Forderungen der Fraktion der Piraten**

### Einführung eines unabhängigen Flüchtlingsbeauftragten NRW

Die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe begrüßt die Idee, in Nordrhein-Westfalen einen unabhängigen Flüchtlingsbeauftragten zu schaffen, der sich für die Rechte und Belange der Flüchtlinge einsetzt. Neben dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK), das der Umsetzung der asyl- und aufenthaltsrechtlichen Vorgaben und deren Ausgestaltung verpflichtet ist, und dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) bedarf es in der Landesregierung einer unabhängigen Instanz, die, ähnlich wie dies derzeit unter Federführung der Staatskanzlei erfolgt, im Sinne der erwünschten Willkommenskultur und des angestrebten Paradigmenwechsels für die Belange von Asylsuchenden, Geduldeten und anerkannten Flüchtlingen eintritt. Ziel wäre, Ansprechpartner von Flüchtlingen zu sein und im Dialog allen Ministerien des Landes, mit den Kommunen, den Organisationen der Flüchtlingshilfe und Anderen ein Umdenken, die Entwicklung neuer Maßnahmen und Projekte, eine Verbesserung der Aufnahme, Unterbringung und sozialen Versorgung, den Dialog und einen Austausch von „best practice“ zu fördern.

Ein unabhängiger Flüchtlingsbeauftragter könnte den beim Flüchtlingsgipfel von Frau Ministerpräsidentin Kraft zum Ausdruck gebrachten Paradigmenwechsel fördern, also etwa die „Flüchtlinge mit Ihren vielschichtigen Erfahrungen und Bedürfnissen stärker in den Blick nehmen“ oder die beim Gipfel formulierte Erkenntnis, dass viele der Geflüchteten auf Dauer bei uns bleiben und integriert werden müssen, mit geeigneten Vorschlägen versehen, so dass neue Instrumente zur Unterstützung dieser Integration entstehen können. Eine solche Stelle bedarf einer gesetzlichen Grundlage, einer soliden Ausstattung und müsste mit Befugnissen versehen werden, die das Einbringen von Vorschlägen und eine Mitgestaltung ermöglichen. So sollte z.B. festgelegt sein, dass ein unabhängiger Flüchtlingsbeauftragter angehört wird vor der Herausgabe von Landeserlassen. Das Land benötigt eine unabhängige, querschnittsorientiert arbeitende Unterstützungsstruktur, welche etwa als gemeinsame Stabstelle zwischen MAIS und MIK angesiedelt sein könnte.

### Einführung von Standards für die Flüchtlingsaufnahme in ganz NRW

Wie die Fraktion der Piraten ist die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe der Auffassung, dass für die Flüchtlingsunterbringung in Landesverantwortung wie für die kommunale Unterbringung Mindeststandards erforderlich sind. Diese Mindeststandards sollten dem Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW jeweils als Durchführungsverordnungen zugeordnet werden.

Zu den im Oktober 2014 veröffentlichten Qualitätsstandards für die Betreuungsorganisationen bei den Landesunterbringungseinrichtungen sind in dieser Stellungnahme bereits Hinweise zum Verbesserungsbedarf formuliert.

Die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe begrüßt ebenfalls die von der Fraktion der Piraten an die Landesregierung gerichteten Forderungen nach qualitativen Verbesserungen



bei der Unterbringung der Flüchtlinge in den Kommunen. Die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe hat das perspektivlose, die Menschenwürde oft verletzende, isolierte und beengte, dem Kindeswohl abträgliche Wohnen in völlig unzureichenden kommunalen Gemeinschaftsunterkünften wiederholt, deutlich und gemeinsam mit den anderen Wohlfahrtsverbänden kritisiert, zuletzt bei Beantwortung des Fragenkataloges zum Antrag der Fraktion der Piraten „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“ (siehe Antworten auf die Fragen 5-16 in der Stellungnahme vom 25.04.2014 in Anlage 3) und bei der Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung zum Impulspapier „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge“ der Freien Wohlfahrtspflege NRW. Sie tritt dafür ein, dass Flüchtlinge so lange wie möglich wie andere Menschen auch in Privatwohnungen bzw. städtisch angemietetem Wohnraum wohnen können. Hierzu bedarf es einer Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus. Bei einer gemeinschaftlichen Unterbringung fordert die Diakonie die Einhaltung grundlegender Standards, insbesondere die Beachtung der Privatsphäre. Sie fordert entsprechend weiterhin eine grundlegende Veränderung des § 53 Asylverfahrensgesetzes, der im Regelfall eine Unterbringung der Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften vorsieht. In der Beantwortung der Frage 7 des o.g. Fragenkataloges ist benannt, welche qualitativen Gesichtspunkte bei einer kommunalen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften auf jeden Fall zu gewährleisten sind. Aus Sicht des Referat Migration und Flucht der Diakonie Rheinland-Westfalen Lippe dürfen qualitative Verbesserungen bei der Unterbringung in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften nicht länger durch Konnexitätsaspekte blockiert werden. Bund, Länder und Kommunen sollten sich auf eine gemeinsame Refinanzierungsstruktur verständigen

Im Flüchtlingsaufnahmegesetz oder Durchführungsverordnungen fehlen grundlegend verankerte Normen, die etwa den Schutz der Privatsphäre gewährleisten und andere grundlegende soziale Versorgungsstandards sicherstellen. Es gibt für die kommunale Unterbringung von Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften überhaupt keine Standards, die zwischen den Kommunen bzw. zwischen Land und Kommunen vereinbart wären. Die Beachtung des Kindeswohls etwa wird nicht durch die Heimaufsicht der Jugendämter kontrolliert. In manchen Städten scheinen nicht einmal die Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes (Gesundheitsamt) noch des Brandschutzes (Feuerwehr) angemessen beachtet zu werden.

Wie schon in meiner Stellungnahme 16/2343 vom 14. November 2014 zum Ausdruck gebracht, sehe ich bei der kommunalen Unterbringung das Land Nordrhein Westfalen vor allem vor fünf Herausforderungen:

1. Es bedarf auf der Bundesebene - etwa in der ARGE Flüchtlinge - und natürlich zunächst vorrangig auf Landesebene - einer Debatte über Grundstandards bei der Aufnahme, Unterbringung und sozialen Begleitung von Flüchtlingen, welche die bisherigen Kostenerstattungssysteme so mitbetrachtet, dass die Kommunen nicht mehr, wie bisher, die alleinige Last bzw. die Hauptlast tragen.
2. Auf Landesebene bedarf es zuallererst eines politischen Signals, die Kostenerstattung für die Kommunen angemessener organisieren zu wollen. Ich möchte anregen, mit Kommunen wie Leverkusen, Köln, Mülheim, Lünen, Münster oder Wuppertal in Austausch zu treten, weil diese Lösungen fanden, wie eine humanitäre Aufnahme gelingen kann, die qualitative Gesichtspunkte und Kostenaspekte mitbewertet. Aus meiner Sicht steht die Landesregierung in der Verantwortung, hier über Konferenzen die Kommunen zusammenzubringen, wie dies ja die Bezirksregierung Arnsberg vor einem Jahr bzgl. der humanitären Aufnahme der syrischen Flüchtlinge vormachte.

3. Es bedarf - in Kenntnis der Konnexitätproblematik - einer Befassung mit den grundlegenden qualitativen Standards von Mindestnormen für die kommunale Unterbringung von Flüchtlingen. Bei der schon mehrfach erwähnten Anhörung vom 06.05.2014 im Landtag wurde deutlich, dass die kommunalen Spitzenverbände nicht beantworten konnten und wollten, auf Basis welcher Berechnungen sie zu der Aussage kommen, dass das Land nur 30, 60 oder 70 % der Kosten für die Unterbringung der Flüchtlinge erstattet. Hier gilt es, gemeinsam mit den Städten und Gemeinden (siehe Nr. 2) und den kommunalen Spitzenverbänden grundlegende Indikatoren zu erarbeiten, damit überhaupt eine Vergleichbarkeit entsteht. Ohne eine solche können die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände auch zukünftig ohne Daten behaupten, dass ein Wohnen in Privatwohnungen viel teurer ist, was am 06.05.2014 der Vertreter des Städte-tags, den Kommunen Wuppertal und Köln widersprechend, tat.
4. In den Kommunen müssen die Kräfte gebündelt werden. Die Bürgermeister sollten die Unterbringung der Flüchtlinge so sicherstellen, dass alle Ämter, vor allem das Sozialamt, Wohnungsamt, das Liegenschaftsamt und das Gesundheitsamt eng zusammenarbeiten. Schließlich sollte die Kommunalpolitik, die Verwaltung und die Zivilgesellschaft in „runden Tischen für Flüchtlingsunterbringung“ eng zusammenarbeiten und die Unterstützungsbereitschaft der Bevölkerung anerkennen und fördern. Wir sind uns sicher, dass örtliche Kirche und Diakonie sich einbringen wird.
5. Und schließlich gilt es, in den Kommunen als strukturellen Bestandteil einer humanitären Aufnahme, Unterbringung und sozialen Versorgung eine unabhängige Flüchtlingssozialarbeit zu fördern.

#### Einführung eines „Heim-TÜV“ für die Landesaufnahmen

Auf Landesebene halte ich die Einführung eines Heim-TÜV nicht für erforderlich. Hier hat das MIK im Nachgang des Flüchtlingsgipfels bei der Bezirksregierung Arnsberg mobile Qualitätskontrollteams eingerichtet, über deren Arbeit und Arbeitsgrundlagen bereits mehrfach in den monatlichen Berichten zum „Planungsstand bezüglich neuer Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber und aktuelle Situation in den Einrichtungen“ informiert wurde. Darüber hat das MIK gemeinsam mit Nichtregierungsorganisationen Eckpunkte für ein Beschwerdemanagement erarbeitet, in dessen Folge nun die vereinbarten Qualitätsstandards kontrolliert und Beschwerden von Flüchtlingen nachgegangen werden soll (siehe Bericht „Planungsstand bezüglich neuer Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber und aktuelle Situation in den Einrichtungen“ des MIK vom 23.03.2015)


Sollte es nicht gelingen, auch für die kommunale Unterbringung in einer Durchführungsverordnung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes Mindeststandards zu verankern, wäre die Einführung eines „Heim-TÜV“ in NRW jedoch wünschenswert, weil dieser geeignet zu sein scheint, auf anderem Wege auf eine verbesserte Unterbringung in Kommunen hinzuwirken.

Dietrich Eckeberg  
Geschäftsstelle Münster

## Stellungnahme

|  |
|--|
| LANDTAG<br>NORDRHEIN-WESTFALEN<br>16. WAHLPERIODE<br><br><b>STELLUNGNAHME</b><br><b>16/2343</b><br><br>A09, A11, A19 |
|--|

Münster, 14. November 2014

|  |   |
|--|---|
| <b>Diakonie</b> <br>Rheinland<br>Westfalen<br>Lippe | Diakonie Rheinland-Westfa-<br>len-Lippe e.V.  |
| Geschäftsbereich Soziales<br>und Integration   | Dietrich Eckeberg<br>Referent Flüchtlingsarbeit und<br>junge Zugewanderte<br><br>Telefon: 0251 2709-260<br>d.eckeberg@diakonie-rwl.de |

**zum Antrag der Fraktion der FDP**  
**„Flüchtlingen helfen, Kommunen entlasten, Verfahrens straffen**  
 (Drucksache 16/6679 vom 02.09.2014)

**zum Antrag der Fraktion der FDP**  
**„Der humanitären Verantwortung gerecht werden**  
**– NRW braucht eine neue Flüchtlingspolitik“**  
 (Drucksache 16/7165 vom 28.10.2014)

**zum Antrag der Fraktion der Piraten**  
**„Flüchtlinge brauchen einen Flüchtlingsbeauftragten und verbindliche Standards“**  
 (Drucksache 16/7153 vom 28.10.2014)

Das Referat Migration und Flucht der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe bedankt sich für die Einladungen des Integrationsausschusses vom 08.10.2014 und 05.11.2014 und die Möglichkeit, im Rahmen einer öffentlichen Anhörung zu grundlegenden Fragen der Flüchtlingspolitik des Landes NRW und insbesondere zu den Fragen der Aufnahme, Unterbringung und sozialen Versorgung auf Landesebene und in unseren Kommunen als Experte Stellung nehmen zu können.

Basis dieser Stellungnahme ist meine nunmehr 18jährige Flüchtlingsreferententätigkeit auf Landesebene bei der Diakonie, die unmittelbar verbunden ist mit der Fachbegleitung der haupt- und nebenamtlichen Flüchtlingsarbeit unserer Mitgliedseinrichtungen aus dem Bereich der Evangelischen Kirche und Ihrer Diakonie. Zu diesen Einrichtungen gehören u.a. Verfahrensberatungsstellen bei den Landesunterbringungseinrichtungen ebenso wie eine große Zahl von Flüchtlingsberatungsstellen in den Kommunen. In meinem Arbeitsalltag bin ich also seit fast zwei Jahrzehnten mit der Aufnahme der Flüchtlinge in Landeseinrichtungen bzw. in den Kommunen gut vertraut.

Durch die am 05.11.2014 vorgenommene Erweiterung der Anhörung auf die beiden o.g. Anträge vom 28.10.2014 geht es in dieser Anhörung insgesamt um die Aufnahme, Unterbringung und soziale Versorgung von in Nordrhein-Westfalen Schutz suchenden Flüchtlingen. Der Antrag der FDP vom September befasst sich mit der kommunalen Unterbringungssituation und der inzwischen im Bundestag verabschiedeten „sicheren Herkunftsstaatenregelung“ für Flüchtlinge aus Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina. Der Antrag der FDP befasst sich mit der Krise der Erstaufnahme in Landesverantwortung, dem Flüchtlingsgipfel NRW und weiteren Anforderungen. Der Antrag der Fraktion der Piraten

tut dies ebenfalls, konzentriert sich dabei aber auf konkrete Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Flüchtlingspolitik - etwa durch die Forderung eines Flüchtlingsbeauftragten, die Unterbreitung von Vorschlägen bzgl. von Mindeststandards für die Unterbringung von Flüchtlingen in ganz NRW oder durch die Forderung nach Einführung eines „Heim-TÜV“ bei den Landesaufnahmeeinrichtungen.

Für die Diakonie begrüße ich das in den drei Anträgen erkennbare Bestreben und die Ernsthaftigkeit, weitere und grundlegende humanitäre Verbesserungen bei der Ausgestaltung der Flüchtlingspolitik in Nordrhein-Westfalen einführen zu wollen. Dies ist dringend und seit vielen Jahren schon erforderlich. In den drei Anträgen werden sehr konkrete Analysen und Vorschläge ins Gespräch gebracht, um in NRW auf Landesebene wie auch auf der kommunalen Ebene eine menschenwürdigere Flüchtlingsaufnahme zu gewährleisten. Mit Ausnahme der jüngst auf Bundesebene beschlossenen „sicheren Herkunftsstaatenregelung“ für die drei o.g. Länder des Westbalkans, welche die FDP-Fraktion als eine Maßnahme im Sinne des Flüchtlingsschutzes betrachtet, halte ich alle der in den drei Anträgen dargelegten Vorschläge für hilfreich und geeignet, die Flüchtlingspolitik unseres Landes humanitär zu verbessern.

Ein besonderer Dank gilt die Fraktion der Piraten, die nun schon seit Jahren und beharrlich mit vielen Anfragen auf Verbesserungen bei der Erstaufnahme in Landesverantwortung und – aus Sicht der Diakonie ist dies genauso erforderlich – für grundlegende Verbesserungen bei der Aufnahme der Flüchtlinge in den Kommunen NRWs eintritt. Es geht insgesamt um eine humanitär geprägte Aufnahme von Geflüchteten in Nordrhein-Westfalen – auf Landesebene wie in den Kommunen Nordrhein-Westfalens. In vielen Kommunen gibt es hier - und übrigens völlig unabhängig vom starken Anstieg der Flüchtlingszahlen der letzten drei Jahre – ganz erhebliche qualitative Mängel.

Die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe begrüßt die Idee, in Nordrhein-Westfalen einen unabhängigen Flüchtlingsbeauftragten zu schaffen. Neben dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK), das der Umsetzung der asyl- und aufenthaltsrechtlichen Vorgaben und deren Ausgestaltung verpflichtet ist, bedarf es in der Landesregierung einer unabhängigen Instanz, die im Sinne der erwünschten Willkommenskultur und Integrationsgestaltung ein Umdenken, den Dialog und einen Austausch von „best practice“ fördert. Hier benötigt das Land eine unabhängige Unterstützungsstruktur. Ein unabhängiger Flüchtlingsbeauftragter könnte den beim Flüchtlingsgipfel von Frau Ministerpräsidentin Kraft zum Ausdruck gebrachten Paradigmenwechsel fördern, also etwa die „Flüchtlinge mit Ihren vielschichtigen Erfahrungen und Bedürfnissen stärker in den Blick nehmen“ oder die beim Gipfel formulierte Erkenntnis, dass viele der Geflüchteten auf Dauer bei uns bleiben und integriert werden müssen, mit geeigneten Vorschlägen versehen, so dass neue Instrumente zur Unterstützung dieser Integration entstehen können. Diesen Perspektivwechsel gilt es zu fördern.

Die von der FDP unterstützte „sichere Herkunftsstaatenregelung“ hingegen hält die Diakonie für eine Maßnahme, welche im Widerspruch zum Individualrecht auf Asyl steht, welche die Rechtsprechung zur sogenannten „kumulativen Verfolgung“ ebenso wenig beachtet wie - bei langem Aufenthalt - die Rechtsprechung zu Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention („Schutz des Privatlebens“), welche außenpolitisch in Bezug auf diese drei in die EU-strebenden Länder ein wenig hilfreiches Signal ist. Wir bewerten die „sichere Herkunftsstaatenregelung“ als eine Maßnahme, die für eine Problemlösung nicht

geeignet ist und die stattdessen sogar Gefahr läuft, gefährliche Ressentiments gerade gegenüber den „Roma“ zu befördern. An dieser Stelle sei auf die Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege verwiesen (siehe [http://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/redaktion/Dokumente/Stellungnahmen/2014-03-03\\_Asylverfahrensgesetz\\_final.pdf](http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/Stellungnahmen/2014-03-03_Asylverfahrensgesetz_final.pdf)). Im Rahmen der heutigen Stellungnahme soll auf diesen Teil des FDP-Antrages vom 04.09.2014 nicht näher eingegangen werden. Stattdessen sei auf den beigefügten Grundlagenvortrag „Geflohen, geduldet, von Abschiebung bedroht. Die Flüchtlinge der angeblich sicheren Herkunftsstaaten des Balkan“ verwiesen, den Professor Dr. Heribert Prantl am 27.10.2014 auf Einladung des Oberbürgermeisters in der Stadt Münster hielt (siehe Anlage 5).

Ebenso wie die Fraktion der FDP dies zum Ausdruck bringt, verdient die große Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung unseren Dank und Anerkennung. Es gilt, diese weiter zu fördern! Die Diakonie tut dies auf vielfältige Weise und häufig in Zusammenarbeit mit den örtlichen Kirchengemeinden.

Die deutsche Flüchtlingspolitik scheint zu sehr in der Grundhaltung zu agieren, dass die um uns liegenden Katastrophen in Syrien und Afghanistan, aber auch Eritrea, Sudan, Libyen und hoffentlich nicht bald auch Irak und Ukraine, uns schon nicht innerhalb Deutschlands erreichen werden. Sie tut dies, obwohl so mancher syrischer oder eritreischer Flüchtling in Deutschland Verwandte hat. Dies nenne ich kurzsichtig. Vor den Toren der Europäischen Union findet ein Flüchtlingsdrama ohne Gleichen statt. 11 Mio. Menschen in Syrien und Irak sind auf der Flucht. Allein aus Syrien flüchteten 3,5 Mio. Menschen ins Ausland.

In der Diakonie haben wir den Eindruck, dass Bund, Land und Kommunen zu dem sich nun schon seit vielen Jahren absehbaren enormen Anstieg der Flüchtlingszahlen (Stichwort: vorherige Maghreb-Krise in Nordafrika) eben nicht schon seit Jahren in einem Austausch bzgl. der Folgen für die Aufnahme, Unterbringung und soziale Versorgung und Begleitung innerhalb von Deutschland stehen, so dass dem Thema - zu erwartender Anstieg der Flüchtlingszahlen - auch natürlich nicht mit angemessenen Steuerungs- und Planungsinstrumenten begegnet wurde und wird bzw. begegnet werden kann. Dies zeigte sich auf Bundesebene zuletzt beim Flüchtlingsgipfel im Bundeskanzleramt und der bisher fehlenden Bereitschaft, hier überhaupt eine Mitverantwortung zu übernehmen. Es zeigt sich aber auch an dem bis heute fehlenden Gesamtkonzept für eine humanitär geprägte Flüchtlingsaufnahme in Deutschland.

Dies ist leider ein altes Problem, betrifft also ebenso Vorgängerregierungen in Bund und Land. Alle Parteien sind also angesprochen, neu zu denken. Es fehlt ein Denken vom Ausgangspunkt Flüchtling her oder anders ausgedrückt: Das Thema „Folgen der um uns liegenden Krisenherde für die Flüchtlingsaufnahme in Deutschland“ bedarf einer Gesamtkonzeption von Bund, Ländern und Kommunen.

