

Günter Piening / Elke Breitenbach / Hakan Ta

ANKOMMEN – TEILHABEN – BLEIBEN

Flüchtlingspolitik für Berlin

ANKOMMEN – TEILHABEN – BLEIBEN

Flüchtlingspolitik für Berlin

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-------|
| Überfällig: Eine flüchtlingspolitische Konzeption für Berlin | S. 3 |
| Flucht und Asyl – Ein Überblick in Zahlen | S. 4 |
| Ankommen-Teilhabe-Bleiben – Die zehn flüchtlingspolitischen Essentials | S. 5 |
| Handlungsfeld 1: Wohnen und Unterkunft | S. 8 |
| Handlungsfeld 2: Kinder und Jugendliche | S. 16 |
| Handlungsfeld 3: Arbeit und Einkommen | S. 24 |
| Handlungsfeld 4: Gesundheit und Soziales | S. 27 |
| Handlungsfeld 5: Bleiberecht | S. 29 |
| Zivilgesellschaft: Aktiv für eine andere Flüchtlingspolitik | S. 35 |
| Statt eines Schlussworts: Erklärung des GRIPS-Theaters | S. 38 |

Überfällig: Eine flüchtlingspolitische Konzeption für Berlin

Die Erfahrungen mit den Folgen der auf Abschreckung und Ausgrenzung zielenden Flüchtlingspolitik der 1990er Jahre haben Anfang dieses Jahrtausends zu einem grundlegenden Wandel in der Berliner Flüchtlingspolitik geführt. Die Rechte von Flüchtlingen zu stärken und ihnen frühzeitig eine Integrations- und Bleibeperspektive zu bieten, sind seitdem die Eckpunkte der Berliner Flüchtlingspolitik. Diese von Rot-Rot eingeleitete Neuausrichtung wurde und wird von breiten Teilen der Bevölkerung getragen.

Seit dem Antritt der SPD-CDU-Koalition werden die erreichten Standards aufgeweicht und abgebaut: Ein Großteil der Flüchtlinge lebt wieder in Sammelunterkünften, der Senat plant inzwischen sogar große Containersiedlungen. Viele Flüchtlingskinder gehen nicht mehr in die Regelschule und die öffentlichen Einrichtungen werden nicht so ausgestattet, dass sie eine ausreichende Unterstützung der Flüchtlinge gewährleisten können. Das führt zu Ausgrenzung und Stigmatisierung und verhindert ein möglichst schnelles Einleben in der Stadt. Begründet wird dieses Rollback damit, dass die Stadt mit der steigenden Anzahl der Flüchtlinge überfordert sei. Eine Verschlechterung der Standards sei darum alternativlos.

Das ist falsch. Die aktuelle „Krise“ ist kein Ausdruck von zu vielen Flüchtlingen, sondern von einer schlechten Politik des Senats.

Diese Politik ist geprägt von:

- Abwehrreflexen und Ressentiments gegen Flüchtlinge statt menschenrechts- und chancenorientierter Debatten;
- Ausgrenzung der Flüchtlinge und Wiederholung der Selbstlüge „Nur wenige werden bleiben“ statt Entwicklung frühzeitiger Integrationsperspektiven;
- Aktionismus und Hin- und Hergeschiebe von Verantwortung statt Stärkung von Kooperation zwischen Senatsverwaltungen, Bezirken und Zivilgesellschaft;
- dem Fehlen einer gesamtstädtischen Konzeption.

Es gibt viele ungenutzte Handlungsoptionen. Mit dieser „Flüchtlingspolitischen Konzeption für Berlin“ zeigt die Fraktion DIE LINKE auf, dass und wie eine andere Politik im Umgang mit Flüchtlingen möglich ist.

Damit wollen wir auch einen konstruktiven Beitrag leisten gegen das gefährliche Spiel mit dem Feuer, das in Teilen der politischen Öffentlichkeit derzeit betrieben wird. Diese Dramatisierung und Überforderungsrhetorik durch die große Koalition im Bund und im Land Berlin trägt zum Aufbau von Feindbildern bei. Sie untergräbt die positive Stimmung gegenüber Flüchtlingen, die es in Berlin und in ganz Deutschland gibt. Politik hat die Aufgabe, Gestaltungsperspektiven aufzuzeigen und so dazu beizutragen, dass Menschen motiviert bleiben, für ein solidarisches Miteinander aktiv zu werden.

Der flüchtlingspolitischen Konzeption liegt folgender Rahmen zugrunde:

1. Der rechtliche Rahmen für die Aufnahme von und den Umgang mit Flüchtlingen wird durch die Bundesregierung festgelegt. Für die rechtliche Gleichstellung von Flüchtlingen und Asylsuchenden sind grundlegende Änderungen des bundesrechtlichen Aufenthaltsgesetzes und des Asylrechts erforderlich. Darum muss eine flüchtlingspolitische Landeskonzeption die Forderungen an den Bund ebenso mitdenken wie eine Veränderung der menschenverachtenden, Tausende von Toten in Kauf nehmenden EU-Politik.

2. Auch wenn derzeit die Unterbringung von Flüchtlingen im Mittelpunkt der Diskussion steht: Eine verantwortliche Flüchtlingspolitik hat weitaus mehr Baustellen zu bearbeiten. Flüchtlingspolitik ist Querschnittspolitik – es geht um Bildung für Kinder, Zugänge zum Arbeitsmarkt und um Gesundheitsschutz, es geht um die Durchsetzung von Rechten und um die Bekämpfung von Diskriminierung und Ressentiments. Das Konzept umfasst Vorschläge für alle Bereiche und zeigt, wie die Maßnahmen ineinandergreifen.

Flucht und Asyl in Berlin – Ein kurzer Überblick

Die Zahl der Flüchtlinge steigt auch in Berlin. Was sind die Hintergründe?

Deutschland: An neunter Stelle in Europa

Nach Angaben der UN hat im Jahr 2013 weltweit die Zahl der Flüchtlinge zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg die 50 Millionen überschritten. 50 Prozent der Flüchtlinge waren Kinder – der höchste Anteil im letzten Jahrzehnt. Obwohl die Kriege und Vertreibungen in der europäischen Nachbarschaft stattfinden, schaffen es nur wenige Flüchtlinge nach Europa. Nur 10 Prozent der Flüchtlinge kommen in die Industrieländer. In absoluten Zahlen nimmt Deutschland im EU-Vergleich die meisten Asylsuchenden auf. Im Vergleich zur Bevölkerungsgröße liegt Deutschland aber mit 3,5 Asylsuchenden pro 1.000 Einwohner erst an neunter Stelle in der EU, weltweit an 16. Stelle.

Berlin: Flüchtlinge nur kleiner Teil der Neuzuwanderung

In Deutschland werden die Asylsuchenden nach einer bestimmten Quote auf die Bundesländer verteilt („Königsteiner Schlüssel“). Für Berlin gilt 5,07 Prozent, das bedeutet, dass Berlin in 2014 rund 11.000 Asylsuchende aufnehmen wird. Bei der Einschätzung dieser Größenordnung ist zu berücksichtigen, dass jährlich rund 160.000 Menschen, darunter 70.000 Ausländerinnen und Ausländer, neu in die Stadt kommen und recht schnell ihren Weg finden. Wenn die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen derartige Wellen schlagen, dann liegt das vor allem an dem bürokratisierten Aufnahmesystem und einer Desintegrationspolitik, die Flüchtlingen erst dann volle Teilhabe gewährt, wenn sie das oft Jahre dauernde Anerkennungsverfahren abgeschlossen haben.

Auswirkungen von Krieg und Verfolgung

Die meisten Flüchtlinge kommen aus den Kriegs- und Krisengebieten im Nahen Osten: Syrien, Afghanistan, Irak, Palästina. Viele Menschen flüchten zudem vor politischer Unterdrückung zum Beispiel aus Eritrea. Aus den Balkanstaaten suchen vor allem dort diskriminierte und verfolgte Roma Schutz in Deutschland.

Die Mehrheit bleibt

Bundesweit hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013 in 24,9 Prozent aller Asylgesuche zugunsten eines Aufenthalts entschieden. Bei zirka 15 Prozent der Anträge wurde keine Entscheidung getroffen, weil sich die Fälle anderweitig erledigt hatten. Diese sogenannte „bereinigte Schutzquote“ betrug 2013 damit knapp 40 Prozent und war so hoch wie seit Jahren nicht mehr. Nach einer Berechnung der LINKEN-Bundestagsabgeordneten Ulla Jelpke lag die bereinigte Schutzquote im August 2014 bereits bei 56 Prozent.

Ankommen – Teilhaben – Bleiben: Die 10 Essentials einer Flüchtlingspolitik für Berlin

1. Flüchtlingspolitik ist Zukunftspolitik

Es ist nicht absehbar, dass die Zahl der Flüchtlinge, die nach Berlin kommen, nennenswert sinken wird. Millionen Menschen flüchten vor Krieg und Verfolgung in die Grenzregionen Europas, ein Teil wird es trotz der Abschottungspolitik der EU bis in die Bundesrepublik Deutschland schaffen. Wie Berlin diese Menschen aufnimmt und welche Perspektiven wir ihnen bieten, ist daher ein wichtiges Zukunftsthema. Berlin braucht ein offenes Konzept, das Abschied nimmt von der Abschreckungs- und Ausgrenzungspolitik, das den sozialen Zusammenhang der Stadt stärkt und Neuankömmlingen eine schnelle und transparente Aufnahme ermöglicht. An der Flüchtlingspolitik wird sich beweisen, ob Berlin eine Stadt der Weltoffenheit, der Menschenrechte, der Integration ist.

2. Gemeinsam für eine menschenwürdige Aufnahme

Berlin verfügt über genügend Möglichkeiten, die Flüchtlinge human aufzunehmen und unterzubringen. Aber die kurzfristige Erschließung von Wohnraum für Flüchtlinge ist kein Selbstläufer. Sie bedarf koordinierter Anstrengungen von Senatsverwaltungen, Bezirken und Wohnungswirtschaft und der Mobilisierung der Stadtgesellschaft.

3. Bleibeperspektive und Integration von Anfang an

Ein offenes Aufnahme- und Integrationskonzept verabschiedet sich von der Fehlentwicklung, Asylsuchenden und Flüchtlingen solange Integrationsmaßnahmen vorzuenthalten, bis sie ein Bleiberecht haben. Wer Flüchtlinge in Heime oder gar Containerlager steckt, sie vom Arbeitsmarkt fernhält, ihnen grundlegende Rechte verweigert, sie ausgrenzt und stigmatisiert, nimmt ihnen die Menschenwürde, demoralisiert sie und verhindert, dass sie schnell in diese Gesellschaft hineinwachsen.

Ziel ist stattdessen, dass die Neuankömmlinge so bald wie möglich ihren Weg finden, sich ein eigenständiges Leben aufzubauen. Ihre Kompetenzen und mitgebrachten Qualifikationen müssen anerkannt werden. Vom Tag der Ankunft an sind Unterstützungsangebote für eine Bleibeperspektive zu gewährleisten und alle Möglichkeiten einer schnellen Aufenthaltsgewährung zu nutzen.

4. An den Lebenslagen orientieren

Asylsuchende und Flüchtlinge sind keine homogene Gruppe. Sie bringen unterschiedliche Voraussetzungen mit, kommen als Familie oder als Einzelne, stehen in Berlin allein da oder haben hier bereits ein Netzwerk von Bekannten und Verwandten. Gemeinsam ist ihnen die Erfahrung von Verfolgung und Flucht. Was sie sich in der Heimat über Jahre hinweg aufgebaut haben, ist oft in kürzester Zeit verloren gegangen.

Viele Flüchtlinge werden ihren Weg in das neue Leben in Berlin ohne große Schwierigkeiten selbst meistern, wenn sie nicht durch staatliche Abwehrmaßnahmen davon abgehalten werden. Andere werden Unterstützung brauchen. Dazu gehören traumatisierte Menschen, unbegleitete Kinder und Jugendliche, schwangere Frauen, kranke, behinderte und alte Menschen. Ein offenes Aufnahme- und Integrationskonzept setzt an diesen Lebenslagen an und hält Unterstützung dort bereit, wo sie nötig ist.

5. Kinder und Jugendliche von Anfang an fördern

Das Kindeswohl und die Interessen von Kindern und Jugendlichen bedürfen einer besonderen Aufmerksamkeit. Flüchtlingskinder sollen die gleiche Unterstützung und die gleichen Chancen bekommen wie die gleichaltrigen Berliner. Dazu gehört vor allem, ihren Zugang zu Kitas und Schulen von Anfang an sicherzustellen.

6. Eine wache Zivilgesellschaft

Die Bürgerinnen und Bürger Berlins reagieren auf die Flüchtlinge mit großer Solidarität und vielfältigem Engagement. Nachbarn, Kirchengemeinden, Flüchtlingsinitiativen helfen Neuankömmlingen, organisieren Deutschkurse, stehen als Dolmetscherinnen und Dolmetscher bereit, begleiten Menschen durch das Asylverfahren und schützen Flüchtlinge vor Abschiebung. Gemeinsam mit den professionellen Netzwerken sind sie ein Garant für die weltoffene Stadt und ein Bollwerk gegen eine Politik der Stigmatisierung und Ausgrenzung.

Zu der Neuausrichtung der Berliner Flüchtlingspolitik gehört, diese zivilgesellschaftlichen Initiativen zu fördern und sie in die Entwicklung von zukunftsweisenden Konzepten gleichberechtigt einzubeziehen. Eine besondere Rolle als Brückenbauer können dabei die Migrantenorganisationen spielen.

7. Eine neue Kraft: Selbstorganisationen

Viele Flüchtlinge wehren sich gegen die europäische Abschottungspolitik und die staatliche Entrechtung. Auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene reagieren sie mit Aktionen des zivilen Ungehorsams und neuen Formen der Selbstorganisation.

Diese Aktivitäten wirksam zu unterstützen, verstehen wir als Beitrag zu einer anderen an Menschenrechten orientierten Flüchtlingspolitik.

8. Weltoffenheit verteidigen

Die aktive Bekämpfung von Ressentiments, Diskriminierung und Rassismus ist ein unabdingbarer Teil dieser Flüchtlingspolitik. Die Dämonisierung von Flüchtlingen, die bis weit in das bürgerliche Lager hineinreicht, gehört geächtet. Zu einem offenen Aufnahme- und Integrationskonzept gehört auch die Aufklärung über die Fluchtursachen und die Folgen der Abschottungspolitik der EU.

9. Flüchtlingspolitik ist Querschnittspolitik

Flüchtlingspolitik ist ein Querschnittsthema – sie fordert den Bausenator ebenso wie die Schulsenatorin, den Innensenator wie den Gesundheitssenator, die Arbeitssenatorin wie Bürgermeister und Stadträtinnen und Stadträte.

