

DPWW: Bewertung des Koalitionsvertrags zur Flüchtlingspolitik

Es gibt ein grundsätzliches Bekenntnis zum Grundrecht auf Asyl, Genfer Flüchtlingskonvention, den aus dem Recht der EU resultierenden Verpflichtungen zur Bearbeitung jedes Asylantrages sowie zur UN Kinderrechtskonvention und zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die Parteien kündigen eine Begrenzung der humanitären Zuwanderung an: „Bezogen auf die durchschnittlichen Zuwanderungszahlen, die Erfahrungen der letzten 20 Jahre sowie mit Blick auf die vereinbarten Maßnahmen und den unmittelbar steuerbaren Teil der Zuwanderung- das Grundrecht auf Asyl und die GFK bleiben unangetastet - stellen wir fest, dass die Zuwanderungszahlen (inklusive Kriegsflüchtlinge, vorübergehend Schutzbedürftige, Familiennachzügler, Relocation,

26

Resettlement, abzüglich Rückführungen und freiwilligen Ausreisen künftiger Flüchtlinge und ohne Erwerbsmigration)...die Spanne von 180.000 bis 220.000 nicht übersteigen werden“ (S. 104). Bewertung: Einerseits ist klar festgestellt, dass es sich um keine rechtlich bindende Obergrenze handelt und somit individuell Schutzsuchende nicht mit Verweis auf eine erreichte Obergrenze abgewiesen werden können. Andererseits wird auf Abschottung, Abschreckung und Abschiebung gesetzt, um die jährliche Zuwanderungszahl von 180 000 bis 220 000 einzuhalten. Die Steuerung erfolgt faktisch im Bereich der Familienzusammenführung, Resettlement – und vor allem durch die Maßnahmen, die auf europäischer Ebene vereinbart werden, um den Zuzug von Asylsuchenden nach Europa bzw. Deutschland zu erschweren. Unklar bleibt, nach welchem Mechanismus zukünftig konkret der Umfang von Resettlement und Relocation auf der Grundlage der getroffenen Vereinbarung geklärt werden soll.

Die Familienzusammenführung

für subsidiär Geschützte bleibt bis zum 1.8.2018 ausgesetzt. Danach ist der Zuzug auf 1000 Personen pro Monat begrenzt und die Härtefallregelung nach § 22 und 23 AufenthG findet jenseits des Kontingents Anwendung. Die weitere Ausgestaltung obliegt den Koalitionsparteien bzw. Fraktionen (S. 105). Bewertung: Subsidiäre Geschützte befinden sich in einer gleichen Lebenssituation wie anerkannte Flüchtlinge. Ob und wann ihre Rückkehr möglich sein wird, ist häufig nicht absehbar. Aus guten Gründen hatte man daher den subsidiär Geschützten die nahezu gleichen Rechte auf Familiennachzug eingeräumt wie anerkannten Flüchtlingen. Das dieser Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung nun – zeitlich unbefristet – abgeschafft wurde, ist ein Skandal. Zwar ist ein Kontingent von bis zu 1000 Personen vorgesehen, denen die Einreise ermöglicht werden soll, ob Personen aber tatsächlich in diesem Umfang von der Regelung profitieren können, bleibt völlig unklar, da nicht klar ist, nach welchen Kriterien die Personen ausgesucht werden sollen – insbesondere, ob die Sicherung des Lebensunterhalts gewährleistet sein muss. Da auch keine Erweiterung der bestehenden Härtefallregelung vorgesehen ist, ist davon auszugehen, dass – wie in der Vergangenheit – nur wenige von dieser Möglichkeit Gebrauch machen können.

Derzeit wird auf EU Ebene eine **Reform des Europäischen Asylsystems (GEAS)** verhandelt. Im Koalitionsvertrag wird nur die Haltung der zukünftigen Bundesregierung zu zentralen Punkten sehr präzise festgelegt (S. 105): - Die Zuständigkeit des Ersteinreiselandes für Asylbewerber soll (weiterhin)

eine übergeordnete Rolle spielen - Sekundärmigration soll verhindert werden, insbesondere indem volle Sozialleistungen nur noch in dem zugewiesenen EU-Mitgliedsstaat gewährt werden.

27

- Angestrebt werden eine gemeinsame Durchführung von Asylverfahren überwiegend an den Außengrenzen sowie gemeinsame Rückführungen von dort.

