

Stellungnahme

Münster, 09. Juni 2015

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/2781**

A07, A11, A07/1

Diakonie 
Rheinland
Westfalen
Lippe

Diakonie Rheinland-
Westfalen-Lippe e.V.

Geschäftsbereich Soziales
und Integration

Dietrich Eckeberg
Referent Flüchtlingsarbeit und
junge Zugewanderte

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

Stellungnahme

zum Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2015) (Drucksache 16/8650 vom 12.05.2015)

Für die Einladung des Haushalts- und Finanzausschuss vom 28. Mai 2015 und die Möglichkeit, als Referent für Migration und Flucht der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2015 Stellung nehmen zu können, bedanke ich mich. In meiner Stellungnahme werde ich mich auf die Mehrausgaben, die für Asylbewerberinnen und Asylbewerber im Bereich der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung vorgesehen oder eben auch nicht vorgesehen sind, konzentrieren.

I. Vorbemerkungen

Basis dieser Stellungnahme ist meine nunmehr 18jährige Flüchtlingsreferententätigkeit bei der Diakonie auf Landesebene sowie der intensive Einsatz der Landesdiakonie zusammen mit der Freien Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfalen (FW NRW) und dem Flüchtlingsrates NRW für Verbesserungen bei der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern.

Bereits am 19. November 2014, also unmittelbar nach den Misshandlungen der Flüchtlinge in der Landesunterbringungseinrichtung in Burbach, und ebenso am Tag des zweiten Flüchtlingsgipfels am 15. April 2015 nahm ich als Sachverständiger an Anhörungen des Integrationsausschuss im Landtag teil, in denen die Krise der Erstaufnahme in Landesverantwortung und Fragen der Verbesserung der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern Gegenstand waren (siehe Stellungnahme 16/2707 (<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2707.pdf>), der die Stellungnahmen der Freien Wohlfahrtspflege NRW seit 2013 beigefügt sind).

Damit diese Stellungnahme zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2015, hier den Mehrausgaben v.a. im Bereich der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung für Asylbewerber, verständlich wird, sind ihr Grundpositionen der Diakonie sowie die zentralen Grundprobleme bei der Ausgestaltung der Erstaufnahme, Unterbringung und Versorgung vorangestellt.

Grundlegende Positionen der Diakonie

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 von Anfang an und unabhängig von der Bleibeperspektive erfolgen, also auch die Integration von Asylsuchenden und Geduldeten gleichermaßen.

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, vor- und nachbereiten können.
- Die Unterbringung in Landeseinrichtungen sollte drei Monate betragen und nie 6 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 mit Asylbezug transparent gestaltet sein.
- Die angestrebte Qualität muss definiert und kontrolliert sein.

Die Grundprobleme bei der Erstaufnahme

Die Grundprobleme bei der Ausgestaltung der Erstaufnahme, Unterbringung und Versorgung in NRW lauten:

- Die Konzeption und Gestaltung der Landesaufnahme der Flüchtlinge ist bisher nicht ausreichend auf das Asylverfahren und den besonderen Schutzbedarf der Flüchtlinge ausgerichtet.
- Die Konzeption und Gestaltung der Landesaufnahme der Flüchtlinge ist ungenügend mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zuständig für das Asylverfahren) verzahnt, obwohl die Landesaufnahme der Flüchtlinge eine dem Asylverfahren dienende Funktion hat.
- Die Verweildauer in der Landesaufnahme ist mit bisher durchschnittlich etwa 14 Tagen viel zu kurz. Das Asylverfahrensgesetz sieht hierfür 6 Wochen bis 3 Monate vor.
- Die seit Februar erfolgende, einseitige Ausweitung der Verweildauer in der Landesaufnahme bei Flüchtlingen vom Westbalkan auf bis zu drei Monate hat negative Folgen für andere Schutzsuchende. Hierdurch wird der fehlende Asylbezug in der Konzeption und Gestaltung der Landesaufnahme eindrücklich erkennbar.

- In Folge einer viel zu kurzen Verweildauer verschlechtert sich die Qualität der Aufnahme grundlegend. Dem Flüchtlingsschutz gerecht werdende Qualitätsstandards können weder durch Behörden noch durch Betreuungsorganisationen oder die Verfahrensberatung eingelöst werden.
- Es gibt bei den hoheitlich verantwortlichen Stellen bisher weder eine Transparenz zur derzeitigen noch zur angestrebten Qualität.

Es besteht nach wie vor Burbach ein erheblicher Verbesserungsbedarf.