Ein offenes Aufnahme- und Integrationskonzept muss darum ressortübergreifend angelegt sein. Flüchtlingspolitik ist Senatsangelegenheit und nicht in der Zuständigkeit nur einer Verwaltung. Die verschiedenen Maßnahmen müssen koordiniert und auf das gemeinsame Ziel ausgerichtet werden. Erst Kooperation, Steuerung und Berichterstattung stellen sicher, dass die Umsteuerung gelingt, die einzelnen Maßnahmen ineinandergreifen und Ressourcen dort eingesetzt werden, wo sie notwendig sind.

10. Für eine andere Flüchtlingspolitik im Bund und in Europa

Das Land Berlin hat nur begrenzte Spielräume für die Entwicklung eines offenen Aufnahme- und Integrationskonzeptes. Viele der auf Ausgrenzung ausgerichteten, repressiven Regelungen gegen Flüchtlinge sind Bundesgesetz. Berlin setzt sich ein für die Abschaffung der Ketenduldungen und aller Gesetze, die eine schnelle Integration und Bleibeperspektive verhindern.

Berlin setzt sich dafür ein, das Abschottungssystem der Europäischen Union abzubauen. Nicht die Grenzen, die Geflohenen müssen geschützt werden, deshalb ist die EU-Grenzschutzagentur Frontex abzuschaffen. Wir wollen das Dublin-System verändern, damit Geflüchtete ihr Aufenthaltsland selbst bestimmen können und es zu einem fairen Ausgleich zwischen den EU-Staaten kommt. Die EU muss Verantwortung gegenüber Geflüchteten insbesondere aus armen und kriegsgezeichneten Ländern übernehmen. Neben dem Bundesrat kann sich Berlin auch über die europäischen Städtenetzwerke für eine andere EU-Politik stark machen.

Handlungsfeld 1: Wohnen und Unterkunft

Wer Flüchtlinge in Sammelunterkünften steckt, entmündigt sie und nimmt ihnen die Handlungsfähigkeit und damit auch die Chance, schnell auf eigenen Füßen zu stehen. Gemeinschaftsunterkünfte zu vermeiden und Flüchtlingen von Anfang an ein Leben in Wohnungen zu ermöglichen, muss darum absolute Priorität in einer zukunftsfähigen Berliner Aufnahme-strategie haben. Im folgenden zeigen wir auf, wie es auch bei schwierigen Rahmenbedin-gungen gelingen kann, dieses Primat umzusetzen und genügend Wohnraum für Flüchtlinge zu erschließen: nämlich durch eine konsequente Neuausrichtung der wohnungsmarktpoliti-schen Instrumente und durch koordinierte Anstrengungen von Senat, Bezirken, öffentlicher Wohnungswirtschaft und Zivilgesellschaft.

Die verheerenden Folgen der Konzeptionslosigkeit in der Senatspolitik zeigen sich derzeit vor allem im Chaos in der Aufnahme- und Unterbringungspolitik. Einige Meldungen der letz-ten Monate:

- In den letzten drei Jahren ist der Anteil der in Wohnungen lebenden Flüchtlinge von ca. 85 Prozent auf 40 Prozent gesunken.
- Ende September verweigerte die Zentrale Aufnahmestelle für Asylbewerber mehrere Tage lang die Aufnahme von Flüchtlingen, die vor der Tür standen, obwohl sie dazu rechtlich verpflichtet ist.
- Der Senat wird 2015 rund 2000 Flüchtlinge in Containern unterbringen.

Vor allem zwei Entwicklungen haben zu dieser Situation geführt:

1. Flüchtlinge sind von der Verdrängung am Wohnungsmarkt besonders betroffen. Die Erhal-tung bzw. Bereitstellung preiswerten Wohnraums wurde in den letzten drei Jahren vernach-lässigt. Der Senat hat weder vorhandene Instrumente wie zum Beispiel das „geschützte Marktsegment“ ausgebaut, noch neue Instrumente entwickelt. Diese Versäumnisse treffen alle schwachen Gruppen auf dem Wohnungsmarkt, nicht nur die Flüchtlinge.

2. Das bürokratische Aufnahmesystem in Deutschland verhindert eine zügige Unterbringung in Wohnungen. Alle Asylsuchenden müssen zunächst in landeseigenen Erstaufnahmeein-richtungen untergebracht werden. Selbst wenn bei Freundinnen und Freunden oder Angehö-rigen freier Wohnraum zur Verfügung steht, dürfen Flüchtlinge in der Regel dort nicht einzie-hen. Statt die Handlungsfähigkeit der Flüchtlinge zu stärken, produziert dieses entmündigen-de System einen zusätzlichen Unterbringungsbedarf.

Trotz dieser nicht einfachen Rahmenbedingungen sind die Möglichkeiten auf dem Woh-nungsmarkt auch bei steigenden Flüchtlingszahlen längst nicht ausgereizt. Aber die Er-schließung von Wohnraum für Flüchtlinge ist kein Selbstläufer. Sie bedarf koordinierter Maß-nahmen von Senatsverwaltungen, Bezirken und der Wohnungswirtschaft sowie einer Mobili-sierung der Stadtgesellschaft. Das blieb bisher aus. Stattdessen hat man sich auf die Ein-richtung einer „Task-Force“ bei einer nachgeordneten Behörde beschränkt, die weder Zugriff auf die städtischen Immobilien noch eine ressortübergreifende Legitimation hat und sich da-her von Notlösung zu Notlösung hangelt.

Trotz gegenteiliger Behauptungen vom Senat: In den letzten Jahren gab es viele Leerstände, die – zumindest temporär – als Flüchtlingsunterkünfte hätten genutzt werden können, hätte der Senat die Angebote nicht ausgeschlagen. Aus den Bezirken wurden der zuständigen Senatsverwaltung Immobilien benannt, die zu kleinen Unterkünften hätten umgebaut werden können. In der Regel scheiterten die Vorhaben daran, dass die zuständige Senatsverwaltung keine Investitionsmittel gewährte, um die Häuser entsprechend herzurichten. Dort reibt man sich nun die Augen, dass plötzlich 43 Millionen Euro für den Ankauf von Containern zur Verfügung stehen. So zeigte sich Lichtenbergs Bezirksbürgermeister Andreas Geisel (SPD) nach der Ankündigung, in seinem Bezirk ein Containerdorf einzurichten, verwundert, denn es gibt Alternativen. Geisel: „Wir haben zwei, drei Vorschläge in petto, kleinere Größenordnungen und nicht so isoliert am Stadtrand.“ (lt. taz 24.Oktober 2014).

Wie viele solcher Chancen wurden vertan? Bis heute hat der Senat kein Konzept vorgelegt, wie er mittelfristig die Aufnahme von Flüchtlingen so gestalten will, dass flexibel auf wechselnde Flüchtlingszahlen reagiert werden kann. Seine einzige Antwort sind Notunterkünfte, Zelte, Containersiedlungen.

Gerade an den Containersiedlungen zeigen sich die verheerenden Folgen dieser Konzeptionslosigkeit. Hier werden keine kurzfristigen Notunterkünfte geschaffen, denn dann müssten sie im Sommer 2015 wieder geschlossen werden (so lange würde es nach Auskunft des Sozialsenators längstens dauern, bis vorhandene städtische Immobilien als Unterkunft „ertüchtigt“ sind). Die Container sollen aber die nächsten zehn Jahre in Betrieb sein. Hier manifestiert sich die neue Unternehmungsstrategie des Senats: Wegschieben der Flüchtlinge in neue Ghettos am Rande der Stadt.

Vor dem Hintergrund des Nichtstuns der rot-schwarzen Koalition eine Alternative zu entwerfen, ist nicht leicht, da die Fehler der letzten drei Jahre heute ihre verheerende Wirkung zeigen. Wer es 2012 versäumt hat, Wohnraum zu entwickeln und ein vernünftiges Aufnahme-konzept zu erstellen, darf sich eben 2014 nicht wundern, wenn er Probleme hat, Menschen unterzubringen!

Mit den Initiativen, die wir im Folgenden vorschlagen, werden einerseits kurzfristige Übergangslösungen aufgezeigt. Sie sollen zu einem Aufnahmekonzept gebündelt werden und so mittelfristig eine vernünftige, an Menschenwürde orientierte und auf schnelle Integration ausgerichtete Aufnahme sicherstellen.

Eine wirksame Aufnahme- und Unterbringungskonzeption arbeitet auf vier Großbaustellen:

1. Erschließung von Wohnraum für Flüchtlinge
2. Durchsetzung von Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte
3. Dezentralisierung der Erstaufnahmeeinrichtungen
4. Aufbau von Koordination und Steuerung, die sämtliche Akteure einschließt

1. Wohnraum für Flüchtlinge sichern und entwickeln

Die Bereitstellung von Wohnraum für bedürftige soziale Gruppen insgesamt (darunter Asylsuchende) ist Teil der Daseinsvorsorge und muss verpflichtend in den Leistungskatalog der städtischen Wohnungsunternehmen übernommen werden. Dazu sind unter anderem folgende koordinierte Maßnahmen notwendig:

Das Thema „Wohnen für Flüchtlinge“ in die aktuellen wohnungspolitischen Initiativen von SenStadtUm aufnehmen.

Das umfasst unter anderem:

- Im Wohnraumförderfonds des Landes stehen jährlich 64 Millionen Euro für soziale Wohnungsprojekte zur Verfügung. Um- und Neubau zu/von Flüchtlingswohnungen soll hier aufgenommen werden, um insbesondere gemeinnützige Träger und Wohlfahrtsverbände zu aktivieren.
- Gemäß der neuen Liegenschaftsstrategie des Landes sollen nicht mehr nur der Preis, sondern auch das Bebauungs- und Nutzungskonzept darüber entscheiden, an wen ein Grundstück verkauft wird. Bisher sind Baugruppen und Genossenschaften als vorrangig benannt. Gemeinnützige Wohnungsprojekte für Flüchtlinge sollen in das sogenannte Konzeptverfahren explizit aufgenommen werden. Dabei soll ein Schwerpunkt auf die Entwicklung neuer Wohnmodelle gelegt werden, in der unterschiedliche Gruppen zusammenleben. Beispielhaft ist hier das „Grandhotel Cosmopolis“ in Augsburg. Dort wird ein Gebäude der Diakonie ausgebaut zu einem Zentrum mit Wohnungen, Gemeinschaftsunterkunft für Asylsuchende, Ateliers und offenen Werkräumen sowie einem Hostelbetrieb mit gastronomischen und kulturellen Angeboten (s. <http://grandhotel-cosmopolis.org/de/hotel/hotel-mit-asyl/>).

Wohnraum für besonders bedürftige Gruppen bei den städtischen Gesellschaften sichern

- 2011 wurde die Vereinbarung „Wohnen für Flüchtlinge“ abgeschlossen. Die beteiligten sechs städtischen Wohnungsunternehmen verpflichteten sich, 275 Wohnungen für Flüchtlinge zur Verfügung zu stellen. Es müssen ernsthafte Spitzengespräche über die Erweiterung des Angebots geführt werden. Bisher nicht beteiligte gemeinnützige, genossenschaftliche und kirchliche Wohnungsunternehmen müssen einbezogen werden.
- Mit dem „geschützten Marktsegment“ verfügt Berlin über ein gutes Instrument, um Wohnraum für sozial besonders benachteiligte Gruppen zu erhalten. Mit den Wohnungsunternehmen sind Verhandlungen zur Ausweitung des geschützten Marktsegments zu führen. Wohnungsunternehmen wie berlinovo, die bisher keine Angebote für Wohnungen im geschützten Marktsegment gemacht haben, sind einzubeziehen.
- Im jährlich zwischen Wohnungswirtschaft und Senat festzulegenden Unternehmensleitbild ist eine Zielvereinbarung aufzunehmen, nach der ein Kontingent von Wohnungen mit einfachem Standard für bedürftige soziale Gruppen bereitgestellt wird. Als finanziellen Ausgleich erhalten die Unternehmen eine Verstärkung ihres Eigenkapitals. (Bei einem Kontingent von fünf Prozent wären das ca. 15.000 Wohnungen insgesamt,

bei der aktuellen Fluktuationsrate von fünf bis sieben Prozent immerhin noch 750 bis 1.000 jährlich.)

Belegungsrechte reaktivieren

Für Zehntausende von Sozialwohnungen sind Belegungsrechte ausgesetzt und damit aufgegeben worden. Diese sollen Schritt für Schritt wieder aktiviert werden. Der Zugang zu Sozialwohnungen für Asylsuchende und Geduldete im Wohnungsbindungsgesetz muss sichergestellt werden. Bezirke müssen so ausgestattet werden, dass sie das Belegungsmanagement effektiv durchführen können. Dabei sollen sie mit den Beratungsstellen der Flüchtlinge eng zusammenarbeiten.

Zwischennutzungskonzepte für leer stehende Wohnungen und Gebäude entwickeln

Trotz der hohen Nachfrage nach Wohnraum gibt es viele, teilweise große Leerstände. Von den rund 142.000 Wohnungen, die mit öffentlicher Förderung entstanden sind, waren 2013 mehrere tausend nicht vermietet. Das geht aus der Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auf eine Anfrage der Abgeordneten der Linksfraktion Katrin Lompscher hervor. In Spandau standen 10 Prozent aller Sozialwohnungen leer. Für solche Leerstände im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Bestand müssen Zwischennutzungsmodelle entwickelt werden. Hierfür wäre eine Arbeitsgruppe beim Lageso mit Liegenschaftsfonds, BIM und ggf. Beteiligungsunternehmen sinnvoll.

Gemeinnützige Träger unterstützen

Wünschenswert ist, dass auch freie Träger der Wohlfahrtspflege Wohnungen oder wohnungsähnliche Unterkünfte für Flüchtlinge entwickeln. Dass sie bei entsprechenden Rahmenbedingungen dazu bereit sind, zeigen etwa die Aktivitäten der Aachener Siedlungsgesellschaft in Neukölln, durch die die Wohnungssituation der Zuwandererinnen und Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien 2010 deutlich verbessert wurde. Neben den unter 1. und 2. genannten Maßnahmen zur Wohnraumförderung sind weitere spezielle Förderprogramme zu prüfen.

Flüchtlinge auf dem Wohnungsmarkt stärken

Aufenthaltsrechtliche und leistungsrechtliche Einschränkungen sowie Vorurteile der Vermieterinnen und Vermieter erschweren den Zugang zum Wohnungsmarkt. Flüchtlinge brauchen eine gezielte Unterstützung und Begleitung. Neben dem Ausbau spezifischer Beratungsstellen sollen Asylsuchende auch besser in die in Berlin vorhandenen Unterstützungssysteme für von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen einbezogen werden.

