

BEER

Berliner Beiträge zur Integration und Migration

Flüchtlingspolitik in europäischen Großstädten
Berlin - London - Rom

BERLÄNN

Flüchtlingspolitik in europäischen Großstädten

Ergebnisse des Projektes

Europa – Land des Asyls

**Eine transnationale Kooperation
zwischen Berlin, London und Rom**

Impressum

Herausgeber:

Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration
Potsdamer Straße 65
10785 Berlin

Tel.: 030 / 90 17 23 63

Fax: 030 / 262 54 07

E-Mail: Integrationsbeauftragter@auslb.verwalt-berlin.de

Internet: www.berlin.de/auslb

Copyright © 2004 Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration

Titelgestaltung:

kursiv, Katrin Schek

Druck:

Redaktion: Miriam Lenz, Ulrich Raiser

Projektteam: Dr. Robin Schneider, Dr. Michael Rediske, Miriam Lenz, Ulrich Raiser

Das Projekt *Europa – Land des Asyls* ist durch den Europäischen Flüchtlingsfonds gefördert worden.

ISBN: 3-938352-03-5

Inhalt

Vorwort des UNHCR-Repräsentanten in Deutschland	5
Einleitung des Integrationsbeauftragten	7
1. Europäische Flüchtlingspolitik und die Rolle der Städte	
Aufnahme- und Integrationspolitik in Deutschland und Europa Eine Einschätzung des UNHCR (<i>Machiel Salomons</i>).....	11
Den Städten eine Stimme in der Asylpolitik geben (<i>Ken Livingstone, Klaus Wowereit, Raffaella Milano</i>).....	19
Gemeinsame Erklärung der Bürgermeister und Stadträte europäischer Städte – Eine starke Rolle der Städte in der gemeinsamen Asylpolitik der EU	25
2. London, Rom, Berlin – Gemeinsame Empfehlungen zur Flüchtlingspolitik	
Zusammenfassung der Ergebnisse des Projektes <i>Europa – Land des Asyls</i>	29
Empfehlungen der Projektpartner für die Verbesserung von Aufnahme- und Integrationsmöglichkeiten von Asylbewerbern und Flüchtlingen.....	37
3. Für eine verbesserte Praxis in Berlin	
Empfehlungen zur Berliner Flüchtlingspolitik (<i>Günter Piening</i>).....	41
Der Senat von Berlin – Absenkung von Sozialausgaben für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen	47
 Anhang	
Liste der konsultierten Institutionen.....	51

Vorwort des UNHCR-Repräsentanten in Deutschland

Mit der Verabschiedung der Richtlinie zur Anerkennung von Flüchtlingen im EU-Ministerrat für Justiz und Inneres und der politischen Einigung des Ministerrats auf die Asylverfahrensrichtlinie in diesem Frühjahr ist die erste Phase der Harmonisierung europäischer Asylpolitik zu Ende gegangen. In der nun beginnenden zweiten Phase wird es für die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission darum gehen, diesen Prozess konkret auszugestalten.

Den europäischen Städten kommt hierbei eine besondere Verantwortung zu, da sie auf lokaler Ebene die Praxis der Aufnahme und Integration Asylsuchender aktiv mitgestalten. Sie werden bei der Aufnahme und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen vor größte Herausforderungen gestellt und verfügen infolgedessen über große Erfahrungen und wichtige Informationen, die sie in die Verhandlungen der EU-Mitgliedstaaten mit der Europäischen Kommission einbringen können.

Transnationale Kooperationen zwischen großen europäischen Städten sind infolgedessen eine wichtige Komponente im Zuge einer fortschreitenden Harmonisierung europäischer Asylpolitik. Sie sind für UNHCR außerdem eine Stütze in den oftmals schwierigen Auseinandersetzungen mit den nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten.

UNHCR begrüßt daher, dass die Städte Rom, London und Berlin mit der Durchführung des Projektes *Europa – Land des Asyls* (ELA) die Chancen solcher städteübergreifender transnationaler Kooperationen bereits früh erkannt haben. Wir begrüßen außerdem die systematische Einbeziehung der Einschätzungen und Anregungen nichtstaatlicher Akteure in der Erhebungs- und Auswertungsphase des Projektes.

Im Einklang mit der Städteerklärung europäischer Bürgermeister und Stadträte wünscht UNHCR, dass die europäischen Städte ihre Ankündigung verwirklichen und sich für eine humane Asylpolitik auf europäischer Ebene einsetzen. Dabei muss es um die Förderung einer Politik gehen, die Menschen, die sich auf der Flucht vor Verfolgung befinden, gemäß den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention den größtmöglichen Schutz zukommen lässt und Maßnahmen zur Integration dieser Personen ergreift.

Mit dem Projekt *Europa – Land des Asyls* und den daraus resultierenden Empfehlungen haben die Stadtverwaltungen von Berlin, London und Rom einen wichtigen Schritt in diese Richtung vollzogen.

Stefan Berglund

Einleitung des Integrationsbeauftragten

Im Juli 2003 haben die Hauptstädte Berlin, Rom und London das Projekt *Europa – Land des Asyls* (ELA) initiiert, um die Praxis ihrer Flüchtlingspolitik zu überprüfen. Die vom Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) finanzierte Zusammenarbeit hat die Aufnahme und Integrationsmöglichkeiten von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den drei Städten miteinander verglichen, Beispiele guter Praxis herausgestellt und Empfehlungen für die Praxis erarbeitet. Den Anstoß für die transnationale Initiative hatte eine Erklärung europäischer Bürgermeister und Stadträte mit dem Titel „Eine starke Rolle der Städte in einer gemeinsamen Asylpolitik der Europäischen Union“ vom Juni 2003 gegeben (siehe S. 25). Die Stadtoberhäupter, unter ihnen auch Berlins Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit, vereinbarten zusammenzuarbeiten und einen stärkeren Erfahrungsaustausch zu beginnen, um so ihre „Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung einer Gemeinsamen Asylpolitik in die Praxis auszufüllen“. Das leitende Prinzip dieser Zusammenarbeit soll die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und die Förderung der Integrationsmöglichkeiten von Flüchtlingen und Asylsuchenden in europäischen Städten sein.

Etwas mehr als ein Jahr später liegen die englischsprachigen Ergebnisse des ELA-Projektes als Druckfassung mit dem Titel

Europe – Land of Asylum: Reception and social inclusion of asylum seekers and refugees in three European capital cities

vor. Sie sind im Internet unter

www.europelandofasylum.net

www.berlin.de/sengessozv/auslaender/ela.html

verfügbar oder können beim Integrationsbeauftragten bestellt werden.

Die Studie zeigt, dass die drei Städte bei der Aufnahme und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen vor ähnliche Herausforderungen gestellt sind, diese aber auf unterschiedliche Weise lösen. Dies liegt vor allem an den unterschiedlichen Vorgaben der nationalen Gesetzgebungen, die – bei allen Bestrebungen, die europäische Flüchtlingspolitik zu harmonisieren – für lokale und regionale Akteure nach wie vor handlungsweisend sind.

Während Berlin und London auf jahrelange Erfahrungen bei der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen und auf transparente Aufnahmeverfahren zurückgreifen können, steht Rom hierbei vor einer relativ neuen Herausforderung. Viele Entscheidungen liegen im Ermessen der nationalen und lokalen Behörden. Daher kommt der Arbeit nichtstaatlicher Organisationen eine besondere Bedeutung zu. In London, auf der anderen Seite, erhöht sich durch neue nationale Regelungen bei der Aufnahme von Asylbewerbern der soziale Druck auf diese Personengruppe. Die Londoner Stadtverwaltung beklagt als Konsequenz dieser Po-

litik eine zunehmende Tendenz zu sozialer Ausgrenzung und Polarisierung, deren Folgen die Stadt als Ballungszentrum zu tragen hat.

Wie stellt sich im Vergleich dazu die Situation in Berlin dar? In der Städteerklärung europäischer Bürgermeister und Stadträte hat sich Berlin verpflichtet, die soziale Ausgrenzung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu bekämpfen und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Bereits mit der Aufnahme soll dafür gesorgt werden, dass die Desintegration von Asylsuchenden vermieden wird. Mit den im Jahr 2003 umgesetzten Regelungen zu Bargeldauszahlungen an Asylbewerber und zur Möglichkeit, privaten Wohnraum anzumieten, ist der Berliner Senat einen großen Schritt in diese Richtung gegangen. Ungefähr 3.000 Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge haben die Möglichkeit, eine eigene Wohnung zu beziehen bislang genutzt. Sieben Sammelunterkünfte des Landesamtes für Gesundheit und Soziales wurden seitdem geschlossen. Die Einsparungen für Senat und Bezirke sind beträchtlich.

Besondere Bedeutung für die Integrationsmöglichkeiten von Flüchtlingen hat der Bildungsbereich. In Berlin haben alle Flüchtlingsfamilien – gleich mit welchem Status - die Pflicht, ihre Kinder bis zum 16. Lebensjahr zur Schule zu schicken. Ähnliche Regelungen gelten in London und Rom. Diese Schulpflicht, die zum größten Teil auch befolgt wird, ist eine wichtige Voraussetzung für weitere Integrationsangebote, wenn der rechtliche Status dies erlaubt.

Berlin hat außerdem gute Erfahrungen mit seiner Härtefallkommission gemacht. Zahlreiche Fälle, die nach der geltenden Rechtslage sonst kaum zu lösen waren, hat die Stadt auf diese Weise humanitär regeln können.

Schwierig ist allerdings der Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge. Das Berliner ELA-Team hat gerade auch hierzu Vorschläge für eine Verbesserung der Berliner Flüchtlingspolitik erarbeitet. In den „Empfehlungen zur Berliner Flüchtlingspolitik“ (siehe S. 41), die am 12. Mai 2004 dem Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen vorgelegt worden sind, werden in acht Handlungsempfehlungen Erleichterungen bei der Arbeitsaufnahme für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge und ein sicherer Aufenthaltsstatus für jahrelang Geduldete vorgeschlagen. Die Empfehlungen, die auf der Grundlage von 25 Gesprächen mit Experten aus Berliner Flüchtlingsinitiativen, Wohlfahrtsverbänden und der Berliner Verwaltung entstanden sind, werden nun in Zusammenarbeit mit den Senatsverwaltungen sowie weiteren Akteuren in der Berliner Flüchtlingspolitik auf ihre Umsetzbarkeit geprüft.

Wo bestehen realistische Möglichkeiten zur Verbesserung durch das neue Zuwanderungsgesetz?

Angesichts der Situation jahrelang geduldeter Flüchtlinge besteht in Berlin dringender Handlungsbedarf. Dabei geht es um abgelehnte Asylbewerber, die aus humanitären oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können; Menschen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und traumatisierte Kriegsflüchtlinge. Eine große Anzahl von ihnen lebt bereits länger als fünf Jahre in Berlin.

Durch den unsicheren Aufenthaltsstatus der Duldung ist ihnen und ihren Kindern eine dauerhafte Integration in unsere Gesellschaft bislang verwehrt gewesen. Das neue Zuwanderungsgesetz eröffnet hier die Möglichkeit, auf Landesebene zu großzügigeren Regelungen zu kommen. So hat der Senat am 5. Oktober 2004 das Anliegen des Abgeordnetenhauses, jahrelang geduldeten Flüchtlingen einen Aufenthaltstitel im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes zu verschaffen, unterstützt (siehe S. 47). Demnach soll jahrelang geduldeten Flüchtlingen ein Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt verschafft werden, um somit zu ihrer Integration beizutragen. Ob es tatsächlich zu einer spürbaren Absenkung der Sozialausgaben kommen wird, hängt jedoch auch von der weiteren Entwicklung am Berliner Arbeitsmarkt ab.

In Berlin wird auch die schulische und berufliche Qualifizierung von jahrelang geduldeten Flüchtlingen drängend. Hierfür ist eine enge Kooperation und ein tragfähiges Netzwerk der in Berlin tätigen Akteure nötig. Um Desintegrationstendenzen zu vermeiden, sollten Projekte Qualifizierung und berufliche Ausbildung für jugendliche Geduldete anbieten. Hierfür beabsichtigt der Beauftragte für Integration und Migration, ein integriertes Handlungskonzept mit vielen in Berlin tätigen Initiativen und nichtstaatlichen Organisationen zu erproben und bei einem Gelingen Teile des Konzepts in die Regelförderung zu überführen.

Welches Ziel verfolgen wir mit der Kooperation mit Rom und London? Es geht darum, offen zu sein für die guten Erfahrungen anderer europäischer Großstädte und gleichzeitig die eigenen Stärken bei der Aufnahme und Integration weiterzugeben. Berlin hat großes Interesse an einer Verstärkung solcher europäischer Kooperationen. Die weitere Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik wird hierdurch auf regionaler und lokaler Ebene unterstützt und die Vernetzung gefördert.

Dabei stellen die aktuelle Bestandsaufnahme und der Informationsaustausch im Rahmen des ELA-Projektes nur einen ersten Schritt dar. Nun muss es darum gehen, gute Praxismodelle von einem städtischen Kontext in den anderen zu übertragen und, darüber hinaus, Möglichkeiten einer Übernahme sinnvoller Maßnahmen in die Regelförderung zu prüfen. Der Integrationsbeauftragte des Berliner Senats hat daher gemeinsam mit London, Rom, Paris und Warschau für 2005 und 2006 ein weiteres Projekt beim Europäischen Flüchtlingsfonds beantragt. Dabei soll der konkrete Transfer guter Praxis zwischen unseren Städten vorbereitet werden. Das Projekt ist so angelegt, dass sich bei erfolgreicher Durchführung längerfristige Kooperationen zwischen den Städten ergeben.