### **Erstaufnahme in Landesverantwortung**

Die gemeinsam mit den anderen Wohlfahrtsverbänden in den Stellungnahmen der Freien Wohlfahrtspflege NRW zum Projektbericht „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ (siehe Stellungnahme vom 01.08.2014 in Anlage 1), zum Fragenkatalog zum Antrag der Fraktion der Piraten „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“ (siehe Antworten auf die Fragen 1 – 4 in der Stellungnahme

vom 25.04.2014 in Anlage 2), im Schreiben des NRW Flüchtlingsrates mit der gemeinsamen Stellungnahme zur Diskussion „Qualitative Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW (siehe Stellungnahme vom Mai 2013 in Anlage 3) sowie mit dem Eckpunktepapier vom März 2013 (siehe Anlage 4) formulierten Analyse und Positionen haben selbstverständlich Bestand.

Von zentraler Bedeutung ist in diesen Stellungnahmen der Satz: „Qualitativer Maßstab für eine am Flüchtlingsschutz, also der Genfer Flüchtlingskonvention (und den Bestimmungen zum internationalen Schutz, der Verfasser) ausgerichtete humanitäre Landesaufnahme muss sein, dass diese dazu beiträgt bzw. fördert, dass Geflüchtete im Rahmen der Landesaufnahme in Ruhe ihr Asylgesuch vorbringen und sich auf Ihre Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge konzentrieren und diese nachbereiten können.“

In diesen Stellungnahmen hat die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe im Rahmen der Freien Wohlfahrtspflege NRW mehrfach systemische Mängel bei der Erstaufnahme in Landesverantwortung benannt und Lösungsvorschläge unterbreitet. Ähnlich wie die Fraktion der FDP in der Drucksache 16/7165 oder die Fraktion der Piraten in der Drucksache 16/7152 in Ihrer Beschreibung der Ausgangslage hat die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe also wiederholt und schriftlich auf grundsätzliche Mängel im System der Erstaufnahme von Flüchtlingen in NRW hingewiesen. Da diese Hinweise nicht zu Veränderungen führten und sich die Situation bereits in 2013 zuspitzte, hat die Freie Wohlfahrtspflege NRW, also auch die Diakonie, zum System der Erstaufnahme in einer kurzen Stellungnahme grundlegende Änderungsvorschläge vorgelegt. Als Zielrichtung scheinen diese inzwischen in der Landesregierung auf Zustimmung zu stoßen.

Zugleich kann ich, von der Beschreibung der Ausgangslage im o.g. FDP-Antrag abweichend, nicht erkennen, dass es einen direkten, also quasi immanenten Zusammenhang zwischen der Misshandlung der Flüchtlinge in Burbach und der mangelnden Qualität der Erstaufnahme gibt. Wenn dies so wäre, müsste es im Bundesland Bayern schon zu mehr Misshandlungen gekommen sein, denn hier sind die Aufnahme- und Unterbringungsstandards meines Wissens viel schlechter und weniger als in NRW an humanitären Eckpunkten ausgerichtet. Pädagogisches oder gar psychologisches Fachpersonal bei den Betreibern der Unterkünfte (und das sind dort übrigens keine Betreuungsorganisationen) finden sie dort meines Wissens nicht.

Hingewiesen sie an dieser Stelle auch darauf, dass das heute bei der Landesregierung kritisierte „Nicht Hingucken wollen“ nicht nur für das Ministerium des Innern und Kommunales, sondern, mit Ausnahme der Fraktion der Piraten und einzelner Abgeordneter aus anderen Parteien, bis zu den Misshandlungen in Burbach in unterschiedlicher Weise für alle im Innenausschuss des Landtages vertretenen Parteien galt. Dies scheint mir aktuell bei so mancher harsch vorgetragener Kritik in Vergessenheit geraten zu sein.

Vor dem Hintergrund dieses doch breiteren „Nicht-Hinschauens“ in der Vergangenheit begrüße ich die am 20. Oktober im Konsens aller Parteien gefundenen Ergebnisse vom Flüchtlingsgipfel Nordrhein-Westfalen außerordentlich und bedauere, dass diese Ergebnisse nicht zunächst in einem gemeinsamen Beschluss aller Parteien im Landtag münden konnten. Natürlich wäre eine solche Zustimmung ja auch unabhängig geblieben von der Frage, welche weiteren Schritte sie in den einzelnen Parteien für erforderlich erachten. Die Frage der Aufnahme der Flüchtlinge bedarf gerade heute angesichts der recht hohen Flüchtlingszahlen eines breiten gesellschaftlichen Konsenses. Wünschenswert wäre, wenn sich alle an die guten Erfahrungen mit der Integrationsoffensive von 2001 erinnern

würden und diese gerade in dieser angespannten Zeit mit den erheblichen Unterbringungsproblemen fortsetzen würden. Denn es gibt bei der Verbesserung der Aufnahme, Unterbringung und sozialen Versorgung der Flüchtlinge auf Landesebene und in den Kommunen noch viel zu tun!

Die im o.g. FDP-Antrag benannten 7 Anforderungen an die Landesregierung sind aus meiner Sicht erforderlich und weiterführend. Dies gilt insbesondere für die Punkte, in denen die FDP auf die Defizite der Bundesregierung verweist. Denn es gibt seitens der Bundesregierung leider bis heute kein erkennbares Konzept für die Aufnahme, Unterbringung und soziale Versorgung der Flüchtlinge geschweige denn eine Strategie, wie steigende Flüchtlingszahlen „mit ruhiger Hand“, also weitsichtig planend und steuernd und auf Basis eines gemeinsam mit den Ländern und den Kommunen erarbeiteten Finanzkonzeptes bewältigt werden könnte. Dies ist aber dringlicher denn je. Die politischen Versäumnisse der Bundesregierung dürfen nicht übersehen werden, wenn das große Engagement der Bevölkerung zu Recht gelobt wird. Beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beträgt die Wartezeit auf eine Anhörung, also die Eröffnung des Asylverfahrens, derzeit mehr als 8 Monate. Das ist unerträglich! Und hierbei ist der Zeitraum bis zur Entscheidung noch nicht einmal benannt. Und in dieser Wartezeit haben die Flüchtlinge so gut wie keine sozialen Rechte, müssen in den Kommunen alimentiert werden, statt die deutsche Sprache lernen und einer Anpassungsqualifizierung nachgehen zu können. Ausbildungspotentiale verkümmern und die Fähigkeiten dieser Menschen bleiben ungenutzt. Die Kommunen tragen die Folgekosten. Die Forderung im FDP-Antrag, das BAMF so auszustatten, dass Asylverfahren in der Regelzeit bearbeitet werden können, weist auf das wohl wichtigste Defizit bei der Erstaufnahme hin. Bei der Befassung mit der aktuellen Krise in der Erstaufnahme in Landesverantwortung wird die völlig unzureichende Ausstattung des BAMF leider viel zu oft übersehen. Aus Sicht der Geflüchteten geht es aber natürlich vorrangig um das Asylverfahren.

Auch Ihr Ansatz, bei Flüchtlingen aus Bürgerkriegsgebieten wie Syrien und Irak den § 24 Aufenthaltsgesetz anzuwenden, Ihnen also außerhalb des Asylverfahrens als Bürgerkriegsflüchtlinge ein vorübergehendes und verlängerbares Bleiberecht zu gewähren, ist ein grundlegender und richtiger Lösungsvorschlag.

Bereits zu Beginn dieser Stellungnahme wurden die an die Landesregierung gerichteten Forderungen der Fraktion der Piraten als erforderlich und weiterführend begrüßt. Für besonders richtungweisend und aus diesem Grund bereits zu Beginn dieser Stellungnahme positiv hervorgehoben, erachten wir die Forderung nach Einführung eines unabhängigen Flüchtlingsbeauftragten in NRW. Bei der genauen Ausgestaltung der Aufgaben eines solchen unabhängigen Flüchtlingsbeauftragten sollte handlungsleitend sein, dass dieser aus Sicht der Flüchtlinge agieren, also einen parteiischen Auftrag haben sollte. Inwieweit eine solche Ausrichtung mit Aufsichts- und Sanktionsfunktionen verbunden sein sollten, wäre zu prüfen. Auf jeden Fall sollte ein unabhängiger Flüchtlingsbeauftragter bei allen Fragen der Ausgestaltung der NRW-Flüchtlingspolitik beteiligt sein.

Bei der Landesregierung und im MIK nehme ich seit Mai 2014, also auch schon vor den fürchterlichen Misshandlungen in Burbach, grundlegend wichtige und positive Änderungen wahr. Seit Mai 2014 ist erkennbar, dass auch das MIK eine humanitäre Neuausrichtung der Erstaufnahme für erforderlich hält. So bat Staatssekretär Nebe die wichtigsten an der Erstaufnahme beteiligten staatlichen Stellen und nichtstaatliche Menschenrechts- und Flüchtlingshilfsorganisationen um eine Stellungnahme zum Projektbericht „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“. Er versprach, auf

Basis dieser Stellungnahmen seitens des Innenministeriums „Eckpunkte“ zur Neuausrichtung der Erstaufnahme in Landesverantwortung vorzulegen und wies in seinem Begleitschreiben wertend darauf hin, dass im bestehenden Erstaufnahmesystem der Asylbezug noch nicht ausreichend berücksichtigt sei.

Seit den Misshandlungen von Flüchtlingen in Burbach und dem Flüchtlingsgipfel NRW ist das MIK meinen Beobachtungen zufolge ernsthaft bestrebt, die gravierenden Mängel schnell zu beseitigen und im Dialog mit staatlichen und nichtstaatlichen Stellen grundlegende Reformen in die Wege zu leiten, um wieder eine humanitär geprägte Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen gewährleisten zu können. Natürlich kommt es jetzt zentral darauf an, dass das MIK die Ergebnisse der Flüchtlingsgipfels schnell umsetzt und im ständigen Dialog mit allen am Verfahren beteiligten Verbesserungsideen entwickelt und bei Bedarf weitere Schritte in die Wege leitet.

An dieser Stelle möchte ich schließlich und mit Blick auf die Kommunen auch darauf verweisen, dass es bis heute kaum Kommunen gibt, die dem Land freiwillig geeignete Liegenschaften für die Erstunterbringung melden. Diese Tatsache ist mitverantwortlich für völlig überbelegte Landesunterkünfte und die weiterhin extrem angespannte Lage in der Erstaufnahme.

### **Aufnahme der Flüchtlinge in den Kommunen**

Die Erstaufnahme in Landesverantwortung und die kommunale Unterbringung sind unmittelbar miteinander verbunden. Aktuell werden Flüchtlinge zuweilen schon nach einigen wenigen Tagen, zum Teil sogar vor einer Registrierung beim BAMF und ausgestattet lediglich mit einer sogenannten BÜMA den Kommunen zugeteilt. Die völlig unzureichende Ausstattung des BAMF und die ungenügenden Platzkapazitäten bei den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes sorgen dafür, dass die Flüchtlinge den Kommunen entgegen der Normierung in § 47 Asylverfahrensgesetz schon sehr früh zugewiesen werden. Dies führt in den Kommunen zu vielen Folgeschwierigkeiten.

Zutreffend hat die FDP-Fraktion festgestellt, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen bei der Aufnahme, Unterbringung und sozialen Versorgung der Flüchtlinge chronisch unterfinanziert sind und eines Unterstützungsprogramms des Bundes ebenso wie weiterer Hilfen des Landes bedürfen - etwa bei den Krankheitskosten oder dem Bau von Flüchtlingsunterkünften. Die beim Flüchtlingsgipfel NRW beschlossene weitere Entlastung der Kommunen ist ein erste wichtiger Schritt.

Zu Recht und als einzige Partei im Landtag mahnt die Fraktion der Piraten darüber hinaus grundlegende qualitative Verbesserungen bei der kommunalen Unterbringung der Flüchtlinge an. In der Drucksache 16/7152 benennt sie konkrete Mindeststandards, die auf Landes- und auf kommunaler Ebene, also in ganz NRW, bei der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften eingeführt werden sollen. Diese Vorschläge weisen ebenso wie der Vorschlag, in NRW für die Flüchtlingsunterkünfte nach dem Vorbild des Landes Sachsen einen sogenannten „Heim-TÜV“ einzuführen, in die richtige Richtung.

Die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe hat das perspektivlose, die Menschenwürde oft verletzende, isolierte und beengte, dem Kindeswohl abträgliche Wohnen in völlig unzureichenden kommunalen Gemeinschaftsunterkünften wiederholt, deutlich und gemeinsam



mit den anderen Wohlfahrtsverbänden kritisiert, zuletzt bei Beantwortung des Fragenkataloges zum Antrag der Fraktion der Piraten „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“ (siehe Antworten auf die Fragen 5–16 in der Stellungnahme vom 25.04.2014 in Anlage 2) und bei der Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung zum Impulspapier „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge“ der Freien Wohlfahrtspflege NRW. Sie tritt dafür ein, dass Flüchtlinge wie andere Menschen auch in Privatwohnungen bzw. städtisch angemietetem Wohnraum wohnen können. Hierzu bedarf es einer Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus. Bei einer gemeinschaftlichen Unterbringung fordert Sie die Einhaltung grundlegender Standards, insbesondere die Beachtung der Privatsphäre. Sie fordert entsprechend weiterhin eine grundlegende Veränderung des § 53 Asylverfahrensgesetzes, der im Regelfall eine Unterbringung der Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften vorsieht. In der Beantwortung der Frage 7 des o.g. Fragenkataloges ist benannt, welche qualitativen Gesichtspunkte bei einer kommunalen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften auf jeden Fall zu gewährleisten sind.

Die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe begrüßt die von der Fraktion der Piraten an die Landesregierung gerichteten Forderungen nach qualitativen Verbesserungen bei der Unterbringung der Flüchtlinge in den Kommunen. Sie verweist insbesondere auf die Beantwortung der Frage 8 des o.g. Fragenkataloges und auf das im August 2014 von der Diakonie Deutschland veröffentlichte Positionspapier „Positionen zur Aufnahme, Wohnraumversorgung und Unterbringung von Flüchtlingen“, in dem Mindeststandards benannt sind.

Aus Sicht des Referat Migration und Flucht der Diakonie Rheinland-Westfalen Lippe dürfen qualitative Verbesserungen bei der Unterbringung in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften nicht länger durch Konnexitätsaspekte blockiert werden. So wäre es hilfreich gewesen, die beim Flüchtlingsgipfel NRW zusätzlich für die Kommunen zur Verfügung gestellten 40 Mio. Euro nur solchen Kommunen zur Verfügung zu stellen, welche mit diesen Geldern qualitative Verbesserungen in die Wege leiten.

Im Flüchtlingsaufnahmegesetz oder Durchführungsverordnungen fehlen grundlegend verankerte Normen, die etwa den Schutz der Privatsphäre gewährleisten und andere grundlegende soziale Versorgungsstandards sicherstellen. Es gibt für die kommunale Unterbringung von Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften überhaupt keine Standards, die zwischen den Kommunen bzw. zwischen Land und Kommunen vereinbart wären. Die Beachtung des Kindeswohls etwa wird nicht durch die Heimaufsicht der Jugendämter kontrolliert. In manchen Städten scheinen nicht einmal die Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes (Gesundheitsamt) noch des Brandschutzes (Feuerwehr) angemessen beachtet zu werden.

Bei der kommunalen Unterbringung sehe ich das Land Nordrhein Westfalen vor allem vor vier Herausforderungen:

1. Es bedarf auf der Bundesebene - etwa in der ARGE Flüchtlinge - und natürlich zunächst vorrangig auf Landesebene - einer Debatte über Grundstandards bei der Aufnahme, Unterbringung und sozialen Begleitung von Flüchtlingen, welche die bisherigen Kostenerstattungssysteme so mitbetrachtet, dass die Kommunen nicht mehr, wie bisher, die alleinige Last bzw. die Hauptlast tragen.
2. Auf Landesebene bedarf es zuallererst eines politischen Signals, die Kostenerstattung für die Kommunen angemessener organisieren zu wollen. Ich möchte anregen, mit

Kommunen wie Leverkusen, Köln, Mülheim, Lünen, Münster oder Wuppertal in Austausch zu treten, weil diese Lösungen fanden, wie eine humanitäre Aufnahme gelingen kann, die qualitative Gesichtspunkte und Kostenaspekte mitbewertet. Aus meiner Sicht steht die Landesregierung in der Verantwortung, hier über Konferenzen die Kommunen zusammenzubringen, wie dies ja die Bezirksregierung Arnsberg vor einem Jahr bzgl. der humanitären Aufnahme der syrischen Flüchtlinge vormachte.

3. Es bedarf - in Kenntnis der Konnexitätproblematik - einer Befassung mit den grundlegenden qualitativen Standards von Mindestnormen für die kommunale Unterbringung von Flüchtlingen. Bei der schon mehrfach erwähnten Anhörung vom 06.05.2014 im Landtag wurde deutlich, dass die kommunalen Spitzenverbände nicht beantworten konnten und wollten, auf Basis welcher Berechnungen sie zu der Aussage kommen, dass das Land nur 30, 60 oder 70 % der Kosten für die Unterbringung der Flüchtlinge erstattet. Hier gilt es, gemeinsam mit den Städten und Gemeinden (siehe Nr. 2) und den kommunalen Spitzenverbänden grundlegende Indikatoren zu erarbeiten, damit überhaupt eine Vergleichbarkeit entsteht. Ohne eine solche können die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände auch zukünftig ohne Daten behaupten, dass ein Wohnen in Privatwohnungen viel teurer ist, was am 06.05.2014 der Vertreter des Städte-tags, den Kommunen Wuppertal und Köln widersprechend, tat.
4. In den Kommunen müssen die Kräfte gebündelt werden. Die Bürgermeister sollten die Unterbringung der Flüchtlinge so sicherstellen, dass alle Ämter, vor allem das Sozialamt, Wohnungsamt, das Liegenschaftsamt und das Gesundheitsamt eng zusammenarbeiten. Schließlich sollte die Kommunalpolitik, die Verwaltung und die Zivilgesellschaft in „runden Tischen für Flüchtlingsunterbringung“ eng zusammenarbeiten und die Unterstützungsbereitschaft der Bevölkerung anerkennen und fördern. Wir sind unsicher, dass örtliche Kirche und Diakonie sich einbringen wird.
5. Und schließlich gilt es, in den Kommunen als strukturellen Bestandteil einer humanitären Aufnahme, Unterbringung und sozialen Versorgung eine unabhängige Flüchtlingssozialarbeit zu fördern.

Wenn die politisch Verantwortlichen wollen, dass die bisher durch positive Medienberichte zu Flüchtlingsdramen in Syrien oder bzgl. der Yeziden noch überwiegend freundliche Haltung in der Bevölkerung zur Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge NRW erhalten bleibt und nicht die bisher unzureichenden Planungs- und Finanzierungssysteme dieses Thema zukünftig dominieren und damit populistische Stimmen begünstigen, muss das Thema der kommunalen Unterbringung auch auf Landesebene einen anderen Stellenwert erhalten.

Dietrich Eckeberg  
Geschäftsstelle Münster

# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

## Stellungnahme

### der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW

**zum Projektbericht „Unterbringung von Asylbewerbern in  
nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ vom 23.12.2013  
und zur künftigen Ausgestaltung der Aufnahme und Unterbringung  
von Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes  
Nordrhein-Westfalen**

**Münster, 01.08.2014**

#### Vorbemerkungen

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW bedankt sich beim Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen für die Einladung vom 23.05.2014, zum Bericht der Projektgruppe „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ vom 23.12.013 und zur künftigen Ausgestaltung der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen eine Stellungnahme einzureichen. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW ist der Einladung gerne nachgekommen.

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW begrüßt die Ankündigung des Ministeriums für Inneres und Kommunales, auf Basis der von ihm erbetenen Stellungnahmen und auf der Grundlage des Projektberichtes ein eigenes Eckpunktepapier zu erstellen und zu diesem in einen Austausch und fachlichen Dialog mit den am Aufnahmeverfahren beteiligten Stellen, den Verbänden, den Kirchen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu treten.

Insbesondere begrüßt die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW das Vorhaben des Ministeriums für Inneres und Kommunales, einen möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens für eine zukunftsfähige und menschenwürdige Ausgestaltung der Unterbringung von Asylbewerbern und damit verbunden eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz für die Aufnahme von Flüchtlingen herzustellen. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW sichert dem

Seite 1 von 11

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

Ministerium für Inneres und Kommunales hierbei ihre engagierte Unterstützung und Mitarbeit zu.

Das Thema der Erstaufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern ist der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW besonders wichtig. Mit Sorge verfolgt sie die prekäre und angespannte Situation in der Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen, die für die betroffenen Flüchtlinge außerordentlich belastend ist, aber auch die in der Aufnahme, Unterbringung und Durchführung der Asylverfahren tätigen Mitarbeitenden vor besondere Herausforderungen stellt.

Aus diesem Grund hat die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW dem Ministerium für Inneres und Kommunales bereits am 8. März 2013 ein „Eckpunktepapier mit Positionen zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren“ sowie am 14. Juni 2013, hier gemeinsam mit dem Flüchtlingsrat NRW e.V., eine „Stellungnahme zur Diskussion Qualitative Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW“ übermittelt. Ferner hat die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW eine Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der PIRATEN vom 08.10.2013 „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“ abgegeben und sich mit einem eigenen Beitrag an der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des nordrhein-westfälischen Landtages hierzu am 6. Mai 2014 beteiligt. Diese bisherigen Positionierungen der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW sind grundlegender Bestandteil der hiermit vorgelegten Stellungnahme zum Projektbericht und zur zukünftigen Ausgestaltung der Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen. Die vorgenannten Unterlagen sind dieser Stellungnahme außerdem noch einmal als Anlagen beigefügt. Einzelne Passagen aus ihnen wurden aus Gründen der Verständlichkeit wortgleich in diese Stellungnahme übernommen.