Hindernisse, die einer Anmietung von Wohnungen durch Flüchtlinge entgegenstehen, sind abzubauen. Das heißt unter anderem:

- Ausstellung von verbindlichen und unmissverständlichen Mietübernahmebescheinigungen zur Vorlage bei Vermieterinnen und Vermietern durch das Landesamt für Gesundheit und Soziales (Lageso), bei Gruppen mit hohen Anerkennungsquoten (z.B. Syrerinnen und Syrer: Anerkennungsquote 95 Prozent) sofort nach der Einreise
- Erteilung von Wohnungsberechtigungsscheinen an asylsuchende und geduldete Flüchtlinge (wie z.B. in Potsdam)

- Prüfung, welche bürokratischen Hürden bei der Leistungsgewährung im Lageso und in den bezirklichen Sozialämtern den Bezug von privaten Wohnungen behindern. Diese sind abzubauen und kurzfristig durch geeignete, fördernde Maßnahmen zu ersetzen.
- Anpassung der sozialhilferechtlichen Mietobergrenzen an die Realitäten auf dem Berliner Wohnungsmarkt für Asylsuchende genauso wie für andere Leistungsberechtigte

Belegungsmanagement effektivieren und mit Beratungsangeboten verzahnen

Eine schnelle Belegung von freiem Wohnraum ist nur über ein effektives Belegungsmanagement zu gewährleisten. Notwendig ist darüber hinaus eine enge Kooperation mit Beratungsstellen, um wohnungssuchende Flüchtlinge zu informieren und beim Umzug zu unterstützen. Bei der Umsetzung der unter Punkt 2. genannten Maßnahmen zum Aufbau von Kontingenten von Wohnraum für besonders bedürftige Gruppen sollte das Belegungsmanagement durch einen Kooperationsvertrag an freie Träger vergeben werden. So ist sichergestellt, dass Beratung und Vermittlung effektiv verzahnt werden. Auch kann eine Begleitung der Flüchtlinge nach dem Einzug besser gesichert werden. Solch eine Begleitung ist von der Wohnungswirtschaft vielfach gefordert worden und wird dort die Bereitschaft erhöhen, mehr Wohnungen für Flüchtlinge zur Verfügung zu stellen.

Für das Belegungsmanagement des gebunden Bestandes im sozialen Wohnungsbau sind die Bezirke zuständig. Sie sind beim Zurückholen der Belegungsrechte entsprechend auszustatten. Empfehlenswert ist auch hier eine Vergabe des Belegungsmanagements an freie Träger (Beispiel Pankow), was eine enge Kooperation mit den Wohnungs- und Flüchtlingsberatungsstellen erleichtert.

2. Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte durchsetzen

Gemeinschaftsunterkünfte (GU) sind die ultima ratio. Die aktuelle Situation darf nicht dazu genutzt werden, Gemeinschaftsunterkünfte wieder zum Regelfall werden zu lassen. Ein Ankauf und Aufbau von großen Containeranlagen ist zu stoppen, da damit mittelfristig Fakten geschaffen werden, die den Blick auf Alternativen blockieren. Für Gemeinschaftsunterkünfte müssen qualitative und quantitative Mindeststandards rechtsverbindlich und überprüfbar festgelegt werden. Die schleichende Unterschreitung von Mindeststandards durch die vom Senat neu geschaffene Kategorie der „Notunterkunft“ ist zu stoppen.

Dafür soll eine Arbeitsgruppe „Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte“ eingerichtet werden, an der neben den Senatsverwaltungen die Bezirke, Wohlfahrtsverbände, Flüchtlingsinitiativen, der Landesbeirat für Integration und Migration sowie andere fachkundige Personen teilnehmen.

Diese zu erarbeitenden Mindeststandards sollen unter anderem berücksichtigen:

Lagerähnliche Strukturen verhindern

Die Erschließung von Immobilien für GUs wird als Ziel in die neue Liegenschaftsstrategie mit aufgenommen (s.o.). Die Unterbringung in Containern ist abzulehnen. Auch die vom Bund

angebotene Nutzung von Bundesimmobilien muss bestimmte Anforderungen erfüllen: eine gute Anbindung an den ÖPNV, eine stadträumliche Lage in Wohngebieten (und nicht in Industriegebieten) mit entsprechender sozialer Infrastruktur, die Unterbringung in normalen Wohngebäuden und genügend Außengrünfläche. Die Bewohnerzahl sollte 80 Personen nicht überschreiten. Eine Ausnahme sehen wir in der GU Marienfelde, die sowohl von der baulichen Anlage wie auch von der Gesamtsituation im sozialen Umfeld für größere Kontingente geeignet ist.

Vergabetransparenz schaffen

Die aktuelle Diskussion um die persönlichen Beziehungen zwischen dem Lageso-Präsidenten und einem Betreiber zeigen die Notwendigkeit eines transparenten Vergabeverfahrens. Es soll ein Vergabebeirat eingerichtet werden, der unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen über die Vertragsvergabe entscheidet.

Betreiberverträge neu fassen

Bei dem Betrieb von Einrichtungen haben gemeinnützige Betreiber Vorrang vor privaten. Die Verträge sind in Kooperation mit den Flüchtlings- und Wohlfahrtsorganisationen grundsätzlich zu überarbeiten. Neben dem Personalschlüssel ist vor allem die interkulturelle Kompetenz des Personals nachzuweisen. Das Personal ist in Kooperation mit Trägern der Flüchtlingsarbeit regelmäßig fortzubilden, z.B. im Umgang mit den besonders schutzbedürftigen Gruppen nach der EU-Richtlinie.

Besonderen Schutz von Familien und Schutzbedürftigen nach EU-Richtlinie 2003/9/EG sicherstellen

Kinder, Familien und besonders schutzbedürftige Gruppen wie traumatisierte Flüchtlinge oder Behinderte leiden in den GUs besonders. Darum sollten sie diese sehr schnell verlassen können. Die GUs müssen auf die besonderen Bedarfslagen dieser Gruppe angemessen eingehen. Familien müssen auch in den Unterkünften als Familien leben können, Kinder müssen Betreuungsangebote vorfinden (s. Handlungsfeld Kinder und Jugendliche). Wir unterstützen die Forderung von UNICEF, für Unterkünfte nach § 44 AsylVfG, in denen Flüchtlingsfamilien leben, ähnlich wie bei Jugendeinrichtungen (§45 SGB VIII) eine Betriebserlaubnis einzuführen.

Einbindung in Beratungsstrukturen fördern

Eine Beratung für das Asylverfahren ist für Flüchtlinge ebenso entscheidend wie Sozial- und Bildungsberatung. Der Zugang für Beratungsstellen und Nichtregierungsorganisationen zu den GUs ist sicherzustellen. Das Engagement von Anwohnerinitiativen und NGOs in den GUs ist zu fördern. Deren Zugang ist vertraglich festzuschreiben, Kritik an Heimbetreibern darf nicht zum Ausschluss führen. Öffentliche Stellen sollen in GUs regelmäßig Sprechstunden anbieten. Ein gutes Beispiel bietet Hamburg, wo das Jugendamt in den Gemeinschaftsunterkünften mit einem eigenen Büro präsent ist, um für alle Interessierten einen niedrigschwelligeren Kontakt zu ermöglichen.

Heimbeiräte einrichten bzw. ermöglichen

Die Arbeit in jeder GU soll von einem Heimbeirat begleitet werden, dafür sind die rechtlichen und praktischen Voraussetzungen zu schaffen. Der Heimbeirat setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Bewohnerschaft, von Nachbarschaftsinitiativen und Beratungsstellen sowie von Land, Bezirk und Betreibern. Funktionen des Heimbeirats sind unter anderem:

- Aktivierung und Partizipation der Bewohnerinnen und Bewohner
- Sicherung von Transparenz, frühzeitige Erkennung von Konfliktlagen und Fehlentwicklungen in der GU
- niedrigschwellige Beschwerdestelle
- Mobilisierung bzw. Koordination von Nachbarschaftshilfe und Unterstützung durch NGOs
- Konfliktmediation im Umfeld

Kontrolle durch Einführung eines Heim-TÜVs verbessern

Die Kontrolldichte durch die zuständige Senatsverwaltung ist zu stärken und dafür ausreichend Personal bereitzustellen.

Es soll desweiteren ein standardisiertes Prüfverfahren eingeführt werden, bei dem unter Beteiligung aller relevanten Akteure Flüchtlingsunterkünfte regelmäßig und anlasslos besucht werden. Dabei werden mittels spezieller Fragebögen von Betreibern, Personal, Bewohnerinnen und Bewohnern sowie weiteren Beteiligten Daten in Bezug auf die Unterbringungsbedingungen erhoben. Die Auswertung dieser Daten soll veröffentlicht werden und als Grundlage für Verbesserungen seitens der Betreiber und der staatlichen Auftraggeber dienen. Vorbild ist der „Heim-TÜV“ in Sachsen, der 2010 vom Ausländerbeauftragten des Landes Sachsen entwickelt wurde und wird seitdem erfolgreich angewandt wird. Die Fraktion DIE LINKE hat bereits einen Antrag zur Einführung eines „Heim-TÜVs“ eingebracht (Drucksache 17/1405).

3. Erstaufnahmeeinrichtungen dezentralisieren

Asylsuchende sind gesetzlich gezwungen, bis zu drei Monate nach Ankunft in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu verbringen – selbst wenn sie Verwandte haben, bei denen sie wohnen könnten. In Berlin hat das verbissene Festhalten an der Erstaufnahmeeinrichtung in der Motardstraße verhindert, dass frühzeitig dezentrale, flexible Alternativen entwickelt wurden. Das rächt sich heute angesichts der steigenden Asylbewerberzahlen. Wie die aktuelle Diskussion um den Aufbau von großen Container-Dörfern am Stadtrand zeigt, hält der Senat am Prinzip der Zentralisierung fest, obwohl sich dessen Untauglichkeit täglich beweist.

Bis heute hat der Senat kein Konzept vorgelegt, wie er mittelfristig die Erstaufnahme so gestalten will, dass flexibel auf wechselnde Flüchtlingszahlen reagiert werden kann. Seine einzige Antwort sind Notunterkünfte, Zelte, Containersiedlungen.

Alle Maßnahmen zur Einrichtung von Notunterkünften sind nur akzeptabel, wenn sie sich an Mindeststandards halten und verbunden sind mit einer mittelfristigen dezentralen Erstaufnahmestrategie. Die Erstaufnahme zu dezentralisieren, schafft Möglichkeiten, neue Unterkünfte zu erschließen.

4. Koordiniertes Vorgehen bei der Unterbringung ermöglichen

Wohnungspolitik ist vielschichtig und hat viele Akteure. Notwendig ist ein koordiniertes Vorgehen der Beteiligten aus Senatsverwaltung, Bezirken, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtsorganisationen sowie anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen, damit die Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden.

1. Sofortige Vorlage eines AdHoc-Aktionsplanes durch den Senat. Dieser Plan muss Antworten geben auf folgende Fragen: Welche Landes- und Bundesimmobilien stehen zur Verfügung? Welche Maßnahmen werden ergriffen, um schnellstmöglich eine ausreichende Anzahl von Unterbringungsplätzen in Erstaufnahmeeinrichtungen zu schaffen? Wie werden Privateigentümer aktiviert, um Wohnraum für Flüchtlinge bereitzustellen? Wie wird sichergestellt, dass ausreichend Plätze für die Beschulung und die Betreuung von Kindern zur Verfügung stehen?

2. Einrichtung einer ressortübergreifenden Steuerungsrunde unter Beteiligung von Bezirken und Nichtregierungsorganisation, die ein Aufnahme- und Unterkunfts-konzept mittlerer Reichweite erarbeitet und die in den kommenden Jahren dessen Umsetzung bzw. Weiterentwicklung begleitet.

3. Es ist ein Skandal, dass in Berlin jedes Huhn und jedes Ei gezählt wird, aber eine aussagekräftige Übersicht über die Situation am Wohnungsmarkt fehlt. In einem „Wohnraumversorgungsbericht“ soll der Senat regelmäßig über die Entwicklung der Leerstände in städtischen Wohnungsgesellschaften, die Entwicklung bei den städtischen Liegenschaften und Immobilien sowie die Versorgung besonders gefährdeter Gruppen Bericht erstatten.

4. Zur Mobilisierung der Stadtgesellschaft ist es wichtig, die derzeit von den politisch Verantwortlichen betriebene Krisenrhetorik aufzugeben und stattdessen ein positives Leitbild zu entwickeln und zu kommunizieren. Ein Flüchtlingsgipfel unter der Leitung des Regierenden Bürgermeisters, wie er in anderen Städten und Ländern bereits stattgefunden hat, wäre ein wichtiger Schritt.

5. In Berlin sind die Zuständigkeiten auf Senatsebene nach wie vor zersplittert. Die Senatsverwaltung für Inneres ist für aufenthaltsrechtliche Fragen und die Steuerung der Ausländerbehörde zuständig, SenGesSoz für Unterbringung und leistungsrechtliche Fragen, SenIntAF für Fragen der Integration. Wir setzen uns dafür ein, die Zuständigkeiten für Aufenthaltsrecht/Asylverfahrensrecht/Ausländerbehörde, für das Asylbewerberleistungsgesetz und für die Aufnahme in der für Integration zuständigen Senatsverwaltung zu bündeln (wie in Rheinland-Pfalz).

5. Einsatz für bessere bundespolitische Rahmenbedingungen

Die Aufnahme von Flüchtlingen unterliegt vielfältigen bürokratischen Schikanen. Dazu gehören die verpflichtende Wohnsitznahme in bestimmten Bundesländern, die Verpflichtung, in Sammelunterkünften zu wohnen sowie die Residenzpflicht. Dieses durch die Bundesgesetzgebung erzwungene System der Zwangsverteilung verhindert, dass Flüchtlinge ihre familiären und privaten Kontakte nutzen und z.B. bei Verwandten oder Bekannten wohnen können (kostenlos oder gegen geringe Kosten). Dies würde auch deren Ankommen und ihre Integration in die Gesellschaft erheblich erleichtern.

Wir setzen uns für die Streichung solcher flüchtlingsfeindlicher Gesetze ein. Auch bei den Verteilungsregeln und der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einem bestimmten Bundesland sind Änderungen erforderlich, um im Einzelfall angemessene Lösungen zu ermöglichen. Bei der Verteilung sollten Kontakte zu Verwandten (auch außerhalb der Kernfamilie) und engen Bekannten berücksichtigt werden, insbesondere, wenn dort Unterkunftsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Um Verwandte nicht zu überlasten, sollten auch hier Mindeststandards formuliert werden. Flüchtlingen sollte zudem ermöglicht werden, bundesweit eine Wohnung anmieten zu können.