Bewertung: Es ist allgemein bekannt, dass das Dublin System zu keinem Zeitpunkt funktioniert hat. Statt eine grundsätzlich andere Regelung auf europäischer Ebene anzustreben hinsichtlich der Frage, welcher Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, soll das bestehende (Dublin-) System nun mit Macht durchgesetzt werden. Man hält an der Zuständigkeit der EU-Grenzstaaten fest und will die Zuweisung bzw. Zurückweisung der Asylsuchenden dorthin nun mit verstärkten Sanktionen durchsetzen. Vor allem will man die Asylverfahren und Rückführungen möglichst direkt an den EU Außengrenzen regeln. Die Regelungen dieser Abschottungspolitik sollen maßgeblich dazu beitragen, dass die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland weiter zurückgeht und die „Obergrenze“ eingehalten wird.

Es wird zugesagt, dass die europäischen **Vorschläge zur Verteilung von Flüchtlingen** (Relocation) unterstützt werden und dass man einen angemessenen Beitrag zu Aufnahmekontingenten humanitär Schutzbedürftiger leisten will – die Größenordnung soll aber von der Größenordnung des Zugangs humanitär Schutzberechtigten abhängen – und sich also im Rahmen der „Obergrenze“ von maximal 220 000 Personen bewegen (S. 105).

Bewertung: Von Expert/-innen wird gefordert, die legalen Zugangswege für Schutzsuchende – und dazu gehört auch Resettlement – massiv auszubauen, um den Betroffenen die gefährvolle Einreise nach Europa zu ersparen. Die jetzige Lösung lässt aber völlig offen, in welchem Umfang Deutschland nun in den kommenden Jahren Flüchtlinge im Rahmen des Resettlement-Programms aufnimmt und ist daher unbefriedigend.

Erwerbsmigration

Es soll ein Regelwerk zur Steuerung von Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und das damit verbundene Recht des Aufenthalts und der Rückkehr erarbeitet werden, das sich am Bedarf der Volkswirtschaft orientiert. Maßgeblich zu berücksichtigen seien dabei Qualifikation, Alter, Sprache sowie der Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzangebotes und die Sicherung des Lebensunterhalts. Angesprochen sind nicht nur Hochschulabsolventen, sondern auch Personen mit qualifizierter Berufsausbildung bzw. ausgeprägten beruflichen Kenntnissen. Die Gleichwertigkeitsprüfung soll beschleunigt werden. Auf Vorrangprüfungen wird verzichtet, soweit die Landesregierungen nicht in Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit an der Vorrangregelung festhalten. Im Rahmen der laufenden EU-Verhandlungen will man darauf achten, nationale Spielräume für den Arbeitsmarktzugang zu erhalten (S. 106).

28

Bewertung: Dass die Regelungen für Zuwanderung in den Arbeitsmarkt – insbesondere für Personen mit beruflichen Qualifikationen – verbessert werden sollen, ist zu begrüßen. Ebenso die geplante Beschleunigung der Gleichwertigkeitsprüfung und die weitere Einschränkung der Vorrangprüfung. Es

reicht aber nicht, nur den Zugang für qualifizierte Arbeitskräfte neu zu regeln. Wenn weitere legale Zuwanderungswege geschaffen werden sollen, damit Menschen nicht mangels Alternativen in das Asylsystem ausweichen, dann müssen auch die Angebote für Einwanderung zu Ausbildungszwecken und für Geringqualifizierte neu konzipiert werden. Handlungsbedarf besteht aber auch in anderen Bereichen der Zuwanderung, etwa im Bereich der Familienzusammenführung. Es ist bedauerlich, dass hier keinerlei Änderungsbedarf gesehen wurde.