Grundlegend betont die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW, dass die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern am Flüchtlingsschutz, also der Genfer Flüchtlingskonvention ausgerichtet sein muss. Qualitativer Maßstab einer humanitär ausgerichteten Aufnahme von Asylbewerbern in Nordrhein-Westfalen muss sein, dass diese jedem Flüchtling ermöglicht, in Ruhe und Sicherheit sein Asylgesuch vorzubringen und sich ernsthaft auf die für ihn so wichtige Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorzubereiten. Die humanitäre Ausgestaltung der Flüchtlingsaufnahme hat einen engen Wirkungszusammenhang mit der Möglichkeit, das Grundrecht auf Asyl ungestört in Anspruch nehmen zu können. Dieser Aspekt sollte bei der Ausgestaltung von Eckpunkten des Ministeriums für Inneres und Kommunales für eine zukunftsfähige Organisation der Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen grundlegend und für die Schaffung weiterer dringend benötigter Aufnahmekapazitäten und die künftige Ausgestaltung des Aufnahmeverfahrens handlungsleitend sein.

Seite 2 von 11

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



## Positionen zum Projektbericht „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ vom 23.12.2013

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW hat sich ausführlich mit dem Bericht der Projektgruppe im Ministerium für Inneres und Kommunales „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ befasst und gibt dazu nachfolgende Rückmeldung ab.

- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW begrüßt ausdrücklich die Erstellung und die Veröffentlichung des Projektberichts. Er liefert eine umfassende Ist-Beschreibung der Ausgangssituation, die in dieser Form erstmalig zum Thema der Unterbringung von Asylbewerbern in Landesverantwortung vorliegt. Der Bericht stellt eine nützliche und fundierte Grundlage für eine weitere Diskussion zur Neukonzeptionierung der Unterbringung von Asylbewerbern in Nordrhein-Westfalen dar. Durchaus kritisch benennt er Versäumnisse und Fehler der Vergangenheit. Undogmatisch, abwägend und mit der spürbaren Intention, realistische und praktikable Lösungen für eine Neugestaltung der Erstaufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern anzustoßen, werden drängende Probleme aufgezeigt und mögliche Lösungen vorgestellt. In den Bericht fließen erfreulicherweise auch Anregungen und Sichtweisen der Freien Wohlfahrtspflege ein, die von ihren Vertreterinnen und Vertretern anlässlich eines vom Ministerium für Inneres und Kommunales initiierten Fachgesprächs mit Verbänden, Kirchen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Aufnahme und Landesunterbringung von Asylbewerbern am 7. Mai 2013 in Düsseldorf vorgebracht wurden.
- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW begrüßt die im Projektbericht vorgenommene klare und genaue Beschreibung der Aufgaben von Erstaufnahmeeinrichtungen und Zentralen Unterbringungseinrichtungen sowie die Positionierung für eine Aufhebung dieser Trennung. Dem im Bericht dargestellten Lösungsvorschlag, in weiteren Aufnahmeeinrichtungen des Landes sollten beide Aufgaben zukünftig zusammengefasst werden, stimmt die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW uneingeschränkt zu. Die Freie Wohlfahrtspflege befürwortet den Vorschlag der Projektgruppe, im Interesse der Asylsuchenden die für die Aufnahme und Unterbringung erforderlichen Arbeitsschritte bei den Bundes- und Landesbehörden in räumlicher und zeitlicher Nähe durchzuführen. Zustimmend wird darüber hinaus zur Kenntnis genommen, dass die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern im Projektbericht als staatliche Aufgabe definiert wird.
- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW erkennt an, dass der Projektbericht die personelle Ausstattung in dem Bereich der Verteilung, Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen, den Zentralen Unterbringungseinrichtungen, bei der Bezirksregierung

# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

Arnsberg und beim Ministerium für Inneres und Kommunales als unzureichend beschreibt. Die Forderung nach einem erkennbaren Personalausbau bei den zuständigen Stellen sowie die erklärte Absicht, die Dopplung von Bearbeitungsschritten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und beim Land abzustellen, werden von der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW ausdrücklich begrüßt.

- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW begrüßt ferner, dass sich der Projektbericht deutlich für eine proaktive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ausspricht, die das Einverständnis der Kommunen und der dort lebenden Bürgerinnen und Bürger für neu entstehende, aber auch für bereits betriebene Aufnahmeeinrichtungen erhöhen soll. Die Anregung, Religionsgemeinschaften, Wohlfahrtsverbände und andere Organisationen als Meinungsbildner und Multiplikatoren zur Akzeptanzgewinnung einzubinden, findet die uneingeschränkte Zustimmung der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW.
- Kritisch merkt die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW jedoch an, dass der Projektbericht eine administrative Handschrift trägt, die die individuelle Perspektive des Flüchtlings und den Kernbezug auf das Individualrecht Asyl vernachlässigt. Der Bericht nimmt eine reine Verwaltungsperspektive auf das Asylverfahren und die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden ein. Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege steht im Mittelpunkt der Erstaufnahme und des Asylverfahrens der asylsuchende Mensch, dessen Aufnahme und Unterbringung primär in Hinblick auf seine Bedürfnisse, seine Interessen und seine Schutzbedürftigkeit auszugestalten sind. Die Verwirklichung der uneingeschränkten Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl muss oberstes Ziel der Erstaufnahme und aller organisatorisch-funktionellen Unterbringungsfragen sein.
- Mit Befremden stellt die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW fest, dass im gesamten Projektbericht die Asylverfahrensberatung in den Unterbringungseinrichtungen des Landes keine Würdigung als zentrales Instrument zur Orientierung im Asylverfahren und bei der Umsetzung von Asylansprüchen erfährt. Die Freie Wohlfahrtspflege wünscht sich die Asylverfahrensberatung als strukturellen, auf Augenhöhe einbezogenen Partner in der Ausgestaltung der Erstaufnahme.
- Die Anregung des Projektberichts, qualitative Standards der Unterbringung ausschließlich durch die Möglichkeit des Vergabeverfahrens zu setzen, wird von der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW mit Skepsis betrachtet. Verbindliche Unterbringungsstandards sollten aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege gesetzlich vorgegeben werden, so z.B. durch die Verankerung in einer entsprechenden Durchführungsverordnung zum Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG).

Seite 4 von 11

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



Diakonie 



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

- Ebenfalls skeptisch werden von der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW die Vorschläge des Projektberichtes bewertet, die bei künftigen Aufnahmeeinrichtungen von einer Mindestgröße von 500 Plätzen ausgehen. Von der grundsätzlichen Festlegung ausschließlich auf sog. Groß-einrichtungen sollte abgesehen werden. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW kann durchaus nachvollziehen, dass zur Erreichung ausreichender Aufnahmekapazitäten auch zukünftig auf „große“ Einrichtungen nicht verzichtet werden kann; sie spricht sich jedoch insbesondere für die Bildung von Verbänden kleinerer Einrichtungen aus.
- Die Beratung, Betreuung und fürsorgliche Begleitung von Flüchtlingen zählt zu den originären Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sind seit langem verlässliche und kompetente Partner des Landes NRW im Bereich der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Charakteristische Merkmale ihrer Arbeit stellen die Gemeinnützigkeit und das parteiliche Eintreten für schutzbedürftige Menschen dar. Eine kritische Haltung nimmt die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW daher zu den Vorschlägen der Projektgruppe ein, den Betrieb von Aufnahmeeinrichtungen stärker als bisher in privatwirtschaftliche Hände zu geben, um ihn effizienter und wirtschaftlicher zu organisieren. Unterbringung und Betreuung schutzbedürftiger Menschen dürfen nicht primär wirtschaftlichen Gesichtspunkten untergeordnet sein. Hoheitliche Aufgaben müssen aus Sicht der Freien Wohlfahrt in jedem Falle bei Institutionen der öffentlichen Hand verbleiben.

## **Grundlegende Positionen zu einer zukunftsfähigen Ausgestaltung der Erstaufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen**

An die vorstehenden Rückmeldungen zum Projektbericht, in denen bereits wesentliche Standpunkte der Freien Wohlfahrtspflege zu einer zukunftsfähigen Ausgestaltung der Unterbringung von Asylbewerbern in Nordrhein-Westfalen zum Ausdruck gebracht wurden, schließt sich nun im folgenden Textverlauf die Darstellung weiterer grundlegender Positionen der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW in Bezug auf eine künftige Neuausrichtung der Erstaufnahme in Nordrhein-Westfalen an.

- Die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern hat aus Sicht der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW dem Ziel zu dienen, dass sich Asylsuchende unter Beachtung humanitärer Aspekte bestmöglich auf ihr Asylgesuch und auf das Asylverfahren konzentrieren können. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass Asylbewerber das Aufnahme- und Asylverfahren verstehen und nachvollziehen können. Zusätzlich gilt, auch in Hinblick auf die EU-Aufnahmerichtlinie, in geeigneter Weise den Bedürfnissen

Seite 5 von 11

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen angemessen Rechnung zu tragen.

Die Ausgestaltung der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen sollte schon beim Erstkontakt sicherstellen, dass Asylbewerber über alle Aspekte der Erstaufnahme in Landesverantwortung und des hiermit verbundenen Asylverfahrens durch die Landesbehörden in geeigneter Form so informiert und aufgeklärt werden, dass sie das Erstaufnahmeverfahren von der Ersterfassung bis zur Unterbringung und späteren Zuweisung verstehen. Dazu zählen Kerninformationen zum Asylverfahren und die Aufklärung über medizinische Versorgungsleistungen ebenso, wie der Verweis auf Organisationen und Angebote der Rechts- und der Verfahrensberatung.

- Die derzeitige Situation, die von mangelnden Unterbringungsmöglichkeiten sowie von nicht mehr hinreichend personell ausgestatteten und funktionierenden Verwaltungsabläufen gekennzeichnet ist, hat zur Folge, dass Flüchtlinge nach einer oftmals strapaziösen Flucht bei einer Vielzahl von Transfers allein in den ersten drei Wochen in Nordrhein-Westfalen weder zur Ruhe kommen können, noch sich in der kurzen dafür zur Verfügung stehenden Zeit ausreichend auf das Asylverfahren, hier die Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), konzentrieren können. Die unruhigen Lebensbedingungen behindern die Konzentration auf die Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl, gefährden also mittelbar die ungestörte Inanspruchnahme dieses Grundrechtes. Hinzukommt, dass die Verwaltungsabläufe derart unübersichtlich und kompliziert sind, dass Flüchtlinge kaum eine Chance haben, das Aufnahmeverfahren zu verstehen. Asylbewerber verstehen in der Regel nicht, was mit ihnen geschieht und warum und wann etwas mit ihnen geschieht. Ziel sollte es aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege sein, bei der Flüchtlingsaufnahme in Landesverantwortung ein Umfeld zu schaffen, in dem die Asylsuchenden ihr Asylrecht weitgehend eigenständig betreiben können.

In den Leitlinien des Landes sollte sich die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen an der Sicherstellung des Individualrechtes auf Asyl und des internationalen Schutzes orientieren. Dem Verstehen der Verwaltungsabläufe in der Erstaufnahme und deren Verbindung zur Asylantragsstellung und -anhörung kommt deshalb eine ebenso grundlegende Bedeutung zu, wie einer ruhigen, sicheren und störungsfreien Unterbringung der Asylbewerber. Fachliche Eckpunkte des Landes Nordrhein-Westfalen sollten deshalb zentral und fortlaufend die Funktion von Unterbringungsfragen im Kontext des Asylverfahrens bzw. des Verfahrens zur Gewährung von internationalem Schutz betrachten. In Schulungen sollten alle Akteure der Erstaufnahme zu den individuellen Bedürfnissen von Flüchtlingen, zu Fluchthintergründen und zu interkulturellen Aspekten berufsbegleitend qualifiziert werden.

Seite 6 von 11

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen





# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

- Aus Sicht der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW sollte, der entsprechenden Regelung des Asylverfahrensgesetzes (§ 47 Abs.1 AsylVfG) folgend, bei der Landesaufnahme wieder ein Mindestaufenthaltszeitraum von 6 Wochen, längstens jedoch von bis zu 3 Monaten in einer über ausreichende Kapazitäten verfügenden Erstaufnahme in Nordrhein-Westfalen vorgesehen werden. Die Bemessung der benötigten Aufnahmekapazitäten, die Berechnung der Personalschlüssel sowie die Organisation von Verfahrensabläufen zwischen den NRW-Behörden, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der Verfahrensberatung sind hierauf auszurichten und gesetzlich bzw. auf der Basis von Durchführungsverordnungen zu verankern. Eine qualifizierte Ausgestaltung der Erstaufnahme von Flüchtlingen sollte als Regelstruktur ermöglichen, dass Asylsuchende in dieser Zeit beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorsprechen können und angehört werden. Für möglichst viele Asylbewerber sollte sich die Landesaufnahme bis zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zum Asylgesuch erstrecken.

Auf jeden Fall ist sicherzustellen, dass die Dauer des Verbleibs von Flüchtlingen in der Landesaufnahme ausreichend ist für die reguläre Bearbeitung der Asylanträge, die Erledigung der grundlegenden Schritte im Rahmen einer Erstaufnahme (Erfassung, Ausschluss von Gesundheitsgefährdungen etc.), die Inanspruchnahme einer qualifizierten Asylverfahrensberatung sowie die Berücksichtigung humanitärer Aspekte im Rahmen der Zuweisung in die Kommunen.

- Um eine dem Asylverfahren angemessene Verweildauer in den Aufnahmeeinrichtungen sicherzustellen, Zeiten mit Zugangsspitzen adäquat auffangen zu können und variable Reserveplätze für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge zu gewährleisten, müssen dringend ausreichende Unterbringungskapazitäten geschaffen werden.
- Die Asylverfahrensberatung in NRW stellt für die Asylbewerber in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes ein zentrales Unterstützungsangebot zur Orientierung im Asylverfahren und bei der Umsetzung von Asylansprüchen dar. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW sieht in der Asylverfahrensberatung in NRW einen strukturellen Partner in der Ausgestaltung der Erstaufnahme. Die Behörden sollten die Antragsteller bei jedem Verfahrensschritt auf die Verfahrensberatung verweisen, insbesondere im Vorfeld und direkt nach der Anhörung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Anhörungsprotokolle und Bescheide sollten zukünftig von den Behörden nur noch mit dem Verweis auf das Angebot der Verfahrensberatung ausgehändigt werden. Pro einhundert untergebrachte Flüchtlinge sollte in den Erstaufnahmeeinrichtungen eine auskömmlich finanzierte Vollzeitstelle für die Verfahrensberatung eingerichtet und mit einem Budget für Sprachmittlung versehen werden. Bei Bedarf sollte zusätzlich eine kostenlose Rechtsvertretung für Flüchtlinge ermöglicht werden.

Seite 7 von 11

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

- Bund und Land sind in Folge von Artikel 5 der EU-Aufnahmerichtlinie bis zum Sommer 2015 verpflichtet, „...dafür Sorge zu tragen, dass die Antragsteller Informationen darüber erhalten, welche Organisationen oder Personengruppen einschlägige Rechtsberatung leisten und welche Organisationen ihnen im Zusammenhang mit den im Rahmen der Aufnahme gewährten Vorteilen, einschließlich medizinischer Versorgung, behilflich sein oder sie informieren können“. Diese Informationen sollen den Antragstellern „schriftlich und in einer Sprache erteilt werden, die der Antragsteller versteht oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass er sie versteht“. Es gilt, für die Umsetzung dieser Vorgaben in Nordrhein-Westfalen geeignete Verfahren zu entwickeln. Schließlich sieht die EU-Aufnahmerichtlinie vor, dass Bund oder Land „die Antragsteller innerhalb einer angemessenen Frist von höchstens fünfzehn Tagen nach dem gestellten Antrag auf internationalen Schutz zumindest über die vorgesehenen Leistungen und die Verpflichtungen, die mit den im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteilen verbunden sind,“ unterrichten. Auch hierfür gilt es, ein Verfahren zu entwickeln.
- Bund und Land sind insbesondere im Rahmen der Erstaufnahme bis zum Sommer 2015 herausgefordert, im Aufnahmesystem eine medizinisch-psychotherapeutische Früherkennung zu installieren, um festzustellen, ob unter den Flüchtlingen besonders schutzbedürftige Personen sind. Die EU-Aufnahmerichtlinie, die Asylverfahrensrichtlinie und die Qualifikationsrichtlinie des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems fordern die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen „wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben“. Damit gilt es, in der Erstaufnahme des Landes Nordrhein-Westfalen ein Verfahren zur frühestmöglichen Identifizierung und Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse von besonders schutzbedürftigen Personen einzuführen. Wenn im Rahmen der Früherkennung besonderer Schutzbedarf festgestellt wird, muss sichergestellt sein, „dass die Unterstützung, die Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme nach dieser Richtlinie gewährt wird, ihren Bedürfnissen während der gesamten Dauer des Asylverfahrens Rechnung trägt und ihre Situation in geeigneter Weise verfolgt wird“ (Art. 22 I RL 2013/33/EU). Um dieses zu gewährleisten, bedarf es neuer konzeptioneller Überlegungen hinsichtlich der Konsequenzen für die Unterbringung und die Versorgung ebenso wie für die Zuweisungspraxis.
- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW spricht sich gegen eine grundsätzliche Festlegung ausschließlich auf sog. Großeinrichtungen mit einer Mindestgröße von 500 Plätzen aus. Um zu erreichen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch in räumlicher Nähe zu kleineren Unterbringungseinrichtungen des Landes Außenstellen errichtet, regt die Freie

Seite 8 von 11

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

Wohlfahrtspflege ein „Knotenmodell“ an. Die Idee sieht vor, dass sich mindestens drei kleinere Unterbringungseinrichtungen der Landes mit einer Normalbelegung von bis zu 200 Personen zzgl. Reserve per Kooperationsvertrag zusammenschließen, so dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verpflichtet ist, eine Außenstelle in dieser Region einzurichten.

- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW spricht sich gegen die Trennung von Erstaufnahme und Zentraler Unterbringungseinrichtung aus. Zukünftig sollte es nur noch Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes geben, in der die staatlichen Aufgaben des Landes im Sinne einer „atmenden“ Verwaltung direkt vor Ort angesiedelt sind. Das Land wird gebeten, sich dafür einzusetzen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Außenstellen an allen Standorten der Erstaufnahme einrichtet.
- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW regt an, Mindeststandards für den Betrieb von Aufnahmeeinrichtungen und die Betreuung von Asylbewerbern zu entwickeln und in einer Durchführungsverordnung zu verankern. Die menschenwürdige Unterbringung von Flüchtlingen beinhaltet insbesondere die Berücksichtigung ihres Rechts auf Intimsphäre, die Einhaltung von Hygiene- und Versorgungsstandards, die notwendige medizinische und psychologische Versorgung, die Beachtung der besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingskindern und besonders Schutzbedürftigen sowie die Beachtung von individuellen persönlichen Merkmalen wie Geschlecht, Herkunft und Religionszugehörigkeit.
- Der Betrieb von Aufnahmeeinrichtungen und die Betreuung von Asylbewerbern dürfen keinesfalls primär wirtschaftlichen Aspekten untergeordnet sein. Verwiesen sei an dieser Stelle auf die Stellungnahme der Freien Wohlfahrtspflege zur Anhörung der Fraktion der Piraten, hier insbesondere auf die Antwort zu Frage 7. Die hier zu den Mindestkriterien für kommunale Gemeinschaftsunterkünfte aufgeführten Gesichtspunkte gelten überwiegend analog auch für die Unterbringung in Landesverantwortung.
- Gemäß Erwägungsgrund 9 der EU-Aufnahmerichtlinie gilt es, auch bei der Landesunterbringung „die uneingeschränkte Achtung der Grundsätze des Kindeswohles und des Erhalts der Familie zu gewährleisten“. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW spricht sich dafür aus, auch bei der Erstaufnahme eine Beschulung der Kinder sowie ein Deutsch-Sprachkursangebot sicherzustellen.
- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW weist auf den besonderen Schutz von Familien hin. Zuweisungswünsche der in den Landeseinrichtungen untergebrachten Flüchtlinge müssen erfragt und soweit wie möglich beachtet werden. Zur Wahrung der Familieneinheit sollten Asyl-suchende, deren Familienangehörige bereits in Deutschland leben, bevorzugt

Seite 9 von 11

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

unverzüglich in die Kommunen zugewiesen werden, in denen ihre Familienangehörigen leben.