Die vorliegende Publikation versammelt die wichtigsten Dokumente des ELA-Projektes und gibt eine Zusammenfassung der Ergebnisse und wichtigsten Empfehlungen der Projektpartner. Sie enthält außerdem die aus dem Projekt hervorgegangenen „Berliner Empfehlungen zur Flüchtlingspolitik“. Diese Publikation ist eine deutschsprachige Ergänzung zum 250-seitigen englischsprachigen Projektbericht, in dem die Situation in unseren Städten ausführlich dargestellt ist.

Zur erfolgreichen Durchführung des ELA-Projektes waren die fundierten Fachkenntnisse zahlreicher Akteure der Berliner Flüchtlingspolitik unverzichtbar. Gesprächspartner waren insbesondere Mitarbeiter zahlreicher Berliner nicht-staatlicher Organisationen und des Flüchtlingsrates sowie mehrerer Senatsverwaltungen und der Ausländerbehörde, des Arbeitsamtes, der Bezirksämter, des Quartiersmanagements, des UNHCR, der IOM, der Wohlfahrtsverbände, kirchlicher Organisationen, der IHK, der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Günter Piening

1. Europäische Flüchtlingspolitik und die Rolle der Städte

Machiel Salomons, Stellvertretender Leiter, UNHCR Vertretung in Deutschland

Aufnahme- und Integrationspolitik in Deutschland und Europa Eine Einschätzung des UNHCR²

Einführung

Als das internationale System zum Schutz von Flüchtlingen vor über 50 Jahren ins Leben gerufen wurde, erkannte die Internationale Gemeinschaft, dass gewisse Flüchtlingsprobleme mittels Integration von Flüchtlinge vor Ort gelöst werden können³. Erfolgreiche Integration vor Ort, oder auch „lokale Integration“, ist jedoch aus zahlreichen politischen und praktischen Gründen nicht einfach zu erreichen. Selbst in Ländern, deren Asylgesetzgebung eine Vielzahl von Rechten und Privilegien einschließlich Einbürgerung für sich dauerhaft niederlassende Flüchtlinge vorsieht, wird dieser Lösungsansatz immer weniger angewandt.

Einige Staaten bevorzugen Systeme begrenzter und vorübergehender Asylgewährung in der Erwartung, dass Personen, die davon profitieren, entweder freiwillig oder nach Aufforderung durch die Behörden in ihr Herkunftsland zurückkehren, sobald es die Situation in ihrem Land ermöglicht.

In anderen Gegenden der Welt, in denen Flüchtlinge in Lagern oder bestimmten Regionen untergebracht beziehungsweise angesiedelt sind, wird Selbständigkeit nicht gefördert, sondern freiwillige Rückkehr als Lösungsansatz gesehen. Dieser wird selbst im Hinblick auf Länder mit weiterhin unsicheren und instabilen Bedingungen verfolgt. Tatsächlich wird in einigen Staaten die Einschränkung der Selbständigkeit als ein Mittel zu frühzeitiger Repatriierung eingesetzt.

Die Position des UNHCR

- In diesem Zusammenhang zielt die Politik des UNHCR darauf ab, dass lokale Integration erneut Beachtung findet und als Teil einer umfassenden dauerhaften Lösungsstrategie gesehen wird.
- Lokale Integration ist für UNHCR das Ergebnis eines vielschichtigen und anhaltenden Prozesses. Selbständigkeit ist nur ein Teil davon.

² Abdruck einer Rede gehalten am 12.12.2003 im Rahmen der ELA-Konferenz ‚Europa – Land des Asyls: ein Projekt über Aufnahme- und Integrationsmöglichkeiten in europäischen Großstädten‘ im Roten Rathaus von Berlin.

³ Siehe Art. 34 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge wie auch die Statuten des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars

- Integration verlangt von Flüchtlingen die Bereitschaft zur Anpassung an die Gesellschaft des Gastlandes, ohne dass sie die eigene kulturelle Identität aufgeben müssen.
- Vom Gastland verlangt die Integration Gemeinschaften, die Flüchtlinge willkommen heißen und auf sie eingehen sowie öffentliche Einrichtungen, die die Bedürfnisse einer multikulturellen Bevölkerung erfüllen können.⁴
- Als ein Prozess, der eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge im Asylland erbringen soll, setzt sich lokale Integration aus drei miteinander verbundenen und recht spezifischen Dimensionen zusammen.

1. Im Rahmen des *rechtlichen Entwicklungsprozesses* erhalten die Flüchtlinge zunehmend mehr Rechte und Ansprüche, die weitgehend denen der einheimischen Bevölkerung entsprechen. Diese beinhalten Bewegungsfreiheit, Zugang zum Erziehungswesen und Arbeitsmarkt, Zugang zum Sozialhilfesystem, einschließlich medizinischer Einrichtungen, sowie die Möglichkeit, Eigentum zu erwerben und zu veräußern und mit gültigen Reisedokumenten und Ausweispapieren zu reisen. Die Einheit der Familie ist ein weiterer wichtiger Aspekt der Integration vor Ort. Mit der Zeit sollte dieser Prozess zur Gewährung eines ständigen Aufenthaltsrechts beziehungsweise in einigen Fällen zu gegebener Zeit zum Erwerb der Staatsbürgerschaft des Asyllandes führen.
2. Lokale Integration ist ein *wirtschaftlicher Prozess*. Flüchtlinge werden zunehmend weniger abhängig von staatlicher Förderung oder humanitärer Hilfe, erwerben mehr Selbständigkeit und können zunehmend ihren Lebensunterhalt nachhaltig bestreiten und so zur Wirtschaft des Gastgeberlandes beitragen.
3. Lokale Integration ist ein *sozialer und kultureller Prozess* der Eingewöhnung der Flüchtlinge und des Entgegenkommens der örtlichen Gemeinschaften. Das Ziel ist, dass Flüchtlinge ohne Diskriminierung oder Ausbeutung inmitten oder Seite an Seite mit der Gastbevölkerung leben können, und aktiv zum sozialen Leben des Asyllandes beitragen. In dieser Hinsicht handelt es sich um einen wechselseitigen Prozess, der sowohl Flüchtlinge als auch Staatsangehörige des Gastgeberstaates und dazugehörige Einrichtungen miteinbezieht. Das Ergebnis sollte eine Gesellschaft sein, die offen für

⁴ Siehe die Definition der Internationalen Konferenz über die Aufnahme und Integration neu angesiedelter Flüchtlinge, 25. bis 27. April 2001, Norrköping (Schweden). Siehe auch „Neue Richtlinien für eine Politik der Wiederansiedlung und praktische Umsetzung“ (EC/51/SC/INF.2, Anhang), diskutiert vom Ständigen Ausschuss im Juni 2001, und ExKom-Beschluss zu Fragen des internationaler Rechtsschutzes für Flüchtlinge No. 90 (LII), Abs. 1.

Unterschiede ist und unabhängig von diesen Unterschieden eine Gemeinschaft bildet.

Obwohl die lokale Integration in Zahlen gesehen der am wenigsten verfolgte dauerhafte Lösungsansatz ist, muss sie doch Teil einer jeden dauerhaften Lösungsstrategie sein.

Wann ist lokale Integration die geeignetste Lösung?

Nach Erfahrung von UNHCR gibt es Situationen, in denen die Förderung der Integration vor Ort besonders erfolgversprechend sein kann. Dies ist der Fall, wenn Flüchtlinge die Sprache, Kultur oder ethnische Herkunft des Gastgeberlandes teilen. Dasselbe gilt, wenn Flüchtlinge besondere Fähigkeiten in ihr Asyl-land mitbringen, wenn sie in Gebiete ziehen, in denen Land zur Verfügung steht und wenn ihre Gegenwart Ressourcen und Investitionen anzieht, die sonst in dieser Region nicht zur Verfügung stünden. Unter diesen Umständen ist ein Ansatz, der auf eine eventuelle Repatriierung abzielt, nicht notwendigerweise der effektivste.

Zwar gibt es viele Flüchtlinge, die sich nach der Gelegenheit sehnen, sicher in ihre Heimat zurückkehren zu können. Man muss jedoch auch klar erkennen, dass andere sich nicht in der Lage fühlen oder nicht in der Lage sind, zurückzukehren. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass sie aufgrund des langen Aufenthalts enge wirtschaftliche und soziale Bindungen zu ihrem Asyl-land aufgebaut haben. Auch aus Gründen des Schutzes kann es sein, dass Flüchtlinge nicht in ihre Länder zurückkehren können. Gründe hierfür können sein, dass die Lage im Heimatland sich nicht geändert hat und Verfolgung bei Rückkehr noch immer droht oder dass die Erfahrungen, die den Flüchtling ins Exil gezwungen haben, so traumatisch waren, dass man eine Rückkehr nicht erwarten kann, wie in der Genfer Konvention von 1951 anerkannt.

Internationaler Leitfaden zu Aufnahme und Integration (2002)⁵

Obwohl der Leitfaden primär im Hinblick auf die Integration von umgesiedelten Flüchtlingen geschrieben wurde, sind seine Inhalte auch auf alle Aktivitäten im Gastgeberland anwendbar. Der Leitfaden ist das gemeinsame Produkt von Nichtsregierungsorganisationen (NROs), Regierungsvertretern sowie UNHCR und enthält Anleitungen für alle an der Integration von umgesiedelten Flüchtlingen beteiligten Personen. Besonders interessant im Sinne der lokalen Integration sind Teil II und III des Handbuchs.

⁵ UNHCR (2002) Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration

Der gesetzliche Rahmen für die lokale Integration

Die Rechte zur Regelung der lokalen Integration sind in der Genfer Konvention von 1951, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte festgehalten.

Besonders relevant sind:

- Rechtlicher Aufenthaltsstatus und -papiere
- Bewegungsfreiheit und Schutz vor Inhaftierung bei drohender Abschiebung
- Unterkunft
- Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Eigentum
- Beschäftigung (Erwerbstätigkeit, Selbständigkeit und freie Berufswahl, einschließlich steuerlicher Abgaben)
- Sozialversicherung
- Sozialhilfe
- Ausbildung (Grund-, Hauptschule und Höhere Schulbildung/ Sprachen/ Berufsausbildung)
- Medizinische Versorgung und Gesundheitsvorsorge
- Familieneinheit/Familienzusammenführung
- Registrierung von Geburten, Hochzeiten, Todesfällen
- Zugang zu Gerichten
- Vereine/Zusammenschlüsse
- Identitätsausweise/Konventionsreisedokumente
- Ständiger Aufenthaltsstatus/Einbürgerung
- Gruppen mit besonderen Bedürfnissen (einschließlich Hilfe bei Behörden)

Besondere Aspekte der lokalen Integration

Die Politik, Flüchtlingen eine Vielzahl von Rechten zu gewähren (zusätzlich zu den Rechten, die sie bereits aufgrund ihrer Flüchtlingsanerkennung genießen, wie z.B. Schutz gegen den Verlust des Flüchtlingsstatus und das Recht auf „Non-Refoulement“), hat zahlreiche Vorteile. Einerseits wird Flüchtlingen so ein sicherer und dauerhafter Aufenthalt im Gastgeberland garantiert. Des Weiteren ist dieser Ansatz effizient, da es sich um einen rechtlichen Status handelt, der der Gastgeberbevölkerung und den Beamten der lokalen Behörden eher vertraut ist, was die Gewährung dieser Rechte vereinfacht.

Eine Schlüsselfrage ist, ob spezielle Integrationsprogramme für Flüchtlinge entwickelt werden sollten oder ob Maßnahmen in bereits bestehende nationale Programme integriert werden können. Schwerpunkt sollte sein, dass bereits bestehende Programme so gefördert werden, dass auch Flüchtlinge an ihnen teilnehmen und von ihnen profitieren können. Sollten spezielle Programme benötigt werden (z.B. für die Erfüllung besonderer Bedürfnisse), so sollten diese nur vorübergehend eingesetzt werden, um die Lücke zwischen den Bedürfnissen der Flüchtlinge und den bereits vorhandenen Programmen für Einheimische zu schließen. Besonders wenn die Zahl der Flüchtlinge gering ist, ist es im allgemeinen besser, die Flüchtlinge in bereits bestehende Programme mit einzubeziehen. In Anbetracht des Ziels, Leistungen zu straffen (d.h. Integrationsprobleme über verschiedene bereits existierende nationale und lokale Angebote und Programme anzugehen), sollten insbesondere Koordinationsstrukturen zwischen den bestehenden Programmen und Akteuren unterstützt werden.

Lokale Integration von Personen aufgrund ergänzender Formen des Schutzes? UNHCR ermutigt Gastgeberregierungen, Personen, die ergänzenden Schutz benötigen, die gleichen Rechte wie anerkannten Flüchtlingen zu gewähren. Als Mindestmaß sollen ihnen jedoch die Rechte gewährt werden, die es ihnen ermöglichen, Selbständigkeit zu erlangen. (Selbständigkeit bedeutet hier, dass Flüchtlinge, einschließlich denjenigen, denen subsidiärer oder ergänzender Schutz gewährt wird, in der Lage sind, für sich und die Mitglieder ihrer Gemeinschaft Kosten für Nahrungsmittel und andere Kosten des Lebensunterhaltes, einschließlich Unterbringung, Gesundheitsversorgung und Erziehung, zu bestreiten, dass sie unerwartete Ereignisse bewältigen und dass sie nicht länger von besonderer oder fremder Hilfe abhängig sind.)

Obwohl UNHCR alle Integrationsmaßnahmen während der Aufnahmephase begrüßt, ist es unrealistisch, einen solchen Anspruch weltweit durchsetzen zu wollen.