II. Stellungnahme zu zweitem Haushaltsgesetz, Schwerpunkt Asylbewerberinnen und Asylbewerber

Bezogen auf die Asylbewerberinnen und Asylbewerber sieht der Gesetzentwurf vor allem Mehrausgaben in vier Bereichen vor:

1. Ausbau der Kapazitäten bei der Aufnahme, Versorgung und Unterbringung in Landesverantwortung und zur Förderung der Rückkehr von Geflüchteten vom Westbalkan direkt aus den Landeseinrichtungen
2. Aufbau einer „Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige“ (UFA) in Büren in Nachfolge der Abschiebungshaft Büren
3. Ausbau der Planstellen in Schulen und bei Verwaltungsgerichten
4. Schaffen von Strukturen für die Weiterleitung von Bundesmitteln

Zu 1: Ausbau der Kapazitäten bei der Aufnahme, Versorgung und Unterbringung in Landesverantwortung und zur Förderung der Rückkehr von Geflüchteten vom Westbalkan direkt aus den Landeseinrichtungen

In Folge der in den letzten vier Jahren stark gestiegenen Zahl der Flüchtlinge hat das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) die Aufnahmekapazitäten seit Oktober 2014 erfreulicherweise erheblich ausgebaut. Seit den Misshandlungen in Burbach und dem Flüchtlingsgipfel vom 20.10.2014 ist das MIK ernsthaft bestrebt, gravierende Mängel zu beseitigen, im Dialog mit staatlichen und nichtstaatlichen Stellen eine grundlegende Neukonzeption zu erarbeiten und einige wichtige Reformen in die Wege zu leiten. Dies wird auch mit den zu begrüßenden Mehrausgaben des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes deutlich.

Erfreulich ist: Die Kapazitäten der Erstaufnahme sollen in Folge der weiter steigenden Flüchtlingszahlen mehr als noch vor kurzem geplant ausgebaut werden. Während beim 2. Flüchtlingsgipfel vom 15. April 2015 ein Ausbau der Aufnahmeeinrichtungen auf 10.000 Plätze erst bis Mitte 2016 vorgesehen war, liegt dem Nachtragshaushalt nun eine Planung für 16.500 zu erreichenden Plätzen (einschl. 2.000 für die Notversorgung) in 2015 zu Grunde. Für die Bezirksregierungen sind 53 zusätzliche Planstellen vorgesehen, die aber leider alle mit KW-Vermerken versehen sind. Aufgrund der Angaben des Nachtragshaushaltsgesetzes ist nicht hinreichend erkennbar, für welche Aufgaben die 53 neuen Planstellen der Bezirksregierungen vorgesehen sind (vgl. Kapitel 03 310 Funktionsziffer 42201).

Darüber hinaus werden viele Titelansätze aufgrund der gestiegenen Flüchtlingszahlen sachdienlich angehoben – etwa im Bereich der Impfkosten, beim neuen Härtefallfonds, bei der Kostenerstattung für die Minderjährigen, bei der Kostenerstattung für die Kommunen, bei den Bargeldleistungen für Asylbewerber in den Landeseinkünften und bei der Bezirksregierung selbst etwa im Bereich der Bewirtungskosten, der Baumaßnahmen,

den deutlichen Verbesserungen beim Titel für Brandschutz und baurechtliche Anforderungen. Dies ist begrüßenswert und erforderlich.

Zugleich bleibt ein erheblicher Verbesserungsbedarf bestehen:

Grundlegend gilt: Die geplante Ausweitung in 2015 auf 16.500 Plätze ist erfreulich, bedeutet aber angesichts der stark steigenden Flüchtlingszahlen zugleich immer noch lediglich eine Fortsetzung des Krisenmanagement. Dies wird auch deutlich an dem enormen Anstieg der Beförderungskosten, die verdeutlichen, dass Flüchtlinge auch zukünftig in den ersten 14 Tagen mehrfach durchs Land gefahren werden sollen – eine Maßnahme der Notversorgung. Sie wird den Flüchtlingen und den Anforderungen des Asylverfahrensgesetzes, also der Ausrichtung Erstaufnahme am Asyl und an einer Aufenthaltsdauer in der Landesunterbringung zwischen 6 Wochen und 3 Monaten, nicht gerecht. Für eine substantielle Neuausrichtung der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung wäre für 2016 eine deutliche Steigerung der Unterbringungsplätze erforderlich.

Mit dem massiven Ausbau der Erstaufnahmeeinrichtungen an den Standorten der Zentralen Ausländerbehörden scheint sich das MIK auch dagegen auszusprechen, die zweigeteilte Struktur der Erstaufnahme in NRW, also die deutschlandweit einzigartige Unterscheidung von Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) und Zentralen Unterbringungseinrichtungen (ZUE) in eine Organisation zusammenzuführen (vgl insbesondere die Ausweitung des Kapitel 03 030, Funktionsziffer 63310).

Überhaupt keinem Kapitel zugewiesen sind Kosten, die in Folge des In-Kraft-Tretens der EU-Aufnahmerichtlinie ab dem 20. Juli 2015 bei der Identifizierung von und der Hilfe für Schutzbedürftige auf das Land zukommen.