## Kurzfristige Umsetzungsvorschläge

Aus Sicht der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW könnten nachfolgend vorgeschlagene Maßnahmen kurzfristig von der Landesregierung umgesetzt werden:

- Das Thema Flüchtlingsaufnahme sollte öffentlichkeitswirksam gerade auch durch das für die Kommunen zuständige Ministerium für Inneres und Kommunales eine politische Priorität erhalten, bis die derzeitige Notversorgung durch eine qualitative Erstversorgung ersetzt werden kann. Hilfreich wäre es, Orte der Notversorgung und der befristeten Landesunterbringung zu besuchen, den Dialog mit der örtlichen Zivilgesellschaft zu intensivieren, Probleme vor Ort aufzunehmen, die bisher aufnehmenden Städten wirksamer als bisher zu unterstützen und auszustrahlen, Probleme gemeinsam lösen zu wollen.
- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW bittet das Ministerium für Inneres und Kommunales, wie bei der Übergabe des Projektberichtes geschehen, weiter öffentlich ein Flüchtlingsaufnahmeverfahren zu vertreten, das dem Grundrecht auf Asyl gerecht wird. Parteiübergreifend gilt es, die Bedeutung des Themas zu erkennen und einen qualifizierten Dialog mit allen Beteiligten zu führen. Hier sind im letzten halben Jahr durch die Landesregierung und andere im Landtag vertretene Parteien wichtige positive Schritte erfolgt. Jüngste Beispiele dafür sind das Stellungnahmeverfahren zum Projektbericht und die Einladung des Ministeriums für Inneres und Kommunales zum Dialog für eine zukünftige Ausgestaltung der Aufnahme und Landesunterbringung.
- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW bittet die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung, die behördlichen Stellen, die Betreiber der Landesunterkünfte sowie die Verfahrensberatung in den Unterbringungseinrichtungen so auszustatten, dass sie ihrem jeweiligen Auftrag in vollem Maße gerecht werden können. Bei steigenden Asylbewerberzahlen bedarf es in den Verträgen mit den Betreibern, bei Behörden und für die Verfahrensberatung einer dynamischen Anpassungsklausel in Bezug auf finanzielle und personelle Ressourcen.
- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW schlägt die Einrichtung einer ministeriumsübergreifenden „Task Force“ unter Federführung des Ministeriums für Inneres und Kommunales vor, die insbesondere die Aufgabe wahrnehmen soll, kreativ und unvoreingenommen alle Möglichkeiten zur Schaffung neuer Erstaufnahmeeinrichtungen zu erkunden und zu prüfen.

Seite 10 von 11

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW hofft, dass es im gemeinsamen Austausch mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales, der Freien Wohlfahrtspflege und Flüchtlingsorganisationen gelingt, sich zeitnah auf qualitative Kriterien für den Betrieb von Landesaufnahmeeinrichtungen zu verständigen und entsprechende Durchführungsverordnungen zu entwerfen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Qualitätskriterien für den Betrieb von Landesunterbringungseinrichtungen, die ggf. schon kurzfristig in Ausschreibungen eingehen müssen und mittelfristig mit dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) verbunden werden sollten.
- Um die Akzeptanz rund um die Landesaufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden zu erhöhen, regt die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW an, die Zivilgesellschaft mit finanziellen Anreizen zur Unterstützung bei der Flüchtlingsaufnahme zu ermutigen. In diesem Zusammenhang könnte die Einrichtung eines Fonds hilfreich sein, den Unterstützer rund um die Landeseinrichtungen unbürokratisch für akzeptanzfördernde Maßnahmen wie z.B. Veranstaltungen oder Begegnungstage in Anspruch nehmen können.

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW betrachtet den vom Ministerium für Inneres und Kommunales eingeleiteten Austausch mit den Kirchen, Verbänden und zivilgesellschaftlichen Akteuren über die künftige Ausgestaltung der Aufnahme und Landesunterbringung als eine enorme Chance für die Entwicklung eines zukunftsfähigen, der Menschenwürde und dem Individualrecht des Asyls verpflichteten Gesamtkonzepts für die Flüchtlingsaufnahme in Nordrhein-Westfalen. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW sagt daher zu, an der Entwicklung und letztendlichen Realisierung dieses neuen Aufnahme- und Unterbringungskonzepts engagiert und konstruktiv mitzuwirken.

Münster, 01.08.2014

## Anlagen

1. Eckpunktepapier mit Positionen zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren (LAG FW NRW, 25.01.2013)
2. Stellungnahme zur Diskussion Qualitative Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW (LAG FW NRW und Flüchtlingsrat NRW, Mai 2013)
3. Stellungnahme zum Fragenkatalog zum Antrag der Fraktion der PIRATEN vom 08.10.2013 „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“ (Drucksache 16/4164) im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 06.05.2014 (LAG FW NRW, 25.04.2014)

Seite 11 von 11

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen





# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

## Stellungnahme

### der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW

zum Fragenkatalog zum Antrag der Piraten-Fraktion „ Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW,, (Drucksache 16/4164) im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 06. Mai 2014.

Münster, 25.04.2014

Zum Fragenkatalog zum Antrag der Piraten-Fraktion „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“ nimmt die Freie Wohlfahrtspflege NRW wie folgt Stellung:

1. Könnten Sie eine kurze Bestandsaufnahme der Probleme rund um die Landesaufnahme und in den Landeseinrichtungen für Flüchtlinge (Erst-aufnahmeeinrichtungen, Notunterkünfte und Zentrale Unterbringungseinrichtungen) machen?

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege ist die Landesaufnahme von Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen zumindest seit August 2012 gekennzeichnet von einem massiven Fehlen von Unterbringungsmöglichkeiten sowie von nicht mehr hinreichend funktionierenden Verwaltungsabläufen. Dies bedeutet für die Flüchtlinge, dass diese nach einer oft sehr strapaziösen Flucht weder zur Ruhe kommen können noch sich in der kurzen, dafür zur Verfügung stehenden Zeit ausreichend auf das Asylverfahren, hier die Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), konzentrieren können. Die unruhigen Lebensbedingungen behindern die Konzentration auf die Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl. Die Verwaltungsabläufe sind derart unübersichtlich, dass die Flüchtlinge mit Ihren oft problembehafteten Erfahrungen mit staatlicher Gewalt keine Chance haben, das Aufnahmeverfahren zu verstehen.

Seite 1 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



## Die Soll-Kernaufgaben der Landesaufnahme

Die im Rahmen der Landesaufnahme in NRW zu leistenden Kernaufgaben gemäß § 44ff Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) und ergänzenden Vereinbarungen (siehe insbes. NRW-Zuständigkeitsverordnung vom 15.02.2005) lauten:

- Die Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) in Bielefeld und Dortmund sind in dem Zeitraum der Landesunterbringung zuständig, erfassen die Flüchtlinge, führen eine erkennungsdienstliche Behandlung (ED) durch, veranlassen auf Basis des Infektionsschutzgesetzes eine Gesundheitsuntersuchung (TBC), initiieren die weitere Unterbringung einschließlich des Transportes der Flüchtlinge und stellen die Asylsterfassung beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sicher.
- Die Versorgung der Flüchtlinge in den regulären Unterbringungseinrichtungen der Kommunen (Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) in Dortmund/Bielefeld) bzw. des Landes (v.a. Zentrale Unterbringungseinrichtungen (ZUE) Hemer-Deilinghofen, Schöppingen) erfolgt (bisher) auf Basis von Ausschreibungen oder - im Fall der Notaufnahme Aufgabenzuweisungen (Bad Berleburg, Burbach, Neuss, Unna-Massen, jüngst Wickede-Wimbern) - und ist in NRW privatisiert.
- Verbunden mit der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge ist an jeder regulären Unterbringungseinrichtung (EAE und ZUE) eine Asylverfahrensberatung eingerichtet (anteilig finanziert über das Landesprogramm „Soziale Beratung von Flüchtlingen“).
- Die Bezirksregierung Arnsberg veranlasst die bundeslandbezogene Zuweisung bzw. die bundeslandübergreifende (EASY/Vila) Verteilung der Flüchtlinge.
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfasst und registriert die Flüchtlinge, die ein Asylgesuch einreichen, im Rahmen der Anhörung erneut.  
Aktueller Hinweis: Günstigenfalls ist die Erfassung mit der Anhörung verbunden. Eher selten erhalten die Flüchtlinge derzeit noch während Ihrer Aufnahme in der Landeseinrichtung vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge das Protokoll der Anhörung. Dies war bis 2009 noch häufig die Regel. Noch seltener erhalten derzeit die Flüchtlinge noch während der Landesaufnahme den Bescheid zu Ihrem Asylgesuch.

## Bestandsaufnahme der Probleme

Viel zu kurze Aufenthaltszeiten von zwischen 5 Tagen und max. 14 Tagen verhindern nun schon fast zwei Jahre eine dem Asylgesuch angemessene Gestaltung der Erstaufnahme. Es fehlen dem Land schlicht Unterbringungsplätze. Schlimmer aber: es fehlt bisher in der Landesregierung - und das war in vorherigen Regierungen leider nicht anders - an einem an der Bedeutung des Asylgesuches ausgerichteten humanitären Gesamtkonzeptes für die Landesaufnahme. Es fehlt an vereinbarten, in Gesetzen verankerten oder öffentlich nachvollziehbaren qualitativen Zielen, an denen die Landesregierung eine dem Flüchtlingsschutz verpflichtete funktionierende Erstaufnahme misst. Bis heute fehlen qualitative Eckpunkte, welche das Konzept der Landesaufnahme bzw. die mittelfristig angestrebte Aufnahme und Unterbringungsgestaltung in Landesverantwortung beschreiben. Die zum Teil

Seite 2 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen





# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

renovierungsbedürftigen Landesunterkünfte sind schon viel zu lange überbelegt. In der ersten Aprilwoche etwa war Schöppingen, ursprünglich vorgesehen für 350 Flüchtlinge, mit fast 650 Flüchtlingen - einschließlich der eigentlich für Schutzbedürftige oder Konferenzen vorgesehenen Räume - belegt! Lag hier noch vor wenigen Jahren die durchschnittliche Jahresbelegung bei 3.000, so liegt sie heute bei weit über 10.000 nur sehr kurz untergebrachten Flüchtlingen.

In Folge der fehlenden Unterbringungsplätze und der eröffneten, befristeten Notunterkünfte funktionieren grundlegende, noch vor einigen Jahren eingespielte Verwaltungsabläufe nicht mehr. Für die Flüchtlinge sind direkt nach Ihrer Ankunft in Deutschland innerhalb weniger Wochen ständige (Bus-)Transfers eine der Folgen.

Beispiel: Die alleinstehende Frau x mit drei Kindern, stellt in Hamburg (1. Station) ihr Asylgesuch und wird im Rahmen der EASY-Verteilung nach Bielefeld (2. Station) zugewiesen. Hier bleibt sie einen Tag in der Erstaufnahmeeinrichtung, erhält, veranlasst durch die ZAB, eine TBC-Untersuchung und ED-Behandlung (In vielen anderen Fällen gelingt dies nicht direkt). Von dort kommt sie in die Notunterkunft nach Unna-Massen (3. Station). Von dort wird sie fünf Tage später wieder nach Bielefeld zur Asylantragstellung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gebracht, jedoch ohne angehört zu werden (4. Station). Von Bielefeld wird sie der ZUE-Schöppingen zugewiesen, wo sie 14 Tage auf Ihre Zuweisung in eine NRW-Kommune wartet (5. Station). Von hier wird Frau X einer NRW-Kommunen zugewiesen (6. Station). Von der Kommune aus wird Frau x nun ihren Anhörungstermin wahrnehmen müssen.

Es kommt derzeit vor, dass Flüchtlinge innerhalb von drei Wochen acht Stationen durchlaufen.

Das Beispiel zeigt auch: Die Betroffenen werden schnell und viel zu früh, ja sogar noch vor Ihrer Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, in die Kommunen verbracht. Dies bedeutet auch: Den Flüchtlingen stehen im Landesaufnahmeprozess rund um das Asylgesuch nicht mehr spezialisierte Mitarbeiter in den Landesbehörden und der Verfahrensberatung zur Seite. In den Kommunen gibt es aber in der Regel kaum spezialisiertes Wissen mit Asylverfahrensbezug. Die örtlichen Fachdienste berichten von einer zunehmenden Anfrage von Flüchtlingen, die um Asyl nachsuchen und noch nicht vom BAMF angehört wurden. Zugleich gibt es in vielen Regionen von Nordrhein-Westfalen keine qualifizierte Flüchtlingssozialarbeit. Dies wiederum bedroht den Flüchtlingsschutz.

Innerhalb der Landeserstaufnahme und Notversorgung sind die Rahmenbedingungen in den letzten Jahren oft nur schwer auszuhalten. In Stichworten soll hier im Überblick angeführt sein:

- Schon die unmittelbare Ersterfassung durch die ZAB ist nicht mehr immer sichergestellt. Flüchtlinge landen direkt in Notunterkünften, etwa in Burbach, weitab von den ZAB's in Bielefeld oder Dortmund: Folge: Die beschriebenen ständigen Transporte der Flüchtlinge - von einer Unterbringungseinrichtung zur nächsten, von dort zur ZAB, wieder zurück, irgendwann wieder zum Bundesamt. Die Flüchtlinge verstehen gar nichts mehr. Zur Ruhe kommen sie sowieso nicht. Eine geordnete Vorbereitung auf das Asylverfahren ist so kaum noch möglich



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

- Es entstehen für alle Verfahrensbeteiligten Gefährdungen, weil die mit der Erstaufnahme verbundene und durch die ZAB zu veranlassende zwingende Gesundheitsuntersuchung (Ausschluss TBC,...) nicht immer direkt möglich ist. Folge: Gefährdung anderer Flüchtlinge, der Mitarbeitenden von Behörden und der Zivilgesellschaft.
- In den chronisch überbelegten Erstaufnahme- und Notunterkünften ist der grundlegende Schutz der Privatsphäre oft nicht mehr gegeben. Es fehlen ausreichende getrennte sanitäre Rahmenbedingungen und abschließbare Räume und Schränke, ein großes Problem gerade für Frauen und Mädchen.
- Es fehlt oft die Möglichkeit, Flüchtlinge getrennt unterbringen zu können und den besonders Schutzbedürftigen bei der Unterbringung gerecht werden zu können. Dies ist aber bei besonderer Schutzbedürftigkeit und etwa aufgrund unterschiedlicher religiöser, kultureller oder politischer Überzeugungen zwingend erforderlich, um Spannungen oder sogar Gewalt begegnen zu können.
- Die Sozialbetreuer der Betreiber der Unterkünfte sind in Folge der ständigen Transfers derzeit ausschließlich mit der Alltagsbewältigung (Einweisung, Zimmer- und Bettwäschewechsel,...) beschäftigt. Für „Soziales“ sind diese nicht mehr ansprechbar.
- Zuweilen erhielten die Flüchtlinge über Wochen von den Verantwortlichen kein Taschengeld. Dies verursachte verständlicherweise erhebliche Spannungen.
- Alle Behörden, also v.a. das Landesinnenministerium, die Bezirksregierung Arnsberg, die ZAB's, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, aber auch die Betreiber der Unterbringungseinrichtungen und die Verfahrensberatung sind im Mitarbeiterstab unterbesetzt, also den steigenden Flüchtlingszahlen nicht entsprechend angepasst worden. Dies gefährdet zuweilen selbst die Notaufnahme.
- Die Zuweisungspraxis der Bezirksregierung Arnsberg etwa schafft es oft nicht mehr wie früher, dringende humanitäre Aspekte bei der Zuweisungsentscheidung zu beachten, weil dies mit derzeitigem Personal kaum leistbar ist. Familien werden getrennten Wohnorten zugewiesen.
- Die der Freien Wohlfahrtspflege wichtige Verfahrensberatung wurde zwar leicht ausgebaut, den stark steigenden Flüchtlingszahlen aber ebenso wenig angepasst. Aufgrund des Chaos und des zusammengebrochenen Aufnahmesystems und von Unterbesetzungen kann die Verfahrensberatung Ihrer eigentlichen Aufgabe kaum noch nachkommen, oder eben nur sehr punktuell. Es gelingt den Trägern kaum noch, die benötigten Eigenmittel von etwa 40% pro Stelle aufzubringen.

Nach Kräften und engagiert bemühen sich die Landesbehörden, zumindest diese krisenhafte Situation zu verbessern, die Notaufnahme sicherzustellen und jedem Flüchtling einen Schlafplatz und sein Essen zu garantieren. Das ist dank der eingerichteten Task Force mit großen Kraftanstrengungen bisher gelungen. Erkannt und bei der letzten Novelle im Flüchtlingsaufnahmegesetz verankert wurden mit der Anrechnungslösung Anreize, damit die Kommunen dem Land größere Liegenschaften zu Unterbringung von Flüchtlingen anbieten.

Seite 4 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



Es mangelt jedoch an qualitativen Zielen. Der ursprünglich dem Innenausschuss bis Juli 2013 zugesagte Projektbericht „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ fehlt bis heute ebenso wie eine Festlegung des Ministeriums für Inneres und Kommunales auf grundlegende, dem Flüchtlingsschutz verpflichtete Ziele der Landesaufnahme.

Erfreulich ist aber: Seit einigen Monaten tritt die Landesregierung zu der Frage einer zukünftigen Ausgestaltung der Landesaufnahme von Flüchtlingen in einen offenen Dialog mit der Zivilgesellschaft. Dieser steht allerdings noch sehr am Anfang. Es ist noch nicht erkennbar, ob eine aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege grundlegende am Flüchtlingsschutz orientierte Neuausrichtung der Flüchtlingsaufnahme angestrebt und realisierbar ist.

Das eigentliche Ziel in der Erstaufnahme, sicherzustellen, dass Flüchtlinge zur Ruhe kommen können und sich unter guten Rahmenbedingungen auf ihr Asylgesuch, also ihre Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, vorbereiten zu können, ist nun schon seit Jahren nicht mehr sichergestellt. Dieses Ziel, dass von den Landesbehörden fordert, sicherzustellen, dass die Dauer des Verbleibs von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen und zentralen Unterbringungseinrichtungen ausreichend ist für 1. die reguläre Bearbeitung der Asylanträge, 2. die Bearbeitung der grundlegenden Aspekte im Rahmen einer Erstaufnahme (Erfassung, Ausschluss von Gesundheitsgefährdungen...), 3. die Inanspruchnahme einer qualifizierten Asylverfahrensberatung und 4. die Berücksichtigung humanitärer Aspekte im Rahmen der Zuweisung in die Kommunen, muss dringend wieder zur Hauptzielrichtung der Landesregierung werden. Den Flüchtlingsschutz auf Basis des Flüchtlingsaufnahmegesetzes sicherstellen und die Rahmenbedingungen so ausgestalten, dass dies auch wieder zeitnah, also noch in 2014, möglich wird, so müssten die Zielvorgaben für die Erstaufnahme der Flüchtlinge lauten.

## 2. Welche qualitativen Aspekte sollte ein reguläres und humanes Erstaufnahmesystem in NRW - mittel- und langfristig - gewährleisten?

Qualitativer Maßstab für eine am Flüchtlingsschutz, also der Genfer Flüchtlingskonvention ausgerichtete humanitäre Landesaufnahme muss sein, dass diese dazu beiträgt bzw. fördert, dass Geflüchtete im Rahmen der Landesaufnahme in Ruhe ihr Asylgesuch vorbringen und sich auf ihre Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge konzentrieren und diese nachbereiten können. Die humanitäre Ausgestaltung der Flüchtlingsaufnahme hat einen engen Wirkungszusammenhang mit der Möglichkeit, das Grundrecht auf Asyl ungestört in Anspruch nehmen zu können.

Grundsätzlich gilt es, dem § 47 Abs 1 AsylVfG folgend bei der Landesaufnahme wieder einen Mindestzeitraum von sechs Wochen, längstens jedoch von bis zu drei Monaten in einer zukünftig nicht mehr überbelegten Erstaufnahme in NRW vorzusehen und die Bemessung der benötigten Aufnahmekapazitäten (Platzzahl, Personal...) und Verfahrensabläufe (zwischen den NRW-Behörden, dem BAMF, der

# Freie Wohlfahrtspflege NRW

Verfahrensberatung) hierauf auszurichten und gesetzlich bzw. auf Basis von Durchführungsverordnungen zu verankern. Denn: Eine qualifizierte Ausgestaltung der Erstaufnahme von Flüchtlingen sollte als Regelstruktur ermöglichen, dass die Flüchtlinge in dieser Zeit beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorsprechen und angehört werden. Für möglichst viele sollte sich die Landesaufnahme bis zum Zeitpunkt der Entscheidung des BAMF zum Asylgesuch erstrecken. In diesem Zeitraum sollte auch das - neu - gemäß Art. 17 I von der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehene „Screening“ erfolgen. Unabhängig vom Asylverfahren bedarf es hier im Landesaufnahmesystem von NRW einer medizinisch-psychotherapeutischen Früherkennung, um herauszufinden, ob unter den Flüchtlingen besonders schutzbedürftige Personen sind „wie Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.“ Um dies alles sicherstellen zu können, bedarf es eines Zeitraums von bis zu drei Monaten für die Erstaufnahme und Erstunterbringung in NRW, mindestens aber von sechs Wochen.

Wie in der Anhörung zum Teilhabe- und Integrationsgesetz des Landes NRW zum Ausdruck gebracht, setzt sich die Freie Wohlfahrtspflege dafür ein, dass das Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW mittelfristig Bestandteil des Teilhabe und Integrationsgesetzes NRW wird, also die flüchtlingspezifischen Aspekte dort Aufnahme finden. Zumindest aber gilt es, bei einer nächsten Gesetzesreform des Flüchtlingsaufnahmegesetzes die qualitativen Eckpunkte zur Landesaufnahme in einem Paragraphen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes zu verankern und diesen dann mit Durchführungsverordnungen zu verbinden, die untergesetzlich ausgestaltbar sind und mit Beteiligung u.a. der Freien Wohlfahrtspflege und von Flüchtlingsorganisationen entwickelt werden sollten. In Durchführungsverordnungen sollten etwa Zuständigkeitsregelungen, Qualitätsstandards für Betreiber von Flüchtlingsunterkünften oder die Ausgestaltung der „sozialen Betreuung“ umgesetzt sein.