Elemente einer lokalen Integrationsstrategie (Prüfliste)

- *Aufnahmebereite öffentliche Meinung*, sensibel für die Schutzbedürfnisse und unterstützend bei den Integrationsbemühungen der Flüchtlinge
- *Vielfältige Partnerschaften* zwischen Regierungen, Geberländern, Entwicklungshilfeorganisationen, Flüchtlingen, lokalen Gemeinden, Nichtregierungsorganisationen und Freiwilligen, die den Integrationsprozess unterstützen

- *Gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen* für die wirtschaftliche, soziale und rechtliche Integration von Flüchtlingen, einschließlich Familienzusammenführung und möglicher Einbürgerung
- *Umfangreiche und innovative Integrationsprogramme* mit ganzheitlichem Ansatz, die sowohl für urbane als auch für ländliche Gegenden angemessen sind, auf Entwicklungskriterien und -perspektiven basieren und die durch eine Reihe von *Initiativen der Gemeinschafts- und Entwicklungspartner* langfristige Wirkung haben. Diese Programme sollten auch Vorschläge zur entsprechenden Finanzierung von Angeboten erarbeiten.
- *Orientierungskurse* für Flüchtlinge und diejenigen, die Flüchtlinge aufnehmen. Diese Kurse könnten folgende Schwerpunkte umfassen: kulturelle Orientierung, Sprachunterricht, Unterstützung bei der Berufswahl.
- *Programme zur Unterbringung* von Flüchtlingen oder *Einbeziehung der Flüchtlinge in nationale Unterbringungsprogramme* (z.B. temporäre Aufnahmeeinrichtungen, Bereitstellung und Bau dauerhafter Unterkünfte, Mietzuschüsse und Zuschüsse zur Wohnungsrenovierung)
- *Beschäftigungsprogramme* könnten neben gezielten Maßnahmen zur Einkommenserzeugung und Kleinkreditprogrammen auch Arbeitsvorbereitung, Arbeitssuchdienste, Berufs- und Weiterbildung, Unterstützung beim Aufbau von Kleinunternehmen, Praktika, Folgeprogramme zur anhaltenden Beschäftigung und Möglichkeiten für berufliches Vorwärtskommen beinhalten.
- Projekte zur Erleichterung des *Zugangs zum Ausbildungswesen* (Grundschulen, weiterführende Schulen und Hochschulausbildung), einschließlich der Unterstützung von speziellen Sprachschulen, die Flüchtlingskinder und -jugendliche so lange besuchen können, bis ihre Sprachkenntnisse ausreichend sind, um eine reguläre Schule zu besuchen und die Inanspruchnahme von spezieller Unterstützung sowie universell oder partiell separatem Unterricht („pull-out“).
- Entsprechendes *Informations- und Beratungsangebot, einschließlich der Produktion von Faltblättern*, um die lokale Integration zu begünstigen und Zugang zu oder die Ausübung von relevanten Integrationsrechten zu gewährleisten. Dies sollte in einer das Geschlecht berücksichtigenden Art durchgeführt werden (von besonderem Interesse können die folgenden Punkte sein: Gewährleistung des gleichberechtigten Zugangs zu Informationen und insbesondere für Flüchtlingsfrauen der Zugang zu Dokumenten, zum Ausbildungswesen, zu Gesundheitsdiensten, zu Sozialhilfeprogrammen, zum Arbeitsmarkt, zu Eigentumsrechten sowie zu Themen der Einbürgerung und des Aufenthalts).
- *Soziale und psychologische Beratungs- und Hilfsmaßnahmen*
- *Aufstellen eines Bewertungsmaßstabes für lokale Integration*, um objektiv feststellen zu können, wann Integration erreicht ist. Flüchtlinge sollten genauestens konsultiert werden, um Kriterien festlegen zu können, die rele-

vant, realistisch und spezifisch sind und die von den Flüchtlingen innerhalb einer bestimmten Zeit erreicht werden können.

Faktoren, die Berücksichtigung finden sollten:

Flüchtlinge sollten ein Mitspracherecht bei Entscheidungen haben, die ihr Leben nachhaltig beeinflussen.

Projekte und Programme sollten, wo möglich, die Gastbergemeinschaft miteinbeziehen mit dem Ziel, negative Vorurteile gegenüber Flüchtlingen abzubauen und ihre Kompetenzen zu betonen.

Ken Livingston, Bürgermeister von London
Klaus Wowereit, Regierender Bürgermeister von Berlin
Raffaella Milano, Beauftragte für Sozialwesen der Stadt Rom

Den Städten eine Stimme in der Asylpolitik geben

Asyl und Einwanderung – 2004 als Meilenstein

Für die Asyl- und Einwanderungspolitik der EU ist das Jahr 2004 ein wichtiger Meilenstein. Er markiert das Ende eines fünfjährigen Programms, das im Anschluss an die Selbstverpflichtung des Amsterdamer Vertrags, in Europa einen Raum der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit zu schaffen, 1999 vom Europäischen Rat in Tampere vereinbart wurde.

Die von der EU bis 2004 getroffenen Maßnahmen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik, wie groß auch immer ihre Unzulänglichkeiten sein mögen, bieten doch Anlass zu Hoffnung auf Verbesserungen der lokalen und nationalen Bestimmungen – insbesondere in den Ländern, in denen es bislang keine stark entwickelten Asylsysteme gab.

Am Ende dieser ersten Phase bereitet die EU sich nunmehr auf eine neue, ebenso aktive Arbeitsphase zu Asylfragen und Einwanderung vor.

Der Europäische Flüchtlingsfonds soll reformiert und seine Laufzeit verlängert werden. Die amtierende niederländische Präsidentschaft hat sich das vorrangige Ziel gesetzt, eine Einigung des EU-Rats über zukünftige Richtlinien auf den Gebieten Justiz und Inneres zu erreichen. Dies betrifft neben weiterer Arbeit an einer gemeinsamen Asylpolitik auch Maßnahmen zur Integration von Einwanderern.

Die Europäische Kommission hat sich dafür ausgesprochen, dass die EU bei der Entwicklung eines europaweiten Rahmens für die Integration eine stärkere Rolle spielen soll.

Die Arbeit der Mitgliedsländer zur Umsetzung des Asylgesetzkpakets der ersten Phase und die intensive Integrationsdebatte in Europa: dies sind historische Entwicklungen für die multiethnischen Gebiete der EU, vor allem in den großen Städten. Durch sie bekommen Europas Städte ein neues eindringliches Interesse an der Gestaltung der EU-Politik – zum besseren oder zum schlechteren.

Die Perspektive der Städte

Die Erfahrungen der Neunziger Jahre haben bestätigt, dass die meisten Asylbewerber und Einwanderer in Europa in die großen Städte streben, die die wichtigsten Verkehrsverbindungen, Unterstützungseinrichtungen und bereits vorhandene ethnische Minderheitsgemeinden haben, zu denen die Neuankömmlinge sich selbstverständlich hingezogen fühlen.

Das Zentrum der Zwangsmigration zu sein, kann den europäischen Städten langfristig auch Vorteile bringen.

Flüchtlinge und Asylsuchende zusammen mit anderen Einwanderern haben eine neue und dynamische ethnische Vielfalt sowie Fertigkeiten, Energie und neue Ideen mitgebracht, die helfen, Innovation und wirtschaftliches Wachstum voranzutreiben. Etliche Flüchtlinge und Asylsuchende haben das Potential, wertvolle Beiträge zum gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben der Städte zu leisten.

Gleichzeitig sind die Städte am besten in der Lage zu beurteilen, was in der Asylpolitik „vor Ort“ funktioniert oder nicht funktioniert. Die städtischen Behörden und ihre lokalen Partner erbringen die meisten Leistungen für Asylsuchende und Flüchtlinge, sie nehmen sie bei ihrer Ankunft auf und helfen denjenigen, die das Bleiberecht erhalten, bei der Integration.

Erklärung der Städte

Unter den europäischen Stadtoberhäuptern gibt es jetzt ein wachsendes Gespür dafür, dass die Städte nicht nur ein zwingendes Interesse an der Entwicklung der Asylpolitik haben, sondern auch die meisten Kenntnisse, um dazu beitragen zu können.

Diese Sicht kommt in der gemeinsamen Erklärung *Eine starke Rolle der Städte in einer gemeinsamen Asylpolitik der EU* zum Ausdruck, die vom Londoner Bürgermeister Ken Livingstone initiiert, im Juni 2003 anlässlich des Weltflüchtlingstags vorgestellt und von 16 Bürgermeistern und Vertretern der großen EU-Städte unterzeichnet wurde.

Diese Erklärung der Städte vertritt die Ansicht, dass die Ankunft von Migranten einschließlich Asylsuchenden eine positive Kraft in der städtischen Entwicklung werden kann. Dieses Ergebnis kann jedoch nur erreicht werden, wenn die Asyl- und Einwanderungspolitik sich auf sozialen Zusammenhalt, Siedlungsplanung und langfristige Integration konzentriert und Finanzierungsmittel auf EU-Ebene anbietet, um diese Ziele zu unterstützen.

Vor allem dringt die Erklärung darauf, dass die Erfahrungen der Städte „in zu diesem Thema gefällte politische Entscheidungen der nationalen und europäischen Institutionen einfließen sollten“. Kurz: die Städte müssen eine Stimme in der Asylpolitik haben.

Bestandsaufnahme durch das ELA-Projekt

In den Jahren 2003 bis 2004 kamen die Stadtverwaltungen von Rom, Berlin und London, alle Unterzeichner der Städteerklärung, zusammen, um mit der Umsetzung dieser Prinzipien in die Praxis zu beginnen.

Sie gewannen die Unterstützung des Europäischen Flüchtlingsfonds, um die erste EU-Beobachtungsstelle zu gründen, die sich speziell mit den Erfahrungen der Städte bei der Aufnahme und der Eingliederung von Flüchtlingen befasst – das Projekt *Europa – Land des Asyls* (ELA).

Für jede dieser drei Städte überprüfte die lokale Beobachtungsstelle in sechs Schlüsselbereichen die Bedürfnisse der Flüchtlinge und Asylsuchenden und die ihnen zugänglichen Angebote (siehe Kasten S.23).

Der abschließende ELA-Bericht gibt Politikempfehlungen auf europäischer, nationaler und städtischer Ebene ab, die den europäischen Großstädten helfen können, sich auf die Ankunft von Zwangsmigranten in einer Weise einzustellen, die den sozialen Zusammenhalt fördert und sie zu einer wertvollen Chance für die Entwicklung der Stadt macht.

Ergebnisse: nationale Politik und Städtepolitik

Der ELA Projektbericht bestätigt, wie sehr die Städte von der Asylpolitik ihres Staates und der EU betroffen sind, auf die sie bisher nur wenig Einfluss hatten. Er zeigt auch, dass die Auswirkungen dieser Vorgehensweise oft negativ sind.

Das Problem ist manchmal, dass die Stadtverwaltungen mit einem politischen Vakuum konfrontiert sind und keine klaren gesetzlichen Vollmachten oder Leitlinien besitzen, die ihnen ein effizientes Handeln ermöglichen würden, um die Bedürfnisse der Zwangsmigranten zu erfüllen.

Rom ist das beste Beispiel: hier war die Arbeit der städtischen Behörden auf diesem Gebiet durch das Fehlen jedes allgemeinen gesetzlichen Rahmens stark eingeschränkt.

Bei allen drei Partnern zeigte die Untersuchung, dass es Bereiche gab, wo Schwächen des gesetzlichen Rahmens die Aufrechterhaltung angemessener Standards erschwerte, so z. B. bei der Unterbringung, Rechtsberatung und dem Zugang zum Arbeitsmarkt.

Im Allgemeinen fanden die ELA-Beobachtungsstellen heraus, dass die auf nationaler oder EU-Ebene verabschiedeten Gesetze und praktischen Leitlinien mit den städtischen Interessen kollidieren können.

Die Aufnahme- und Integrationsarbeit wird erschwert durch die Ungewissheit und Instabilität, die sich aus dem Asylfeststellungsverfahren selbst und aus der provisorischen Natur anderer Schutzformen ergibt.

Diese Ungewissheit wirkt sich natürlich zunächst auf die einzelnen Antragsteller aus. Sie ist aber auch ein ständiges Problem für die städtischen Behörden und Organisationen, die versuchten, effiziente Dienstleistungen zu erbringen.

Von den positiven Ergebnissen des ELA-Projektes sind zwei besonders wichtig. Erstens ist es bemerkenswert, dass in allen drei Städten innovative und effiziente lokale Angebote vor allem auf den Gebieten Gesundheit und Bildung zu finden

sind. Zweitens werden die Effizienz und die Wirkung der Aufnahme- und Integrationsleistungen durch klare politische Führung und Koordination auf Stadtebene meistens erheblich gefördert.

Der Dialog zwischen den Städten und der EU

Das ELA Projekt bestätigt, dass die städtischen Erfahrungen und Informationssysteme eine wertvolle Hilfe für Entscheidungsträger sein können, die die Asylpolitik der nächsten Jahre gestalten.

Dies ist ein gutes Argument dafür, den Städten in der Gestaltung dieser Politik eine Rolle einzuräumen.

Und es zeigt, wie Einblicke und neue Informationen über einen nicht unproblematischen Bereich der Politik – in einer in der herkömmlichen innenpolitischen Debatte nicht üblichen Form – durch aktive Zusammenarbeit zwischen EU-Städten über die alten nationalen Grenzen Europas hinweg zum Wohle aller unserer Bürger erzielt werden können.

Die englische Version dieses Artikels wurde in „E!Sharp“ im Oktober 2004 veröffentlicht. www.peoplepowerprocess.com

Überblick über das Projekt *Europa Land des Asyls (ELA)*

Das ELA-Projekt ist ein auf ein Jahr ausgelegtes Projekt, das vom Europäischen Flüchtlingsfond finanziert wird.