Deutlich wird weiter, dass das Land anscheinend auch zukünftig an der einseitigen Ausweitung der Verweildauer von Flüchtlingen vom Westbalkan auf bis zu drei Monate (derzeit v.a. Kosovo, Albanien) in der Landesaufnahmeeinrichtungen festhalten will. Hier schafft das Land faktisch „Drei-Monats-Ausreisezentren“, in denen in aller Regel eine Beratung zur freiwilligen Ausreise fehlt. Dies ist im Nachtragshaushaltsgesetz z.B. bei den massiv steigenden Beförderungskosten oder den hohen Aufwendungen für Bewohner von Aufnahmeeinrichtungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erkennbar. Die Verdreifachung dieses Haushaltsansatzes bleibt insgesamt aber unverständlich. . Aufgrund der viel zu geringen Aufnahmekapazitäten des Landes geht diese Entscheidung direkt auf Kosten anderer Asylbewerber, die trotz eigentlich vorhandener Aufnahmekapazitäten in direkter Folge dieser Entscheidung viel früher als erforderlich den Kommunen zugewiesen werden. Immerhin wird inzwischen jeder vierte Platz in der Landesunterbringung für das Festhalten der Flüchtlinge vom Westbalkan genutzt. Der von der Landesregierung angekündigte Paradigmenwechsel „Mehr vom Flüchtling her denken“ ist hier nicht mehr erkennbar.

Nicht verständlich ist weiter, dass die Landesregierung einige Positionen von den Mehrausgaben gänzlich ausnimmt, so etwa das für die Aufnahme steuernde Innenministerium selbst. Leider ebenfalls ausgenommen sind die „Förderung der Flüchtlingsarbeit“ des NRW Flüchtlingsrates bzw. „Soziale Beratung von Flüchtlingen“ durch die FW NRW bzw. die Initiativen – trotz des hohen und für die Aufnahme in Land und Kommunen unverzichtbaren bürgerschaftlichen Engagement, das gerade diese Stellen fördern, qualifizieren und unterstützen. Jede Landesunterbringungseinrichtung sollte mit einer auskömmlich finanzierten Verfahrensberatung ausgestattet sein und auch andere Schwerpunkte der Flüchtlingssozialarbeit bedürfen einer Weiterentwicklung.

Insgesamt ist nicht erkennbar, dass der Integrationsbezug bei der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung etwa durch Sprachkurse Deutsch oder ein berufliches 'Screening' gestärkt werden soll, wie dies jüngst auch von der Bertelmannstiftung angeregt wurde.

Unverständlich ist weiter, warum das Land einen derart massiven Ausbau der Rückführungsstrukturen vornimmt, ohne in ähnlicher Weise die sogenannte freiwillige Ausreise zu befördern. In 2015 wird der Rückführungsetat auf nun acht Millionen Euro ausgeweitet und damit im Vergleich zu 2014 nahezu verdoppelt (!).

Schließlich gilt es nach wie vor, die Kostenerstattung gemäß Flüchtlingsaufnahmegesetz für die Kommunen angemessener zu organisieren. Hier sieht der Nachtragshaushalt leider keine weiteren Verbesserungen vor. Das Land NRW scheint hier die aktuellen Verhandlungen mit dem Bund abzuwarten.

Zu 2. Aufbau einer „Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige“ (UFA) in Büren in Nachfolge der Abschiebehäft Büren

Die Diakonie lehnt aus christlichem Verständnis heraus die Inhaftierung von Menschen als ein Instrument der Verwaltung zur Sicherung der Abschiebung ab (siehe Diakonie Texte, Abschiebungshaft in Deutschland, 03.2011). Sie spricht sich gegen die Einrichtung einer Abschiebungshaft in NRW aus, betrachtet diese als unverhältnismäßig und teuer. Bei ausreisepflichtigen, nicht ausreisewilligen Menschen sollten in NRW zunächst alle freiwilligen Ausreisemöglichkeiten gefördert und, sofern aus Sicht der Ausländerbehörde unausweichlich, vor allem niedrighschwellige Sanktionsformen zum Einsatz kommen.

Die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe spricht sich dagegen aus, die mit dem Gesetz über den Vollzug der Abschiebungshaft vom 29.04.2015 nun im Geschäftsbereich des MIK verortete Abschiebungshaft in Büren euphemistisch als „Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige“ (UFA) zu bezeichnen, weil dies die massiven Eingriffe in die Menschenrechte der ausreisepflichtigen Flüchtlinge, die abgeschoben werden sollen, in unzulässiger Weise verschleiert. Im Zuge des nun erfolgenden Neuaufbaus einer Abschiebungshaft sind im Landeshaushalt aus Sicht der Diakonie Mittel für eine kostenlose und unabhängige Rechtsberatung zur Verfügung zu stellen.