Die Freie Wohlfahrtspflege spricht sich gegen den Aufbau von Großeinrichtungen aus. Um zu erreichen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch in räumlicher Nähe zu kleineren Unterbringungseinrichtungen des Landes Außenstellen errichtet (Vorgabe des BAMF: mindestens 500 Plätze), regt die Freie Wohlfahrtspflege ein „Knotenmodell“ an. Die Idee: Mindestens drei kleineren Unterbringungseinrichtungen der Landes mit einer Normalbelegung von bis zu 200 Personen zzgl. Reserve schließen sich per Kooperationsvertrag zusammen, so dass das BAMF eine Außenstelle in der dieser Region einrichten muss.

Für die mittelfristige Neuausrichtung der Erstaufnahme verweist die Freie Wohlfahrtspflege auf das „Eckpunktepapier mit Positionen zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren“ (siehe Schreiben vom 08.03.2013 in Anlage 1) sowie auf die „Stellungnahme zur Diskussion - Qualitative Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW (siehe Schreiben des Flüchtlingsrates NRW vom 14.06.2013 in Anlage 2).

Die wichtigsten Grundgedanken für eine mittelfristige Neuausrichtung der Erstaufnahme lauten aus unserer Sicht:

Seite 6 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

- Es ist sicherzustellen, dass die Dauer des Verbleibs von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen und zentralen Unterbringungseinrichtungen für die reguläre Bearbeitung der Asylanträge, für die Inanspruchnahme einer qualifizierten Asylverfahrensberatung und für die Berücksichtigung humanitärer Aspekte im Rahmen der Zuweisung in die Kommune ausreichend ist. Der Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen ist im Sinne der EU-Aufnahmerichtlinie („Screening“) im Aufnahmeverfahren Rechnung zu tragen.
- Die Zuweisungswünsche der Bewohnenden werden erfragt und soweit möglich beachtet. Zur Wahrung der Familieneinheit sollten Asylsuchende, deren Familienangehörige bereits in Deutschland leben, bevorzugt unverzüglich in die Kommunen zugewiesen werden, in denen Ihre Familienangehörigen leben
- Die Zweiteilung von Erstaufnahme und zentraler Unterbringungseinrichtung wird aufgehoben. Zukünftig soll es nur noch Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes geben. In jeder neuen EAE werden die staatlichen Aufgaben des Landes im Sinne einer „atmenden“ Verwaltung direkt vor Ort angesiedelt. In jeder EAE wird eine Ansprechstelle zu Schwierigkeiten (vor der Beschwerde) im Aufnahmeverfahren eingerichtet. Das Land setzt sich dafür ein, dass das BAMF Außenstellen an allen EAE-Standorten einrichtet.
- Pro 100 Personen wird in den EAE eine auskömmlich finanzierte Vollzeitstelle Verfahrensberatung eingerichtet und mit einem Budget für Sprachmittlung versehen. Bei Bedarf sollte zusätzlich eine kostenlose Rechtsvertretung für Flüchtlinge ermöglicht werden.
- Es werden Mindeststandards für den Betrieb und die Betreuung entwickelt und öffentlich gemacht (insbesondere Schutz der Privatsphäre, Beachtung der besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingskindern und besonders Schutzbedürftigen, medizinische und psychologische Versorgung). Die meisten der in der Antwort auf Frage 7 zu Mindestkriterien für kommunale Gemeinschaftsunterkünfte aufgeführten Gesichtspunkte gelten auch für die Unterbringung in Landesverantwortung.
- Bei den Landesbehörden wird eine Beschwerdestelle eingerichtet.

### **3. Was könnte die Landesregierung unternehmen, um die momentan sehr angespannte Situation rund um die Landesaufnahme zu verbessern? Was könnte davon kurzfristig erfolgen?**

Da aus den Kommunen bisher für den Aufbau von Unterbringungseinrichtungen des Landes noch kaum Angebote kamen, sollte geprüft werden, welche anderen Möglichkeiten für den Aufbau dezentraler Landesunterbringungseinrichtungen bestehen einschließlich der Frage, unter welchen Bedingungen das Land NRW Erstaufnahmeeinrichtungen kurzfristig bauen könnte.

Es sollte weiter geprüft werden, ob das Land den Kommunen weitere (finanzielle) Anreize für den Aufbau von Unterbringungseinrichtungen des Landes anbieten kann.

Durch die Landesregierung könnte kurzfristig umgesetzt werden:

Seite 7 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

- Vorrangig gilt es, den Ernst der Lage zu erkennen und den Mangel auch als Mangel öffentlich zu benennen. In Berichten des Ministerium für Inneres und Kommunales und der Landesregierung sollte nicht mehr ausgestrahlt werden: „Wir sehen keinen qualitativen Veränderungsbedarf.“ Das Thema Flüchtlingsaufnahme sollte öffentlichkeitswirksam gerade auch durch das für die Kommunen zuständige Ministerium eine politische Priorität erhalten, bis die Notversorgung durch eine qualitative Erstversorgung ersetzt werden kann. Hilfreich wäre es, Orte der Notversorgung und befristeten Landesunterbringung (ZUE) zu besuchen, den Dialog mit der örtlichen Zivilgesellschaft zu verbessern und Probleme vor Ort aufzunehmen, den bisher aufnehmenden Städten zu danken, und auszustrahlen, Probleme gemeinsam lösen zu wollen.
- Wichtig wäre, wenn sich das Ministerium für Inneres und Kommunales öffentlich hinter ein Flüchtlingsaufnahmeverfahren stellen würde, das dem Grundrecht auf Asyl gerecht wird. Parteiübergreifend gilt es, die Bedeutung des Themas zu erkennen und einen qualifizierten Dialog mit allen Beteiligten führen, um nicht mit populistischen Zuspitzungen zu Einzelaspekten rechtsextremen Gruppierungen in die Hände spielen. Hier sind im letzten halben Jahr durch die Landesregierung, andere im Landtag vertretene Parteien und nicht zuletzt durch diese Anhörung wichtige Schritte erfolgt.
- Kurzfristig sind die Behörden, die Betreiber und die Verfahrensberatung so auszustatten, dass sie wieder ruhig arbeiten können. Bei steigenden Zahlen bedarf es in den Verträgen mit den Betreibern, bei Behörden und für die Verfahrensberatung einer dynamischen Anpassungsklausel.
- Zeitnah ist es nötig, sich im Dialog mit der Freien Wohlfahrtspflege und Flüchtlingshilfsorganisationen auf qualitative Kriterien zu verständigen und Durchführungsvorordnungen zu entwerfen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Qualitätskriterien für die Betreiber der Landesunterbringungseinrichtungen, die ggf. schon kurzfristig in Ausschreibungen eingehen müssen und mittelfristig mit dem FlüAG verbunden werden sollten. Bisherige Ausschreibungen für die ZUE in Hemer-Deilinghofen und Schöppingen können hierfür als Vorlage dienen.
- Um die Akzeptanz rund um die Landesaufnahme und Notunterbringung zu erhöhen, sollte die Zivilgesellschaft mit finanziellen Anreizen zur Unterstützung bei der Flüchtlingsaufnahme ermutigt werden. Hier könnte einen Fonds eingerichtet, den Unterstützer rund um die Landeseinrichtungen unbürokratisch nutzen können (für Veranstaltungen, Begegnungstage, Einrichten einer Kleiderkammer, Ausgestaltung von kleinen Feiern,...).
- Schließlich sollten nun endlich zeitnah, intensiv, unter Zeitdruck und Beteiligung des BAMF, der Kommunen und zivilgesellschaftlicher Organisationen der Flüchtlingshilfe auf Basis einer Vorlage des Ministerium für Inneres und Kommunales qualitative Eckpunkte für eine zukunftsfähige Erstaufnahme erarbeitet und verabschiedet werden (Zeitziel: September 2014).



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

## 4. Brauchen wir eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme in NRW, um den Herausforderungen menschenwürdiger Versorgung und Unterbringung bei steigenden Zugangszahlen - auch unter Betrachtung von finanziellen Aspekten - gerecht zu werden?

Die Freie Wohlfahrtspflege NRW tritt mit Nachdruck ein für eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme in NRW, welche die Landesaufnahme selbst aber auch die Anschlussunterbringung der Flüchtlinge in den Kommunen umfassen sollte. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Freie Wohlfahrtspflege den Antrag der Fraktion der Piraten „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme - hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“. Auf die ausführliche Beantwortung der Fragen 2, 3, 6, 7, 14 und 15 wird verwiesen.

## 5. Könnten Sie eine kurze Bestandsaufnahme von Problemen hinsichtlich der Unterbringungs- und Versorgungssituation von Flüchtlingen in den Kommunen des Landes NRW machen (gerne für Ihre eigene Kommune)?

Ein Großteil der Flüchtlinge in NRW lebt immer noch und über Jahre in Gemeinschaftsunterkünften, die oft eine gesellschaftliche Teilhabe behindern. Familien und Alleinstehende sind in den häufig am Stadtrand gelegenen Unterkünften zusammen untergebracht, isoliert und fernab von der jeweiligen Stadt/Gemeinde. Eltern leben mit ihren Kindern und jungen Erwachsenen auf engstem Raum. Weder die Intimsphäre der Kinder noch die der Eltern ist ausreichend geschützt. Das Zusammenleben der unterschiedlichsten Kulturen, fehlende Rückzugsmöglichkeiten, räumliche Enge, unzureichende oder fehlende Spielmöglichkeiten für die Kinder bis hin zu Gewalterlebnissen kennzeichnen die Lebenswirklichkeit. Das oft langjährige und perspektivlose Wohnen in diesen zudem noch abgelegenen, oft baufälligen Unterkünften ist nicht selten ursächlich für vielfältige Probleme wie Spannungen um Hygiene, Sauberkeit oder zwischen Familien und Alleinstehenden unterschiedlichster Herkunft, wie psychosoziale Krankheiten, wie sexualisiertes Verhalten, wie ungenügend erledigte Hausaufgaben der Kinder bis hin für einen gestörten Eigentumsbegriff. Für Kinder kann der elterliche Schutz oft nicht ausreichend sichergestellt werden. Die in 2013 veröffentlichte Broschüre „Flüchtlingsunterkünfte in NRW“ des Flüchtlingsrates NRW e.V. dokumentiert den Zustand der Flüchtlingsheime auf Basis einer breiten Umfrage eindrucklich.

Die Mehrzahl der Kommunen in NRW bringt Flüchtlinge nach wie vor und über viele Jahre in isolierenden Gemeinschaftsunterkünften unter.

Im 2013 veröffentlichten Impulspapier zur UN-Kinderrechtskonvention „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge“ regt die Freie Wohlfahrtspflege gemeinsam mit 16 Fachorganisationen u.a. an, bei der Ausgestaltung der Wohnbedingungen für junge Flüchtlinge dem Kindeswohl ein stärkeres Gewicht zukommen zu lassen.

(siehe [http://www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de/cms/media/pdf/impulspapier\\_uneingeschraenkte\\_rechte\\_fuer\\_junge\\_fuechtlinge.pdf](http://www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de/cms/media/pdf/impulspapier_uneingeschraenkte_rechte_fuer_junge_fuechtlinge.pdf)).

Erfreulich ist, dass die Zahl der Kommunen steigt, die Ihre Konzepte prüfen und

Seite 9 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

hierbei dem privaten Wohnen sowie dem Wohnen in kleinen Einheiten den Vorrang geben.

- 6. Es gibt in NRW Kommunen, die Flüchtlinge regulär in Wohnungen unterbringen. Wie wird Flüchtlingen in diesen Kommunen die Wohnungsunterbringung ermöglicht? Welche Probleme treten dabei auf? Gibt es Zahlen aus solchen Kommunen, über die Kosten von Wohnungsunterbringung im Vergleich zu den Kosten der Unterbringung in Sammelunterkünften?**

Zahlreiche Städte in NRW wie etwa Köln, Leverkusen, Wuppertal oder Lünen sind auf Grundlage des § 53 Abs. 2 S.2 AsylVfG dazu übergegangen, aus Kostengründen oder/und aufgrund von integrationspolitischen Erwägungen die Unterbringung der Flüchtlinge in privatem Wohnraum oder in städtisch angemieteten Wohnungen zu fördern.

Gut bekannt ist das Modell der Stadt Leverkusen. In der Stadt Leverkusen wird seit vielen Jahren auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen das private Wohnen gefördert und der eigenständigen Wohnungssuche der Vorrang vor eine Unterbringung in teuren Gemeinschaftsunterkünften gegeben. In 2012 lagen die Bruttokosten pro Person in den noch verbliebenen wenigen Unterkünften bei 223,00 €, die Mietkosten pro Person bei 148,00 €. Weitere Einsparungen treten durch den Wegfall der sonst regelmäßig notwendigen Sanierungsarbeiten an den vorhandenen Gemeinschaftsunterkünften und natürlich für die Personal- und Betriebskosten bereits geschlossener Gemeinschaftsunterkünfte weg. Das Leverkusener Modell genießt breite Unterstützung, weil es Kosten spart, den sozialen Brennpunkt Gemeinschaftsunterkunft auflöst, eine gesellschaftliche Teilhabe in Nachbarschaft, Schule und Beruf erleichtert.

Die Stadt Köln fördert mit ähnlichen Überlegungen das private Wohnen. Weil für Flüchtlinge wie für andere Zugewanderte auch Zugangsbarrieren am Wohnungsmarkt bestehen, fördert die Stadt Köln bei der lokalen Flüchtlingshilfe - unter Beachtung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen - eine Auszugsberatung, die Flüchtlingen aus städtischen Gemeinschaftsunterkünften bei der Suche einer privaten Wohnung unterstützt.

Die Stadt Wuppertal etwa hat ihr Unterbringungskonzept bereits Mitte der 90ziger Jahre umgestellt. Derzeit sind in der Stadt neben dem Primat des privat zu suchenden Wohnraums 30 Wohneinheiten städtisch angemietet mit einem durchschnittlichen Quadratmeterpreis von 5,10 €. Es bestehen zugleich noch fünf Übergangswohnheime. Das größte Haus hat 120 Plätze mit einem Quadratmeterpreis von 24,00 €.

Andere Städte mit sehr hohen Mietkosten, wie im Jahr 2000 die Stadt Münster, haben Konzepte entwickelt, in kommunaler Verantwortung dezentrale Unterbringungseinrichtungen mit bis zu 50 Plätzen in die bestehende Wohnbebauung in den Stadtteilen zu bauen oder dort anzumieten. Im Rat der Stadt Münster wurden sowohl für die Auswahl der Standorte Kriterien entwickelt (z.B.

Seite 10 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen





Einwohnerstruktur, Soziales Klima, Konfliktpotential, Lagequalität, Infrastruktur, ÖPNV-Anbindung und Wirtschaftlichkeit), als auch Standards für die Unterbringungseinrichtungen selbst festgelegt (z.B. Wohnfläche pro Person = 12qm, standardisierte Raumprogramme). So weit wie möglich wird das private Wohnen unterstützt. Durch das dezentrale Wohnen wird die Einbeziehung der Flüchtlinge in die kommunalen Bildungs- und Sozialstrukturen erleichtert, so dass eine soziale Teilhabe auch hier sichergestellt werden kann.

Alle beispielhaft aufgeführten Städte verfügen über sozialen Begleitmaßnahmen der Flüchtlingssozialarbeit, etwa einem Netzwerk von Beratung, Sprach- und Kulturmittlung, einer allgemeinen Flüchtlingssozialberatung oder einer Unterstützung rund um das private Wohnen.

## 7. Welche qualitativen Gesichtspunkte sollten bei einer Unterbringung in kommunalen Gemeinschaftsunterbringungen auf jeden Fall gewährleistet sein?

Für das Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften bedarf es im Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW und diesem Gesetz zugeordneter Durchführungsverordnungen Vorgaben, welche das Land NRW gemeinsam mit den Kommunen, Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlingsinitiativen und weiteren fachkundigen Personen entwickeln sollte. Kommunale Gemeinschaftsunterkünfte sollten sich von ihrer Lage und Beschaffenheit her in das Gemeinwesen einfügen und eine Belegkapazität von 50 bis 70 Personen nicht überschreiten. Sie sollten deshalb in Wohngebieten mit entsprechender Infrastruktur (Ärzte, Einkauf, Schulen, Kindergärten, Kultur), die zu Fuß oder mit dem öffentlichen Nahverkehr erreichbar ist, angesiedelt sein. Sie sollten die Intimsphäre, die Gesundheit und das Wohl der Kinder sicherstellen. Es bedarf kleiner, familiengerechter Wohneinheiten mit eigenem Küchen- und Sanitätsbereich. Das Sachleistungsprinzip sollte keine Anwendung finden. Pro Person sollten bei kurzzeitiger Unterbringung (z.B. in EAEs) mindestens 9 qm, bei längerfristiger Unterbringung mindestens 12 qm angestrebt werden. Aufgrund der besseren Aufteilbarkeit größeren Wohnraumes zum Beispiel bei der Unterbringung von Familien kann diese Zahl pro Person um 1 qm sinken. Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sollte auf ein Jahr beschränkt werden.

Soweit eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften erfolgt, ist es notwendig, für alle Kommunen im Flüchtlingsaufnahmegesetz und/bzw. über ergänzende Verordnungen qualitative Mindeststandards für diese Unterkünfte festzulegen. Diese müssen verbindlich und überprüfbar gestaltet sein. Ähnlich der Heimaufsicht in der Jugendhilfe, müssen die zuständigen Behörden darauf achten, dass die formulierten Standards eingehalten werden. Nur so ist zu gewährleisten, dass die Asylsuchenden flächendeckend auch in Gemeinschaftsunterkünften menschenwürdig untergebracht werden. Hierzu bedarf es einer Zusammenarbeit mit den Kommunen und der Zivilgesellschaft, damit konnexitätsrelevante Fragen gelöst und ein Einvernehmen hergestellt werden kann.

# Freie Wohlfahrtspflege NRW

---

Als **Mindestkriterien für die Unterbringung** schlagen wir vor:

- Die Gemeinschaftsunterkünfte müssen von ihrer Lage und Beschaffenheit geeignet sein, das Flüchtlinge ihren Alltag selbstbestimmt organisieren können.
- Die Unterkünfte müssen die Privatsphäre der Bewohnenden schützen.
- Die Unterkünfte sollten abgeschlossene Wohneinheiten mit eigenem Küchen- und Sanitärbereich vorhalten. Die Wohnverhältnisse sollen wohnungsähnlich ausgestaltet sein. Die Wohneinheiten sind getrennt, Zimmer und Schränke sind abschließbar. Die Wohneinheiten verfügen zumindest jedoch über eine ausreichende Anzahl an nach Geschlechtern getrennten, abschließbaren sanitären Anlagen (außer bei größeren Familien, 5 Personen pro Dusche/Toilette).
- Die Selbstversorgung ist gewährleistet, die Ernährung wird selbst bestimmt. Es sind ausreichende Kochgelegenheiten, möglichst in der eigenen Wohneinheit, vorhanden.
- Pro Person sind ein Mindestmaß an Schlaf- und Wohnfläche von 9 qm sicherzustellen.
- Der Schutz insbesondere von Mädchen und Frauen vor Übergriffen ist zu gewährleisten. Alleinerziehende Frauen sollten - sofern sie dies wünschen - in kleineren, separaten Wohneinheiten ausschließlich für Frauen und Kinder untergebracht werden.
- Die Einrichtung verfügt über Gemeinschaftsräume, ein Spielzimmer und bei Bedarf über eine eigene Kinderbetreuung und Gebetsräume, die nach Möglichkeit frei zugänglich sind. Die Gemeinschaftsräume sollen auch für Selbstorganisationen der Bewohnenden nutzbar sein. Internetzugang und andere moderne Kommunikationsmöglichkeiten sind vorhanden.
- Die Unterbringung dient dem Schutz der Gesundheit und darf nicht mit gesundheitlichen Gefährdungen verbunden sein. Die Räumlichkeiten werden regelmäßig und angemessen instand gehalten, sie werden regelmäßig und ausreichend gereinigt, Hygienevorschriften eingehalten und dokumentiert.
- Der Brandschutz ist gewährleistet. Mindestens ein Notruf-Telefon ist installiert.
- Besondere Bedürfnisse von besonders schutzbedürftigen Personen wie Frauen, alten, kranken und traumatisierten Flüchtlingen und Familien werden berücksichtigt. Bei minderjährigen Flüchtlingen ist das Kindeswohl vorrangig zu sichern (siehe auch Bundeskinderschutzgesetz). Die Berücksichtigung dieser Bedarfe ist zu dokumentieren.
- Kinder und Jugendliche müssen umgehend nach Ankunft einen Platz in einer Kindertagesstätte oder Schule erhalten.
- Die Bewohnenden haben grundsätzlich das Recht, nach ihrem Bedarf Besuch zu empfangen. Das Besuchsrecht wird nur durch unvermeidliche Anforderungen wie dem Schutz der Privatsphäre anderer Bewohnender eingeschränkt.
- Kinder dürfen durch Mitarbeitende in Konfliktfällen nicht als Sprachmittler heran- und dadurch in Konflikte hineingezogen.
- Die Pflichten werden unter maximaler Beachtung des Datenschutzes erfüllt.

Eine sozialpädagogische Versorgung der Bewohnenden ist sicherzustellen.