Die Aufgabe oder Aufweichung des bisherigen Systems der Zwangsverteilung nach dem „Königsteiner Schlüssel“ macht unter Umständen finanzielle Ausgleichsmechanismen erforderlich, um regionalen Ungleichgewichten entgegenzuwirken.

Handlungsfeld 2: Kinder und Jugendliche

„Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.“ Dieser in § 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes verankerte Grundsatz muss auch uneingeschränkt für Flüchtlingskinder gelten, unabhängig davon ob sie sich in Begleitung der Eltern, anderer Personen oder ob sie unbegleitet in unser Land eingereist sind. In Berlin ist dieses Recht gegenwärtig nicht uneingeschränkt gewährleistet.

Die soziale Benachteiligung von Flüchtlingen in Deutschland wirkt sich besonders stark auf Kinder aus. Die Unterbringung in Sammelunterkünften isoliert und behindert Integration und Teilhabe am Leben der Gleichaltrigen, ob beim Zugang zur Kita, zur Schule, zu Freizeitangeboten sowie bei der gesundheitlichen Versorgung. Die Angst vor einer ungewissen Zukunft belastet diese Kinder und ihre Familien und verstärkt die oftmals durch Vertreibung und Flucht erlittenen Traumata. Eine unzureichende Willkommenskultur und das Erleben von Hass und Gewalt vor der Haustür der Unterkünfte gehen an den Kindern nicht spurlos vorbei.

In den letzten Jahren hat sich die schwierige Lebenssituation der jungen Flüchtlinge nicht verbessert. Im Gegenteil: Trotz vielfältiger Anstrengungen wird ihr Rechtsanspruch auf Kita- und Schulbesuch und Teilhabe oftmals nur unzureichend und mit inakzeptabler zeitlicher Verzögerung erfüllt. Ihr Anspruch auf individuelle Förderung entsprechend ihrer besonderen

Lebenssituation wird vielfach nicht anerkannt und bleibt in der Folge unerfüllt. Dies nicht selten mit schweren Folgen für die Zukunft dieser Kinder, von denen die meisten auf Dauer in Deutschland eine neue Heimat finden wollen und werden.

Die wesentlichen Ursachen dafür sind:

Nach wie vor werden die Prinzipien des Kinder- und Jugendhilferechts dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Asylverfahrensgesetz untergeordnet. Die deutsche Ausländergesetzgebung schränkt die Kinderrechte ein und verletzt damit auch die Vereinbarungen der UN-Kinderrechtskonvention, der die Bundesrepublik Deutschland seit 2010 uneingeschränkt zugestimmt hat.

Die Einrichtung großer Sammelunterkünfte stellt die Kitas und Schulen sowie die soziokulturelle Infrastruktur vor besondere Herausforderungen. Die materiell-sächliche, personelle sowie die organisatorische Unterstützung durch den Senat ist nicht ausreichend. Es fehlt an notwendiger Koordination und Kooperation zwischen den für die Aufnahme und Unterbringung zuständigen Behörden einerseits und den für Bildung und Erziehung zuständigen andererseits. Die notwendige Ausstattung der Kitas, Schulen, Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen sowie anderen Einrichtungen des Gemeinwesens vor Ort erfolgt schleppend, unzureichend oder gar nicht. Ehrenamtliches Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in den Nachbarschaften der Unterkünfte wird nicht selten behindert statt unterstützt.

Im Folgenden soll umrissen werden, was in Berlin passieren muss, um den Bildungsanspruch von Flüchtlingskindern durchzusetzen:

1. Frühkindliche Förderung

Die Förderung der Kinder im Vorschulalter ist unzureichend. Mitte des Jahres 2013 lebten 861 Flüchtlingskinder unter sechs Jahren in Sammelunterkünften. Nur 50 Kinder wurden in einer Kita oder bei einer Tagesmutter betreut. Zwar werden in den Sammelunterkünften oftmals zeitlich begrenzte Betreuungsangebote unterbreitet, ein gezieltes integratives Bildungsangebot stellt dies jedoch nicht dar.

Warum gehen so wenig Flüchtlingskinder in eine Kita, obwohl sie einen Rechtsanspruch darauf haben?

- Wer nach Deutschland kommt ist mit den Möglichkeiten und Rechten des Kitabezugs nur selten vertraut und findet sich im Antragsverfahren für einen Kitaplatz nicht zurecht.
- Eine Berliner Besonderheit ist die knifflige Verteilung der behördlichen Zuständigkeiten. Flüchtlinge werden, wenn es um eine Kita-Anmeldung geht, nicht nach dem Ort der Meldeadresse sondern nach dem Geburtsdatum einem der bezirklichen Jugendämter zugeordnet. In diesem komplizierten System der formalen Zuständigkeiten können Eltern und Kinder auch aufgrund der räumlichen Entfernungen und sprachlichen Probleme verlorengelassen werden.
- Berlin hat in vielen Stadtteilen einen Mangel an Kitaplätzen.

Um zu einer Verbesserung der Situation zu kommen, ist unter anderem notwendig:

Mehr und bessere Information und Beratung der Flüchtlingsfamilien

Bildungsberatung muss ein elementarer und verpflichtender Bestandteil des vertraglichen Aufgabenkatalogs der Sozialbetreuerinnen und Sozialbetreuer der Berliner Sammelunterkünfte sein, ebenso eine verpflichtende Fort- und Weiterbildung des Personals in den Sammelunterkünften. Zu überprüfen ist, ob dies mit dem geltenden Personalschlüssel (i.d.R. 1:100) zu erreichen ist. Gegebenenfalls ist der Schlüssel anzupassen.

Eltern müssen informiert und beraten werden, auch mehrsprachig. Zu prüfen ist die Übernahme des Hamburger Modells, wonach Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamts vor Ort regelmäßig Beratungssprechstunden in den Sammelunterkünften anbieten. Das muss die Information und Beratung über Beschwerdemöglichkeiten und über finanzielle Hilfen für Familien mit geringem Einkommen, wie das Bildungs- und Teilhabepaket, einschließen.

Entscheiden sich Eltern für den Kitabesuch ihres Kindes muss Hilfestellung beim Antragsverfahren gesichert werden. Nach Erfahrung von Dolmetscherinnen und Dolmetschern braucht es zirka 90 Minuten für das Ausfüllen des deutschsprachigen Fragebogens für die Anmeldung eines Kitaplatzes. In den zuständigen Ämtern der Bezirke muss dafür qualifiziertes und mehrsprachig ausgebildetes Personal zur Verfügung stehen.

Mehr Unterstützung für die bezirklichen Jugendämter und die Kitas

Die Kitas im Umfeld der Einrichtungen sind besonders gefordert, ausreichend Kitapläätze zur Verfügung zu stellen. Der Senat soll gemeinsam mit den Trägern und den Bezirken sicherstellen, dass im Rahmen der Kita-Ausbauprogramme von Bund und Land Berlin vorrangig Plätze im Umfeld der Sammelunterkünfte geschaffen und vorgehalten werden. Diese Plätze sind so auszustatten, dass sie den besonderen Erfordernissen der Kinder aus Flüchtlingsfamilien Rechnung tragen – z.B. im Hinblick auf individuelle Sprachförderung und die gesundheitlich/therapeutische Versorgung von Kindern mit Traumata. Der Personalschlüssel ist entsprechend anzupassen. Es ist zu prüfen, gegebenenfalls eine Zusatzvereinbarung zur Rahmenvereinbarung Kita (RV-Tag) abzuschließen.

Die Zusammenarbeit der bezirklichen Jugendämter bei der Information, Beratung, Antragstellung und bei der Unterstützung der Suche nach einem geeigneten Kitaplatz muss auch durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen gesichert werden. Die Änderung der Ausführungsvorschriften über die Zuständigkeit der Jugendämter auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendhilfe dahingehend, dass die Jugendämter der Meldeadresse nunmehr eine „herausgehobene Verpflichtung zur Amtshilfe“ haben, muss mit zusätzlichen Ressourcen insbesondere durch qualifizierte Fachkräfte begleitet werden. Kein Elternteil darf wegen Fragen der Zuständigkeit oder weil die sprachliche Verständigung nicht funktioniert, weggeschickt werden.

Das Regelangebot der Bezirke für niedrighschwellige Bildungs- und Erziehungsberatung muss auf den besonderen Bedarf von Flüchtlingsfamilien ausgerichtet werden – auch durch eine entsprechende personelle Verstärkung durch qualifizierte Fachkräfte. Die Familienzen-

tren sind insbesondere einzubeziehen und entsprechend auszustatten. Stadtteilmütter, Integrations- und Elternlotsen sollen in die soziale Arbeit mit den Flüchtlingsfamilien, insbesondere in den Sammelunterkünften einbezogen werden. Dafür müssen sie aber in ihrem Bestand auf Dauer finanziell gesichert, ausgestattet und ausgebildet sein.

2. Bereich Schule

Alle Kinder und Jugendlichen haben in Berlin ein Recht auf schulische Bildung, unabhängig von Herkunftsland, Geschlecht, Sprache, religiöser Überzeugung, Behinderung, sexueller Orientierung und aufenthaltsrechtlicher Situation. In Berlin wohnende Kinder mit Aufenthaltstitel, im Asylverfahren oder mit Duldung fallen, wie alle in Berlin wohnenden Kinder, unter die Schulpflicht. Das bedeutet nicht nur, dass ihre Eltern sie in der Schule anmelden müssen, sondern vor allem, dass das Land Berlin Schulplätze für sie zur Verfügung stellen muss. Das belegen inzwischen auch eindeutige Gerichtsentscheidungen, ausdrücklich auch für Kinder von Flüchtlingen.

Bildungspolitischer Ansatz bisher

Mit dem 2012 vorgelegten „Leitfaden zur schulischen Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen“ (im folgenden: „Leitfaden“) hat die Senatsverwaltung den Versuch unternommen, das Bildungsangebot für neu ankommende Kinder und Jugendliche transparent zu machen und Vorgaben für die Senatsverwaltung, die Bezirke und die Schulen entwickelt, mit denen der Grundsatz „Regelbeschulung von Anfang an“ umgesetzt werden soll. Kinder und Jugendliche, die die deutsche Sprache nicht beherrschen, werden zunächst in temporären „Lerngruppen für Neuzugänge ohne Deutschkenntnisse“, inzwischen als „Willkommensklassen“ bezeichnet, aufgenommen, die an Grundschulen, Integrierten Sekundarschulen und Gymnasien eingerichtet werden.

Zur aktuellen Situation

„Vor Ort“ stellt sich die schulische Situation der Flüchtlingskinder unterschiedlich dar. Den verschiedenen Akteuren in und im Umfeld der Erstaufnahmeeinrichtungen und Flüchtlingsunterkünften sind der „Leitfaden“ und nachfolgende Informationen der Senatsbildungsverwaltung mitunter unzureichend bekannt. An vielen Flüchtlingsunterkünften wird der „Leitfaden“ mehr oder weniger ignoriert. Dann werden Kinder auf eine Warteliste gesetzt, statt sie zu beschulen oder die „Lerngruppen für Neuzugänge ohne Deutschkenntnisse“ werden als gesonderte Klassen außerhalb des regulären Schulbetriebs geführt.

Angesichts der aktuellen Situation einer erheblich wachsenden Zahl von Flüchtlingen, in der mehr und größere Sammelunterkünfte bis hin zu Containerdörfern eingerichtet werden bzw. eingerichtet werden sollen, ist zu befürchten, dass der bisherige Grundsatz, Flüchtlingskinder schnell in das Regelschulsystem aufzunehmen, ausgehöhlt und aufgegeben wird. Mit einer Beschulung in den Unterkünften würde Segregation zur Regel werden.

Handlungsbedarf

Der „Leitfaden“ von 2012 sollte von der Senatsbildungsverwaltung in Abstimmung mit den Bezirken und dem Lageso im Hinblick auf die aktuelle Situation überarbeitet und offensiv

bekannt gemacht werden. Dabei sind die nachfolgend veröffentlichten Informationsschreiben zu integrieren. Der Leitfaden muss an die realen Flüchtlingszahlen angepasst und der daraus erwachsende Mehrbedarf an Räumen, Fachpersonal und finanziellen Mittel berücksichtigt werden.

Der Grundsatz „Regelbeschulung von Anfang an“ ist so umzusetzen, dass die „Willkommensklassen“ im Bedarfsfall an allen Schulstandorten eingerichtet werden. Die Kinder und Jugendlichen, die keine Deutschkenntnisse haben, sollen dort grundlegende sprachliche Kenntnisse erwerben und hier soll auch ihr individueller Förderbedarf ermittelt werden. Zielstellung muss sein, dass sie so schnell wie möglich, spätestens nach drei Monaten am Regelunterricht teilnehmen können. Die „Willkommensklassen“ sind in das Schulleben der jeweiligen Schule zu integrieren, z.B. durch die Teilnahme an unterrichtlichen, außerunterrichtlichen und Freizeitangeboten.

Die Teilnahme am Mittagessen muss vom ersten Schultag an unbürokratisch sichergestellt werden.

Im Sinne eines Sofortprogramms sind folgende Schritte notwendig:

- Leitungsmäßige Verankerung der schulischen Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in Form einer Steuerungsgruppe o.ä. in der Senatsbildungsverwaltung, die zudem mit den entsprechenden Gremien im Lageso zusammenarbeitet.
- Die personellen und derzeit vor allem räumlichen Bedingungen für die Aufnahme von Flüchtlingskindern sind durch die zuständigen Senatsverwaltungen zu gewährleisten. Den Bezirken sind die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.
- Die Beschulung von Flüchtlingskindern und anderen neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen ist in die Schulentwicklungsplanung des Landes und der Bezirke aufzunehmen. Dazu ist über die zuständigen Steuerungsgremien eine entsprechende Datengrundlage zu schaffen.
- Dort, wo an GU-Standorten oder in deren unmittelbarem Umfeld bereits separate Schulräume für Flüchtlingskinder eingerichtet wurden, ist die Beschulung der Flüchtlingskinder unverzüglich zu beenden bzw. zumindest zeitlich zu begrenzen. Es sind von der Bildungsverwaltung, zusammen mit den jeweiligen Bezirken und dem Lageso Wege aufzuzeigen, auf denen die Aufnahme der Flüchtlingskinder in das Regelschulsystem erfolgen kann.
- Die Bezirke sind frühzeitig über geplante GU-Standorte zu informieren. Dabei ist die Beschulung der Flüchtlingskinder im Regelschulsystem als Entscheidungsfaktor sicherzustellen. Wenn die Beschulung im GU-Umfeld nicht sofort möglich ist, soll sie an einem anderen Regelschulstandort erfolgen. Die Voraussetzungen dafür müssen durch den Senat erfüllt werden.
- In den Erstaufnahmeeinrichtungen ist die Information der Eltern über die Aufnahme ihre Kinder in die Berliner Schulen, über bestehende Regelungen und Verpflichtungen sowie über ihre Entscheidungs- und Wahlmöglichkeiten zu sichern.