Der Berliner Senat, die Greater London Authority und der Stadtrat von Rom, in Zusammenarbeit mit verschiedenen Nichtregierungsorganisationen mit Sitz in Rom, haben die unterschiedlichen Systeme der Aufnahme und sozialen Eingliederung von Asylsuchenden und Flüchtlingen sowie die Rolle verschiedener Institutionen in diesem Bereich verglichen.

Hauptziele des Projektes waren, einen Beitrag zur Harmonisierung der EU-Maßnahmen zum humanitären Schutz und zur Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu leisten; Aufnahme- und Integrationsmaßnahmen auf lokaler Ebene zu verbessern; neue gemeinsame politische Strategien für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Europa herauszuarbeiten und neue Monitoringinstrumente, -methoden und -kriterien für eine genaue Analyse der unterschiedlichen lokalen Situationen zu identifizieren.

In den einzelnen Städten wurden detaillierte Informationen zu Schlüsselthemen im Bereich Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen unter den Gesichtspunkten Unterbringung, Gesundheitsversorgung, finanzielle Unterstützung, Rechtsberatung, Bildung und Beschäftigung zusammengetragen. Im Juli 2004 wurde ein umfassender vergleichender Bericht veröffentlicht. Dieser bietet einen Überblick über die Bedürfnisse der Betroffenen sowie die gegenwärtigen Angebote in den einzelnen Städten und unterstreicht die Stärken und Schwächen der einzelnen Angebote.

Auf der Grundlage dieser Informationen und eines städteübergreifenden Vergleichs spricht der Bericht eine Reihe von Empfehlungen aus, wie die nationale und europäische Asylpolitik umgestaltet werden kann, um die Aufnahme- und Integrationsbedingungen auf städtischer, nationaler und europäischer Ebene zu verbessern.

Ein Antrag für ein weiteres Projekt, das auf den Ergebnissen dieses Beobachtungsgremiums aufbauen und weitere Städte umfassen würde, ist beim Europäischen Flüchtlingsfond gestellt worden.

Weitere Informationen und der Text des ELA-Berichts sind auf der ELA-Webseite www.europelandofasylum.net zu finden. Dort findet sich auch ein Link zur Städteerklärung *Eine starke Rolle der Städte in einer gemeinsamen Asylpolitik der EU (A Strong City Voice in a Common Asylum Policy for the EU)*.

Die gemeinsame Erklärung der Bürgermeister und Stadträte europäischer Städte: „Eine starke Rolle der Städte in der gemeinsamen Asylpolitik der EU“

Wir, die Bürgermeister und Stadträte von Städten in ganz Europa,

begrüßen

- die 1999 auf dem Tampere-Gipfel eingegangene Verpflichtung, die nationalen Asylpolitiken im Sinne unserer Bürgerinnen und Bürger und der Asylsuchenden zu harmonisieren
- das Versprechen der EU-Regierungen beim Gipfel in Tampere 1999, dass die Prinzipien und Verpflichtungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und der Europäischen Menschenrechtskonvention weiterhin die Grundlage der EU-Asylpolitik bleiben werden
- die bisher von den EU-Mitgliedstaaten unternommenen Bemühungen, eine Gemeinsame Asylpolitik zu erwirken.

In der Erwägung, dass

- Städte üblicherweise starke Tendenzen zu sozialer Polarisierung und Ausgrenzung aufweisen, die die Interessen aller Bürger bedrohen,
- für größere Städte, in denen die größte ethnische Vielfalt herrscht, ein friedliches Zusammenleben der verschiedenen Gruppen von besonderer Bedeutung ist, um
 - Diskriminierung und Konflikte zu vermeiden und
 - einen kreativen Austausch zwischen den Gruppen, der Innovation und Wachstum vorantreibt, aufrecht zu erhalten,
- in Europa die Städte das Hauptziel für Asylsuchende sind,
- städtische Behörden, die dafür zuständig sind, Asylsuchenden und Flüchtlingen ‚vor Ort‘ direkt oder in Partnerschaft mit nichtstaatlichen Organisationen Dienstleistungen anzubieten,
 - von der Entwicklung einer gemeinsamen EU-Politik zur Aufnahme und Integration von Asylsuchenden stark betroffen sein werden,
 - besser als jede andere öffentliche Behörde die gesamten Auswirkungen einer Asylpolitik und die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Politik dieser Art kennen,

bekräftigen wir unsere Selbstverpflichtung

- zu einer Gemeinsamen EU-Asylpolitik, die den Herausforderungen einer Europäischen Union mit offenen Binnengrenzen zu Beginn des 21. Jahrhunderts gerecht wird
- die Bedürfnisse und Erfahrungen unserer Städte auf EU-Ebene zu kommunizieren, um zu gewährleisten, dass diese Anliegen in einer Gemeinsamen Asylpolitik adäquat zum Ausdruck kommen,

- als Städte zusammenzuarbeiten, um bewährte Praktiken und Erfahrungen auszutauschen und so unsere Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung einer Gemeinsamen Asylpolitik in die Praxis auszufüllen

und bringen die folgenden Prinzipien vor:

Städtische Behörden müssen bei Fragen der EU-Asylpolitik konsultiert werden

Städtische Behörden haben im Regelfall mehr mit der Ankunft von Asylsuchenden und den Auswirkungen einer Politik diesen gegenüber zu tun als jede andere gewählte Einrichtung. Ihre unmittelbaren praktischen Erfahrungen sollten in zu diesem Thema gefällte politische Entscheidungen der nationalen und europäischen Institutionen einfließen. Wenn eine Gemeinsame Asylpolitik langfristig erfolgreich sein soll, muss sie die gemeinsamen Erfahrungen der Städte berücksichtigen.

Immigranten, und unter ihnen diejenigen, die vor Verfolgung fliehen, haben das Potential, unsere Städte und die EU zu bereichern

Zwar sind mitunter kurzfristig zusätzliche soziale Investitionen notwendig, langfristig aber sollte die Einwanderung den EU-Staaten große Vorteile bringen. Menschen, die auf der Suche nach Asyl auswandern, sind genauso sehr wie andere Immigranten, wenn nicht gar mehr, gewillt, diese potentiellen Vorteile zu realisieren. Die Geschichte in ganz Europa und über seine Grenzen hinaus lehrt uns, dass die Anwesenheit von Einwanderern Städte demographisch, wirtschaftlich, sozial und kulturell bereichern kann.

Asyl- und Einwanderungspolitik muss einen Beitrag dazu leisten, soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und Integration zu fördern

Für Städte ist die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und die Förderung des sozialen Zusammenhalts eine Frage des städtischen Überlebens. Daher haben sie ein starkes Interesse an der Integration verfolgter Zuwanderer, die üblicherweise mittellos, verwundbar und mit einem großen Risiko, sozialer Ausgrenzung ausgesetzt zu sein, ankommen. Im Interesse der Städte ist es somit auch, dass die Politik zur Aufnahme Asylsuchender vom Zeitpunkt ihrer Ankunft an eine langfristige Integration von Flüchtlingen fördert statt sie zu verhindern.

Asylsuchende müssen über legitime Mittel zur Sicherung von Unterkunft und materieller Unterstützung verfügen

Asylsuchenden, die nach nationalem und internationalem Recht in ein Land einreisen dürfen, muss es möglich sein, während eine Entscheidung über ihren Antrag ansteht, die grundlegenden Mittel für ein Leben in Würde und Sicherheit zu

erhalten – sei es durch Beschäftigung oder staatliche Hilfe. Wird dies verweigert, werden der soziale Zusammenhalt, das Gemeinwohl und die gemeinschaftlichen Werte in den Städten, in denen sie sich aufhalten, unterwandert.

Die Rückkehr abgelehnter Asylbewerber erfordert eine positive und nach außen gerichtete Politik

Unter Zwang durchgeführte Abschiebungen können die gemeinschaftlichen Beziehungen gefährden und sollten lediglich ein letztes Mittel sein. Eine stabile und effektive Politik zur Rückführung abgelehnter Asylbewerber sollte sich stattdessen auf eine freiwillige Rückkehr konzentrieren. Um den langfristigen Erfolg der Rückkehr zu gewährleisten, sollte eine solche Politik auf Beratungen mit den örtlichen Flüchtlings- und Asylbewerber-Initiativen gründen, die Rückkehrenden im gastgebenden Land entsprechend vorbereiten und bei der Rückführung und Wiedereingliederung eine kooperative Verbindung mit dem Herkunftsland herstellen.

Umsiedlungsprogramme sollten unter Leitung des UNHCR ausgedehnt werden

Neben fairen und effizienten Entscheidungsfindungsverfahren für Anträge von Asylsuchenden, die sich in das Territorium der Mitgliedstaaten begeben haben, und zusätzlich zu dem Recht, solche kurzfristigen Anträge zu stellen, sollte die EU die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge, die über Umsiedlungsprogramme unter der Leitung des Hohen Kommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen einreisen, deutlich erhöhen. Eine Einreise auf derartiger sicherer und kontrollierter Grundlage würde die öffentliche Akzeptanz von Flüchtlingen steigern, sie vor Angriffen schützen und die Aktivitäten krimineller Menschenhändler und Menschenschmugglerbanden untergraben. Gleichzeitig würde dies den öffentlichen Behörden und ihren Partner-NROs, die für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verantwortlich sind, die Möglichkeit geben, ihre Dienste effizienter zu planen und anzubieten.

Eine Gemeinsame Asylpolitik erfordert entsprechende EU-Mittel

Eine effiziente, demokratische Regierungsführung setzt voraus, dass die finanzielle Verantwortlichkeit für alle politischen Entscheidungen auf der politischen Ebene liegt, auf der sie getroffen werden. Wenn die EU beschließt, dass sie - gemäß dem Subsidiaritätsprinzip - als Gemeinschaft tätig werden muss, um die einzelstaatlichen Systeme zur Unterstützung von Flüchtlingen und Asylsuchenden zu ergänzen, sollte sie einen Großteil der Kosten für neue Initiativen, die nach der entsprechenden Gesetzesverabschiedung auf regionaler und lokaler Ebene anfallen, übernehmen. Das Detailwissen der Städte kann zu einer realistischen Kosteneinschätzung beitragen. Maßnahmen der EU zur Bereitstellung von

im Lichte dieser Einschätzung festgelegten Ressourcen auf entsprechender Ebene sind eine Voraussetzung für den langfristigen Erfolg einer EU-Asylpolitik.

Unterzeichnung:

Die gemeinsame Erklärung der Bürgermeister und Stadträte europäischer Städte „Eine starke Rolle in einer gemeinsamen Asylpolitik der Europäischen Union“ wurde offiziell unterzeichnet von:

Amsterdam	Job Cohen	Bürgermeister
Athen	Dora Bakoyannis	Bürgermeisterin
Berlin	Klaus Wowereit	Regierender Bürgermeister
Birmingham	Albert Bore	Vorsitzender des Stadtrats
Bonn	Bärbel Dieckmann	Oberbürgermeisterin
Brüssel	Freddy Thielemans	Bürgermeister
Helsinki	Eva-Riitta Siitonen	Oberbürgermeisterin
Liverpool	Mike Storey	Vorsitzender des Stadtrats
London	Ken Livingstone	Bürgermeister
Neapel	Raffaele Tecce	Stadtrat
Newcastle	Tony Flynn	Vorsitzender des Stadtrats
Paris	Bertrand Delanoë	Bürgermeister
Rom	Raffaella Milano	Stadträtin
Stuttgart	Wolfgang Schuster	Oberbürgermeister
Venedig	Paolo Costa	Bürgermeister
Wien	Michael Häupl	Bürgermeister

Stand: Oktober 2004

2. London, Rom, Berlin Gemeinsame Empfehlungen zur Flüchtlingspolitik

Zusammenfassung der Ergebnisse des ELA-Projektes

Der vergleichende Teil des ELA Projektberichts basiert auf den Empfehlungen zur Flüchtlingspolitik des *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) sowie der Erklärung europäischer Bürgermeister und Stadträte „Eine starke Rolle der Städte in einer gemeinsamen Asylpolitik der Europäischen Union“ vom Juni 2003. Diese Dokumente liefern Maßstäbe für die Asyl- und Flüchtlingspolitik europäischer Städte. Laut der Städteerklärung sollten Asylsuchende beispielsweise angemessene Mittel zur Sicherung von Unterkunft und materieller Unterstützung haben. Die ECRE-Empfehlungen *Position on the reception of asylum seekers* (November 2001), *Position on the integration of refugees in Europe* (Dezember 2002) und *Guidelines on fair and efficient procedures for determining refugee status* (September 1999)⁶ setzen Standards in den Bereichen Asylverfahren, Unterkunft und finanzielle Unterstützung, Gesundheit, Ausbildung und Zugang zum Arbeitsmarkt. Laut ECRE-Kriterien sollten beispielsweise Asylbewerber so früh wie möglich, aber spätestens innerhalb von sechs Monaten nach Einreichen des Asylantrags, Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.

In einem ersten Schritt hat jede Stadt mit Hilfe der in den ECRE Dokumenten und der Städteerklärung genannten Kriterien eine Auswertung der lokalen Situation im Asyl- und Flüchtlingsbereich vorgenommen.

Zu den Ergebnissen dieser Auswertung im Einzelnen:

In *Rom* wurde das ELA Projekt unter anderem dazu genutzt, mit der erstmaligen Erfassung genauer Zahlen über die Flüchtlingspopulation zu beginnen. Statistiken über die Anzahl von Asylbewerbern, Flüchtlingen und abgelehnten Asylbewerbern standen in Rom bislang nicht zur Verfügung. Im Rahmen der Forschung stellte sich des weiteren heraus, dass das Fehlen einer umfassenden nationalen Asylgesetzgebung zu mannigfaltigen Problemen führt. So gibt es bislang keine klaren Vorschriften zur Anerkennung und möglichen Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Diese legislative Lücke führt dazu, dass die effektive und langfristige Entwicklung, Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen stark eingeschränkt ist. Dies wiederum begünstigt eine fragmentierte und unausgewogene Asyl- und Flüchtlingspolitik, die einzelnen Behörden einen übergroßen Ermessensspielraum zugeht. Infolgedessen kommt in Rom den nichtstaatlichen Organisationen in der Bereitstellung von Angeboten an die Zielgruppe eine zentrale Rolle zu.