Seite 12 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

- Die in der Unterkunft wohnenden Menschen müssen durch eine flankierende Flüchtlingssozialarbeit sozialpädagogisch beraten und unterstützt werden. Ein Personalschlüssel von 1:80 sollte nicht überschritten werden. Zudem sind ausreichend ausgestattete Büro- und Beratungsräume vorzusehen.
- Externen Fachkräften der Flüchtlingssozialarbeit und der Flüchtlingshilfe (Beratungsstellen Freier Träger, kirchlichen Einrichtungen, NGOs, Rechtsbeiständen, UNHCR, usw.) ist Zugang zur Einrichtung zum Zwecke der Durchführung von Beratung zu gewähren. Räumlichkeiten zur Wahrnehmung von Beratungs- und Betreuungsaufgaben (z.B. auch für Hausaufgabenhilfe) sollen zur Verfügung gestellt werden. Es ist darauf zu achten, dass die Privatsphäre der Ratsuchenden und der Datenschutz gewährleistet sind.

Bei der Organisation der Unterkünfte sind die Wünsche der Bewohnenden zu beachten:

- Die Zuweisung der Flüchtlinge in die Wohneinheiten ist so zu organisieren, dass Wünsche berücksichtigt und Konflikte minimiert bzw. vermieden werden.
- Die Regeln für ein gemeinsames Wohnens sind in einer Hausordnung festgelegt und werden mit den Bewohnern weiterentwickelt. Die Einrichtung eines Wohnheimbeirates wird empfohlen.
- Es gibt eine unabhängige, niedrigschwellige Beschwerdestelle, die interne und externe Beschwerden entgegennimmt.

**8. In Baden-Württemberg ist am 01.01.2014 das "Gesetz zur Neuordnung der Flüchtlingsaufnahme, über die Erstattung von Leistungen nach dem AsylbLG und zur Änderung sonstiger Vorschriften" in Kraft getreten. Wäre eine solche Neuordnung auch in NRW möglich? Welche humanitären Verbesserungen (Deutschkurse von Anfang an, urbane und dezentrale Unterbringung, soziale Beratung und Betreuung sowie Standards für Flüchtlingsheime usw.) aus dem baden-württembergischen Gesetz sollten in NRW übernommen werden? Wie gestaltete sich der Prozess der Ausarbeitung des Gesetzes in Baden-Württemberg? Kam es zu Problemen aufgrund des Konnexitätsprinzips, und wie konnten diese gelöst werden?**

Die bisherige Gestaltung der Landesaufnahme und der kommunalen Unterbringung von Baden-Württemberg ist nur in einigen Aspekten mit der von Nordrhein-Westfalen vergleichbar. Eine grundlegende Neuausrichtung der gesetzlichen Flüchtlingsaufnahme ist, wie in Baden-Württemberg erfolgt, auch in NRW möglich und nötig. Von den in der Beantwortung zu Frage 7 ausgedrückten qualitativen Gesichtspunkten sollten möglichst viele in das Flüchtlingsaufnahmegesetz bzw. eine Durchführungsverordnung zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften verbindlich niedergeschrieben werden.



9. **Gibt es noch weitere Beispiele und Vorbilder aus anderen Bundesländern, wie die Landesregierung den Kommunen gesetzliche Vorgaben zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen und für die Landesunterbringung und -versorgung machen kann? Wie sehen diese Vorgaben konkret aus?**

Das Thema Unterbringung ist im Zuge der steigenden Flüchtlingszahlen in vielen Bundesländern erneut in der Diskussion. So hat das Land Brandenburg im Juli 2013 ein neues Unterbringungskonzept vorgelegt, das 2015 gesetzlich verankert werden soll, um die Integration und Lebenssituation von Flüchtlingen zu verbessern. Das Land Brandenburg empfiehlt den Kommunen, besonders schutzbedürftige Flüchtlinge nach sechs Monaten und alle anderen nach zwölf Monaten in Privatwohnungen unterzubringen. In Berlin gilt, dass Asylbewerber „in der Regel in Wohnungen unterzubringen (sind), soweit die Unterbringung in einer Wohnung im konkreten Fall kostengünstiger ist als die Gemeinschaftsunterbringung...“. Auch in Bremen ist die Aufnahme in Gemeinschaftsunterkünften erneut in der Diskussion. Das gerade neu geschaffene Flüchtlingsaufnahmegesetz in Baden Württemberg eröffnet den Kommunen Spielräume, etwa im Hinblick auf den Umzug in Privatwohnungen und regt Verbesserungen an, wie die Flüchtlingsaufnahme in Kommunen humaner zu gestalten ist.

Sofern Flüchtlinge kommunal in Gemeinschaftsunterkünften leben müssen, unterscheidet sich die Situation in den einzelnen Bundesländern gerade auch hinsichtlich der festgelegten Unterbringungsstandards und der Betreuung grundlegend. Mehrere Landesaufnahmegesetze sehen hier Normierungen vor. In Hessen etwa ist gesetzlich festgelegt, dass die Unterkünfte „...einen menschenwürdigen Aufenthalt ohne gesundheitliche Beeinträchtigungen gewährleisten (müssen).“ Sachsen-Anhalt empfiehlt gesetzlich die Unterbringung in möglichst kleineren Gemeinschaftsunterkünften. Baden-Württemberg normiert die Größe des Wohnraums, die pro Person mindestens zur Verfügung stehen muss, ab dem 01.01.2016 auf 7 qm. Insgesamt haben mit Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sechs Bundesländer verbindliche Regeln sowie diese ergänzende Empfehlungen und/ oder Durchführungsverordnungen für den Betrieb und die Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften. Bayern etwa normiert als Mindestnorm 7 qm Wohn- und Schlaflfläche pro Person und hat, wie andere Bundesländer auch, weitere Mindestnormen wie die maximale Personenzahl je Raum festgelegt. Berlin normiert bei Einzelzimmern 9 qm, ansonsten 6qm Wohn- und Schlaflfläche pro Person. In mehreren Bundesländern wie etwa in Brandenburg, Hessen oder Thüringen haben Länder eine Rechtsgrundlage geschaffen, so dass Wohlfahrtsverbände und/oder private Träger den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften übernehmen können.

Zur Einbindung nichtstaatlicher Akteure ist in § 47 Abs. 4 S. 2 AsylVfG bundesweit festgelegt, dass die Aufnahmeeinrichtungen verpflichtet sind, den Asylsuchenden zu unterrichten, „welche Vereinigungen den Ausländer über seine Unterbringung und medizinische Versorgung beraten können.“

Mehrere Bundesländer haben spezielle Regelungen für die Unterbringung von



# Freie Wohlfahrtspflege NRW

unbegleiteten minderjährigen und/oder von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen geschaffen. Aktuell steht Deutschland im Rahmen der Umsetzung von § 22 der EU-Aufnahmerichtlinie vor der Herausforderung, für die Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen neue Verfahrensregelungen zu finden.

Die Freie Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfalen tritt dafür ein, für die kommunale Unterbringung und Betreuung auch in Nordrhein-Westfalen grundlegende Standards gesetzlich zu normieren bzw. in Durchführungsverordnungen zu verankern. Dabei sollte grundsätzlich gelten:

Im Anschluss an die Landesaufnahme sollten Flüchtlinge direkt in einer eigenen Wohnung leben dürfen. Dies gilt insbesondere für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge im Sinne der EU-Aufnahmerichtlinie. Unabhängig von der Unterbringungsform sollte in Anlehnung an § 9 Wohnaufsichtsgesetz NRW pro Bewohner eine Wohnfläche von mindestens 9 qm, für jedes Kind bis zu 6 Jahren eine Wohnfläche von 6 qm vorhanden sein. Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder in anderen größeren Wohneinheiten muss die Intimsphäre, die Gesundheit und das Wohl der Kinder sicherstellen. Sie sollte auf bis zu ein Jahr begrenzt werden. Schutzbedürftige müssen so untergebracht sein, dass sie auch wirklich Schutz finden. Für die soziale Begleitung der Flüchtlinge ist eine ausreichend ausgestattete, qualifizierte Flüchtlingssozialarbeit zu gewährleisten.

## **10. Welche gesetzlichen und untergesetzlichen Möglichkeiten hat das Land NRW, um auf eine menschenwürdige Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen in allen 396 Kommunen des Landes hinzuwirken. Welche gesetzlichen Änderungen wären hierfür hilfreich, und welche anderen Möglichkeiten für die Hinwirkung auf eine humane Unterbringung in ganz NRW gibt es noch?**

Hinsichtlich der gesetzlichen und untergesetzlichen Möglichkeiten wird auf die Beantwortung der Fragen 6 und 7 verwiesen.

Darüber hinaus hat das Land die Möglichkeit, zur Förderung der humanitären Ausgestaltung des kommunalen Wohnens bzw. der kommunalen Unterbringung von Flüchtlingen auf Basis eigener qualitativer Kriterien über finanzielle Anreize, Analysen, Empfehlungen, Hinweise die Aufarbeitung besonders gelungener Konzepte in den Kommunen auf humanitäre Verbesserungen hinzuwirken. Ohne konnexitätsrelevante Normierungen vorzunehmen wäre es etwa möglich,

- im Flüchtlingsaufnahmegesetz auf Basis eigener qualitativer Kriterien bei den Erstattungsregeln finanzielle Anreize zu verankern,
- die bei der Bezirksregierung Arnsberg eingerichtete Landeskoordinierungsstelle der kommunalen Integrationszentren zu beauftragen, zwischen den Kommunen einen Wettbewerb um eine humane, am Flüchtlingsschutz orientierte Aufnahme und Unterbringung für und von Flüchtlinge/n auszuloben. Hierzu könnte das Land einen Preis schaffen,
- als Ministerium für Inneres und Kommunales eigene Qualitätskriterien zur Förderung der humanitären Ausgestaltung des kommunalen Wohnens bzw.

Seite 15 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



der kommunalen Unterbringung von Flüchtlingen zu erarbeiten. Diese könnten den Kommunen in Verbindung mit Empfehlungen und Hinweisen zur Kenntnis gegeben werden, um zu befördern, dass Kommunen Konzepte der privaten Wohnraumversorgung erproben bzw. dezentrale, in Wohngebieten umgesetzte Unterbringungskonzepte, die den eigenen Mindeststandards gerecht werden,

- als Ministerium für Inneres und Kommunales in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft eine Tagung durchzuführen, um zu eigenen Qualitätskriterien zur Förderung der humanitären Ausgestaltung des kommunalen Wohnens bzw. der kommunalen Unterbringung von Flüchtlingen best-practice-Beispiele vorzustellen oder
- ähnlich wie in Sachsen eine unabhängige Instanz zu beauftragen, einen „Heim-TÜV“ zu initiieren, um die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte bewertend zu analysieren, und Verbesserungen anzustoßen (siehe [http://www.landtag.sachsen.de/de/integration\\_migration/themen/6772.aspx](http://www.landtag.sachsen.de/de/integration_migration/themen/6772.aspx)).

**11. Zurzeit wird das Gesetz zur Neuregelung des Wohnungsaufsichtsrechts und zu einer wohnraumrechtlichen Vorschrift beraten. Im Gesetz heißt es u. a., „den Gemeinden wird ferner ein Instrument gegeben, um gegen Überbelegung vorzugehen (...). Ziel ist es, ein menschenwürdiges Wohnen zu ermöglichen.“ Wird sich dieses Gesetz auf die Aufnahme von Flüchtlingen durch das Land auf die Kommunen auswirken, und wenn ja, in welcher Weise?**

Das Wohnaussichtsgesetz normiert in § 9 pro Bewohner eine Wohnfläche von mindestens 9 qm. Für jedes Kind bis zu sechs Jahren muss eine Wohnfläche von 6 qm vorhanden sein. Von diesen für private und gewerbliche Anbieter geltenden Mindestnormen sollten die Kommunen bei den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge nicht abweichen dürfen.

**12. Das Flüchtlingsaufnahmegesetz gibt es seit 30 Jahren. Wie gestaltete sich die Zuweisung der Gelder früher? Wie gestaltet sie sich jetzt? Welchen Änderungsbedarf sehen Sie?**

Die anteilige Erstattung der Kosten für die Flüchtlingsaufnahme und -unterbringung, die den Kommunen zusteht, erfolgt jeweils auf Basis von Bezugswerten des Vorjahres quartalsweise. Gerade in Zeiten steigender Flüchtlingszahlen führt dies in den Kommunen zu erheblichen Vor- bzw. Unterfinanzierungen. Das Erstattungsverfahren sollte so umgestellt werden, dass weder das Land noch die Kommunen erhebliche Vorfinanzierungszeiträume haben.

## 13. Gibt es Beispiele aus anderen Bundesländern, in denen Kommunen in größerem Umfang durch die Landesregierungen entlastet werden?

Hierzu hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in 2013 auf Basis einer Umfrage in der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Flüchtlinge in der Veröffentlichung „Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland“ (Working Paper 55) Vergleichszahlen vorgelegt (siehe S. 13f und S. 27f). Da die Ausgestaltung der Flüchtlingsaufnahme zwischen Land und Kommunen in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ist, können hier keine vergleichenden Aussagen getätigt werden. Der Freien Wohlfahrtspflege liegen keine Informationen exakter Art vor.

## 14. Die Kommunen dürfen nach § 4 Flüchtlingsaufnahmegesetz 4,5 % der der pauschalisierten Landeszuweisung ausschließlich für die soziale Betreuung verwenden. Wie wird sichergestellt, dass die Kommunen die Landeszuweisung ausschließlich für die soziale Beratung von Flüchtlingen ausgeben? Gab es dazu im Flüchtlingsaufnahmegesetz schon einmal Vorgaben? Braucht es standardisierte Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Verwendung dieser Mittel?

Derzeit gibt es über die zweckentsprechende Verwendung der pauschalierten Landeszuweisung „ausschließlich für die soziale Betreuung von Flüchtlingen“ weder einen gesonderten Verwendungsnachweis noch, wie dies in 1997 der Fall war, seitens des Innenministeriums einen eigenen Erlass zur „zweckentsprechenden Verwendung der Betreuungspauschale gemäß § 4 Abs.2 FlüAG“, der die Kommunen zu einer gesonderten Darstellung dieser Mittel im gemeindlichen Haushalt veranlasst (siehe Anlage 3 - Erlass des MIK vom 12.11.1997). Entsprechend erfolgt durch die Bezirksregierung Arnsberg auch kein gesondertes Controlling mehr für die „soziale Betreuung“. Dabei wäre aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege eine erneute Verankerung einer Regelung in einer Verordnung zum Flüchtlingsaufnahme im Sinne des Erlasses von 1997 von grundlegender Bedeutung.

Derzeit erhalten die Kommunen Ihre Mittelzuweisungen auf Basis der zugewiesenen Flüchtlinge in gesonderten Anschreiben mitgeteilt. Sie sind nicht verpflichtet, dem Land die spezielle Verwendung der 4,5 % für die soziale Betreuung zu belegen. Darüber hinaus gibt es zu dem Begriff „Soziale Betreuung“ leider auch keine qualitativen Vorgaben, so dass Kommunen auch Tätigkeiten außerhalb der Flüchtlingssozialarbeit etwa von Hausmeistern oder Personal- und Sachkosten für die Organisation und Durchführung der Sozialleistungsgewährung als „soziale Betreuung“ im Sinne des Flüchtlingsaufnahmegesetzes NRW betrachten und einsetzen können. Auch dies war noch in 1997 im Flüchtlingsaufnahmegesetz so geregelt, dass deutlich wurde, dass auch von den Kommunen beauftragte Träger die Aufgabe der „sozialen Betreuung“ wahrnehmen können. Hier hieß es in § 4 Abs. 2 FlüAG:

*„Die Pauschale ist ausschließlich für die soziale Betreuung der Flüchtlinge zu verwenden. Die Betreuung erfolgt durch die Kommunen oder durch von ihnen beauftragte Träger.“*

Seite 17 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



Ende der 90er Jahre gab es also speziell zur „Sozialen Betreuung“ eine grundlegend andere Ausrichtung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes und eine Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen. Im Erlass des Innenministeriums vom 12.11.1997 zur Auslegung des Begriffes „Soziale Betreuung“ hieß es:

*„Die Landesmittel sollen vielmehr zur Unterstützung der ausländischen Flüchtlinge bei der Orientierung im täglichen Leben, bei Kontakten zu Behörden und in besonderen Lebenssituationen eingesetzt werden. Dazu gehören auch Maßnahmen der sozialen Betreuung in Unterbringungseinrichtungen, um soziale Spannungen und Konflikte zu vermeiden oder frühestmöglich zu beseitigen. (...) Dabei steht es den Gemeinden frei, die soziale Betreuung mit eigenem Personal durchzuführen oder Dritte, z.B. Wohlfahrtsorganisationen oder Flüchtlingsberatungsstellen vor Ort, mit der Aufgabe zu betrauen.“*

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege setzt die „soziale Betreuung“ ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen Ratsuchenden und Beratenden voraus. Deshalb sollte diese Aufgabe durch die Kommune vorzugsweise im Rahmen der Subsidiarität auf gemeinnützige, freie Trägern bzw. Nichtregierungsorganisation der Flüchtlingssozialarbeit übertragen werden. Sie sollte gegenüber staatlichen Stellen und Angeboten der Kommunen unabhängig, freiwillig und ergebnisoffen organisiert sein. Bei einer Mittelzuweisung „Soziale Betreuung“ an die Kommunen sollte, wie in 1997 geschehen, darauf geachtet werden, dass diese Mittel gesondert dargestellt werden müssen, damit in den kommunalen Parlamenten bekannt ist, in welchem Umfang diese Mittel zur Verfügung stehen und wie diese Verwendung finden.

**15. In einem Urteil vom 18.07.2012 erklärte das Bundesverwaltungsgericht die Regelungen zu den Grundleistungen in Form der Geldleistungen nach dem AsylbLG für verfassungswidrig. Welche Konsequenzen hätte die Abschaffung des AsylbLG für die Kommunen?**

Eine Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes hätte zunächst eine ungeheure Entlastung der kommunalen Haushalte, aber auch des Landeshaushaltes zur Folge, denn die derzeit im AsylbLG „Begünstigten“ würden nunmehr Leistungen nach allen Sozialgesetzbüchern, also auch dem SGB II, SGB V bzw. SGB XII beziehen. Hiermit verbunden und für die Kommunen ebenso von großer Bedeutung wäre die Möglichkeit, auch für diese Personengruppen alle Instrumentarien des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und SGB V (gesetzliche Krankenversicherung) nutzen zu können, so dass für diese Flüchtlingsgruppen für die Dauer ihres Aufenthaltes eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes und Integration in den Arbeitsmarkt möglich und ein Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung gegeben wäre. Beides würde die Kommunen erheblich entlasten. Im Weiteren sei an dieser Stelle verwiesen auf die Anhörung des Innenausschuss des Landtages NRW zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Menschenwürdiges Existenzminimum für alle - Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen“ (Drucksache 15/1188 und Apr 15/265), in dem viele Konsequenzen dargelegt sind, die einer Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes für die Kommunen hätte.

Seite 18 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen





**16. Menschenfeindlich Hetze und Ablehnung gegenüber Flüchtlingen nehmen leider auch in NRW zu. Welche Maßnahmen sollten die Landesregierung und die Kommunen ergreifen, um bestehende Ängste und Sorgen der Bevölkerung abzubauen und um Akzeptanz und Sensibilisierung zu fördern? Wie können Land und Kommunen den Begriff „Willkommenskultur“ mit Leben füllen? Wie kann von Seiten des Landes und der Kommunen auf fremdenfeindliche Aktivitäten rund um die Flüchtlingsunterbringung reagiert werden?**

Die menschenfeindliche Hetze gegenüber Flüchtlingen nimmt besonders rund um die Erstaufnahme und in den Kommunen zu, in denen es zu Konflikten um die Unterbringung kommt. Konflikte um die Unterbringung mit menschenfeindlichen und rassistischen Zügen entstehen häufig rund um größere Unterbringungseinrichtungen und, sobald die Kommunen nicht mehr über humane Konzeptionen der Flüchtlingsaufnahme verfügen und zu diesen in ihrer Gemeinde nicht hinreichend im Dialog mit der Zivilgesellschaft stehen. Konflikte sind nicht automatisch mit steigenden Flüchtlingszahlen verbunden!

Eine schnelle Entwicklung und Umsetzung eines qualitativen Konzeptes der Erstaufnahme würde populistischen und menschenfeindlichen Aktivitäten und rassistischen Aktionen von rechten Gruppen wie Pro NRW, die in NRW wieder vor den Landesflüchtlingsunterkünften und ausgewählten kommunalen Flüchtlingsunterkünften aktiv sind, besonders gut entgegenwirken. Dies gilt analog für die Kommunen. Auf die Beantwortung der Fragen 2,3 6,7 und 10 sei verwiesen.

Bei den Landeseinrichtungen wie auch in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften ist es wichtig, ein Beschwerdemanagement einzurichten und regelmäßige Diskurse mit Anwohnenden und der Zivilgesellschaft zu führen, ihre Sorgen erst zu nehmen und aufzugreifen. Weiter ist es zur Minimierung dieser Konflikte wichtig, in den Städten eine unabhängige Flüchtlingssozialarbeit einzurichten und zu finanzieren, die informiert, Begegnung fördert, also Ängste abbauen hilft und die zum ehrenamtlichen Engagement ermutigt.

Münster, 25.04.2014

## Anlagen

1. Schreiben der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW vom 08.03.2013 zum „Eckpunktepapier mit Positionen zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren“.
2. Schreiben des Flüchtlingsrates NRW vom 14.06.2013 bzgl. Qualitativen Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW.
3. Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 12.11.1997 zur zweckentsprechenden Verwendung der Betreuungspauschale gemäß § 4 Abs. 2 FlÜAG.