Die Beschulung von zugewanderten Kindern und Jugendlichen, darin Flüchtlinge eingeschlossen, ist kein temporäres Problem, sondern eine dauerhaft im Bildungssystem zu lösende Aufgabe. Demzufolge müssen unterschiedliche Formen der Beschulung dieser Kinder und Jugendlichen – von der „Willkommensklasse“ bis hin zur weiteren Sprachförderung, nachdem sie in die „Regelklasse“ aufgenommen worden sind, verankert werden. Dazu gehören auch Angebote der kinder- und jugendpsychiatrischen Betreuung und weitere auf Inklusion ausgerichtete Regelangebote. Die dafür notwendigen Ressourcen, einschließlich der personellen sind durch den Senat zur Verfügung zu stellen.

Bildungsnetzwerke mobilisieren

Integrationslotsen, Stadtteilmütter, Elternlotsen usw. – im Bildungsbereich verfügt Berlin über ein breites Angebot an Unterstützung für Eltern und Kinder. Diese Unterstützerstrukturen sind bisher stark ausgerichtet auf Sozialräume mit besonderen Konfliktlagen und sie sind prekär finanziert. Eine Ausweitung dieser Angebote auf die GU-Standorte und die Sicherstellung einer auskömmlichen Regelfinanzierung ist notwendig. Insgesamt gilt: Die Bereitschaft von Erzieherinnen und Erziehern, Lehrerinnen und Lehrern und Ehrenamtlichen, Kinder im Lernprozess zu begleiten, ist groß. Damit das gut gelingt, brauchen sie verlässliche Rahmenbedingungen, eine gute Koordination und eine angemessene Ausstattung. Die bisherigen Initiativen des Senats sind unzureichend – die Folgen tragen die Kinder.

3. Jugendliche und junge Volljährige

Für Jugendliche und junge Volljährige ist es trotz hoher Motivation besonders schwierig, ein geeignetes Bildungsangebot zu erhalten. Ihnen bleibt oft ein Schulabschluss versagt, es sei denn sie haben die Voraussetzungen, Angebote des zweiten Bildungsweges zu nutzen. Viele müssen stattdessen schlecht bezahlte Arbeit zu ausbeuterischen Bedingungen annehmen, andere flüchten sich ins „Rumhängen“. Das Risiko ist groß, dass eine Generation von jungen Flüchtlingen heranwächst, die kaum Chancen hat, ihren Weg in die Gesellschaft und in ein unabhängiges selbstbestimmtes Leben zu finden. Mit allen sozialen Folgekosten.

Nach Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin unterliegt ein Jugendlicher der Schulpflicht, solange er minderjährig ist, unabhängig davon ob er in der Lage sein wird, vor Vollendung des 20. Lebensjahres die Jahrgangsstufe 10 erfolgreich abzuschließen. Kein Schüler und keine Schülerin darf der Schule verwiesen werden, weil er oder sie volljährig wird. Diese Rechtsprechung schafft Klarheit und ist zu begrüßen. Doch es ist auch festzustellen, dass die Bildungsangebote, die geeignet sind, je nach den individuellen Voraussetzungen schulische Abschlüsse zu schaffen, für diese Gruppe junger Flüchtlinge bisher kaum und schon gar nicht regelhaft existieren.

Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Bildungschancen für Jugendliche und junge Volljährige sind:

- Der Senat ist in der Verantwortung, Jugendlichen und jungen Volljährigen eine individuelle Bildungsberatung zu sichern, in denen Möglichkeiten für eine schulische und berufliche Perspektive entsprechend ihren individuellen Voraussetzungen dargelegt werden. Dies muss die Hilfestellung beim Zugang zu diesen Angeboten und Förder-

möglichkeiten z.B. durch BaFöG-Leistungen, Stipendien, Förderprogramme u.a. einschließen.

- Auch über 18-Jährige müssen die Schule bis zu einem Abschluss besuchen können. Besonders geeignet für solche Schullaufbahnen sind die Oberstufenzentren (OSZ). Sie müssen in die Lage versetzt werden, allen Schülerinnen und Schülern unabhängig vom Aufenthaltsstatus und zumindest bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres ein berufsqualifizierendes Angebot zu machen. Sie müssen für entsprechende Modellversuche mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet werden. Entsprechende Angebote sollen Bestandteil des Landeskonceptes für Berufs- und Studienorientierung sein.
- Der Senat ist in der Verantwortung, für ältere Jugendliche und junge Volljährige ein auf diese Altersgruppe zugeschnittenes Angebot für einen externen Schulabschluss zu unterbreiten. Derzeit durchgeführte Modellprojekte wie die „Bildungsmanufaktur“, das die Volkshochschule Mitte in Kooperation mit NGO's durchführt, sollen evaluiert, weiter entwickelt und zum Regelangebot ausgebaut werden.
- Arbeitsämter und Jobcenter sind gefordert, jungen Flüchtlingen bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen entsprechende Angebote zu unterbreiten. Jugendliche haben demnächst bereits nach drei Monaten einen Zugang zum Arbeitsmarkt und damit Ansprüche nach dem SGB III. Projekte der Arbeitsmarktförderung, wie z.B. zur Berufsvorbereitung sind so weiterzuentwickeln, dass sie auch für neu eingereiste junge Menschen mit Flüchtlingshintergrund geeignet und zugänglich sind. Auch Qualifizierungsprojekte wie bridge (s. Kapitel Arbeit), die sich bisher vor allem an geduldete Flüchtlinge mit langer Aufenthaltsdauer wenden, müssen für junge Flüchtlinge zugänglich sein. Bei der Entwicklung einer Jugendberufsagentur sind entsprechende Bedarfe zu berücksichtigen.
- Bei allen Bildungsangeboten, die für diese Zielgruppe entwickelt und angeboten werden, ist die Situation von jungen Frauen und jungen Menschen mit Behinderung besonders zu berücksichtigen. Spezifische Rahmenbedingungen und besonders qualifiziertes Personal einschließlich weiblicher Lehrkräfte sind zur Verfügung zu stellen.
- Bildung ist mehr als Schule und Ausbildung. Außerschulische Bildungsangebote der Jugendhilfe müssen ebenso bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden wie z.B. auch Angebote der kulturellen Jugendbildung und zum Sporttreiben. Der Senat ist aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Bezirken und den Trägern, Sportvereinen und anderen Akteuren entsprechende integrative Freizeitangebote zu entwickeln bzw. auszubauen und die dafür erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

4. Schutz unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge

Die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) steigt. 2013 wurden in Berlin 882 UMF aufgenommen. Bis zum 31. Juni 2014 waren es bereits 509.

UMF werden zentral in Obhut genommen. Sie durchlaufen ein Clearingverfahren, in dem ihre persönliche Situation, ihre Ansprüche und Bedürfnisse geklärt werden. Danach wechseln sie in die Zuständigkeit der bezirklichen Jugendämter und werden entsprechend ihrem jugendhilferechtlichen Bedarf gefördert.

Das in Berlin praktizierte Clearingverfahren ist in der Kritik. Flüchtlingsberatungsstellen werfen die Frage auf, ob die zentrale Clearingstelle immer zum Wohl des Jugendlichen handelt, wenn sie z.B. beim zuständigen Familiengericht die Einrichtung einer Vormundschaft beantragt und häufig während des Bestellungsverfahrens ein Altersfeststellungsverfahren beauftragt, wohl wissend, dass während der Altersfeststellung kein Vormund eingesetzt und auch keine Jugendhilfemaßnahme eingeleitet werden können. Das steht im Widerspruch dazu, dass die Minderjährigkeit durch die Einleitung des Verfahrens der Inobhutnahme bereits durch die zuständige Senatsverwaltung festgestellt wurde. 2013 wurden 44 Prozent der ins Clearingverfahren aufgenommenen Jugendlichen aufgrund einer Altersschätzung nicht als UMF anerkannt. In diesem Jahr ist deren Anteil bis zum 31. Juli 2014 auf 55 Prozent gestiegen. Die Ursachen dieser Entwicklung sind dringend zu hinterfragen.

Auch das Altersfeststellungsverfahren ist in der Kritik. Es ist langwierig, teuer und keineswegs sicher im Ergebnis. Kritisch hinterfragt wird zunehmend auch das Feststellen des Nichtruhens der elterlichen Sorge mit den Konsequenzen für die Interessenvertretung des Minderjährigen und der Einleitung notwendiger Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe zur Gewährleistung des Kindeswohls.

Unter der Voraussetzung, dass das Kindeswohl Vorrang hat, besteht u.a. folgender dringender Handlungsbedarf:

Die Arbeit der Clearingstelle und das Clearingverfahren müssen einer Prüfung durch eine unabhängige Stelle unterzogen werden, inwieweit sie den Anforderungen des Kindeswohls entsprechen. Dies schließt eine Prüfung der Ausstattung der Clearingstelle im Hinblick auf die wachsenden Fallzahlen, die notwendige Fachlichkeit und die Einhaltung festgelegter Fristen ein. Abzuheben ist auf ein Verfahren, das transparent, sehr zügig und zumindest im Rahmen der vorgegebenen Fristen abläuft und in dem das Kindeswohl Vorrang hat.

Einzelvormundschaften und Vereinsvormundschaften sollen Vorrang haben vor der in Berlin überwiegenden Amtsvormundschaft. In jedem Fall ist ein regelmäßiger Kontakt zwischen Vormund und dem UMF zu sichern und zu dokumentieren. Es ist zu gewährleisten, dass der Vormund die Interessen seines Mündels vertritt. Ehrenamtliche Vormünder sind insbesondere zu unterstützen und durch qualifizierende Angebote in ihrer Verantwortung zu stärken. Es bedarf klarer Regeln in der Zusammenarbeit mit den Behörden zur Sicherung der Interessen der Mündel. Vormundschaftsvereine verstehen sich als Kooperationspartner der bezirklichen Jugendämter und sind regelmäßig zu informieren, zu beraten und in die Weiterentwicklung von Verfahren und Regelungen einzubeziehen.

Altersfeststellungen dürfen nicht zum Regelfall werden. Sie sollen nur im begründeten Einzelfall und im Rahmen des Clearingverfahrens und in einem klar definierten Zeitrahmen stattfinden. In die Entscheidung soll die Einschätzung von qualifiziertem Personal, das den jungen Menschen kennengelernt hat, einfließen. Den Angaben des jungen Menschen soll im Zweifel Glauben geschenkt werden. Jungen Menschen, bei denen Volljährigkeit festgestellt wurde, sollen bei Vorliegen von besonderem Förderbedarf Angebote der Jugendhilfe entsprechend der Zuständigkeit der Jugendhilfe gemäß § 41 SGB VIII gemacht werden.

5. Auch im Ausländerrecht: Vorrang von Kindeswohl gewährleisten

Auch im Umgang mit Flüchtlingskindern muss Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention gelten. Danach sind die Interessen des Kindes bei allen Entscheidungen, die Auswirkungen auf das Kind haben, vorrangig zu berücksichtigen.

Um diese Norm zu verwirklichen muss der Vorrang des Kindeswohls in alle Gesetze und behördlichen Anwendungs- und Durchführungsverordnungen aufgenommen werden, insbesondere im Ausländerrecht. Und das unabhängig davon, ob die Minderjährigen im Familienverband oder allein gekommen sind. In diesem Sinne kritisieren wir, dass die im September 2014 vorgenommenen Neuregelungen zum Ausländerrecht den Erfordernissen nicht gerecht wurden und sogar hinter den Verabredungen im Koalitionsvertrag von SPD und CDU zurückbleiben. So ist es z.B. nicht gelungen, dem Jugendhilferecht Vorrang einzuräumen und die Handlungsfähigkeit im aufenthaltsrechtlichen Verfahren auf das Alter von 18 Jahren heraufzusetzen.

Leistungen des Sozialgesetzbuches müssen Flüchtlingskindern uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Es braucht spezifische Maßnahmen und Programme, um für asylsuchende Kinder und Jugendliche gleichwertige Lebensbedingungen und Zukunftschancen zu schaffen und Benachteiligungen abzubauen, so wie es das Kinder- und Jugendhilferecht vorsieht.

Dazu sind auch Änderungen im Bundesrecht notwendig. Der Senat von Berlin wird aufgefordert, im Bundesrat entsprechende Initiativen zu ergreifen. Vorrangig ist dabei eine Gesetzesänderung, die das Alter für die Handlungsfähigkeit Minderjähriger im Ausländerrecht von den derzeit geltenden 16 Jahren auf 18 Jahre anhebt.

Handlungsfeld 3: Arbeit und Einkommen

Flüchtlinge bringen vielfach gute berufliche Qualifikationen und eine große Motivation zur Erwerbsarbeit mit; viele sind jung, mobil und mutig. Sie wollen schnell auf eigenen Beinen stehen. Ihnen schnell die Möglichkeit zur Arbeit zu geben, ist im allseitigen Interesse, Arbeitsverbote und langjährige Verfahren erzeugen Passivität und finanzielle Abhängigkeit.

Zu den folgenreichsten Ressentiments, die Flüchtlingen entgegenschlagen, gehört die Verkennung ihrer mitgebrachten Fähigkeiten. Die Folgen beschreibt die SZ am 15. Oktober 2014 so: „In den Asylunterkünften herrscht Verzweiflung und Monotonie, dabei schlummert dort großes Potenzial. Denn es sind nicht die ärmsten Menschen, die sich aus den Regionen südlich und östlich des Mittelmeers auf die Wanderung Richtung Europa begeben. Die Migranten aus Afrika und dem Nahen Osten kommen aus der besser gebildeten Mittelschicht des Landes - und nicht aus der armen Landbevölkerung.“ Der Akademikeranteil unter den Asylsuchenden, so die SZ, ist doppelt so hoch wie unter der deutschen Bevölkerung.

Trotzdem werden sie mit Arbeitsverboten belegt und künstlich davon abgehalten, sich ein eigenständiges Leben aufzubauen. Erst in den letzten Jahren ist ein vorsichtiges Umschwenken feststellbar. So bietet die Gesetzesänderung zur „Erleichterung des Arbeits-

marktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ (BT-Drs. 18/1528) Chancen für eine schnellere Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, auch wenn grundsätzlich an der Politik der eingeschränkten Arbeitszugänge festgehalten wird:

- Das Arbeitsverbot für Asylsuchende und Geduldete endet nach drei Monaten. Danach haben sie zunächst einen nachrangigen, nach vier Jahren einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.
- Ausbildung, Praktika u.a. sind nach drei Monaten möglich (§ 32 Abs. 2 Nr. 1 BeschV). Damit stehen Flüchtlingen die Förderinstrumente der Bundesagentur für Arbeit, für die im SGB III keine ausländerrechtlichen Zugangsvoraussetzungen normiert sind, grundsätzlich offen. Das gleiche gilt für ESF-geförderte Arbeitsmarktinstrumente.
- Eine entscheidende Instanz für die schnelle Arbeitsmarktintegration bleibt die Ausländerbehörde, die nach § 33 BeschV die Arbeitserlaubnis u.a. bei „Verletzung der Mitwirkungspflichten“ verweigern kann.