In *London* ist die Rolle von Organisationen, die sich aus Mitgliedern einer bestimmten Flüchtlingsgruppe zusammensetzen (*Refugee Community Organisations*)

⁶ Die ECRE-Empfehlungen sind im Internet unter www.ecre.org verfügbar.

ons), positiv herauszustellen. Sie bilden für Asylbewerber und Flüchtlinge eine wichtige Plattform zur Selbsthilfe und zur Artikulation ihrer Interessen. Andererseits spielen in London die Medien in der öffentlichen Meinungsbildung zu Flüchtlingsfragen eine oftmals negative Rolle. Die häufige scharfe öffentliche Stimmungsmache gegen den weiteren Zuzug von Asylbewerbern spiegelt sich auch in der Politik der Zentralregierung wider und hat in den letzten Jahren zu einer Verschärfung der Flüchtlingspolitik beigetragen. So sind nicht nur die Aufnahmekriterien für Asylbewerber und Flüchtlinge verschärft worden, auch die Streichung finanzieller Unterstützung und von Unterkunftsangeboten aufgrund formaler Fehler bei der Antragstellung ist möglich geworden. Dies gilt besonders für Asylbewerber, die ihren Antrag später als drei Tage nach der Einreise nach Großbritannien gestellt haben. Sie haben, in Folge eines jüngst erlassenen Gesetzes, keinen Anspruch mehr auf Leistungen von Seiten des Staates.

In *Berlin* wird, im Gegensatz zu Rom und London, allen Asylbewerbern und Flüchtlingen finanzielle Unterstützung gewährt. Diese ist 20% geringer als der Sozialhilfesatz für Deutsche und EU-Bürger. Seit nunmehr über einem Jahr werden finanzielle Leistungen in Bargeld und nicht mehr in Form von Chipkarten ausgezahlt. Ebenso sind Gesundheitsversorgung und Unterbringung - seit Juni 2003 auch in Privatwohnungen möglich - gesichert und allen zugänglich. Große Probleme bestehen für Asylbewerber und Flüchtlinge beim Zugang zum Arbeitsmarkt und einer daraus resultierenden hohen Arbeitslosigkeit. Auf Grund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus in hohem Maße benachteiligt, ist die Gruppe langjährig Geduldeter, die in Berlin besonders groß ist.

In einem zweiten Schritt wurden die in den einzelnen Städten untersuchten positiven und negativen Praxisbeispiele miteinander verglichen und die folgenden Kernbereiche bzw. Handlungsfelder mit Blick auf eine verbesserte Asylpolitik identifiziert:

Die Rolle der Städte

Große Städte sind wichtigste Anlaufstelle für Asylbewerber und Flüchtlinge. Die sozialen und ökonomischen Folgen nationaler Asylpolitik werden daher oft von den Städten getragen. Ein Hauptproblem ist dabei die hohe Arbeitslosigkeit unter der Flüchtlingsbevölkerung. Darüber hinaus führen in London und Rom, angesichts restriktiver nationaler Regelungen, Arbeits- und Wohnungslosigkeit zu gravierenden sozialen Missständen. Die Ergebnisse des ELA Projektes haben deutlich gezeigt, dass große europäische Städte im Asyl- und Flüchtlingsbereich vor besondere Herausforderungen gestellt sind. Dennoch werden ihre Erfahrungen nur unzureichend in der Formulierung nationaler und der europäischer Flüchtlings- und Asylpolitik berücksichtigt. Mit Blick auf die weitere Harmonisierung der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik gilt es, der in der Städterklärung erhobenen Forderung, städtische Behörden in der weiteren Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik zu konsultieren, weiteren Nachdruck zu verleihen.

Asylgesetzgebung- und verfahren

Die Asylgesetzgebung, und insbesondere die aus dem Asylverfahren hervorgehende Entscheidung über Asylanträge, hat unmittelbare Auswirkungen auf die den Flüchtlingen zustehenden Rechte. London und Berlin haben eine lange Tradition der Ein- und Zuwanderung und verfügen über transparente und funktionsfähige Steuerungssysteme, die in Rom in dieser Form noch nicht vorzufinden sind.

Positive Auswirkungen hat die Asylgesetzgebung in allen drei Ländern in den Bereichen Gesundheit und Schulbildung. So genießen Asylbewerber und Flüchtlinge gleichberechtigten Zugang zu schulischer Ausbildung und angemessenen Zugang zu medizinischer Hilfe. Außerdem sind anerkannte Flüchtlinge in allen drei Städten EU-Bürgern rechtlich gleichgestellt.

Eine kontinuierliche rechtliche Beratung sollte während des gesamten Asylverfahrens allen Asylbewerbern zur Verfügung stehen. In London gab es bisher kostenfreien Zugang zur Verfahrensberatung, Prozesskostenhilfe wurde relativ problemlos gewährt. Diese positiven Maßnahmen werden gegenwärtig allerdings reduziert. In Berlin gibt es zahlreiche Beratungsangebote durch nichtstaatliche Organisationen und behördliche Stellen. Eine Finanzierung der Rechtsberatung durch Anwälte oder die Gewährung von Prozesskostenhilfe bei anhängigen Widerspruchsverfahren ist allerdings die Ausnahme. In Rom bieten nichtstaatliche Organisationen Verfahrensberatung an, die den bestehenden Bedarf jedoch nicht decken kann. Ein Anspruch auf Finanzierung der Beratung durch Anwälte besteht lediglich im gerichtlichen Verfahren. Weitere zentrale Probleme in Rom und Berlin bestehen in der Länge des Asylverfahrens bzw. den oftmals langwierigen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte. Hierdurch sind die Betroffenen oft langen Phasen der Ungewissheit ausgesetzt. In Rom werden Asylbewerber nur während eines begrenzten Zeitraums vom italienischen Staat unterstützt. Dies kann bei längeren Verfahren dazu führen, dass sie ohne jegliche staatliche Unterstützung auskommen müssen. London bemängelt vor allem die Qualität der erstinstanzlichen Entscheidungen, die durch die Gerichte regelmäßig revidiert werden müssen.

In allen drei Städten gibt es eine große Anzahl abgelehnter Asylbewerber, die keinen oder nur einen temporären Status haben und nicht ausgewiesen werden können. Diese Gruppe hat besondere Probleme, da sie keinen oder nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt hat. In London und Rom erhält ein Teil dieser Gruppe keine finanzielle Unterstützung und hat keinen Zugang zu staatlichen Unterbringungsmöglichkeiten. Diese Praxis führt in vielen Fällen zu massiver sozialer Ausgrenzung.

Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen

Nichtstaatlichen Organisationen kommt in allen drei Städten eine wichtige Funktion im Asyl- und Flüchtlingsbereich zu. Dank ihrer Flexibilität und Nähe zu den Flüchtlingsgruppen können sie als soziale Mediatoren auftreten.

In Rom sind nichtstaatliche Organisationen die primären Anbieter von Leistungen für Flüchtlinge und Asylbewerber, während die Stadtverwaltung finanzielle Mittel zur Verfügung stellt und eine koordinierende Funktion wahrnimmt.

In London gibt es ein Anzahl großer, gut organisierter nichtstaatlicher Organisationen im Flüchtlings- und Asylbereich, von denen drei im Auftrag des *National Asylum Support Service* (NASS) die Aufnahme und Unterbringung neu angekommener Asylbewerber durchführen. Unter den mehreren hundert weiteren Londoner nichtstaatlichen Organisationen gibt es einige, die sich aus Mitgliedern einer bestimmten Flüchtlingsgruppe zusammensetzen (*Refugee Community Organisations*). Diese bieten nicht nur eigene Dienste an, sondern nehmen auch eine vermittelnde Rolle wahr und verschaffen ihrer jeweiligen Zielgruppe Zugang zu weiteren Angeboten. Nichtstaatliche Organisationen übernehmen auch verstärkt eine Unterstützungsfunktion für die Personen, denen in Folge der Abschreckungspolitik der Zentralregierung materielle Leistungen durch staatliche Stellen nicht mehr gewährt werden.

In allen drei Städten haben nichtstaatliche Organisationen trotz ihrer eminent wichtigen Bedeutung bei der Aufnahme und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen mit unsicherer Finanzierung (auch durch staatliche Stellen) zu kämpfen. Darüber hinaus besteht ein Mangel an Koordination bei der Bereitstellung von Unterstützungsangeboten.

In London führt die hohe Anzahl und mangelnde Koordination an staatlichen und nichtstaatlichen Angeboten im Asylbereich an einigen Stellen zur Dopplung von Dienstleistungen. An anderen Stellen wiederum treten große Versorgungslücken auf. Die Stadt hat es bislang versäumt, in diesem Bereich eine klare Führungs- und Koordinierungsrolle wahrzunehmen.

In Berlin ist im Gegensatz zu London eine klare Aufgabenteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen gegeben. Die Landesbehörden und Bezirksämter arbeiten mit einigen sehr erfahrenen nichtstaatlichen Organisationen sowie mit den großen Wohlfahrtsverbänden zusammen. Dem Beauftragten des Berliner Senats für Integration und Migration kommt hier eine koordinierende und vermittelnde Rolle zu. Unsichere Finanzierung und knappe Mittel erschweren es aber auch hier den nichtstaatlichen Organisationen, qualifizierte Mitarbeiter zu halten und Projekte dauerhaft anbieten zu können.

Der in allen drei Städten praktizierte Einsatz von *Interkulturellen Mediatoren*, die zwischen Asylbewerbern beziehungsweise Flüchtlingen und diversen Anbietern vermitteln, ist sehr zu begrüßen. Diese Praxis weist auf ein erhöhtes Problembewusstsein im Umgang mit den spezifischen Bedürfnissen der Zielgruppen sowie wachsendes Verständnis für und steigende Lösungskompetenz in kulturell begründeten Konflikten hin.

Armut und materielle Notlagen

Hier besteht insbesondere in London und Rom erheblicher Handlungsbedarf. In Rom sieht sich die Stadtverwaltung nicht in der Lage, ausreichende Unterkünfte für Asylbewerber zur Verfügung zu stellen, da die nationale Finanzierung hierfür nicht ausreicht. In Folge der jüngst verabschiedeten verschärften Bestimmungen bei der Antragstellung erhalten in London bestimmte Gruppen von Asylbewerbern keinerlei staatliche Unterstützung. Fortschreitende Armut und schlechte Wohnverhältnisse sind das Ergebnis dieser restriktiven Politik. Sie führt überdies unter Umständen zu einem erschwerten Zugang zu weiteren Angeboten sowie einer Verschlechterung des gesundheitlichen Zustands der Betroffenen und kann soziale Integration auf lange Sicht verhindern.

Zugang zum Arbeitsmarkt

Als positive Entwicklung ist einerseits herauszustellen, dass sich in allen drei Städten das Berufsbild der *Interkulturellen Mediatoren* etabliert hat, das längerfristig sowohl eine Arbeitsmarktperspektive für Migranten darstellt als auch die Integration der Personen fördern kann, denen *interkulturelle Mediatoren* zur Seite stehen. Zudem haben anerkannte Flüchtlinge in allen drei Städten Zugang zum Arbeitsmarkt. Der Nachweis und die Anerkennung ausländischer Arbeitserfahrung und Qualifikationen ist jedoch häufig problematisch.

Auf der anderen Seite stellt der eingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber und Flüchtlinge in allen drei Städten ein großes Problem dar. Dieser geht einher mit einer hohen Arbeitslosenquote beziehungsweise häufiger Beschäftigung im Rahmen von irregulären Arbeitsverhältnissen. In London und Rom sind Asylbewerber vom legalen Arbeitsmarkt ausgeschlossen. In Berlin können Asylbewerber nach drei Monaten eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, wobei die tatsächliche Aufnahme einer Arbeit für diese Gruppe aufgrund des Nachrangigkeitsprinzips, das die bevorzugte Behandlung von EU-Bürgern und Deutschen auf dem Arbeitsmarkt vorsieht, beinahe unmöglich ist. In London und Rom haben Personen mit subsidiären bzw. humanitären Aufenthaltstiteln Zugang zum Arbeitsmarkt und können sich selbständig machen. Letzteres steht geduldeten Flüchtlingen in Berlin nicht offen.

Bedarf für Datenerhebung und Forschung

Der Umfang der in den einzelnen Städten vorhandenen Daten über die jeweilige Asylbewerber- und Flüchtlingsbevölkerung schwankt beträchtlich.

In Rom mangelt es an elementaren Statistiken über die Anzahl von Asylbewerbern, Flüchtlingen und abgelehnten Asylbewerbern. Zwar wird in England die Anzahl der im Asylverfahren befindlichen Personen erfasst, diese Statistiken werden jedoch landesweit erhoben und sind nicht nach Regionen oder Städten aufgeschlüsselt, so dass für die Stadt London keine genauen Zahlen vorliegen.

Ebenso wenig vorhanden sind Zahlen über anerkannte Flüchtlinge und Personen mit anderen Aufenthaltstiteln. Einige Erhebungen enthalten Informationen über die Nationalität der Bevölkerung nicht jedoch über ihren Aufenthaltsstatus. In einigen wenigen Erhebungen wird die Zahl der Asylbewerber erfasst, die in London staatliche Unterstützung erhalten, wobei diese Unterstützung nur einer geringen Prozentzahl der Asylbewerber gewährt wird. Anders stellt sich die Situation in Berlin dar. Das deutsche Ausländerzentralregister erfasst die ausländische Bevölkerung aufgeschlüsselt nach Nationalität und Aufenthaltsstatus, so dass genaue Statistiken auch für die Stadt Berlin vorliegen.