Gelingende Integration Die bestehenden Integrationsangebote sollen in einer bundesweiten Strategie gebündelt und koordiniert werden. Ebenso sollen Erfolgskontrolle, Integrationsforschung und -messung im Sinne eines Integrationsmonitorings intensiviert werden (S. 107). Die weitere Finanzierung der laufenden Maßnahmen zur Entlastung der Länder und Kommunen bei den Flüchtlingskosten werden bis 2021 mit acht Milliarden Euro sichergestellt. Zusätzliche Anreize bei freiwilligem Engagement der Kommunen für erfolgreiche Integrationsarbeit werden geprüft (S. 107). Die Integrationskurse sollen weiter verbessert werden, insbesondere hinsichtlich Zielgruppen. Erforderlich ist stärkere Kursdifferenzierung nach Vorkenntnissen, Mitwirkung am Spracherwerb soll stärker eingefordert werden, zusätzliche Anreize geschaffen werden, digitale Angebote sollen ausgebaut werden (S. 107). Die Regelungen im Integrationsgesetz sollen entfristet werden: Wohnsitzzuweisung für anerkannte Flüchtlinge, Regelungen zur Verpflichtungserklärung (S. 107). Die Zugangsvoraussetzungen zu den ausbildungs- und berufsvorbereitenden Maßnahmen sollen vereinheitlicht werden und für die Gruppe der Geduldeten mit dem rechtlichen Arbeitsmarktzugang harmonisiert werden. Zudem sollen für diejenigen, bei denen die Ausreise kurzfristig nicht zu erwarten ist Angebote für Spracherwerb und Beschäftigung gemacht werden, ohne dass es zu einer Verfestigung des Aufenthaltsrechts kommt (S. 107). Bleiberechtsregelung: Für langjährig Geduldete, die die Integrationsanforderungen im Sinne des § 25 a und b des AufenthG erfüllen, sollen Verbesserungen und Vereinfachungen für den Aufenthalt und bei der Ausbildung und Arbeitsmarktintegration erarbeitet werden (S. 107). Ausbildungsduldung: Die 3+2 Regelung soll bundesweit einheitlich angewandt werden. Das Ziel, nämlich die Ermöglichung eines Zugangs zu einer beruflichen Qualifizierung für Geduldete, darf nicht durch eine zu enge Anwendung des

29

Beschäftigungsrechts für Geduldete unterlaufen werden. Die Regelung soll auch auf staatlich anerkannte Helferberufe ausgeweitet werden (S. 108).

Bewertung: Der Koalitionsvertrag bekräftigt das Bekenntnis zur Integration von denjenigen Flüchtlingen, für die eine „dauerhafte Bleibeperspektive“ angenommen wird. Asylantragsteller/-innen, über deren Antrag noch nicht entschieden wurde oder die Rechtsmittel gegen einen Ablehnungsbescheid eingelegt haben und nicht aus einem Land mit „guter Bleibeperspektive“ kommen, haben damit weiterhin keinen Zugang zu Integrationskursen, zu Berufssprachkursen und bestimmten Maßnahmen der Arbeitsförderung. Dringend notwendige Integrationsmaßnahmen werden so mitunter über Jahre verweigert und sozialen Spannungen der Boden bereitet. Der Paritätische vertritt die Position, dass aus bildungs- und integrationspolitischer Sicht alle Menschen mit Fluchtgeschichte unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder ihrer vermeintlichen Bleibeperspektive nach drei Monaten Zugang zu allen Angeboten der Sprachförderung und Arbeits- bzw. Ausbildungsförderung erhalten sollen. Verbesserungen bei der Regelung der Integrationskurse sind zu begrüßen. Notwendig ist aber auch die

Öffnung für weitere Zielgruppen, bessere Abstimmung mit berufsbezogenen Sprachförderung etc. Verbesserung und Vereinfachungen bei den Bleiberechtsregelungen, die bisher kaum greifen, wären zu begrüßen. Allerdings sieht der Vertrag keinerlei Erleichterungen bei den Erteilungsvoraussetzungen vor. Diese müssten aber dringend korrigiert werden, damit die Regelungen tatsächlich für langjährige Geduldete in größerem Umfang greifen. Alle Integrationsmaßnahmen werden zugleich konterkariert durch die vorgesehene Verpflichtung, viele Asylbewerber/-innen in der Regel bis zu 18 Monate in zentralen AnKER Einrichtungen unterzubringen, sie damit materiell äußerst begrenzten Bedingungen auszusetzen und isoliert zu halten vom normalen gesellschaftlichen Leben. Die geplanten Verbesserungen bei den Zugangsvoraussetzungen zu den ausbildungs- und berufsvorbereitenden Maßnahmen – insbesondere für die Geduldeten – sind grundsätzlich zu begrüßen, allerdings sehr vage formuliert. Bei der Ausbildungsduldung ist die Einbeziehung von bestimmten Helferberufen zu begrüßen sowie das grundsätzliche Ziel, den Zugang zu einer qualifizierten Berufsausbildung nicht durch eine zu enge Anwendung des Beschäftigungsrechts für Geduldete zu unterlaufen. Allerdings sind die Formulierungen so vage, dass eine abschließende Bewertung kaum möglich ist. Die Verbesserung der Koordinierung der Integrationsmaßnahmen zwischen Bund Länder und Kommunen ist zu begrüßen. Die Förderung der Integrationsforschung sollte sich auf qualitative Elemente der Wirkungsmessung von

30

Integrationsmaßnahmen und nicht ausschließlich auf quantitative Messungen beziehen. Die vorgesehene Verstärkung mehrsprachiger Angebote im Gesundheitsbereich ist zu begrüßen. Solche Angebote (einschließlich Sprachmittlung) sollten in alle Bereiche der Regelangebote implementiert werden.