Berliner Situation

Die neuen Möglichkeiten schnell umzusetzen, setzt die Abkehr von altem Denken und eine gesteuerte Koordinierung der Akteure voraus. Beides ist im Land Berlin wenig zu erkennen:

- Seit Jahren beklagen Flüchtlingsorganisationen die sehr restriktive Praxis der Berliner Ausländerbehörde bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen.
- Die Regionaldirektion hat wenig unternommen, um die interkulturelle Kompetenz in den Einrichtungen zu verbessern. Das führt dazu, dass die Kompetenzen von Flüchtlingen nicht erkannt und sie von Fördermaßnahmen ausgeschlossen werden.
- Es gibt keine Bemühungen, um die Unsicherheit der Unternehmer im Umgang mit dieser Zielgruppe (z.B. als Azubis) abzubauen.

Eine Erwerbsperspektive „von Anfang an“ muss zum Leitbild der neuen Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge werden. Vorrangig geht es um:

Kompetenzen erkennen und anerkennen

In Berlin existiert ein gut funktionierendes Netzwerk von Initiativen zur beruflichen Integration. Dieses gilt es zu fördern. Besonders zu nennen ist das im Rahmen des ESF-Bundesprogramms „Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“ entwickelte Netzwerk BRIDGE. Es verfügt über eine hohe Kompetenz zur frühzeitigen Arbeitsmarktorientierung (Profiling, Qualifizierung) und konnte bereits viele Flüchtlinge in den Arbeitsprozess eingliedern.

Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ haben auch Flüchtlinge die Möglichkeit, einen im Ausland erworbenen beruflichen Abschluss anerkennen zu lassen. Eine frühzeitige Einbeziehung und Beratung von Asylsuchenden und Geduldeten in die Verfahren zur Anerkennung von Berufsabschlüssen ist sicherzustellen, ebenso wie Unterstützung beim Anerkennungsprozess und möglichen Qualifizierungsmaßnahmen.

Förderprogramme öffnen

Die Förderinstrumente des SGB II und III zur beruflichen Integration und Ausbildung, zu beruflicher Anpassungsqualifizierung und zur Arbeitsaufnahme sind den Flüchtlingen umfassend zugänglich zu machen. Auch die Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen müssen ausdrücklich Asylsuchende und Geduldete einbeziehen. Darüber hinaus sind entsprechende Unterstützungsstrukturen wie etwa Beratungsangebote für Flüchtlinge und Arbeitsmarktakteure anzubieten.

Sprachkenntnisse sind eine Voraussetzung, schnell den Weg in die Arbeitswelt zu finden. Derzeit haben Flüchtlinge erst nach Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis einen Anspruch auf einen bundesfinanzierten sechsmonatigen Integrationskurs. Es sind alle Anstrengungen zu unternehmen, dass Flüchtlingen bereits frühzeitig Integrationskurse angeboten werden. In einem ersten Sofortschritt sollten zumindest die Gruppen, die eine hohe Anerkennungsquote haben (z.B. Syrerinnen und Syrer fast 100 Prozent) sofort einen Integrationskurs machen können. Bis BAMF-finanzierte Integrationskurse flächendeckend eingeführt sind, kann Berlin kurzfristig wirkende Förderinstrumente entwickeln. Vorbild kann Hamburg sein, wo ein 300-Stunden-Deutschkurs für Flüchtlinge aus Landesmitteln finanziert wird.

Ermessensspielräume nutzen

Die Weisungslage der Ausländerbehörde muss dahingehend geändert werden, dass die Ermessensspielräume voll ausgenutzt werden und die Behörde schnellstmöglichen Zugang zu sozialer und ökonomischer Teilhabe an der Gesellschaft gewährleistet. Das ist unter anderem der Verzicht auf Auflagen, die der Aufnahme von Arbeit und Ausbildung entgegenstehen oder diese zumindest erschweren, sowie eine generelle ausländerrechtliche Genehmigung des uneingeschränkten Zugangs zu selbstständigen Erwerbstätigkeiten jeder Art zu allen Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 22 bis 25.

Offenheit für Flüchtlinge schaffen

Untersuchungen zeigen, dass auch in Berlin Einwandererinnen und Einwanderer und Flüchtlinge in Job-Centern und anderen Arbeitsberatungseinrichtungen auf Ressentiments und Vorurteile stoßen. Ihre Kompetenzen werden nicht erkannt, geschweige denn gefördert. Sie werden auf niedrigqualifizierte Berufe verwiesen, selbst wenn sie akademische Abschlüsse mitbringen. Es müssen erheblich mehr Anstrengungen zur Steigerung der interkulturellen Kompetenz und zum Abbau von Rassismus in den Einrichtungen der Arbeitsmarktpolitik unternommen werden, wenn Einwanderinnen und Einwanderer und Flüchtlinge die gleichen Chancen erhalten sollen.

Die Landespolitik kann durch Kampagnen dazu beizutragen, dass das Bild des Flüchtlings auch in der Öffentlichkeit tatsächengerechter wird. Als Vorbild kann hier die Kampagne „Berlin braucht Dich“ dienen, mit der der defizitorientierte Blick auf Jugendliche aus Einwandererfamilien überwunden wurde und die Kompetenzen dieser Jugendlichen in den Mittelpunkt gestellt wurden.

Arbeitserlaubnispflicht abschaffen

Auf Bundesebene setzt sich das Land Berlin für die Abschaffung der Arbeitserlaubnispflicht und für den unbeschränkten Arbeitsmarktzugang für alle in Deutschland lebenden Migrantin-

nen und Migranten ein, einschließlich der geduldeten und asylsuchenden Flüchtlinge. Flüchtlinge müssen – wie andere Eingewanderte auch – vom ersten Tag an partizipieren können. Der Bund muss in der neuen Förderperiode des Europäischen Sozialfonds Programme zur beruflichen Integration von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen auflegen. Die bislang angekündigten Programme für die Förderperiode 2014 – 2020 lassen eine Beteiligung für Flüchtlinge und Bleibeberechtigte nur rudimentär zu.

Handlungsfeld 4: Gesundheit

Die medizinische Versorgung für Flüchtlinge ist durch das Asylbewerberleistungsgesetz erheblich eingeschränkt. Mehr Druck auf den Bundesgesetzgeber zur Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes ist darum notwendig.

Dennoch gibt es auch jetzt schon Modelle für eine angemessenere medizinische Betreuung, die in Berlin umgesetzt werden sollen. Besondere Unterstützung brauchen Traumatisierte, Minderjährige, Schwangere, Behinderte.

Asylsuchende in die gesetzliche Krankenversicherung aufnehmen

Asylsuchende und Geduldete erhalten eine ärztliche Versorgung nur bei Krankheiten, wenn sie „zur Sicherung [...] der Gesundheit unerlässlich“ (AsylbLG) sind. Medizinische Unterversorgung, Verschleppung von Krankheiten und chronische Entwicklungen sind die Folge.

Notwendig ist die Einbeziehung aller nach dem AsylbLG Leistungsberechtigten in die gesetzliche Krankenversicherung (GKV). Dazu soll der Senat Verhandlungen mit den Krankenkassen aufnehmen. Vorbild kann die Regelung sein, die bereits 2005 in Bremen eingeführt wurde. Dort erhalten Leistungsberechtigte nach §§ 4/6 AsylbLG eine Chipkarte der AOK Bremen. Dieses „Bremer Modell“ hat inzwischen auch Hamburg übernommen.

Den Öffentlichen Gesundheitsdienst angemessen ausstatten

Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, die besondere Leistungen für neu ankommende Asylsuchende bieten, sind derzeit vollkommen überlastet. Das betrifft vor allem die Dienste, die Impfungen und die Tuberkulose-Tests durchführen. Alle Flüchtlinge müssen, bevor sie in eine Unterkunft kommen, auf Tuberkulose getestet werden. Bei der derzeit stadtweit einzig zuständigen Stelle, dem Gesundheitsamt Lichtenberg, gibt es Wartezeiten von teilweise mehreren Monaten. Dieses hat schwerwiegende Folgen besonders für Flüchtlingskinder. Im Bezirk Spandau etwa können sie monatelang nicht in die Schule gehen, weil dort ein TBC-Test vorausgesetzt wird.

In einer ähnlich schwierigen Situation befinden sich die Zentren für sexuelle Gesundheit.

Die Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes sind angemessen auszustatten. Das Modell, einzelnen Gesundheitsämtern spezielle Aufgaben zu übertragen, hat sich grundsätzlich bewährt, sollte aber dahingehend erweitert werden, dass bei sehr hohen Zugangszahlen, die durch die zuständige Stelle nicht mehr bewältigt werden können, auch andere Einrich-

tungen wie Kliniken Leistungen erbringen können. Impfungen sollten bereits in der Erstaufnahme angeboten werden. Dafür sind die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Die Aufnahme besonders schutzbedürftiger Gruppen

Schätzungen gehen davon aus, dass rund die Hälfte der Asylsuchenden zur Gruppe der besonders Schutzbedürftigen gehören, für die in der EU-Richtlinie 2003/9/EG vom 27. Januar 2003 Mindestnormen bezüglich der materiellen Aufnahmebedingungen sowie der medizinischen Versorgung festgelegt sind. Zu diesem Personenkreis zählen 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. Bis zum 31. Juli 2015 muss diese Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden.

Unterstützt vom damaligen rot-roten Senat, startete 2008 das „Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge“ (BNS). Dieses „Berliner Netzwerk“ hat ein mehrstufiges Verfahren zur Ermittlung, Feststellung und Versorgung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge entwickelt, das seit dem 1. Oktober 2009 Anwendung findet. Die Erstaufnahmestellen wurden durch Fortbildungen sensibilisiert, damit sie Personen aus dem Kreis der besonders Schutzbedürftigen erkennen und an die Fachstellen des Netzwerkes weiterleiten. Dort wird geprüft, ob ein Hilfebedarf vorliegt und dieses in einer Bescheinigung festgehalten. SenIAS hat am 6. April 2011 in einem Rundschreiben den zuständigen Leistungsträgern aufgegeben, besonders Schutzbedürftigen Leistungen gemäß eines definierten Leistungskatalogs zu gewähren.

Wie groß der Kreis ist, belegt die Statistik des BNS: von Dezember 2008 bis Juni 2013 wurden 6.572 Personen beraten. Davon waren 2369 schutzbedürftig mit einem besonderen Hilfebedarf, darunter allein 1465 Opfer von Folter und Gewalt bzw. psychisch beeinträchtigte Personen.

Mit seinen psychosozialen Einrichtungen sowie dem BNS verfügt Berlin über ein einzigartiges Netzwerk, um Opfern von Folter, Gewalt und anderen besonders Schutzbedürftigen gezielte Unterstützung zukommen zu lassen. Das Berliner Modell muss weiterentwickelt werden und an die steigenden Zahlen angepasst werden. Das heißt insbesondere:

- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter neuer (Erstaufnahme-)Einrichtungen sind entsprechend den Vorgaben des BNS zur Identifizierung besonders Schutzbedürftiger fortzubilden.
- Die Ausstattung der BNS-Fachstellen, in denen der medizinische, psychologische und soziale Versorgungsbedarf ermittelt wird, ist dem Bedarf anzupassen.
- Es ist sicherzustellen, dass die Kostenübernahme durch die Leistungsträger entsprechend dem Rundschreiben vom 6. April 2011 stattfindet.

Auf Bundesebene soll sich Berlin dafür einsetzen, dass die in den letzten fünf Jahren gewonnenen Erfahrungen und Kompetenzen des BNS in die zum 31. Juli 2015 erforderliche Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie in nationales Recht aufgenommen werden. Bis zu einer vollständigen Abschaffung des AsylbLG ist § 6 Abs. 2 AsylbLG wie folgt zu ändern:

„Personen, die besondere Bedürfnisse im Sinne der EU-Richtlinie 2003/9/EG haben, wie beispielsweise unbegleitete Minderjährige oder Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, soll die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewährt werden.“

Behandlungsanspruch der Menschen ohne Aufenthaltstitel durchsetzen

Auch Menschen, die ohne legalen Aufenthaltstitel in Deutschland leben, haben einen Anspruch auf ärztliche Behandlung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Tatsächlich nehmen die meisten diesen jedoch nicht wahr. Sie haben Angst, der Ausländerbehörde gemeldet und abgeschoben zu werden.

In Berlin haben zivilgesellschaftliche Initiativen ein dichtes Unterstützungsnetz geknüpft, in dem Menschen ohne Aufenthaltsstatus Behandlungsmöglichkeiten finden. Dieses Engagement findet dann seine Grenze, wenn es um teure Behandlungen geht. Von Seiten der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung wurden zu Zeiten des rot-roten Senats mehrere Initiativen gestartet, um die gesundheitliche Situation der Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus zu verbessern. Dazu gehört die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, Verbesserung der Situation von Schwangeren durch eine Erweiterung der Fristen der Aussetzung der Abschiebung auf sechs Monate, die stärkere Einbeziehung der Krankenhäuser in die Versorgung und die Einschränkung der Übermittlungspflicht.

Weitergehende Lösungen wie die Einführung eines „Anonymen Krankenscheins“ konnten nicht mehr realisiert werden. Diese Initiativen müssen aufgegriffen und weiter geführt werden. Menschen, die ohne Papiere in Deutschland leben, brauchen Zugang zum Gesundheitssystem, auch ohne ihre Daten preisgeben zu müssen. Die gesundheitliche Versorgung eines Menschen ist höher einzuschätzen als das Bestreben des Staates, illegale Zuwanderung zu vermeiden.

Handlungsfeld 5: Bleiberecht

Die Abschaffung der Kettenduldungen und ein gesetzliches Bleiberecht – beides ist auf Landesebene nicht durchsetzbar. Denn den gesetzlichen Rahmen in der Flüchtlings- und Asylpolitik setzen der Bund und die Europäische Union. Der Einsatz für eine Bleiberechtsregelung und die Abschaffung aller die Flüchtlinge diskriminierenden Gesetze ist darum vor allem das Eintreten für eine andere Bundes- und EU-Politik und die Unterstützung der Arbeit der Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen. Aber auch auf Landesebene gibt es ungenutzte Handlungsspielräume.