Vor allem in Rom aber auch in London besteht erheblicher Mangel an Erhebungen zur demographischen und sozio-ökonomischen Lage dieser Bevölkerungsgruppen, die für eine effektive Analyse ihrer Situation und die Planung und Bereitstellung von Angeboten für diese Zielgruppe notwendig wären.

Resümee

Die Ergebnisse des ELA-Projektes machen deutlich, dass in den drei Städten trotz der fortschreitenden europäischen Asylrechtsharmonisierung nach wie vor unterschiedliche Bedingungen für die Aufnahme und Integrationsmöglichkeiten von Asylbewerbern und Flüchtlingen herrschen. Diese Bedingungen können nur begrenzt von den Städten selbst beeinflusst werden, da sie oft durch nationale Politik und Gesetzgebung vorgegeben sind. Dieser Umstand hat insbesondere in Rom gravierende Auswirkungen, da eine umfassende nationale Asylgesetzgebung fehlt, wodurch die Umsetzung einer kohärenten und angemessenen städtische Flüchtlingspolitik erschwert wird.

In einigen der untersuchten Bereiche können positive Entwicklungen aufgezeigt werden. Ein Beispiel ist das Thema Schule. In allen drei Städten haben Kinder von Flüchtlingen und Asylbewerbern grundsätzlich Zugang zum schulischen Bildungswesen. Positiv zu bewerten ist auch die zunehmende Rolle von interkulturellen Mediatoren.

Grundsätzlich besteht jedoch in vielen Bereichen nach wie vor Handlungsbedarf. Ausreichende rechtliche Beratung vom Zeitpunkt der Ankunft ist in keiner der drei Städte flächendeckend gewährleistet. Als besonders schwierig stellt sich die Lage für abgelehnte Asylbewerber mit temporärer Aufenthaltsberechtigung dar, insbesondere da sie keinen bzw. nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und in London und Rom teilweise keine finanzielle Unterstützung oder Zugang zu staatlichen Unterbringungsmöglichkeiten haben.

Das ELA-Projekt hat in einigen Bereichen bereits zu konkreten Verbesserungsschritten beigetragen. Beispielsweise wurde in Rom erstmalig im Rahmen dieses Projektes eine Datenerhebung über Flüchtlinge und Asylbewerber im Stadtgebiet vorgenommen. In Berlin hat sich der Senat vor kurzem für eine Bleiberechtsregelung für langjährig geduldete Flüchtlinge ausgesprochen. Sie können eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn die Ausreise aus rechtlichen oder tat-

sächlichen Gründen nicht möglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist.

Empfehlungen der Projektpartner für die Verbesserung von Aufnahme und Integrationsmöglichkeiten von Asylbewerbern und Flüchtlingen

Die Rolle der Städte

Nationale Asylpolitik und -gesetzgebung im Bereich der Entscheidungen über Asylanträge, der Aufnahme von Asylsuchenden und den Integrationsmöglichkeiten für Flüchtlinge haben weitreichende Auswirkungen in unseren großen Städten, sowohl in sozialer als auch in ökonomischer Hinsicht.

Empfehlung

Die nationalen Regierungen und die Regierungen der Bundesländer sollten regelmäßig das Gespräch mit den Städten suchen, um über die Auswirkungen nationaler Politik auf die Städte im Bilde zu sein und die städtischen Behörden im Bereich der Asylpolitik zu konsultieren.

Asylgesetzgebung

Um einer steigenden sozialen Ausgrenzung in unseren Städten vorzubeugen, muss das nationale Asylverfahren eine faire und transparente Behandlung von Asylanträgen – einschließlich angemessener Beratung der Bewerber – gewährleisten und die Integration solcher Menschen zulassen, die nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgeschoben werden können.

Empfehlung

Nationale Asylverfahren sollten so angepasst werden, dass

- die Ablehnung eines Asylantrags aus rein formalen Gründen nicht möglich ist
- Städte Zugang zu ausreichender rechtlicher Beratung gewährleisten können, entweder unmittelbar oder in Zusammenarbeit mit spezialisierten Nichtregierungsorganisationen beziehungsweise Anwälten
- Mittel zur Verfügung stehen, um eine Lösung für abgelehnte Asylbewerber zu finden, die aus rechtlichen, tatsächlichen oder humanitären Gründen innerhalb von fünf Jahren nach der Entscheidung über ihren Antrag nicht in ihr Heimatland zurückgeschickt werden können.

Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen

Nichtstaatliche Organisationen spielen eine äußerst wichtige und innovative Rolle bei der Bereitstellung von Aufnahme- und Integrationsangeboten in unseren Städten. Es fällt jedoch primär in den Verantwortungsbereich des Staates, für Personen, die Schutz nach den Normen internationaler Vertragsverpflichtungen suchen, ein adäquates Niveau der Angebote sicherzustellen.

Empfehlung

Jede Stadt sollte die sich ergänzenden Strukturen zwischen den Behörden des Bundes, der Länder, der Regionen, der lokalen Behörden und den nichtstaatlichen Organisationen fördern. Die flexiblen Strukturen der nichtstaatlichen Organisationen, ihr Engagement und die Bandbreite ihrer Angebote sollten unterstützt werden, während die primäre Zuständigkeit des Staates für Asylsuchende und Flüchtlinge beibehalten wird.

Armut und materielle Not

Große soziale Probleme entstehen in Städten, wenn die Unterstützung von Asylsuchenden auf Grund politischer Entscheidungen so niedrig angesetzt wird, dass sie materieller Not ausgesetzt sind oder wenn ihnen jegliche Unterstützung versagt wird. Eine solche Politik kann die Beziehungen innerhalb eines Gemeinwesens, seine Sicherheit und die längerfristige Aussicht auf Integration von anerkannten Flüchtlingen gefährden.

Empfehlung

Asylsuchende, die auf die Entscheidung über ihren nach internationalen Vertragsrechten gestellten Asylantrags warten, sollten angemessene Mittel erhalten, um ihren Lebensunterhalt und ihre Gesundheit sichern zu können, und dürfen durch eine Politik der Verweigerung von materieller Unterstützung und Unterkunft nicht in materielle Not gebracht werden.

Zugang zum Arbeitsmarkt

Die Erfahrung der Städte zeigt, dass der Ausschluss Asylsuchender vom Arbeitsmarkt die langfristigen Integrationschancen von Personen mit Aufenthaltsrechten behindert, soziale Ausgrenzung verschärft und unregulierte und unterbezahlte Arbeitsverhältnisse fördert. Die Möglichkeit der Berufsaufnahme ist ein Grundrecht.

Empfehlungen

Asylsuchenden sollte innerhalb einer angemessenen Zeitspanne von maximal sechs Monaten nach Einreichen ihres Asylantrags Zugang zum Arbeitsmarkt gewährleistet werden. Flüchtlingen sollte dieser Zugang gewährleistet werden, sobald ihr Status anerkannt ist. Nationales Asyl- und Arbeitsrecht sowie lokale Behördenpraxis sollten so angepasst werden, dass Asylsuchenden und Flüchtlingen auf dieser Basis der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird.

Bedarf für Datenerhebung und Forschung

Elementare Daten über die städtische Flüchtlings- und Asylbewerberbevölkerung sind unerlässlich für die Planung und effektive Bereitstellung von Angeboten. In einigen großen europäischen Städten sind sie jedoch nicht in umfassenden

dem Maße vorhanden. Vergleichende Erhebungen zur demographischen und sozioökonomischen Lage dieser Bevölkerungsgruppen sind daher derzeit unmöglich. Die ELA Projektergebnisse haben außerdem gezeigt, dass große Wissenslücken über die Bedürfnisse dieser Gruppen und die Angebote, die ihnen gegenwärtig gemacht werden, bestehen.

Empfehlung

Untersuchungen zur demographischen Lage der Asylbewerber- und Flüchtlingsbevölkerungen in jeder Stadt sind notwendig. Die Europäische Kommission ist überdies aufgefordert, die Möglichkeiten für vergleichende Erhebungen zu prüfen.

Empfehlungen zur Berliner Flüchtlingspolitik

Die untenstehenden Empfehlungen sind zwischen Dezember 2003 und Mai 2004 im Rahmen des ELA Projektes entstanden. Sie wurden am 12. Mai 2004 dem Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen vorgelegt. Ihre Grundlagen bilden 25 Gespräche mit Experten aus Bundesbehörden, Senatsverwaltungen und Bezirken, sowie nichtstaatlichen Organisationen, großen Wohlfahrtsverbänden, internationalen Organisationen und kirchlichen Einrichtungen.

Zunächst wird von der bestehenden rechtlichen Lage ausgegangen. Das künftige Zuwanderungsgesetz (ZuwG) wird jedoch zu starken Veränderungen der rechtlichen Grundlagen führen. Es wird gerade von der Umsetzung in Berlin des § 25 (6) ZuwG (in seiner derzeit geplanten Fassung) abhängen, wieweit die auch vom Regierenden Bürgermeister unterzeichnete Europäische Städteerklärung „Eine starke Rolle der Städte in einer gemeinsamen Asylpolitik der Europäischen Union“ verwirklicht werden kann. Demnach geht es insbesondere darum, der sozialen Ausgrenzung von lange hier lebenden Gruppen entgegenzusteuern. Bei einer großzügigen Anwendung von § 25 (6) ZuwG könnte Berlin als Stadt, in der viele jahrelang Geduldete leben, hier eine positive Vorreiterrolle unter den Bundesländern spielen.

Bei den Expertengesprächen, die entsprechend dem Projektauftrag unterschiedliche Schwerpunkte hatten (Wohnen, Arbeit, Rechtsberatung, Gesundheit, Bildung etc.) stellten sich als Hauptprobleme der ungesicherte Aufenthalt vieler Asylbewerber und Geduldeter in Berlin und der für sie verschlossene Zugang zum Arbeitsmarkt heraus. Die meisten Befragten kamen bei den Interviewfragen nach guter Praxis wieder darauf zurück, dass ohne Lösung dieser Aufgaben eine verbesserte Praxis im Umgang mit den Flüchtlingen nur schwer und in manchen Bereichen gar nicht möglich erscheint.

1. Eine Aufenthaltsregelung für langjährig Geduldete

Problem: In Berlin leben fast 19.000 Menschen, die nach dem Ausländerrecht seit vielen Jahren immer wieder kurzfristige Duldungen erhalten. Für die meisten von ihnen, deren Kinder hier geboren und aufgewachsen sind, ist eine *Rückkehr auf absehbare Zeit nicht möglich oder nicht zuzumuten*. Ohne Bleibeperspektive droht der jetzt aufwachsenden Generation die soziale Desintegration und damit ihre Abhängigkeit von Hilfen zum Lebensunterhalt. Viele Prüfungsverfahren wegen Traumatisierung dauern bereits lange an.

Vorschlag: Die für die Prüfung von Traumatisierungsanträgen gefundene Regelung sollte in der Zukunft reibungslos umgesetzt werden.

Berlin sollte sich aktiv um eine Beendigung der Kettenduldungspraxis und eine Aufenthaltsregelung für lange hier lebende Flüchtlinge bemühen. Wer seit mehr

als sieben Jahren hier lebt, sollte eine Bleibeperspektive erhalten. In besonderem Maße gilt dies für Traumatisierte und verfolgte ethnische Minderheiten aus Bosnien und dem Kosovo.

Die künftigen Umsetzung der Ausführungsvorschriften zum Zuwanderungsgesetz in Berlin könnte eine liberale Praxis vorgeben, nach der möglichst viele jahrelang Geduldete eine Erlaubnis nach § 25 (6) AufenthG erhalten.

Je früher diese Aufenthaltsregelung erreicht wird, umso größer ist die Chance, die Betroffenen mit Integrationsangeboten noch zu erreichen

Ein Bleiberecht sollte neben den jahrelang Geduldeten auch für folgende Personen geprüft werden:

- Angehörige von ethnischen oder religiösen Minderheiten, denen Verfolgung auch von nichtstaatlicher Seite Art droht;
- in Deutschland aufgewachsene und integrierte Jugendliche.

Geduldete Jugendliche mit einem Schulabschluss, bei denen abzusehen ist, dass sie noch mehrere Jahre in Berlin bleiben, sollten eine befristete Aufenthaltsbefugnis erhalten, damit sie eine Arbeitsberechtigung erhalten und auch eine Berufsausbildung beginnen können („Schnupperbefugnis“). Als Anreiz wird bei erfolgreicher Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche eine Verlängerung der Befugnis in Aussicht gestellt.

Im Fall der Kurden und Palästinenser aus dem Libanon, die aufgrund ihrer Passlosigkeit seit vielen Jahren geduldet werden, drängt die Zeit. Eine größere Anzahl von Jugendlichen ist dabei, in kriminelle Milieus abzurutschen. Daher ist hier entschieden entgegenzusteuern. Da die Bemühung um eine Altfallregelung für diese Gruppe aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips in der Innenministerkonferenz der Länder zur Zeit aussichtslos wäre, könnte Berlin vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wie folgt vorgehen: Eine Weisung der Innenverwaltung könnte regeln, dass bei Vorliegen eines Identitätsnachweises (UNWRA-Karte oder libanesischer Identitätskarte) die Passlosigkeit einer positiven Ermessensentscheidung (§ 30 Abs. 3 oder § 30 Abs. 4 AuslG) nicht entgegenstehen muss.