Effiziente Asylverfahren

Die Bearbeitung der Asylverfahren soll zukünftig in zentralen Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungszentren (AnKER) erfolgen. Dort sollen Ankunft, Entscheidung kommunale Verteilung und Rückführung und Ausreise stattfinden. Auch die Identitätsfeststellung soll dort erfolgen. Die Aufenthaltszeit soll in der Regel 18 Monate nicht überschreiten, bei Familien mit minderjährigen Kindern in der Regel sechs Monate. Diese Begrenzung gilt aber nicht für Antragsteller aus sicheren Herkunftsländern bzw. solche, deren Antrag als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde (S. 108). Es sollen nur diejenigen mit guter Bleibeperspektive auf die Kommunen verteilt werden. Alle anderen sollen, wenn in angemessener Zeit möglich, aus diesen Einrichtungen in ihre Heimatländer zurückgeführt werden. Offen bleibt, ob in diesen Einrichtungen Residenzpflicht und Sachleistungsprinzip Anwendung finden (S. 108). Es soll eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung gewährleistet werden (S. 108). Bei ungeklärter Identität sollen die behördlichen Möglichkeiten zu deren Feststellung erweitert und Identitätstäuschungen wirksamer begegnet werden (S. 108). Die Altersfeststellung soll zunächst auch bei UMF in den neuen AnKER Einrichtungen erfolgen – nicht durch das Jugendamt (S. 108). Die Widerrufsverfahren bei anerkannten Flüchtlingen innerhalb von drei Jahren nach der Anerkennung werden wieder verpflichtend eingeführt und die Mitwirkungspflichten der Betroffenen ausgeweitet (S. 109). Die Hindernisse, die einer Ausreise oder Abschiebung entgegenstehen, sollen weiter verringert werden und eine Qualitätsoffensive für die Arbeit des BAMF gestartet werden (S. 109). Bei Geduldeten soll stärker unterschieden werden, ob sie unverschuldet an der Ausreise gehindert sind oder nicht („Duldung light“) (S. 109). Bei Straftaten – dazu gehören auch Sozialleistungsbezug und

Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz – müssen die Betroffenen das Land verlassen, soweit die Straftat zu einer Verurteilung von mindestens einem Jahr geführt hat (S. 109). Die Voraussetzungen für Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam sollen abgesenkt werden mit dem Ziel die Zuführungsquoten zu Rückführungsmaßnahmen deutlich zu erhöhen (S. 109).

31

Ausweitung der Liste der sicheren Herkunftsländer: Algerien, Marokko und Tunesien sowie weitere Staaten mit einer regelmäßigen Anerkennungsquote unter 5 Prozent sollen zu sicheren Herkunftsländern bestimmt werden. Gleichzeitig wird durch eine spezielle Rechtsberatung für besonders vulnerable Gruppen deren besondere Schutzbedürftigkeit berücksichtigt (S. 109).

Bewertung: Das dauerhafte Unterbringen von Asylsuchenden in zentralen sogenannten AnKER Einrichtungen bis zu 18 Monaten – und für große Flüchtlingsgruppen sogar zeitlich unbegrenzt – ist völlig inakzeptabel. Derzeit liegen ungefähr 350 000 Klagen von abgelehnten Asylbewerber/-innen vor. Die Betroffenen werden oft jahrelang auf das Urteil warten müssen – und viele von ihnen müssen nach dieser Regelung für die gesamte Zeit in den AnKER Einrichtungen bleiben – und sind damit ausgeschlossen von sozialen Kontakten, Beratungsmöglichkeiten, Integrations- und Partizipationsmöglichkeiten. Offen ist auch, wie in diesen großen Einrichtungen Schutzmaßnahmen und Konfliktprävention geregelt werden sollen. Die Einführung einer unabhängigen bundesweiten Verfahrensberatung ist zu begrüßen. Dies entspricht einer seit langem vorgebrachten Forderung des Paritätischen und vieler andere NGO. Die Ausweitung der Liste der sicheren Herkunftsländer allein anhand der geringen Anerkennungsquote ist nicht gerechtfertigt und unakzeptabel und führt dazu, dass die Zahl der als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnten Asylbewerber deutlich steigen wird. Die Altersfeststellungen bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sollten grundsätzlich durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendämter und nicht von Ordnungsbehörden vorgenommen werden. Zu befürchten ist, dass die stärkere Differenzierung bei den Duldungsgründen dazu führen wird, dass zukünftig eine große Zahl Geduldeter mit einem noch weiter verschlechtertem rechtlichen und sozialen Status rechnen müssen. Soweit eine vollziehbare Ausreisepflicht vorliegt, sollte die Förderung der freiwilligen Ausreise und nicht die Absenkung der Voraussetzungen für Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam das Ziel sein.