Wir erinnern uns: Anfang dieses Jahrtausends lebten in Berlin rund 25.000 Menschen mit einer Kettenduldung – teilweise seit über einem Jahrzehnt. Es war der rot-rote Senat, der trotz schwieriger bundespolitischer Rahmenbedingungen einem Großteil dieser Menschen eine Bleibeperspektive bot. Durch die sogenannte Palästinenserregelung und durch den Erlass zum Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen gelang es, für die beiden großen Flücht-

lingsgruppen – Palästinenser und Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien – aufenthaltsrechtliche Lösungen zu finden.

Berlin war damals Pionier. Einige der Berliner Regelungen und Forderungen haben Eingang in die neue Gesetzgebung des Bundes gefunden. Dazu gehören ein vereinfachter Zugang zum Arbeitsmarkt, verbesserte Härtefallregelungen, Einschränkung des Sachleistungsprinzips, „Altfallregelungen“ und Bleiberechtsregelungen für bestimmte Gruppen wie z.B. die Regelungen für „gut integrierte Jugendliche, junge Erwachsene und ihre Eltern“ (§25a AufenthaltG).

Auch wenn eine grundlegende Bleiberechtsregelung ausgeblieben ist, haben diese Einzelschritte dazu beigetragen, dass heute mehr Flüchtlinge eine Bleibeperspektive bekommen können, wenn in den Ländern diese Spielräume genutzt werden. Eine nachhaltige Strategie muss also auf zwei Baustellen arbeiten:

1. Nutzung aller Einflussmöglichkeiten Berlins gegenüber dem Bund und der EU zur Durchsetzung einer wirklichen Bleiberechtsregelung und einer an Menschenrechten ausgerichteten Flüchtlingspolitik.
2. Ausgestaltung der Handlungsspielräume des Landes, um Flüchtlingen möglichst schnell ein Bleiberecht zu geben.

Was vorrangig getan werden muss, beschreiben wir im Folgenden.

Bund für eine gesetzliche Bleiberechtsregelung in die Pflicht nehmen

Eine grundsätzliche Änderung der Flüchtlingspolitik ist dringend geboten, damit Flüchtlinge schnell ein gesichertes Aufenthaltsrecht erhalten.

Stattdessen drohen neue Verschärfungen: Im September passierte ein Gesetz den Bundesrat, mit dem die Balkanstaaten zu „sicheren Drittstaaten“ erklärt wurden. Asylanträge von verfolgten Roma, die aus diesen Ländern Schutz in Deutschland suchen, werden nun im Schnellverfahren pauschal als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt. In Vorbereitung ist ein „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“, mit dem die Ausweisung von Flüchtlingen erleichtert und Kettenduldungen wieder eingeführt werden und so zu einer dramatischen Ausweitung von Abschiebehaft führen wird. Dazu schreibt der Chefredakteur der Süddeutschen Zeitung, Heribert Prantl: „Dieser Gesetzentwurf ist das Schädigste, was einem deutschen Ministerium seit der Änderung des Asylgrundrechts vor 21 Jahren eingefallen ist. Dieser Gesetzentwurf verschärft die ohnehin scharfe EU-Aufenthaltsrichtlinie in einer Weise, die man nicht glauben möchte, wenn es nicht schwarz auf weiß da stünde. Das neue Recht (das nicht Recht werden darf) läuft darauf hinaus, dass künftig fast jeder Flüchtling, der nach Deutschland kommt, inhaftiert werden kann.“ (SZ vom 9. Mai 2014).

Berlin hatte sich in den Jahren der rot-roten Koalition klar positioniert: für die Abschaffung der Kettenduldungen und für ein wirkliches Bleiberecht, für die Abschaffung des diskriminierenden Asylbewerberleistungsgesetzes, für eine humane und an Menschenrechten ausgerichtete Asyl- und Flüchtlingspolitik. Diese eindeutige Positionierung war nicht nur wichtig für

die Gesetzgebung, sondern hat ein klares Signal in die Stadtgesellschaft gesendet: Für eine Willkommenskultur auch für Flüchtlinge, und gegen all jene, die mit Abwehr- und Hassparolen die Stimmung in der Stadt aufzuheizen versuchten.

Die große Koalition hat bisher nichts getan, um diesen Weg fortzusetzen, geschweige denn eigene weitergehende Initiativen für eine humane Flüchtlingspolitik zu starten, obwohl die aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat Spielräume für eine andere Politik bieten.

Damit Berlin für die Aufnahme von Flüchtlingen gute Rahmenbedingungen bekommt, sind folgende Initiativen auf Bundesebene zu starten:

- eine wirkliche Bleiberechtsregelung, Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Arbeitsverbotes für Flüchtlinge und der Residenzpflicht
- eine großzügige Lösung, um möglichst viele der anhängigen Asylverfahren (zurzeit zirka 145.000) positiv abzuschließen; das entlastet auch das BAMF
- Öffnung der Integrationsförderung für Flüchtlinge
- eine bessere Beteiligung des Bundes an den Kosten für Aufnahme und Integration
- Entwicklung einer europäischen Gesamtstrategie ohne Abschottungssystem und Dublin-Verfahren
- Einsatz für die Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen des sogenannten Resettlement-Verfahrens

Ermessensspielräume nutzen

Der Bund macht die Gesetze – aber das Land hat Spielräume, sie zu Gunsten der Flüchtlinge umzusetzen. Diese Spielräume werden in Berlin nicht ausgeschöpft.

Eine entscheidende Rolle dabei spielt die Ausländerbehörde. Sie hat im Einzelfall zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel vorliegen. Dabei hat sie ein großes Ermessen. Die Berliner Ausländerbehörde legt dieses Ermessen in der Regel gegen die Flüchtlinge aus und lehnt viele Anträge auf eine Aufenthaltserlaubnis ab. Die Landespolitik muss sicherstellen, dass die Ausländerbehörde das Aufenthaltsgesetz großzügig umsetzt, also die Aufenthaltsdauer und die Verwurzelung der Flüchtlinge und der hier aufgewachsenen Kinder berücksichtigt. Es ist zu überprüfen, wo die Berliner Ausländerbehörde im bundesweiten Vergleich besonders restriktive Auslegungen vornimmt. Das betrifft unter anderem:

1. Lebensunterhaltssicherung als Voraussetzung für ein Aufenthaltsrecht: Viele Anträge auf ein Aufenthaltsrecht scheitern, weil der/die Betroffene nach Ansicht der Ausländerbehörde nicht über genügend Einkommen verfügt. Genügend heißt, ein Einkommen entsprechend den Hartz-IV-Regelsätzen. Wer aber lange Zeit zwangsweise vom Arbeitsmarkt ferngehalten wurde, hat kaum Chancen, diese Grenze zu überspringen. Durch eine klare Weisung muss festgelegt werden, die Spielräume des Gesetzes zu Gunsten des Flüchtlings auszulegen und verschiedene Formen der Erwerbsarbeit anzurechnen. Für Familien, Alleinerziehende Frauen und andere sind Härtefallregelungen zu finden.

2. In vielen Fallkonstellationen ist ein Bleiberecht ausgeschlossen, wenn die Ausländerbehörde den Eindruck hat, die Flüchtlinge würden bewusst Informationen – zum Beispiel über den Reiseweg – verschleiern, um eine Abschiebung zu verhindern. Häufig werden Jahre zurückliegende Vorgänge zum Anlass genommen, um einen Antrag abzulehnen. Es bedarf daher einer klaren Weisung an die Ausländerbehörde, dass nur aktuelles Verhalten bewertet wird. Auch bei der Passbeschaffung muss die herrschende Haltung des Misstrauens beendet werden. Wenn jemand glaubhaft darlegt, dass er oder sie sich um eine Passbeschaffung bemüht hat, ist das ein ausreichender Nachweis.

Die Umsetzung der oben beschriebenen Handlungsoptionen hängen von eindeutigen politischen Vorgaben ab. Dies schafft Handlungssicherheit bei der Auslegung von Ermessensspielräumen bei Ausführungsvorschriften bzw. Anordnungen, besonders auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Vorgriffsregelungen für Jugendliche erlassen

Das Land Berlin kann geplante Gesetzesveränderungen durch Vorgriffsregelungen frühzeitig wirksam werden lassen. Aktuell gilt dieses für die von der Bundesregierung geplante Neufassung des §25a AufenthG, nach der Kinder und Jugendliche künftig bereits nach vier Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können. In anderen Bundesländern haben die Innenbehörden im Vorgriff auf dieses Gesetz sichergestellt, dass Jugendliche, die davon profitieren würden, nicht mehr abgeschoben werden. Berlin weigert sich und hält die Jugendlichen weiter in Ungewissheit.

Eine Lösung für die Flüchtlinge vom Oranienplatz und der Gerhart-Hauptmann-Schule

Wie der Senat mit den Flüchtlingen vom Oranienplatz und der Gerhart-Hauptmann-Schule umgeht ist ein Skandal und das Gegenteil von einer verlässlichen Flüchtlingspolitik. Im Nachhinein wurde die Vereinbarung, die im April mit den Flüchtlingen abgeschlossen wurde, für ungültig erklärt und der vom Regierenden Bürgermeister bestimmten Verhandlungsführerin, Senatorin Dilek Kolat, die Legitimität entzogen. Seither bekämpfen sich die Senatsverwaltungen mit Rechtsgutachten. Eine Beruhigung der Situation setzt voraus, dass der Senat seine Versprechungen für eine „wohlwollende Prüfung“ einhält. Möglich wäre es, den Betroffenen einen Aufenthalt nach §23 AufenthG „aus humanitären Gründen“ zu erteilen. Der Innensenator soll unverzüglich darüber Verhandlungen mit dem Bundesinnenminister aufnehmen, da der Beschluss dessen Zustimmung bedarf.

Härtefallkommission ausbauen

Eine wichtige Instanz, mit der in vielen Fällen Aufenthaltsrechte selbst dann noch erteilt werden konnten, als alle anderen rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft waren, ist die Härtefallkommission, die in Berlin vor allem aus Vertreterinnen und Vertretern der Kirchen und Nichtregierungsorganisationen besteht. 2011 entfielen rund 25 Prozent aller in der Bundesrepublik getroffenen positiven Härtefallentscheidungen auf Berlin.

Die Härtefallregelungen ersetzen keine Bleiberechtsregelung, sondern gewähren einen Aufenthalt quasi als Gnadenakt. Die Empfehlungen der Härtefallkommission haben keine rechtliche Bindungswirkung. Entscheidend ist letztendlich das Votum des Innensenators. Seit dem Antritt der rot-schwarzen Koalition nehmen die Fälle zu, in denen der Innensenator trotz ei-

nes einstimmigen Votums der Härtefallkommission ein Aufenthaltsrecht verweigert. Begründet werden diese Absagen nicht.

Diese falsche Entwicklung muss gestoppt werden. Das Härtefall-Verfahren muss reformiert werden. Ein erster, auch im existierenden rechtlichen Rahmen möglicher Schritt ist, dass der Innensenator die Ablehnung eines Votums vor der Härtefallkommission erläutern muss.

Abschiebehaft verhindern

Es gibt nur eine sichere Möglichkeit, die Abschiebehaft zu verhindern: deren gesetzliche Abschaffung. Auf Bundesebene setzen wir uns dafür ein.

Bis dahin sind alle Möglichkeiten auf Landesebene zu nutzen. Dazu gehört die Aufenthaltsgewährung aus humanitären Gründen nach §23 AufenthG sowie die Anwendung des §60 AufenthG, der Abschiebung verbietet, wenn Gefahr an Leib und Leben droht. Beispielhaft ist hier Bremen, das 2012 einen Winterabschiebestopp für Flüchtlinge aus dem Balkanstaaten erlassen hat. Der Bremer Innensenator damals im Schreiben an die Ausländerbehörde: „Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Rückführungen von ausreisepflichtigen Staatsangehörigen aus den Balkanstaaten im Winter zu besonderen humanitären Härten führen. Ich bitte deshalb, den Vollzug der Rückführung im Einzelfall zur Vermeidung besonderer Härten im Rahmen einer Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG bis zum 31.03.2013 auszusetzen“.

Neben einer solchen gruppenbezogenen Regelung ist auch für jeden Einzelfall sicherzustellen, dass alle Ermessensspielräume genutzt werden, um Abschiebehaft zu vermeiden. Wie das aussehen kann, zeigt ein aktueller Erlass aus Niedersachsen. Das dortige Innenministerium hat im September die Ausländerbehörden angewiesen, was sie unternehmen müssen, um Abschiebungen und Abschiebehaft zu vermeiden. Detailliert geregelt ist zum Beispiel, dass Abschiebungstermine schriftlich anzukündigen sind, dass Familien im Rahmen von Abschiebungen nicht getrennt werden dürfen und dass Abschiebehaft nur als ultima ratio zulässig ist. Ausdrücklich weist das niedersächsische Innenministerium die Ausländerbehörden darauf hin, dass vor der Einleitung von Abschiebungen zu prüfen ist, ob nicht ein Aufenthaltsrecht nach anderen rechtlichen Grundlagen als über das Asylrecht, etwa auf der Grundlage des § 25 Absatz 5 AufenthG, erteilt werden kann. Viele Flüchtlingsorganisationen haben den Schritt begrüßt. Der niedersächsische Flüchtlingsrat: „Mit diesem Erlass werden Abschiebungen und Abschiebungshaft nicht abgeschafft. Es werden aber Vorgaben formuliert, die klar machen, dass die Landesregierung eine Auslegung der bestehenden Spielräume des Aufenthaltsrechts im Sinne eines menschenwürdigen Umgangs mit Flüchtlingen wünscht und vorschreibt.“

Im Abschiebegewahrsam selbst müssen die menschenrechtlichen Mindeststandards sichergestellt sein. Dazu zählen u.a. eine anwaltliche Betreuung und der Zugang von Unterstützerinnen und Unterstützern und Wohlfahrtsverbänden. Damit die Menschen den Kontakt zu ihren Angehörigen aufrechterhalten können, müssen sie Zugang zum Internet haben. Die medizinische und psychologische Betreuung muss prinzipiell von einem unabhängigen Träger und nicht durch den polizeiärztlichen Dienst erfolgen.

Eine besondere Form von Gewahrsam ist für den Flughafen BER geplant. Ankommende Flüchtlinge sollen dort eingesperrt und ihr Asylgesuch im Schnellverfahren abgewickelt wer-

den. Dieses sogenannte Flughafenverfahren ist zu stoppen, wie es ein breites Bündnis von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und anderen Nichtregierungsorganisationen fordert. Berlin soll die Bemühungen Brandenburgs unterstützen, wo SPD und Linke im Koalitionsvertrag festgelegt haben, sich „weiter für die Abschaffung des Flughafenasyls ein(zu)setzen.“

Grundsätzlich gilt aber: Das restriktive bundesdeutsche Ausländer- und Asylrecht muss grundlegend reformiert und an humanitären Gesichtspunkten ausgerichtet werden. Dann braucht es auch keine Zwangsabschiebungen und Abschiebehaftanstalten.