Seite 19 von 19

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen

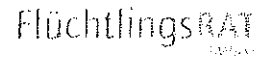






## Stellungnahme zur Diskussion Qualitative Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW (Mai 2013)

1. Grundgedanke: Zukünftig gibt es nur noch Erstaufnahmeeinrichtungen in NRW, die auf Basis des Asylverfahrensgesetzes (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG) - also i.d.R. min. sechs Wochen Unterbringung und max. drei Monate Unterbringung - aufgebaut sind. Die Unterbringungszeiten werden durch das Land i.d.R. nicht unter sechs Wochen gekürzt. Auf diese Weise können die Flüchtlinge rund um ihr Asylverfahren eine Erstbegleitung erfahren (rund um die Anhörung, das Anhörungsprotokoll, Zuweisung / Transfer, weitere Verfahrensschritte, etc.), die bei einer früheren Zuweisung an die Kommunen aufgrund fehlender Beratungsstellen und fehlendem spezialisierten Know-how/fehlender spezialisierter Kenntnisse zur Asylverfahrensberatung nicht sichergestellt werden könnte. Die Zweiteilung von Erstaufnahme und zentraler Unterbringungseinrichtung wird aufgehoben. Bestehende EAE (bis zu acht Tage in Dortmund und Bielefeld) und bestehende ZUE (in den Städten Hemer-Deilinghofen, Nieheim, Neuss und Schöppingen - bis zu 3 Monaten) werden zu Erstaufnahmeeinrichtungen umgewandelt, soweit sie, beispielsweise hinsichtlich Freizeitgestaltungsmöglichkeiten und Anbindung an den Nah- und Fernverkehr, die erforderliche Eignung aufweisen.
2. In jeder dieser neuen EAE werden die staatlichen Aufgaben des Landes im Sinne einer „atmenden“ Verwaltung direkt vor Ort angesiedelt. Jede EAE hat also soweit möglich eine Außenstelle der Bezirksregierung Arnsberg (Zuweisung / Transfer) und eine Außenstelle der zentralen Ausländerbehörde (Registrierung, Initiierung medizinischer Untersuchung, etc.). Für die bundeslandübergreifende Erstaufnahme werden an zwei IC-Bahnhöfen in NRW Shuttlesysteme - i.V. zur ZAB - eingerichtet. Das Land NRW setzt sich dafür ein, dass das BAMF Außenstellen an allen EAE-Standorten einrichtet.
3. Die EAE sind zukünftig in der Regel ausgelegt auf 300 Personen (Langzeitunterbringung gem. § 47 Abs. 1 S. 1 AsylVfG), max. auf bis zu 500 Personen (hier v.a. für Folgeantragstellende (Kurzfristigkeit) und als Puffer für spezielle Bedarfslagen). Durch ein Absehen von sehr großen Einheiten soll die Akzeptanz in der Zivilgesellschaft gefördert werden. Jede EAE ist mit mindestens einer Vollzeitstelle Asylverfahrensberatung (angesiedelt bei der Freien Wohlfahrtspflege bzw. den freien Initiativen) pro 100 Personen ausgestattet (dynamisches Anpassungssystem) und mit einem Budget für Sprachmittlung versehen. Die Verfahrensberatung ist als eigene Kostenstelle in den Haushalt einzustellen und hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Förderung der kommunalen Beratung.
4. Zukünftig sollten EAE vorrangig in urbanen Regionen aufgebaut werden/angesiedelt sein; dabei sollten Neubauten nicht ausgeschlossen werden. Neue EAE sind derzeit nur noch im Rheinland zu schaffen, da - mit Ausnahme der zeitlich befristeten ZUE in Neuss - alle bestehenden EAE und ZUE in Westfalen eingerichtet sind.
5. Es müssen Mindeststandards für den Betrieb und die Betreuung entwickelt und öffentlich gemacht werden. Die Entwicklung dieser Standards erfolgt unter Beteiligung der verschiedenen im Flüchtlingsbereich tätigen Akteure (Verbände, Initiativen, etc.). Die Qualität und die Quantität des Betreuungspersonals und der sozialen Grundstandards in den Einrichtungen werden durch das Land NRW festgelegt und kontrolliert. Zu den sozialen Grundstandards gehören insbesondere der Schutz der Privatsphäre, die medizinische und psychologische Versorgung so-



---

wie die Beachtung der spezifischen Bedürfnisse von Kindern und besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen.

6. Das Land stellt sicher, dass Instrumente zur Erkennung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge vorhanden sind bzw. kurzfristig entwickelt werden und die Informationspflichten gemäß § 47 Abs. 4 AsylVfG eingehalten werden.

Bochum, Mai 2013  
NRW Flüchtlingsrat



## Eckpunktepapier

### mit Positionen zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren

#### Fachausschuss Flüchtlinge im Arbeitsausschuss Migration der Freien Wohlfahrtspflege NRW Januar 2013

Die erhöhte Zahl von Asylanträgen im Jahr 2012, die Teil eines seit zwei Jahren anhaltend leichten Anstiegs von Asylgesuchen darstellt, hat insbesondere in den letzten vier Monaten des vergangenen Jahres zu einer krisenhaften Situation in der Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in NRW geführt.

Ausreichende und angemessene Unterbringungsmöglichkeiten für asylsuchende Flüchtlinge standen bzw. stehen nach wie vor ebenso wenig zur Verfügung, wie genügend personelle Kapazitäten zur regulären und kompetenten Bearbeitung von Asylanträgen.

Angesichts dieser prekären Situation, die für die betroffenen Flüchtlinge außerordentlich belastend ist, aber auch die in der Aufnahme, Unterbringung und Durchführung der Asylverfahren tätigen Mitarbeitenden vor besondere Herausforderungen stellt, vertritt der Fachausschuss Flüchtlinge des Arbeitsausschusses Migration in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW nachfolgende Positionen:

- Fehlplanungen, Versäumnisse und Mängel von Politik und Verwaltung in Bezug auf eine ausreichende und angemessene Ausstattung in der Erstaufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden dürfen nicht zu Lasten und auf dem Rücken der betroffenen Flüchtlinge ausgetragen werden.
- Die politisch Verantwortlichen sind aufgerufen, die gegenwärtige Debatte zu den Themen Asyl und Aufnahme von Flüchtlingen mit einem hohen Maße an Besonnenheit, Sachlichkeit und Sorgfalt zu führen. Abwertende Unterstellungen und stigmatisierende Äußerungen wie z. B. „Wirtschaftsflüchtlinge“ und „Asylmissbrauch“ werden der schwierigen Lebenssituation vieler Flüchtlinge nicht gerecht und schüren eine flüchtlings- und fremdenfeindliche Stimmung.
- In einer besonderen Verantwortung stehen die Medien, Sie sind aufgefordert, mit einer seriösen Berichterstattung und Kommentierung zu einer sachlichen und differenzierten Debatte, die den berechtigten Anliegen der Flüchtlinge Rechnung trägt, beizutragen.

- Die Ausstattung in der Erstaufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden in NRW ist deutlich zu verbessern.
- Die Kapazitäten der Erstaufnahmeeinrichtungen und Zentralen Unterbringungseinrichtungen sind steigenden Bedarfszahlen anzupassen. Ausreichend Plätze für eine menschenwürdige und angemessene Unterbringung von Asylbewerbern sind in Zukunft bereitzustellen und vorzuhalten. In Nordrhein- Westfalen wird eine dritte Erstaufnahmeeinrichtung benötigt.
- Um sich auf ihr Asylverfahren vorbereiten und konzentrieren zu können, brauchen Asylsuchende entsprechende Rahmenbedingungen.
- Kostenaufwändige und kräfteaubende Transfers, die für alle Beteiligten undurchschaubar sind, sollten vermieden werden.
- Menschenwürdige Unterbringung von Flüchtlingen beinhaltet insbesondere die Berücksichtigung ihres Rechts auf Intimsphäre, die Einhaltung von Hygiene- und Versorgungsstandards, die Bereitstellung einer Krankenstation, sowie die Beachtung von individuellen persönlichen Merkmalen wie Geschlecht, Herkunft, Religionszugehörigkeit etc.
- Entsprechende Standards für Ausstattung und Personal (Personalschlüssel und -qualifikationen) sollten vorgegeben und transparent sein.
- Im Sinne einer stärkeren Partizipation der Untergebrachten ist unbedingt ein effektives, durch die Bewohner auch nutzbares Beschwerdemanagement einzurichten.
- Der besonderen Schutzbedürftigkeit von Menschen wie z.B. Minderjährigen, allein reisenden Frauen, Schwangeren, Wöchnerinnen , Älteren, Traumatisierten, Kranken und Behinderten ist bei der Asylantragstellung, Aufnahme, Verteilung bzw. Zuweisung, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen Rechnung zu tragen (siehe auch EU Aufnahmeleitlinie). Der Vorrang des Kindeswohls für die Unterbringung von Familien mit Kindern und die Verpflichtung zur Inobhutnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen gemäß SGB IIX sind unbedingt zu beachten.
- Es ist sicherzustellen, dass die Dauer des Verbleibs von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen und zentralen Unterbringungseinrichtungen für die reguläre Bearbeitung der Asylanträge, für die Inanspruchnahme einer qualifizierten Asylverfahrensberatung und für die Berücksichtigung humanitärer Aspekte im Rahmen der Zuweisung in die Kommunen ausreichend ist.
- Zur Wahrung der Familieneinheit sollten Asylsuchende, deren Familienangehörige bereits in Deutschland leben, bevorzugt unverzüglich in die Kommunen zugewiesen werden, in denen ihre Familienangehörigen leben. Die gesetzlichen Vorgaben der EASY – Verteilung müssen korrigiert werden; Kernfamilien dürfen nicht auseinandergerissen werden. In einem erweiterten Familienbegriff sollten soziale Bezüge Berücksichtigung finden.

- Um Asylsuchenden die faire Chance zur erfolgreichen Gestaltung ihres Asylverfahrens zu ermöglichen, ist eine bedarfsgerechte Sozial- und Verfahrensberatung an jedem Standort der Erstunterbringung in NRW notwendig.
- Unerlässlich sind die Kooperationsbereitschaft und die Kommunikation zwischen Mitarbeitenden der Behörden, der Betreibergesellschaft der Aufnahmeeinrichtung und der Verfahrensberatung zugunsten der Asylsuchenden.
- Zunehmende Asylbewerberzahlen dürfen nicht Verzögerungen im Aufnahmeprozess beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und damit Einschränkungen und Benachteiligungen für Flüchtlinge bei der Inanspruchnahme des Rechts auf Zugang zum Asylverfahren zur Folge haben.
- Auch bei steigenden Asylbewerberzahlen muss der Rechtsanspruch eines jeden Flüchtlings auf ein geordnetes und rechtmäßiges Asylverfahren gewährleistet sein und verwirklicht werden.
- Um vorstehenden Grundsatz einlösen zu können, muss dem BAMF für die Bearbeitung von Asylanträgen entsprechend qualifiziertes Personal mit den erforderlichen Rechtskenntnissen in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen. Der seit Oktober 2012 praktizierte Einsatz früherer Angehöriger der Bundespolizei und der Bundeswehr, häufig ohne ausreichende Qualifizierung, ist bedenklicher Ausdruck eines unsachgemäßen Umgangs mit der Zunahme von Asylanträgen.
- Das Recht auf Asyl ist ein Individualrecht. Danach haben ausnahmslos alle asylberechtigenden Menschen das Recht auf eine faire, gründliche, ernsthafte, unvoreingenommene und zeitlich angemessene Prüfung, Bearbeitung und Bescheidung ihrer Anträge.
- Beschleunigte Asylverfahren für bestimmte Flüchtlingsgruppen sowie pauschale Ablehnungen widersprechen rechtsstaatlichen sowie flüchtlings- und menschenrechtlichen Standards.

Münster, den 25.01.2013

FA Flüchtlinge des Arbeitsausschuss Migration der Freien Wohlfahrtspflege NRW





**Geflohen, geduldet, von Abschiebung bedroht. Die Flüchtlinge der angeblich sicheren Herkunftsstaaten des Balkans.**

**Vortrag am 27. Oktober 2014 in Münster, Prinzipalmarkt 10**

**Von Heribert Prantl**

Vor zwei Tagen ist hier in diesem Rathaus der Preis des westfälischen Friedens für das Jahr 2014 verliehen worden. Der heutige Abend ist gewissermaßen die Fortsetzung dieser Preisverleihung. Der Flüchtlingsschutz ist nämlich ein wesentlicher Teil der europäischen Friedensordnung. Der Schutz für Flüchtlinge gehört heute zur pax universalis, zu dem großen Frieden, den 1648 erstmals der Friede von Münster und Osnabrück brachte. Der westfälische Frieden ist das Ur-Fundament für ein Wunder – für das Wunder Europa. Dieses Europa der Europäischen Union ist das Beste, was Europa in seiner langen Geschichte passiert ist.

Im Altertum gab es sieben Weltwunder: Die hängenden Gärten der Semiramis; den Koloss von Rhodos; das Grab des Königs Mausolos; den Leuchtturm auf der Insel Pharos; die Pyramiden von Gizeh; den Tempel der Artemis in Ephesos und die Zeusstatue von Olympia. Heute gibt es die Europäische Union und das Europäische Parlament, das die weltweit einzige direkt gewählte supranationale Institution. Ein Weltwunder. Zu diesem Weltwunder gehörten die Europäischen Grundrechte, zu diesem Wunder gehört also auch das Asylrecht und der Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung, zu diesem Wunder gehört der Schutz von Menschen, die in ihrer Heimat verfolgt werden – ob diese Heimat nun in oder außerhalb von Europa liegt. Dieses Schutzversprechen gehört zum europäischen Friedensversprechen. Es darf nicht zuschanden werden.

Es darf nicht sein, dass die Flüchtlinge in gute und schlechte Flüchtlinge sortiert werden – wobei gut und schlecht nach geographischen Kriterien beurteilt wird. Entscheidend kann nicht sein, wo Flüchtlinge herkommen – ob aus dem Balkan oder aus Syrien. Entscheidend muss sein, ob sie Schutz brauchen. Die Europäische Union ist Träger des Friedensnobelpreises. Wenn sie es nicht schafft, dass Menschen in ihren Heimatländern – in aus Serbien, Mazedonien oder Bosnien-Herzegowina - ohne Verfolgung in Frieden leben können, dann muss sie ihnen anderswo ein verfolgungsfreies Leben ermöglichen. Das ist Flüchtlingsschutz.

Aschenputtel hat Linsen sortieren müssen – und zu diesem Zweck die Hilfe der Tauben erbeten: „... die guten ins Töpfchen, die schlechten ins Kröpfchen!“ , hat sie den Tauben gesagt. So einfach ist das bei Flüchtlingen nicht. Derzeit gibt es eine Tendenz, die Flüchtlinge in die guten Flüchtlinge aus Syrien und in die schlechten Flüchtlinge aus dem Balkan, Sinti und Roma vornehmlich, einzuteilen – die einen werden gern gegen die anderen ausgespielt; und es heißt dann, man würde gern ein paar Roma loswerden und dafür ein paar Syrer aufnehmen. Aber: Menschen sind keine Bauklötzchen, die man schnell einmal verschieben und austauschen kann. Und: Es geht einem Menschen, dem es schlecht geht, nicht schon deswegen besser, weil es einem anderen Menschen noch schlechter geht. Sinti und Roma dürfen in der neuen Flüchtlingsdebatte nicht unter die Räder kommen.

Europa darf nicht nur Wirtschaftsgemeinschaft sein, es muss Bürgergemeinschaft sein. Es darf nicht nur Nutzgemeinschaft für Industrie und Banken sein, es muss Schutzgemeinschaft für die Menschen werden. Das geht nicht mit Geschwurbel, das geht nur mit handfester sozialer Politik, dazu gehört eine gute Politik für Flüchtlinge – dazu gehört eine gute und kluge Politik auch für die Menschen aus den Ländern des Balkan, die Sinti und Roma zumal.

Wenn es um diese Menschen geht, denke ich an den 27. Januar 2011. Am Holocaust-Gedenktag des Jahres 2011 durfte zum ersten Mal ein Sinto, im Bundestag reden. Zoni Weisz, Florist von Beruf, ist ein Sinto, ein niederländischer Überlebender des Holocaust. Seine Familie war nach Auschwitz deportiert worden, ins dortige sogenannte Zigeunerlager, und dort umgekommen. Es war eine sehr eindrucksvolle Rede, die der alte Herr dort gehalten hat – er beklagte sich nicht; und gerade deshalb war seine Rede eine bittere Anklage. Der alte Herr klagte nicht über die deutsche Politik. Er klagte nicht darüber, dass nicht nur aus Frankreich, sondern auch aus Deutschland Roma abgeschoben werden. Er forderte kein Bleiberecht für die Flüchtlinge, die in den neunziger Jahren aus dem Kosovo nach Deutschland geflohen sind.

Natürlich hätte der alte Herr über die Kinder der Roma reden können, die in Deutschland geboren, aufgewachsen und verwurzelt sind – die aber trotzdem abgeschoben werden, zusammen mit ihren Eltern, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht Fuß fassen konnten. Die deutsche Politik war stolz darauf, dass sie ein „Rückübernahmeabkommen“ aushandeln konnte. Der alte Herr hätte den Stolz darauf in Zweifel ziehen können. Der alte Herr, der im Bundestag sprach, hätte zu diesem Zweck den Menschenrechtskommissar des Europarats zitieren können, Thomas Hammarberg. Der hatte die Lebensbedingungen der aus Deutschland abgeschobenen Roma im Kosovo als „humanitäre Katastrophe“ bezeichnet. Die abgeschobenen Roma wohnen dort in Lagern auf den Abraumhalden eines Bergwerks. Der alte Herr hätte darüber klagen können, dass sich die deutsche Politik nicht hat erweichen lassen, trotz der historischen Schuld, die sie zu tragen hat: Die Nationalsozialisten haben

eine halbe Million Sinti und Roma ermordet.

Zoni Weisz hat also an diesem denkwürdigen Tag nicht die deutsche Politik angeklagt, aber es stand ganz still die Frage im Raum, was die deutsche Politik für Sinti und Roma tut – sehr wenig, fast nichts. Weisz hielt im Bundestag eine anrührende, bewegende Rede über das Leid seines Volks, das immer noch nicht zu Ende ist. Er hat vom „vergessenen Holocaust“ geredet, und von seiner Mutter, seinen zwei Schwestern und seinem Bruder, die in Auschwitz vergast worden sind; er erzählte, wie er selbst das Grauen überlebt hat. Und dann schilderte er den erbärmlichen Alltag der Sinti und Roma in den Ländern Südosteuropas. Er klagte über Diskriminierung, Schikane und Abschiebung in so vielen Ländern. Aber er sprach dabei nicht von Deutschland. Vielleicht war diese Zurückhaltung ein Dank dafür, dass zum ersten Mal ein Vertreter der Sinti und Roma am Holocaust-Gedenktag reden durfte. Aber womöglich kann diese Zurückhaltung mehr bewegen, als eine echte Anklage dies hätte tun können – weil sie die deutsche Politik zwingt, sich selbst zu überlegen, was sie den Sinti und Roma schuldig ist.

Zoni Weisz hat in seiner Rede klar gemacht, dass es nicht um ein nationales Problem geht – sondern um ein europäisches. „Wir sind doch Europäer“ hat er gesagt. Dieser Satz wird bleiben nach diesem Gedenktag. Es gibt eine Sinti- und-Roma-Frage, die Deutschland in die EU tragen muss. Es gilt, einem noch immer verfolgten Volk eine Zukunft zu geben – dadurch, dass man es in seiner Besonderheit respektiert, dadurch, dass man nicht auf einer Integration nach landläufigen Vorstellungen beharrt.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

das war nun der Vorspann, das war das Präludium, die Präambel zu meinem Vortrag – in dessen Kern es um die neue Regelung der sicheren Herkunftsstaaten geht. Bundestag und Bundesrat haben ein Gesetz erlassen, nachdem Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina als sichere Herkunftsstaaten zu gelten haben. Flüchtlinge von dort, Sinti und Roma zumal, haben daher kaum noch Chancen auf Schutz und Hilfe. Das ist die Folge des neuen Gesetzes über die angeblich sicheren Herkunftsstaaten.

Falschbeurkundung wird mit Haft bis zu drei Jahren bestraft. Was die große Koalition, was CDU/CSU und SPD unter Hilfestellung von Winfried Kretschmann, dem grünen Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, jetzt amtlich festgeschrieben haben, ist eine Art Falschbeurkundung: Wahrheitswidrig wurden die Länder des Westbalkan per Gesetz zu sicheren Herkunftsländern erklärt. Wahrheitswidrig behauptet die Bundesregierung mit dem neuen Gesetz über die sicheren Herkunftsstaaten, dass es dort keinerlei Verfolgung und keinerlei erniedrigende Behandlung von Minderheiten gibt. Dass das nicht stimmt, kann man, zum Beispiel, in den Berichten des Menschenrechtskommissars des Europarates nachlesen.