Unverständlich ist, warum im zweiten Nachtragshaushalt bei den 53 neuen Planstellen für die Bezirksregierung im Bereich der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung bei allen Personalstellen KW-Vermerke vorgesehen sind, nicht aber bei den Personalstellen für die „Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige“ (UFA). Die Diakonie spricht sich dafür aus, streng zu kontrollieren und zu evaluieren, ob Abschiebungshaft wirklich nur als letztes Mittel eingesetzt wird.

Zu 3. Ausbau der Planstellen in Schulen und bei Verwaltungsgerichten

Der Ausbau der Planstellen bei den Verwaltungsgerichten (22) auf Zeit erscheint ebenso erforderlich wie die Ausweitung der Lehrerstellen (674) für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche (sogenannte „Seiteneinsteiger“), darunter Flüchtlingskinder durch das Schulministerium. Das Referat Migration und Flucht der Landesdiakonie vermag den Bedarf an Lehrerstellen nicht genau zu beurteilen, begrüßt den Ausbau aber zugleich.

Insgesamt besteht der Eindruck, dass der Bedarf an neuen Planstellen für das Schulwesen weitaus größer ist. Dies zeigen die Berichte und Erfahrungen der Jugendmigrationsdienste, die in NRW die „Seiteneinsteiger“ im Schulwesen und beim

Übergang von der Schule in den Beruf begleiten. Die Ausstattung der Schulen wird weder der Neuzuwanderung noch den steigenden Zahl der Flüchtlingskinder gerecht. Viel zu selten erhalten Seiteneinsteiger in den Schulen eine altersdifferenzierte, bildungsstandsangemessene Förderung. Viel zu häufig finden sich Seiteneinsteiger noch in Regelklassen, allenfalls aber in Vorbereitungsklassen oder Auffangklassen in der Regel in den Hauptschulen wieder. Vielerorts fehlt es in den Schulen an einer modular aufgebauten, komprimierten, altersdifferenzierten und bildungsstandsbezogenen Vermittlung der deutschen Sprache, die diesen SchülerInnen dann anschließend einen zügigen Übergang in den regulären Schulalltag ermöglicht. Im Positionspapier „Junge Neuzugewanderte im Neuen Übergangssystem NRW – nicht mitgedacht?!“ der Landesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit vom November 2013 heißt es deshalb u.a. „In vielen Kommunen gibt es keine spezifischen Seiteneinsteigerklassen bzw. internationale Förderklassen, die vorrangig mit dem Spracherwerb befasst sind. Dort, wo es sie gibt, sind sie überfüllt. In der Regel findet man diese Förderklassen auch nur an Förderschulen, Hauptschulen oder Realschulen. In Gymnasien oder gar an Berufskollegs (vor allem in der Sekundarstufe II) sind sie absolute Ausnahmen. Eine Differenzierung nach Alter oder Leistungsniveau sowie eine Binnendifferenzierung z.B. nach Vorkenntnissen ist nicht möglich. Die Grundlagen für die Einrichtung von Seiteneinsteiger- bzw. internationalen Förderklassen sind nicht transparent. An vielen *Haupt- und Förderschulen* bestehen Stundenkontingente für eine spezifische Sprachförderung „Deutsch“ (Integrationsstunden), die über das örtl. Schulamt beantragt werden. Diese Kontingente sind jedoch viel zu gering. Hinzu kommt noch, dass bei kleineren personellen Engpässen in den Schulen genau diese Stunden zuerst ausfallen - und das regelmäßig und häufig. In den übrigen Schulformen gibt es vielerorts kein gesondertes Stundenkontingent für eine vergleichbare Förderung. Dementsprechend gibt es dort auch keine geschulten Lehrkräfte, die „Deutsch als Fremdsprache“ unterrichten können: *Gymnasien* verweisen häufig auf die bestehenden allgemeinen Sprachkurse am Abend für Erwachsene, die begleitend zur Schule besucht werden sollen. Berufskollegs verfahren oft ähnlich.“

Ein weiterer Ausbau insbesondere der Sprachförderung Deutsch, differenziert nach Alter und Leistungsniveau, erscheint angesichts der hohen Zugänge erforderlich.

Zu 4. Schaffen von Strukturen für die Weiterleitung von Bundesmitteln

Das Schaffen dieser Strukturen erscheint erforderlich.

Schlussbemerkung:

Bei der weiteren Ausgestaltung der Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und sozialen Integration bleibt wichtig: 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, Versorgung und Integration anknüpfen würden. Es gibt bei der Verbesserung der Aufnahme, Unterbringung und sozialen Versorgung der Flüchtlinge auf Landesebene und noch viel zu tun! Und es gilt, die Kommunen weiter zu entlasten!

Münster, den 9. Juni 2015