Ausländerbehörde reformieren

Die Entscheidungen der Ausländerbehörde sind für die Bleibeperspektive und die schnelle Integration eines Flüchtlings in allen Handlungsfeldern von zentraler Bedeutung. Wie sie ihre Ermessensspielräume nutzt, entscheidet über das Schicksal der Menschen.

Die Berliner Ausländerbehörde steht trotz mancher Verbesserungsbemühungen weiter für Abwehr und Abschreckung. Sie zeigt keine Ansätze, den neuen Herausforderungen einer auf Bleibeperspektiven und Integration ausgerichteten Flüchtlingspolitik gerecht zu werden. Es ist darum zweifelhaft, ob ein Wandel ohne eine grundlegende Strukturreform zu erreichen ist. Unser Drei-Punkte-Plan umfasst:

1. Intensivierung der Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung: die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen neben fachlichen auch soziale und fremdsprachliche Kompetenzen besitzen.
2. Einrichtung einer Beschwerdestelle und eines Beirats aus Nichtregierungsorganisationen, Bezirken und der Senatsverwaltung, der den Prozess des weitergehenden Umbaus begleitet.
3. Neue Zuordnung: Die Zuordnung der Ausländerbehörde in die Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Inneres bewirkt, dass Aufenthaltsfragen in erster Linie als Fragen der Sicherheit betrachtet werden. Die Arbeit der Ausländerbehörde soll deshalb in die Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Integration übergehen.

Die Vorschläge für die Neuausrichtung in Berlin, die wir hier unterbreiten, zeigen: Eine andere Bleiberechtspolitik ist möglich. Und sie ist von großen Teilen der Berliner Bevölkerung gewollt, was sie tagtäglich durch vielfältige Unterstützung von Flüchtlingen unter Beweis stellt.

Zivilgesellschaft: Aktiv für eine andere Flüchtlingspolitik

Die Reaktionen der rot-schwarzen Politik auf die steigenden Asylbewerberzahlen erinnern schmerzhaft an die Politik der Neunziger Jahre. Auch damals wurden Flüchtlinge ausgegrenzt, in lagerähnliche Großunterkünfte gesteckt, von Teilhabe ausgeschlossen. Eines ist heute aber anders. Überall in der Stadt entstehen Initiativen, die Flüchtlinge unterstützen und sich rechten Aufmärschen entgegen stellen. Viel zu häufig sehen sie sich dabei in ihren Aktivitäten von der Senatspolitik behindert.

„Willkommensnetzwerk Pankow hilft“, „Hellersdorf hilft Asylbewerbern“, „Initiative Neue Nachbarschaft“, „Bündnis Willkommen Reinickendorf“, „Bürgerinitiative 'Welcome Refugees!' Allende-Viertel“ – dies sind nur einige Beispiele für das große Bürgerengagement in Berlin. Wenn die Stimmung in der Stadt nicht umgekippt ist und die Aufnahme der Flüchtlinge trotz schlechter Bedingungen in einem freundlichen Rahmen stattfindet, dann liegt das vor allem an diesen Bürgerinnen und Bürgern. Sie begleiten die Flüchtlinge im Alltag, erteilen Deutschunterricht, engagieren sich für ihre Rechte und stellen sich rechten Gruppen in den Weg, die Unterkünfte angreifen und Ablehnung und Hass gegen die Flüchtlinge verbreiten. Auch viele Sportvereine bieten Flüchtlingen Möglichkeiten zur Partizipation. So ist neben Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und traditionellen Flüchtlingsorganisationen eine neue Initiativenlandschaft entstanden, die einen unschätzbaren Beitrag für den sozialen Frieden und den Erhalt eines weltoffenen Klimas in Berlin leistet.

Initiativen sind Partner

Die Initiativen sind ein wichtiger Garant für eine friedliche Stimmung in der Stadt. Aber statt diese Initiativen zu unterstützen, bremst die Politik des Senats ihre Arbeit aus. Jüngstes Beispiel ist die klandestine Standortentscheidung bei den Containersiedlungen, die die Flüchtlingsinitiativen aus heiterem Himmel getroffen hat. So hat die Bürgerinitiative „Welcome refugees!“ erst aus der Presse erfahren, dass im Allende-Viertel, in der Nähe einer bereits bestehenden Gemeinschaftsunterkunft eine Wohncontainer-Anlage für 400 Personen eröffnet werden soll. Die Bürgerinitiative schreibt in einem Offenen Brief an den Senat: „Wir betrachten diese Entscheidung als einen großen Vertrauensbruch gegenüber uns Bürgern allgemein und unserer Bürgerinitiative „Welcome refugees!“ im Besonderen, die nun vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Durch diese undemokratische Verfahrensweise wird uns jedes Recht zu Mitsprache und Meinungsäußerung verweigert. Die bisherige erfolgreiche Arbeit der Bürgerinitiative zur Integration von Flüchtlingen im Wohngebiet wird damit geradezu desavouiert.“

Also: Frühzeitige Information und Einbindung in Entscheidungen

Die Geheimpolitik der zuständigen Senatsverwaltungen bei der Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften muss aufhören. Wichtige Akteure der Bezirke und der Flüchtlingsarbeit müssen frühzeitig in die Planung von Gemeinschaftsunterkünften eingebunden werden. Ziel ist es, Nachbarschaftsressourcen zu mobilisieren und mögliche Konfliktlagen schnell zu erkennen. Dazu kann auch die Kompetenz externer Beratungsteams wie der „Mobilen Beratung gegen Rechtsextremismus“ genutzt werden. Mit solchen vorbereitenden Maßnahmen würden die Voraussetzungen geschaffen, Flüchtlinge gut nachbarschaftlich aufzunehmen und im Konfliktfall interventionsfähig zu sein.

Also: Zugang zu den Flüchtlingen sicherstellen

Menschen, die helfen wollen, sind nicht überall gern gesehen. Das geht an einigen Standorten soweit, dass Menschen, die sich für die Flüchtlinge engagieren wollen, Hausverbot erhalten. So geschehen etwa beim vom privaten Betreiber GIERSO verwalteten Heim in der Levetzowstraße/Moabit. Solche Missstände sind durch die zuständige Aufsichtsbehörde zu ahnden. Die Betreiberverträge müssen dahingehend geändert werden, dass Nachbarschaftsinitiativen bei Bedarf Räume in der Unterkunft nutzen und über Heimbeiräte in der Entwicklung der Gemeinschaftsunterkunft mitbestimmen können (s. Handlungsfeld 1).

Also: Migrantenorganisationen als Brückenbauer erkennen

Weniger im Licht der Öffentlichkeit steht die kontinuierliche Arbeit von Migrantenorganisationen. Viele Flüchtlinge suchen zuerst dort Unterstützung, wo ihre Sprache gesprochen wird, wo sie Landsleute finden, die sich in der Stadt auskennen und Verständnis für ihre Lage haben. Land und Bezirke können die Migrantenorganisationen für den Aufbau niedrigschwelliger Unterstützungssysteme einbeziehen, wenn sie diese mit finanziellen Mitteln absichern.

Also: Bürgerinnen und Bürger im Kampf gegen Rechts unterstützen

Immer wieder versuchen rechte Gruppen Ängste zu schüren und Stimmung gegen Flüchtlinge zu machen, wenn eine Gemeinschaftsunterkunft geplant wird. Die Angriffe auf Asylbewerberheime haben bundesweit 2013 einen neuen Höhepunkt erreicht. Nicht immer reagierten die Sicherheitsbehörden auf Warnungen von Flüchtlingen und Anwohnerinnen und Anwohnern mit der nötigen Entschlossenheit.

Die Polizei ist für das Geschehen im Umfeld von Gemeinschaftsunterkünften besonders zu sensibilisieren. Sie muss offen sein für eine Kooperation „auf gleicher Augenhöhe“ mit Bürgerinitiativen und Bewohnerinnen und Bewohnern der Gemeinschaftsunterkünfte. Auch sollte eine Beschwerdemöglichkeit außerhalb eines Polizeireviers eingerichtet werden. Langfristig sind an den Standorten lokale Strategien gegen Rechts zu entwickeln, wobei auch das professionelle Netz von Beratungsstellen helfen kann. Darüber hinaus muss das Thema „Flucht und Asyl“ im Berliner Landesprogramm gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus deutlicher akzentuiert werden.

Politikerinnen und Politiker, die Stimmung gegen Flüchtlinge machen, finden sich auch in den Parteien der großen Koalition. So ließ im Mai 2013 der Reinickendorfer CDU-Baustadtrat Flugblätter verteilen, mit denen er die Anwohnerinnen und Anwohner zum Protest gegen die neue Unterkunft aufforderte. Solche Aktivitäten müssen durch die Parteien eindeutig geächtet und geahndet werden.

Eine neue Kraft: Die Selbstorganisationen der Flüchtlinge

In den letzten Jahren sind auch in Berlin die Selbstorganisationen der Flüchtlinge stärker in die Öffentlichkeit getreten. Sie nehmen ihr Recht auf Protest gegen die menschenverachtende europäische Flüchtlingspolitik wahr. Sie agieren lokal und vernetzen sich international.

Die große Aufmerksamkeit, die das Schicksal der Oranienplatzflüchtlinge erzeugt hat, darf nicht den Blick darauf verstellen, dass der Widerstand der Flüchtlinge viel breiter ist. So war Berlin Ausgangspunkt der Bleiberechtsinitiativen von jungen Flüchtlingen, die 2005 zu dem

bundesweiten Zusammenschluss „Jugendliche ohne Grenzen“ (JOG) geführt haben. Die Jugendlichen: „Wir entscheiden selbst, welche Aktionsformen wir wählen, und auch, wie wir diese durchführen. JOG ist gegen jegliche Art von Diskriminierung, insbesondere: Rassismus, Faschismus & Islamophobie.“

Auch andere Initiativen wie die „Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen“, die den Hungerstreik vor dem Brandenburger Tor mitorganisiert hat, ist als Netzwerk bundesweit und international aktiv im Kampf für soziale und politische Rechte, Gleichheit und Respekt.

Die Besetzung des Oranienplatzes und der Gerhard-Hauptmann-Schule sowie der Hungerstreik am Brandenburger Tor waren darum sicherlich nicht die letzten Protestaktionen von Flüchtlingen. Berlin ist Bundeshauptstadt, hier wird über die Flüchtlingspolitik der EU mitentschieden, die Stadt wird auch in Zukunft ein Ort des zivilen Ungehorsams bleiben.

Die Kooperation mit solchen Initiativen ist keine einfache, denn die Flüchtlinge werfen grundsätzliche Fragen auf, die ein Bundesland nicht beantworten kann. Aber die Selbstorganisationen sind weder Störfaktoren noch Gegner, sondern wichtige Partner im Kampf um eine andere Flüchtlingspolitik. Sie legen den Finger in die Wunde, thematisieren die Fluchtursachen und das Leiden der Flüchtlinge und sind tägliche Mahnung. Sie sind unbequem und fordern doch nur das Selbstverständliche: die Beendigung des tausendfachen Sterbens im Mittelmeer, Schutz und eine sichere Lebensperspektive auch in Europa.

Der rot-schwarze Senat hat sich zu keinem Zeitpunkt um eine konstruktive Zusammenarbeit mit diesen zivilgesellschaftlichen Initiativen bemüht. Er hat auf die Proteste hilflos, chaotisch und repressiv reagiert. Die Flüchtlinge wurden mit Versprechungen abgespeist, die nicht gehalten wurden. In der öffentlichen Debatte wurden sie von führenden Politikerinnen und Politikern mal kriminalisiert, mal als unmündige Opfer einer quasi-kriminellen „Unterstützerszene“ hingestellt. Nur nebenbei bemerkt: Diese Unterstützung reicht von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden bis zu politischen Gruppierungen, von Schülerinnen und Schülern, die Solidaritätsdemonstrationen organisieren bis zu den Intendantinnen und Intendanten fast aller Berliner Theater, die im Juli in einem Offenen Brief die „empörenden Zustände der deutschen Flüchtlingspolitik“ kritisierten.

Selbst als Kirchen und Wohlfahrtsverbände einen Runden Tisch anregten, um grundsätzlich über den Umgang mit Flüchtlingen in Berlin zu reden, schlugen die zuständigen Senatorinnen und Senatoren die Einladung aus. Dies ist das Gegenteil von einer demokratischen Stadtpolitik, die die Bürgergesellschaft und zivilgesellschaftliches Engagement ernst nimmt. Die politischen Spitzen von Rot-Schwarz müssen ihre Verweigerungshaltung aufgeben und die Zusammenarbeit suchen. Nur gemeinsam mit allen Beteiligten wird es möglich sein, bei den bestehenden und künftigen Konfliktlagen Kommunikation aufrecht zu erhalten und Lösungsmöglichkeiten zu finden.

In der Kraft der vielen Bewegungen liegt eine große Chance, Berlin als Stadt der Menschen- und Bürgerrechte weiterzuentwickeln, Partizipation zu gestalten und den Zusammenhalt der Stadt zu fördern. Es ist das große Versagen der Politik von Rot-Schwarz, dass sie bisher dieses Angebot fahrlässig ausgeschlagen hat.

Statt eines Schlusswortes: Die Protestnote des Berliner Grips-Theaters zum Umgang mit Flüchtlingen in Berlin

Im Sommer 2014, als die Polizei die Gerhard-Hauptmann-Schule abriegelte und Unterstützerinnen und Unterstützer und Medien der Zugang zur Schule verwehrt wurde, veröffentlichte das GRIPS- Theater die folgende Erklärung:

"Menschen flüchten und kommen in Europa an. In ihren Ländern herrschen Kriege, an denen wir uns durch Waffenverkäufe bereichern. Wir tragen die Kleidung, die sie fertigten, essen die Nahrung, die sie anbauten, wir fahren Autos, deren Produktion sie ausbeutet und ihre Länder vergiftet.

Die Flüchtlinge sind jetzt hier – die EU verweigert ihnen das Ankommen – doch wir hier, die Menschen in Deutschland, in Berlin, in Kreuzberg, tragen jetzt die Verantwortung. Flüchtlinge sind kein „Problem“, sie sind Teil unserer Gesellschaft, und vor allem: Sie sind uns herzlich willkommen!

Wir unterstützen alle Forderungen der Flüchtlinge in der Gerhard Hauptmann-Schule in der Ohlauer Straße, insbesondere die nach Anwendung des §23, nach Papieren und Bleibe-recht für alle im Gebäude, nach Bewegungsfreiheit (Auflösung der Residenzpflicht).

Demokratische Werte, Menschenrechte wie Meinungsfreiheit und Pressefreiheit müssen für alle Menschen gelten!

Kein Mensch ist illegal."