2. Geduldete Jugendliche brauchen Chancen zur schulischen und beruflichen Bildung

Problem: Eine erhebliche Anzahl von *geduldeten Jugendlichen*, die in Berlin geboren sind oder den größten Teil ihres Lebens hier verbracht haben, besucht die Schule nicht mehr, manche auch deshalb, weil ihnen beim Besuch weiterführender Schulen die Sozialhilfe gestrichen zu werden droht. Diese Regelung (nach BSHG § 26 (1)) verfolgt das Ziel, Doppelförderungen mit BAFöG und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) zu verhindern. Geduldete Jugendliche sind jedoch von diesen Förderungsinstrumenten ausgeschlossen.

Vorschlag:

Berlin sollte bei Jugendlichen, die eine weiterführende Schule besuchen wollen, die Sozialhilfe nicht grundsätzlich nach § 26 (1) BSHG streichen, sondern die Härtefallregelung hierzu im Einzelfall großzügig auslegen.

Geduldeten Jugendlichen, die sich auf einer weiterführenden Schule, in der Berufsausbildung oder im Studium befinden, sollte die Duldung von vornherein nicht für sechs Monate, sondern bis zum jeweiligen Abschluss erteilt werden. Eine derartige Regelung sollte in einer Weisung verbindlich gemacht werden.

Die Schulen sollten ermuntert werden, geduldete Jugendliche auch mit über 16 Jahren aufzunehmen. Eine Aufnahme auch in weiterführende Schulen sollte gewährleistet sein.

3. Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern: Ausstiege aus der Sozialhilfe

Problem: In Fällen, wo zwar grundsätzlich eine Arbeitsgenehmigung erteilt werden könnte, scheitert dies meist am Prinzip des Vorrangs für deutsche und andere EU-Bürger durch die Arbeitsagenturen. Die übliche Praxis, bei der versucht wird, einem Arbeitgeber einen bevorrechtigten Arbeitslosen zuzuweisen, ist unbefriedigend: Sie dauert mindestens vier Wochen, meist aber wesentlich länger. Kaum ein Arbeitgeber ist bereit, eine Stelle so lange unbesetzt zu halten. Das Landessozialgericht Berlin hat eine besondere Härte bei langjährig Geduldeten bzw. bei denjenigen, deren Asylverfahren sich seit zehn Jahren hinziehen, bereits anerkannt und seine Entscheidung so begründet: Der generelle Ausschluss jeder Möglichkeit, sich und seiner Familie selbstverantwortlich eine Lebensgrundlage zu verschaffen, widerspreche der Menschenwürde.

Vorschlag: Der Senat sollte an die Landesagentur für Arbeit herantreten, damit Inhabern einer Duldung bzw. Aufenthaltsgestattung die Arbeitsgenehmigung erteilt wird, wenn es im Überprüfungszeitraum von vier Wochen mit Unterstützung des Arbeitsamtes nicht gelingt, die beantragte Stelle *tatsächlich* durch einen bevorrechtigten Arbeitnehmer zu besetzen.

Außerdem sollte der Antrag dann ohne Warte- oder Bearbeitungszeit genehmigt werden, wenn der Arbeitgeber die Stelle bereits seit mindestens vier Wochen vor Antragstellung durch den Ausländer beim Arbeitsamt zur Vermittlung gemeldet hat und es offenkundig nicht gelungen ist, sie durch Bevorrechtigte zu besetzen.

Damit könnten für Hilfsarbeiten, geringfügige Beschäftigungen, Teilzeitarbeit mit ungünstigen Arbeitszeiten und Saisonarbeit die Arbeitserlaubnisse auch ohne Arbeitsmarktprüfung erteilt werden. Gerade hier würden sich die Möglichkeiten zur Verhinderung von Schwarzarbeit und zur Entlastung der Sozialkassen bieten, da die Bevorrechtigten kaum in solche Beschäftigungsverhältnisse gehen und viele Arbeitgeber nicht bereit sind, langwierige Antragsformalitäten auf sich zu nehmen.

Ähnliche Vorteile bietet eine Politik, die einem möglichst großen Personenkreis die Möglichkeit zur *Aufnahme selbstständiger Tätigkeit* und zur *Gründung von Kleinbetrieben* gibt. Nach dem geplanten Zuwanderungsgesetz soll die Arbeitsgenehmigung voraussichtlich zusammen mit der Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Hier sollte das Land durch Qualifizierungsprojekte sicherstellen, dass die Betroffenen die rechtlichen Chancen auf Zugang zum Arbeitsmarkt auch tatsächlich wahrnehmen können.

4. Maßnahmen der Arbeitsförderung stärker nutzen

Problem: Die langjährige Untätigkeit der von der Arbeitssuche ausgeschlossenen Flüchtlinge hat gravierende psychosoziale Folgen und verschlechtert die sozialen Integrationschancen von Familien und ganzen Flüchtlingsgruppen. Wo eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht zu erreichen ist, sollten möglichst viele zu einer sinnvollen Tätigkeit – vom zweiten Arbeitsmarkt bis zur ehrenamtlichen Tätigkeit – ermuntert werden. Hierdurch können Selbstvertrauen und Erfahrung gewonnen und nützliche Kontakte geknüpft werden.

Vorschlag: Alle Möglichkeiten sollten genutzt werden, Geduldete durch Programme wie der Gemeinnützigen zusätzlichen Arbeit (GzA) und Förderprojekte aus der Sozialhilfe heraus zu holen. Insbesondere sollten geduldete Flüchtlinge mit besonderen Qualifikationen (Lehrer, medizinisches Personal, Sprachkundige etc.) gefördert werden. Qualifizierungsmaßnahmen für sie (wie der Gemeindefolksdienst) nützen sowohl im Fall des längerfristigen Verbleibens in Berlin als auch im Fall der Rückkehr in das Heimatland. Für Beschäftigung im Rahmen von GzA sind keine erheblichen Mittel erforderlich.

5. Ehrenamtliche Arbeit stärker unterstützen

Problem: Professionelle Flüchtlingsarbeit kann durch ehrenamtliche Tätigkeit nicht ersetzt werden. Dennoch sind die *Möglichkeiten*, die Unterstützung von freiwilligen Helfern zu gewinnen und diese zu qualifizieren – aus dem Kreis der Flüchtlinge selbst wie der Mehrheitsgesellschaft – *längst nicht ausgeschöpft*. Viele Berliner Vereine und Projekte im Migranten- und Flüchtlingsbereich zeigen, dass die Motivation zu ehrenamtlicher Tätigkeit vorhanden ist. Der Einsatz von Freiwilligen wird zwar immer begrenzt bleiben und erfordert sorgfältige Betreuung und Weiterbildung, könnte aber dort oft helfen, wo wenig oder keine Gelder zur Verfügung stehen, um bestimmte Betreuungsaufgaben wahrzunehmen.

Vorschlag: Berlin verfügt über eine vielfältige Kultur der Selbsthilfe und Ehrenamtlichkeit, aus der erfolgreiche Institutionen für Migranten und Flüchtlinge hervorgegangen sind. Denkbar ist eine Berliner Initiative, die über einzelne Projekte hinausgeht: Ehrenamtliche anzuwerben und zu befähigen, an geeigneten Stellen die Betreuungsarbeit zu unterstützen (Sprachmittler, Vormundschaften,

Vorlesegruppen für Kinder, Hausaufgabenhilfen, Sortieren von Dokumenten und Schriftverkehr, Hausbesuche bei Familien aus der eigenen ethnischen Gemeinde, z.B. um Jugendliche zum Schulbesuch anzuhalten).

GzA könnte zudem mit ehrenamtlicher Arbeit verzahnt werden. Sozialhilfeträger müssten dazu verstärkt ihre Kunden auf Organisationen hinweisen, die ehrenamtliche Hilfe benötigen, und als Anreiz dafür GzA anbieten. Mit einer Art „GzA-Stellenpool“ könnte das Profil dieser Kunden mit den Bedürfnissen der Träger abgeglichen werden.

6. Nach Schließung von Wohnheimen Regelberatung stärken

Problem: Die für viele Flüchtlinge neue Möglichkeit, in eigene Wohnungen zu ziehen, gehört zu den guten Praxisbeispielen des Senats. Ca. 3.000 Asylbewerber und Geduldete haben dies bislang genutzt, sieben Sammelunterkünfte des Landesamtes für Gesundheit und Soziales wurden geschlossen. Damit sind jedoch auch die dort angesiedelten *Stellen für Verfahrens- und Sozialberatung entfallen*. Viele Betroffene bräuchten jedoch aufgrund ihrer persönlichen Situation, mangelnder Sprachkenntnisse und ihres kulturellen Hintergrunds weiterhin Unterstützung.

Vorschlag: Die Einsparungen durch Schließung der Wohnheime können auf mindestens 100.000 € im Monat geschätzt werden. Hierin sind auch die bislang für Beratung der Flüchtlinge und Asylbewerber genutzten Gelder enthalten. Daher *sollte ein Teil der jetzt eingesparten Tagessätze wieder zur Verfügung gestellt werden, um den Trägern und Bezirken mobile Beratung und eine Ausweitung der Regelangebote für diese Gruppe zu ermöglichen*. Mehrsprachige Informationen, die auf Rechte und Pflichten sowie mögliche Fallen beim Anmieten von Wohnungen hinweisen, sind eine kostengünstige Möglichkeit, diese Arbeit zu erleichtern.

In jeder Beratung sollte dringend auf die Bedeutung des Spracherwerbs hingewiesen werden. Um die Integrationschancen im Lebensumfeld zu stärken, sind gute Kenntnisse der deutschen Sprache unerlässlich. Insbesondere jene, bei denen abzusehen ist, dass sie länger in Berlin bleiben, sollten die Möglichkeit zu Sprachkursen erhalten. Hier wäre eine Kooperation mit den Arbeitsagenturen sinnvoll, um z.B. arbeitslose Sprachmittler über Hilfen zur Arbeit (HzA-Maßnahmen) für den Unterricht zu gewinnen.

7. Kiezstrukturen ausbauen

Problem: Gerade im Fall von jahrelang Geduldeten ist die Integrationsperspektive an die Einbeziehung in das Wohnquartier gekoppelt. Mitarbeiter von Quartiersmanagement, offener Jugendarbeit oder Migrantprojekten sind durchaus

motiviert, die besondere Situation von Flüchtlingen zu berücksichtigen. Der unsichere rechtliche Status vieler Geduldeter senkt jedoch die Motivation, solche Angebote wahrzunehmen. Gleichzeitig steigt durch die neue Möglichkeit für Asylbewerber und Geduldete, in Wohnungen zu ziehen, der Betreuungsbedarf in den Wohnquartieren.

Vorschlag: Flüchtlinge, die längere Zeit in Wohnheimen untergebracht waren und nun in Privatwohnungen leben, benötigen Anlaufstellen, die Rechtsberatung anbieten oder Ratsuchende an zuständige Stellen weitervermitteln. Hier sollten die bestehenden Regelstrukturen genutzt werden. Denkbar wäre die Einführung von „Verfahrensmanagern“, die in Verbindung mit dem jeweiligen Quartiersmanagement arbeiten. Dies sollte ein niedrigschwelliges Angebot sein, das mobile und stationäre Betreuung miteinander verbindet. Die Unterstützung von ehrenamtlichen Betreuern und Dolmetschern sollte dabei durch Ausbildung und Anreize gefördert werden.

8. Frühzeitig Angebote zur Rückkehrvorbereitung machen

Problem: Im Fall von Flüchtlingsgruppen, die voraussichtlich nicht auf Dauer in Berlin bleiben können, sollte mit Angeboten zur Vorbereitung einer freiwilligen Rückkehr *nicht erst begonnen werden, wenn Abschiebungen angekündigt oder durchgeführt werden.*

Vorschlag: Wiedereingliederungsprogramme haben dann die größten Chancen, wenn ihre Vorbereitung schon beginnt, bevor alle sinnvollen Rückkehrbedingungen (Sicherheit, Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten, finanzielle Hilfen, Infrastruktur) vollständig gegeben sind. Sie stärken die Kommunikation der Flüchtlinge untereinander und mit der Heimat (z.B. durch Besuchsreisen). Kooperationsangebote von IOM und UNHCR bei der Beschaffung von detaillierten Informationen über die Situation in den Heimatländern sollten genutzt werden. Die *Unterstützung bei Aus- und Weiterbildung* nach der Rückkehr wäre zudem entwicklungspolitisch folgerichtig.

Der Senat von Berlin

Absenkung von Sozialausgaben für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen⁷

Der Senat von Berlin legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 18. März 2004 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, alle Möglichkeiten zu prüfen, über die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen die Sozialhilfeausgaben abzusenken. Über die Prüfung ist bis 30. Juni 2004 zu berichten.“

Hierzu wird berichtet:

Vorbemerkung

Aus integrations- und sozialpolitischer Sicht unterstützt der Senat grundsätzlich das Anliegen, jahrelang geduldeten Flüchtlingen einen legalen Aufenthaltstitel zu verschaffen. Dies ist insbesondere für diejenigen von großer Bedeutung, die Integrationsmöglichkeiten durch ihren über Jahre ungewissen Aufenthalt nicht genutzt haben bzw. nicht nutzen konnten und für diejenigen, die aus Furcht vor der Abschiebung ein in der Regel aussichtsloses Asylverfahren betreiben (zum Beispiel ehemalige Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem früheren Jugoslawien).

Der Senat geht davon aus, dass mit dem Beschluss („Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse“) die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach dem bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Ausländergesetz an Personen gemeint sind, die bislang lediglich eine Duldung erhalten, da die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für diesen Personenkreis rechtlich in der Regel nicht möglich ist.