Aber die Bundesregierung hat sich die Unwahrheit vom Parlament als Gesetz beglaubigen lassen. Gegen Flüchtlinge, die aus Serbien, Mazedonien oder Bosnien-Herzegowina kommen, spricht nun die gesetzliche Vermutung, dass es keinen Asylgrund gibt. Ein individuelles Recht, das Recht des Flüchtlings auf Schutz, wird also jetzt mit einem amtlichen Textbaustein erschlagen: „Dem Flüchtling ist es nicht gelungen, die gesetzliche Vermutung zu widerlegen“. Dagegen haben sich die Grünen, die in sieben Landesregierungen sitzen gewehrt; sie haben sich gewehrt zusammen mit der rot-roten Regierung von Brandenburg – aber dann hat der grüne Baden-Württemberger Ministerpräsident Kretschmann mit seiner Landesregierung im Bundestag doch zugestimmt und damit dem neuen Gesetz die Mehrheit verschafft. Er hat dies getan, um dafür ein paar Verbesserungen im Flüchtlingsrecht einzutauschen, die Menschenrechtsorganisationen schon lange gefordert hatten: Die Abschaffung der Residenzpflicht zum Beispiel, und Erleichterungen bei der Arbeitsaufnahme. Dagegen ist natürlich nichts zu sagen – nur: Der Preis ist sehr hoch. Den Preis für diesen Schwabenstreich zahlen die Flüchtlinge vom Balkan

Und wie in den späten achtziger und den frühen neunziger Jahren, als das Asylgrundrecht geändert und reduziert wurde, steigen heute die Flüchtlingszahlen. In dieser Situation wird nun die dritte Stufe der 1993 produzierten Asylabwehrrechts gezündet: Stufe eins war die Drittstaatenregelung, die bestimmt, dass Flüchtlinge, die auf ihrem Fluchtweg schon ein anderes Land als Deutschland betreten haben, in dieses andere Land abgeschoben werden. Stufe zwei war die Flughafenregelung, die vorsieht, dass es für Flüchtlinge, die per Flugzeug kommen, nur noch ein Schnellverfahren auf dem Flughafengelände gibt. Stufe drei ist nun die Regelung über die angeblich sicheren Herkunftsländer.

Dieses Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ ist also vor 21 Jahren mit dem schäbigen neuen Asylrecht eingeführt worden, aber bislang wenig genutzt. Das soll sich nun ändern. Bei Flüchtlingen aus Staaten, bei denen die Asyl-Anerkennungsquoten niedrig ist, soll die individuelle Prüfung völlig eingestellt werden. Die drei Staaten, die jetzt als „sicher“ deklariert werden sollen sind nur der Anfang. Weitere angeblich „sichere Herkunftsstaaten“ stehen schon auf der Liste. Es handelt sich um eine Generalmobilmachung des Flüchtlingsabwehrrechts. Dazu gehört auch die weitere Verschärfung von Abschiebung und Ausweisung sowie die Einführung eine „Aufnahmehaft“ gegen Flüchtlinge, die unter Umgehung von Grenzkontrollen nach Deutschland gekommen sind.

Wer die grauslichen Zustände bei der Unterbringung von Flüchtlingen in vielen Bundesländern sieht, der kann den Eindruck haben, dass der visuelle Notstand organisiert wird, um die gesellschaftliche Akzeptanz für ein solches Anti-Flüchtlings-Recht zu schaffen. Über Jahre hin sind die Aufnahmeeinrichtungen geschlossen, ist das Personal in den Flüchtlingsämtern abgebaut worden. An den politischen Schaltstellen wurde (auch noch als die Flüchtlingszahlen längst wieder stiegen) vorsätzlich oder fahrlässig so geschludert, dass die Kommunen jetzt gezwungen sind, hektisch zu improvisieren – und das selbst bei gutem Willen, oft wegen oft mangelnder Unterstützung von Land und Bund, kaum schaffen können. Deutschland braucht keine lügenhaften Gesetze, die das Unsichere als sicher erklären. Per Definition löst man keine Probleme. Stattdessen gilt es ein kluges, menschenfreundliches Aufnahme- und Integrationskonzept zu entwickeln.

Fast zur nämlichen Zeit, als das neue Gesetz gegen die Balkanflüchtlinge erlassen wurde, ist eine Studie publiziert worden, aus der sich ergibt: von allen Minderheiten stößt die Minderheit der Sinti und Roma in Deutschland auf die schärfste Ablehnung. Die Rigidität, mit der sie schon jetzt und künftig erst Recht aus Deutschland in die Staaten des Balkan abgeschoben werden, gehört in dieses Muster. Es wäre notwendig, einem vergessenen Volk eine Zukunft zu geben. Das neue Gesetz über die sicheren Herkunftsstaaten wird zu dieser Zukunft nicht beitragen.

Früher holte man auf dem Land die Wäsche von der Leine, wenn die Zigeuner kamen. Heute stopft man auch dort die Wäsche in den Trockner. Aber die Vorurteile gegen Sinti und Roma sind überall geblieben - in ganz Deutschland, in ganz Europa. Die zitierte Studie ergab, dass die Sinti und Roma in Deutschland noch schärfer abgelehnt werden als die Asylbewerber allgemein, noch schärfer auch als die Muslime. Man kann über die Persistenz, über die Hartnäckigkeit und über die Dynamik von Vorurteilen klagen. Aber so ein allgemeines Lamento ändert gar nichts. So ein Lamento ändert auch nichts daran, dass die Sinti und Roma die Minderheit in Europa ist, der es am dreckigsten geht: Sie sind, ich sagte es, Europas vergessenes Volk. Aber dessen grausame Verfolgung durch die Nazis) ist weitgehend vergessen; daran hat die Rede von Zoni Weisz im Bundestag vor vier Jahren, daran hat die Einweihung des Denkmals für die von den Nazis ermordeten Sinti und Roma vor zwei Jahren in Berlin nichts geändert. Die Politik in ganz Europa behandelt die Angehörigen dieser Minderheit wie Paria: Der Umgang ist von Schikane geprägt. Die Rigidität, mit der sie aus Deutschland abgeschoben werden, gehört in dieses Muster: Man will mit ihnen nichts zu tun haben. Die Umfrage spiegelt das nur wider.

Die toten Sinti und Roma haben jetzt ein Denkmal; vor zwei Jahren, am 24. Oktober 2012, ist es in Berlin eingeweiht worden. Die lebenden Sinti und Roma haben fast nichts; sie haben keine Arbeit, keine Wohnung, keinen Schutz und keine Hilfe. In Südosteuropa werden sie schikaniert und verfolgt, in Deutschland und Frankreich kaserniert und abgeschoben - dorthin, wo sie wieder schikaniert und verfolgt werden. Die Bundeskanzlerin gedachte vor zwei Jahren bei der Einweihung des Denkmals der fünfhunderttausend Sinti und Roma, die von den Nazis ermordet worden sind. Der Bundesinnenminister und der Gesetzgeber überlegen derweil und seitdem, wie man sich in Deutschland die Enkel und Urenkel der Ermordeten am besten vom Leib hält.

Es gibt ein institutionalisiertes Misstrauen gegenüber Menschen aus Osteuropa – nicht nur im Flüchtlingsrecht, auch im allgemeinen Zuwanderungs- und Arbeitsrecht. Man unterstellt den Arbeitsmigranten aus Rumänien und Bulgarien, dass sie nur deswegen nach Deutschland kommen, um dort Hartz IV und sonstige Sozialleistungen abzukassieren. Die CSU hat diese Kampagne in die Politik eingebracht. Zu den schlechten Traditionen der CSU gehört es, Menschen als "Missbraucher" zu deklarieren: als Asylmissbraucher, als Sozialmissbraucher, als Rechtsmissbraucher. Die meiste Zeit galten der CSU Flüchtlinge als Missbraucher, die in christsozialen Wahlkämpfen auch gern als "Asylbetrüger" bezeichnet wurden. Seit einem Jahr hat die CSU neue Opfer für solche Kampagnen gefunden: die Arbeitskräfte aus Rumänien und Bulgarien. Leider beteiligt sich nun die ganze Bundesregierung mit einem Gesetzentwurf an dieser Kampagne: Man unterstellt, wie gesagt, den Arbeitsmigranten aus Osteuropa, dass sie nur deswegen nach Deutschland kommen, um dort Hartz IV und sonstige Sozialleistungen zu kassieren. Das freilich stimmt hinten und vorne nicht und ist nicht durch Zahlen, sondern allein durch Vorurteile belegt.

Es ist im Gegenteil so, dass die Bulgaren und Rumänen in Deutschland prozentual weniger Sozialleistungen beantragen als andere Ausländer in Deutschland. Nur jeder zehnte Rumäne und Bulgare in Deutschland bezieht Hartz-IV-Leistungen; in den meisten Fällen handelt es sich um Aufstocker, die von ihren Arbeitgebern miserabel bezahlt werden. Das ist das eigentliche Problem, nicht der angebliche Missbrauch von Sozialleistungen: Die Not armer Zuwanderer wird schamlos ausgenutzt. Rumänische Zimmermädchen und bulgarische Hilfsarbeiter schufteten nicht selten für einen Hungerlohn; und sie werden von ihren Arbeitsvermittlern oft auch noch für die Unterkunft in Schrottimmobilen unverschämt abkassiert. Die allermeisten Arbeitskräfte aus Osteuropa sind ganz gewiss keine "Missbraucher"; aber nicht wenige werden missbraucht: zum einen von Arbeitsvermittlern, Subunternehmern und Arbeitgebern; zum anderen von der CSU, die den missbrauchten Arbeitskräften daraus auch noch einen Strick dreht.

Die CSU-Kampagne mündete nun in einen Gesetzentwurf der Bundesregierung, der Einreiseverbote und andere Bestrafungsaktionen gegen sogenannte Armutszuwanderer vorsieht. Das Gesetz ist nicht so drakonisch ausgefallen, wie es die CSU gefordert hatte; es handelt sich eher um eine Zuspitzung und Aufrüstung schon existierender Paragrafen. Aber auch das ist schlimm genug, weil die Bundesregierung damit Vorurteile gegen die Arbeitskräfte aus Osteuropa nobilitiert - und weil CDU und SPD damit der CSU in Stoßrichtung und Ergebnis, wenn auch nicht im Detail, recht geben. Das ist verheerend. Rumänien und Bulgarien sind seit 2007 EU-Mitglied, aber erst nach langer Übergangszeit, seit Jahresanfang, gilt die Freizügigkeit. Über den Menschen, die diese Freizügigkeit in Anspruch nehmen, wird jetzt der Kübel eines Missbrauchsgesetzes ausgeschüttet.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

Münster bezeichnet sich als "Stadt der Wissenschaft und Lebensart". Unter Lebensart sollte man nicht allein verstehen, dass man auf dem Prinzipalmarkt sitzt und Cappuccino trinkt. Es gehört auch die Lebensart der Roma-Frauen dazu, die ein paar Meter weiter sitzen und betteln. Zur Lebensart gehört, andere nicht zu verachten und blindlings wegzuschieben und abzuschieben. Zur Lebensart gehört es, nicht hartherzig zu sein. Münster ist deshalb dafür zu loben, dass die Stadt in den letzten Jahren den politischen Willen hatte und auch umgesetzt hat, möglichst keine Abschiebungen im Winter vorzunehmen. Fast alle Roma-Familien in der Stadt bleiben, obwohl es keinen ausdrücklichen Wintererlass der Landesregierung gab. Das ist lobenswert, das ist praktizierte Menschlichkeit, das ist – Lebensart. Lobenswert ist auch das Unterbringungskonzept, das die Stadt Münster nun schon viele Jahre umsetzt, indem es Familien in kleinen Wohneinheiten unterbringt. Im Moment klappt das wegen der hohen Zahlen nicht mehr so gut, weil die Stadt mit dem Bau der Wohnungen nicht nachkommt. Aber Unterbringung in Zelten und Turnhallen, wie anderswo, gibt es in Münster noch nicht.

Münster hat einstimmig einen Ratsbeschluss gefasst, wonach die Stadtverwaltung an einem Runden Tisch eng zusammenarbeitet mit den leitenden Personen der Wohlfahrtsverbände, der Handwerkskammern, der

Gewerkschaften, der Universität und der Fachhochschule, der Stadtverwaltung, des Integrationsrates der Stadt, der Flüchtlingshilfeorganisationen, der freien Kulturszene, des evangelischen Kirchenkreises, des Stadtdekanats und des bischöflichen Generalvikariats des Bistums Münster. Das klingt nicht unkompliziert und es auch durchaus mühevoll, aber lohnende und erfolgreich. Auch das ist Lebensart, eine Lebensart, die man anderen Kommunen empfehlen möchte – Burbach, Essen oder auch München. Kommunen sind durchaus nicht handlungsunfähig, auch nicht bei steigenden Flüchtlingszahlen.

Der Umgang mit Flüchtlingen in Münster zeigt, dass es nicht stimmt, was man so oft hört: die Probleme seien so groß, dass man praktisch nichts machen könne. Es zeigt sich, dass n sehr viel praktisch machen kann. Demokratie beginnt mit Verantwortung. Und Verantwortung hat mit Antwort zu tun. Wenn Menschen Hilfe brauchen, kann die Antwort nicht lauten: Aus den Augen, aus dem Sinn. Wenn Hilfe zur Lebensart wird, wie das Münster im Umgang mit Sinti und Roma praktiziert, dann ist das beispielgebend, dann ist das anstiftend, dann entsteht daraus das deutsche Wunder: Dieses deutsche Wunder ist vielleicht noch wackelig, aber es ist schon sehr wundersam. Ich bin seit fast 28 Jahren Journalist – aber noch nie war die Hilfsbereitschaft für Flüchtlinge so groß. In eben dem Land, in dem vor gut zwanzig Jahren die Flüchtlingsheime brannten und das alte Asylgrundrecht billig beerdigt wurde, in eben diesem Land wächst eine anrührende Solidarität mit Flüchtlingen. Deutschland hat sich offenbar gewandelt. Die Menschen sehen tagtäglich die grausigen Bilder aus Syrien und dem Nordirak, sie sehen die entsetzlichen Bilder aus Lampedusa und dem Mittelmeer.

Das Elend der Flüchtlinge ist so nahe gerückt – und es fasst so viele Deutsche ans Herz. Und weil das so ist, fassen sie sich an den Kopf, dass eines der reichsten Länder der Erde und eine der besten Bürokratien der Welt nicht in der Lage sein soll, sich um zwei-, dreihunderttausend Flüchtlinge gut und fürsorglich zu kümmern. Genau das aber erwarten sie von ihren Innenministern, das erwarten sie von ihrer jeweiligen Landes- und der Bundesregierung. Die Innenministerkonferenz, die soeben in Berlin tagte, hat noch nicht begriffen, dass sie eine neue, gute Willkommenspolitik nicht gegen, sondern mit einem großen Teil der Bevölkerung machen könnte.

Viele Bürgermeister und Landräte sehen sich bei ihrer Flüchtlingspolitik getragen von einer warmherzigen Bevölkerung – und sie haben selbst Anteil daran; sie wimmeln nicht ab, sie werben für Aufnahme. Bischöfe öffnen Klöster und leer stehende Tagungshäuser. Und die Flüchtlingsinitiativen, die so viele Jahre wenig Unterstützung hatten, spüren eine Welle der Solidarität. Nur die Innenminister haben sich davon noch nicht erfassen lassen, ein Teil von ihnen jedenfalls rettet sich zu den bräsigen Formeln und Maßnahmen, die sie



schon immer propagiert haben, die aber allesamt gescheitert sind: noch mehr Überwachung der Außengrenzen, noch mehr Bekämpfung von Schleppern und Schleusern, noch mehr Repression und Abschreckung, noch mehr Fingerabdrücke, noch mehr Unterstellung von Missbrauchsabsicht, noch mehr Abschiebungen, noch mehr scharfe Sortierung: Hier gute Flüchtlinge, da schlechte Flüchtlinge. Das ist nicht Flüchtlingspolitik, das ist Anti-Flüchtlingspolitik. Auch der Bundesinnenminister sollte sich davon lösen.

Es gibt, es gäbe so viel Vernünftiges zu tun: Leerstehende Fabrikgebäude und Geschäftsräume müssen bewohnbar gemacht, und die Flüchtlinge müssen dort gut betreut werden. Die Kinder müssen in Hort und Schule, die Eltern zu Sprachkursen; und: Zur Integration gehört, dass die Leute bald arbeiten und in eigene Wohnungen dürfen. Die gesetzlichen Regelungen dafür sind noch immer ungenügend. Die Flüchtlinge aus den unsichersten Herkunftsstaaten sollten nicht durch lange Asylverfahren geschickt werden; sie brauchen schnell eine Aufenthaltserlaubnis. Und dann sollte das elende Asylbewerberleistungsgesetz, das eher ein Leistungsverweigerungsgesetz ist, abgeschafft und die Flüchtlinge in die Sozialhilfe und die gesetzliche Krankenversicherung eingegliedert werden. Das würde die Kommunen, die heute den größten Teil der finanziellen Lasten für Flüchtlinge tragen, erheblich entlasten. Und Privatleute, die Flüchtlinge aufnehmen oder für sie bürgen, sähen sich nicht mehr unabsehbaren Risiken ausgesetzt. Es gibt nichts Gutes, außer man tut es. Das gilt auch für die Innenminister.

Sie sollen dafür Sorge tragen, dass endlich das elende Dublin-System abgeschafft wird – das die Energie des Apparats damit vergeudet, die Flüchtlinge, die sich etwa in Deutschland aufhalten, zur Durchführung des Asylverfahrens wieder in das Land zu schicken, in dem sie zum erstenmal den Boden der EU betreten haben. Dieses System, das aus dem Asylrecht ein Straßen- und Wegerecht, eine Art Verkehrsrecht macht, frißt die Energien, die man für wirkliche Hilfe und für wirklichen Schutz braucht. Wir brauchen ein Schutzrecht für Flüchtlinge, nicht ein Schubrecht. Europas Schutzheiliger ist nicht Pontius Pilatus, der seine Hände in Unschuld wäscht – sondern der Heilige Sankt Martin, der den Mantel teilt.

Märchen beflügeln die Phantasie, vielleicht auch die demokratische Phantasie, die Phantasie in unserer Gesellschaft. Deshalb soll diese Vortrag über Flüchtlinge aus angeblich sicheren Herkunftsstaaten mit einem Märchen enden. Es ist mein Lieblingsmärchen, aber es ist, wie Märchen es oft sind, sehr drastisch – es handelt davon, wie es vermeintlich Schwache miteinander schaffen, sich erfolgreich gegen eine Gefahr zu verteidigen. Es ist ein ziemlich unbekanntes Märchen der Brüder Grimm. Die Gefahr, gegen die sie sich verteidigen, wird verkörpert durch einen Herrn Korbes. Mit gefällt

diesem Märchen bis kurz vor dem Schluss, den Schluss werden wir dann gemeinsam umschreiben.

„Da taten sich also Hähnchen und Hühnchen, der Mühlstein, ein Ei, eine Ente, eine Stecknadel und eine Nähadel zusammen: Wie sie zu dem Herrn Korbes seinem Haus kamen, war der Herr Korbes nicht da. Die Mäuschen fuhren den Wagen in die Remise, das Hähnchen flog mit dem Hühnchen auf eine Stange, die Katze setzte sich in den Kamin, die Ente in die Bornstade, die Stecknadel setzte sich auf ein Stuhlkissen, die Nähadel ins Kopfkissen im Bett, der Mühlstein legte sich über die Türe und das Ei wickelte sich in ein Handtuch. Da kam der Herr Korbes nach Hause, ging an den Kamin und wollte Feuer anmachen. Da warf ihm die Katze Asche ins Gesicht. Er ging geschwind in die Küche und wollte sich abwaschen. Wie er an die Bornstade kam, spritzte ihm die Ente Wasser ins Gesicht. Als er sich abtrocknen wollte, rollte ihm das Ei aus dem Handtuch entgegen, ging entzwei und klebte ihm die Augen zu. Er wollte sich ruhen und setzte sich auf den Stuhl, da stach ihn die Stecknadel. Darüber wurde er ganz verdrießlich und ging ins Bett. Und wie er den Kopf aufs Kissen legte, da stach ihn die Nähadel. Da war es so böß und toll, dass er zum Haus hinauslaufen wollte. Wie er aber an die Tür kam, sprang der Mühlstein herunter und schlug ihn tot.“

Jetzt schauen Sie mich verwundert an. Was soll solche Gewalt in einer Rede, in der es um Nächstenliebe und Solidarität, um Menschenrechte, Sozialstaat und Demokratie geht? Ein so gewaltsames Ende darf freilich auch nur ein Märchen finden. In der Wirklichkeit hat man bei allem Elan, das Böse zu besiegen, sich davor zu hüten, über das Ziel hinauszuschießen. Meine Fabel darf deshalb nicht als Aufruf zur Gewalt für einen guten Zweck missverstanden werden. Mit geht es in diesem Märchen um den Wert der gemeinsamen Aktion. Der Herr Korbes - er ist die Verkörperung der Gefahren, die einer demokratischen Gesellschaft drohen. Und die Geschichte zeigt, wie man sich gemeinsam dagegen wehrt, was solidarische Aktion vermag.

Schreiben wir deshalb das Ende des Grimmschen Märchens um: Der Herr Korbes, Symbol für die Gefahren, die einer Stadtgesellschaft drohen, er soll nicht erschlagen, sondern verjagt werden aus dem Haus der Demokratie, aus der Stadt und dem Rathaus des Westfälischen Friedens - vertreiben wir daraus die Missachtung der Schwachen, die Missachtung des Rechts, die Entsolidarisierung und das angebliche Recht des Stärkeren, vertreiben wir die soziale Ungerechtigkeit. Aber wer ist mit seinen Möglichkeiten eher die Stecknadel, eher das Ei oder die Ente? Die eigene Rolle und die eigene Aufgabe zu finden, damit fangen der aufrechte Gang, damit fängt die gemeinsame Aktion, damit fängt eine gute Flüchtlingspolitik an.

Prof. Dr. Heribert Prantl ist Mitglied der Chefredaktion der Süddeutschen Zeitung und Leiter des Ressorts Innenpolitik