Entwicklungspolitik

Die Umsetzung der Agenda 2030 und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sollen Maßstab des Regierungshandelns sein. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie soll kontinuierlich und ambitioniert weiterentwickelt werden (S. 162). Bewertung: Diese Aussage ist zunächst erfreulich, jedoch ist zu bedauern, dass sich der Verweis auf die Agenda 2030 nicht wie ein roter Faden durch den gesamten Koalitionsvertrag zieht, sondern primär im Bereich Entwicklungspolitik verortet wird.

32

Es gilt die Agenda 2030 in, mit und durch Deutschland umzusetzen. Sie ist als Rahmen für das gesamte Handeln der Bundesregierung festzuschreiben. Bei der Weiterentwicklung der Nationalen

Nachhaltigkeitsstrategie ist die bestehende Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft auszubauen.

Die Ausgaben in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Humanitäre Hilfe und zivile Krisenprävention sollen deutlich erhöht werden. Die Erreichung der ODA-Quote (Messgröße zur Erfassung öffentlicher Entwicklungsleistungen) von 0,7 Prozent ist dabei das Ziel. Ferner soll das Ziel „so schnell wie möglich“ erreicht werden, 0,15-0,2 Prozent des Brutto-Nationaleinkommens für die ärmsten Länder bereit zu stellen (S. 164).

Bewertung: Das gesetzte 0,7-Prozent-Ziel ist zunächst zu begrüßen. Deutschland muss dieses Ziel jedoch erreichen, ohne dabei die Kosten für Geflüchtete anzurechnen. Diese Anrechnung ist zwar regelkonform, leistet jedoch keinen direkten Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation der Menschen im globalen Süden. Ferner muss sich der Fokus in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stärker auf die Situation in den ärmsten Ländern richten.

Akute und strukturelle Fluchtursachen sollen gemindert werden, ein entscheidender Beitrag zum Wiederaufbau geleistet werden, zur Rückkehr von Flüchtlingen beigetragen werden und die Aufnahmeländer sollen bei der Bewältigung ihrer Herausforderungen weiter gestärkt werden (S. 164). Bewertung: Die Entwicklungszusammenarbeit darf dabei nicht zur Abwehr geflüchteter Personen und für den Ausbau von Grenzschutzmaßnahmen instrumentalisiert werden. Migrationspartnerschaften mit Regimen, die selbst Menschenrechtsverletzungen begehen und Menschen zur Flucht zwingen, sind menschenrechtlich nicht tragbar. Keine Erwähnung finden der Global Compact für sichere, geordnete und reguläre Migration sowie der Global Compact für Flüchtlinge. In die Prozesse der Ausarbeitung der Globalen Pakte sollte sich die Bundesregierung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft aktiv einbringen und sich für eine auf den Menschenrechten basierende Ausgestaltung der Pakte einsetzen.

Das zivilgesellschaftliche Engagement soll gefördert werden und insbesondere Nichtregierungsorganisationen gestärkt werden (S. 164). Bewertung: Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Es fehlen jedoch Hinweise zur Ausgestaltung. Gerade in fragilen Staaten und in politisch sensiblen Situationen haben zivilgesellschaftliche Akteure einen direkteren Zugang zur Bevölkerung, da die staatliche Zusammenarbeit aus verschiedenen politischen Gründen schwierig bis unmöglich sein kann. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben aufgrund ihrer Nähe zur lokalen Bevölkerung ferner das Potential, zu einem stärkeren Empowerment der Menschen beizutragen. Daher muss im Bundeshaushalt des

33

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die Förderung der Zivilgesellschaft ausgebaut werden. Aber auch mit Blick auf den globalen Süden muss die Zivilgesellschaft als Motor für nachhaltige Entwicklung stärker unterstützt werden – gerade in Zeiten, in denen die Handlungsspielräume für zivilgesellschaftliche Akteure zunehmend eingeschränkt werden. Hier muss sich die Bundesregierung zum Beispiel im Rahmen von Regierungskonsultationen für Menschenrechtsverteidiger/-innen und die Einhaltung von zivilgesellschaftlichen Rechten einsetzen.

Mehr Infos: www.paritaet.org