Am 31. Dezember 2002 haben insgesamt rund 19.800 Personen Regelleistungen nach dem AsylbLG erhalten, von denen rund 130 Personen erwerbstätig waren. Zum Aufenthaltsstatus der erwerbstätigen Personen liegen keine Angaben vor. Von den insgesamt rund 19.800 Leistungsberechtigten sind 7.100 Personen im Besitz einer Duldung gewesen, darunter rund 5.500 Personen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren.

⁷ Aus: Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 15/3241, 15. Wahlperiode vom 6.10.2004

In der folgenden Darstellung der aufenthaltsrechtlichen Situation greift der Senat einen Bericht zur Kenntnisnahme zu den Drucksachen Nrn. 15/2521 und 15/2842 auf.

Zur bestehenden sozialrechtlichen Lage

Nach derzeitiger Rechtslage gilt: Mit der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis würde, sofern deren Gültigkeit nicht auf bis zu sechs Monate beschränkt ist, ein Leistungsanspruch nach § 120 BSHG entstehen, so dass sich - sofern nicht bereits nach § 2 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) *analog* Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geleistet worden ist, die Ausgaben für Personen, die kein oder kein ausreichendes Einkommen erzielen, entsprechend erhöhen würden. Dies ist von Bedeutung, wenn mangels sechsjährigen gewöhnlichen Aufenthalts nur die Voraussetzungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis und nicht einer Arbeitsberechtigung vorliegen. Die Arbeitserlaubnis ist in jedem Fall an die Bedingung geknüpft, dass für die Beschäftigung keine deutschen oder diesen rechtlich hinsichtlich der Arbeitsaufnahme gleichgestellte ausländische Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Angesichts der Situation auf dem Berliner Arbeitsmarkt ist ohnehin – unabhängig davon, ob eine Arbeitserlaubnis oder -berechtigung erteilt werden könnte – fraglich, ob dieser Personenkreis in größerem Umfang Beschäftigung finden und von Sozialleistungen tatsächlich unabhängig würde. Daher sollte für eine Neuregelung insbesondere auch die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit ermöglicht werden.

Vor dem Hintergrund der geringen Beschäftigungszahlen rechnet der Senat damit, dass aufgrund des dann begründeten Anspruchs auf Leistungen nach dem BSHG eine Steigerung der Ausgaben zu erwarten ist. Die Differenz der Leistungen nach § 3 AsylbLG (Grundleistungen) und § 120 BSHG beträgt bezogen auf die wesentlichen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt (insbesondere Ernährung, Bekleidung, Ge- und Verbrauchsgüter des Haushaltes) je nach Stellung im Haushalt zwischen 96,63 €(Haushaltsvorstand) und 36,45 €(sieben- bis unter 14-Jährige) pro Person und Monat. Sollte eine Integration dieses Personenkreises in den Arbeitsmarkt nicht oder nur in geringem Umfang möglich sein, wäre mit einer Mehrbelastung des Berliner Haushalts zu rechnen. Durch das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ab dem 1. Januar 2005 kommt es hier nicht zu leistungsrechtlichen Änderungen.

Die neue sozialrechtliche Situation ab 2005

Durch die gesetzlichen Änderungen durch das Zuwanderungsgesetz, der Aufhebung des BSHG und dem Inkrafttreten des Sozialgesetzbuches (SGB XII und SGB II) ergeben sich folgende Veränderungen: Angesichts der grundlegend neuen Systematik der Regelsatzbemessung (erhöhter Regelsatz als Pauschale unter grundsätzlichem Ausschluss einmaliger Beihilfen) wird die Vergleichbar-

keit mit den Grundleistungen nach § 3 AsylbLG kaum noch gegeben sein, so dass hierzu keine Einschätzung abgegeben werden kann.

Die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Personen, die zuvor lediglich im Besitz einer Duldung waren, wird unter diesen Voraussetzungen tatsächlich Einsparungen erbringen, sofern ihnen die Beschäftigung erlaubt werden kann. Allerdings sind Rechtsvorschriften über Fragen der Beschäftigungsverordnung für Ausländerinnen und Ausländer zur Zeit noch im Abstimmungsverfahren. Der Senat wird gegenüber der Bundesregierung weiterhin die Interessen des Landes deutlich machen.

Zur bestehenden aufenthaltsrechtlichen Lage

Bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 ist die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung für langfristig Geduldete nur in Form einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 3 oder 4 des Ausländergesetzes möglich.

Nach dem geltenden Ausländerrecht ist jedoch bei jeder Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 3 oder 4 AuslG u. a. auch der Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 AuslG zu prüfen. Danach muss Lebensunterhalt und Krankenversicherung aus eigenen Mitteln bestritten werden und kein Ausweisungsgrund vorliegen.

In den meisten Fällen scheidet die Anwendung des § 30 Abs. 3 und 4 AuslG daran, dass die betroffenen Personen Sozialhilfe beziehen und hinsichtlich der Erteilung einer Arbeitsgenehmigung in Berlin wegen der Arbeitsmarktlage durch die Vorrangprüfung fallen.

Nach den arbeitsrechtlichen Vorschriften besteht erst nach sechsjährigem Aufenthalt ein Anspruch auf Arbeitsberechtigung, wenn der Antragsteller zum Zeitpunkt der Antragstellung eine Aufenthaltserlaubnis oder -befugnis besitzt. Aus diesem Grund ist in vielen Fällen – nicht zuletzt nach Beratung in der Härtefallkommission – eine sogenannte für sechs Monate gültige „Probefugnis“ erteilt worden, damit der Betroffene seine arbeitsrechtlichen Ansprüche geltend machen und sich eine Arbeitsstelle suchen kann, um von der Sozialhilfe unabhängig zu sein.

Die neue aufenthaltsrechtliche Situation ab 2005

Das ab 1. Januar 2005 in Kraft tretende Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das Bestandteil des gesamten Zuwanderungsgesetzes ist, gewährt nach § 25 Abs. 5 für einen Ausländer bzw. eine Ausländerin, der bzw. die vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis, *wenn seine bzw. ihre Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist* und mit dem Wegfall der Ausreise-

hindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Eine Aufenthaltserlaubnis darf jedoch nur erteilt werden, wenn der Ausländer bzw. die Ausländerin unverschuldet an der Ausreise gehindert ist.

Anhang: Liste der konsultierten Institutionen

Institution

Arbeiterwohlfahrt (AWO)
Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg
Beratungs- und Betreuungszentrum für junge Flüchtlinge (BBZ)

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf
Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren
für Flüchtlinge und Folteropfer (BAFF)
Büro der Beauftragten der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und Integration

Caritas Migrationsdienst

Deutsches Rotes Kreuz
Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg
Evin

Flüchtlingsrat Berlin
Gesellschaft für berufsbildende Maßnahmen (GfBM)
Industrie- und Handelskammer Berlin
Senatsverwaltung für Inneres
International Organization for Migration (IOM)
Kreisjugendamt Kirchenkreis Neukölln
Landesamt für Gesundheit und Soziales

Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg
Landeseinwohneramt Berlin

PRO ASYL
Quartiersmanagement Beusselkiez

Quartiersmanagement Rollbergkiez
Regionale Arbeitsstelle für Ausländerfragen,
Jugendarbeit und Schule (RAA)
Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz
Sozialpädagogisches Institut Berlin (Stiftung SPI)
„Ostkreuz - Netzwerke gegen Rechts“
Sozialpädagogisches Institut Berlin (Stiftung SPI) „, Flucht nach vorn“

Südosteuropa Kultur
UNHCR Deutschland

WeGe ins Leben / Beratungs- und Betreuungszentrum
für junge Flüchtlinge (BBZ)
Xenion Psychosoziale Hilfen für politisch Verfolgte

Ansprechpartner

Frau Vogt
Frau Reinke
Frau Rotte
Herr Chahrour
Frau Marburg
Herr Melchisedech
Herr Schlichting

Frau Bittenbinder

Herr Hayungs
Herr Maier-Borst
Frau Eisenstadt
Frau Zabel
Herr Ruffer
Herr Thomä-Venske
Frau Karakas
Herr Cooper
Herr Classen
Frau Stöber-Götzke
Herr Engels
Herr Hampel
Herr Hemingway
Herr Pfarrer Wentz
Frau Krahl-Musrn
Frau Pöggel
Herr Knoll
Herr Nienhaus
Herr Mazanke
Herr Hinderland
Frau Arendt-Rojahn
Frau Sander
Herr Sherwan
Herr Douhem

Frau Hofert
Frau Meinert

Herr Chung
Frau von Ginsheim,
Frau Rosetti
Frau Schedlich
Herr Salomons
Herr Buchhorn

Frau Vorbrodt
Herr Koch

Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration

Günter **Piening** ist der von der Berliner Landesregierung, dem Senat 2003 ernannte *Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration*:

<http://www.berlin.de/sengessozv/auslaender/auslbeauftragt.html>

Der *Regierende Bürgermeister*, Klaus **Wowereit**, hat in seiner Regierungserklärung

<http://www.berlin.de/RBmSKzl/Landesregierung/regierungserklaerung.html>

im Februar 2003 erklärt, dass dieses Amt eine wichtige Adresse in Berlin für viele Menschen, die Rat und Hilfe suchen sei. Der Senat hat darum die ehemalige Dienststelle der Ausländerbeauftragten umbenannt, um ihre Stellung zu einer Beauftragten für Integration und Migration auszubauen.

Für die Legislaturperiode 2001-2006 haben die **Koalitionspartner von SPD und PDS** zahlreiche integrationspolitische Schwerpunkte gesetzt, die zu den Schwerpunkten der Tätigkeit des Büros des Integrationsbeauftragten gehören:

<http://www.berlin.de/RBmSKzl/Landesregierung/Koalitionsvereinbarung/abss7.html>

Der **Integrationsbeauftragte** selbst hat in seinen **Schwerpunkten der Tätigkeit** für 2003 bis 2005

http://www.berlin.de/sengessozv/auslaender/Integrationspolitische_Eckpunkte.pdf

herausgestellt, **dass die sozialen und ökonomischen Umbrüche in der Stadt die Integrationspolitik vor große Herausforderungen** stellen:

„Ob es gelingt, die Chancen der Zuwanderung zu nutzen und die Risiken zu minimieren, ist mitentscheidend für die Zukunft der Stadt. Aber Berlin sieht sich nicht nur mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert, sondern verfügt auch über ein hohes Maß an Know-how, Aktivitäten und Projekten, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Die Aufgabe der kommenden Jahre ist eine doppelte: Zum einen die vielen positiven Ansätze zusammenzuführen zu einem stimmigen Gesamtkonzept. Zum anderen in Konfliktfeldern, die bisher zu wenig beachtet worden sind, Lösungswege zu entwickeln. Wesentlich ist dabei, die Migrantinnen und Migranten zu aktivieren und sie in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen.“

Die **Schwerpunkte der Arbeit des Integrationsbeauftragten** liegen in den Arbeitsfeldern:

- Verbesserung der Chancen der jungen Generation durch Umsetzung des Schulgesetzes, Förderung der Erziehungskompetenz bildungsferner Eltern und Verbesserung des Übergangs Schule-Ausbildung
- Förderung der Erwerbsfähigkeit durch Abbau von Zugangsbeschränkungen auf dem Arbeitsmarkt und Ergänzung der defizitorientierten Arbeitsmarktinstrumentarien durch Kompetenz- und Karriereförderung
- Versachlichung der Kiez-Debatte und Unterstützung von Modellen zur sozialen
- Sanierung von Stadtteilen mit Brennpunktcharakter
- Aufbau eines verbindlichen Integrationssystems für Neuzuwanderer, für Aussiedler und Ausländer
- Schaffung von Integrationsmöglichkeiten für Flüchtlinge
- Interkulturelle Öffnung der Verwaltungen und sozialen Dienste
- Abbau von Diskriminierung und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus
- Verbesserung der Teilhabe von Migrantinnen und Migranten an den gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen
- Intensivierung des gesellschaftlichen Dialogs über die Perspektiven der Einwanderungsstadt Berlin

Zu den wichtigen Vorhaben, die bisher auf den Weg gebracht werden konnten, gehören:

- Der Aufbau des *Landesbeirates für Integrations- und Migrationsfragen*,
- die Intensivierung des kritischen Dialogs mit dem Islam durch den Start des Forums *Einwanderungsstadt Berlin*,
- die Vereinbarung mit den Bezirken zur Beschleunigung von Einbürgerungen,
- die Programmentwicklung gegen *Rechtsextremismus*

<http://www.berlin.de/sengessozv/auslaender/eval2003.html>

- sowie das Einwerben mehrerer großer EU- und Bundesprojekte im Bereich der Bildungs- und Arbeitsmarktförderung.

Laufend berichtet der Integrationsbeauftragte in **Pressemitteilungen**

<http://www.berlin.de/sengessozv/auslaender/pmauslb.html>

sowie in seiner **Online-Zeitschrift TOP - Berlin International**, die Sie kostenlos abonnieren können:

<http://www.berlin.de/sengessozv/auslaender/top.html>

Er veröffentlicht zudem kostenlose **Rechtsratgeber**:

<http://www.berlin.de/sengessozv/auslaender/recht.html>

und bietet persönliche **Beratungen in rechtlichen Angelegenheiten in Integrationsfragen / Sozialbetreuung** an:

Potsdamer Straße 65

10785 Berlin

Telefonische Beratung: Tel.: 030 - 90 17 - 23 72

Beratungszeiten: Montag, Dienstag, Donnerstag 9-13 Uhr, Donnerstag 15-18 Uhr

<http://www.berlin.de/sengessozv/auslaender/ansprech.html>

Eine Übersicht der **Veröffentlichungen** finden Sie hier:

<http://www.berlin.de/sengessozv/auslaender/veroef.html>

Kontakt:

Telefon: 030 – 90 17-23 51

Telefax.: 030 - 262 54 07 oder 030 – 90 17-23 20

E-Mail: Integrationsbeauftragter@auslb.verwalt-berlin.de