



„Flüchtlinge erkennen und schützen“

Eine Zwischenbilanz schleswig-holsteinischer Flüchtlingspolitik

Klaus Buß



Ein kleines Geheimnis vorweg:

Zu Beginn einer Legislaturperiode gibt sich eine Landesregierung ein internes Arbeitsprogramm, in dem Vorhaben Aufnahme finden, die mit besonderer Priorität bearbeitet werden sollen. Ich habe für die 15. Legislaturperiode zwei Projekte angemeldet, die mir besonders am Herzen liegen. Eine Zwischenbilanz Schleswig-Holsteinischer Flüchtlingspolitik lässt mich mit einigem Stolz zurückblicken: „Vorhaben ist erledigt“.

Ich habe meine Politik in dem Bereich „Ausländer- und Migrationsarbeit“ unter eine umfassende Überschrift gestellt. Im Arbeitsprogramm der Landesregierung heißt es:

„Bewegungsmöglichkeiten schaffen, für eine humane, liberale und tolerante Ausländerpolitik.“ Das allerdings ist eine Aufgabe, die nie beendet sein kann, sondern einen ständigen Prozess darstellt. Der für mich bedeutendste Schritt ist jedoch nun vollzogen worden.

Härtefallregelung

Im Rahmen des Vermittlungsverfahrens im Bundesrat zum Zuwanderungsgesetz wurde mit dem § 23 a Aufenthaltsgesetz eine Härtefallregelung aufgenommen, die am 01.01.2005 in Kraft treten wird. Aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen kann zukünftig die oberste Landesbehörde auf Ersuchen einer Härtefallkommission die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis anordnen. Ich habe in der Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses

Klaus Buß ist Innenminister von Schleswig-Holstein und Mitglied der SPD.

ses in dem außerordentlich aufwändigen und schwierigen Verfahren immer auf die hervorragenden schleswig-holsteinischen Erfahrungen mit unserer Härtefallkommission verweisen können. Ziel war es, die Kollegen aus anderen Ländern davon zu überzeugen, dass mit der Schaffung von Härtefallkommissionen nicht der Untergang des Rechtsstaates bevorsteht.

Es bedurfte des Rückenwindes der rot-grünen Koalitionsfraktionen in Berlin, der großen öffentlichen Unterstützung durch Kirchen, Verbände und Flüchtlingsorganisationen um den § 23 a in das Gesetz Aufnahme finden zu lassen. Damit endete, was mit einer schleswig-holsteinischen Bundesratsinitiative bereits 1997 begonnen hatte.

Die Anordnungsbefugnis liegt - so der Gesetzestext - bei „der obersten Landesbehörde“, wenn ein Härtefallersuchen gestellt wird. Die Verantwortung für die Entscheidung kann und will ich nicht delegieren. Hier ist der Innenminister persönlich an einer Aufgabe gefordert, der ich mich in Zukunft gerne stellen werde.

Flexibles Handeln

Ich will die Diskussion um Vorzüge oder Fehler des Zuwanderungsgesetzes nicht wiederholen. Wohl kein Gesetz in der Geschichte der Bundesrepublik ist so lange und mit so vielen grundsätzlichen Wendungen diskutiert worden. Das Ergebnis ist ein Kompromiss, der niemanden völlig befriedigt. Ich hatte mir im Bereich des humanitären Flüchtlingsrechts noch mehr Möglichkeiten für ein flexibleres Handeln der Ausländerbehörden gewünscht.

In Schleswig-Holstein haben wir mit Ermessensregelungen keine schlechten



Erfahrungen gemacht. Die Ausländerbehörden nutzen die wenigen Spielräume aus, die das noch geltende Ausländergesetz bietet. Es besteht ein intensiver Kontakt mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abteilung für Ausländer- und Migrationsangelegenheiten im Innenministerium. Durch Gespräche, Veranstaltungen, manchmal aber auch durch Erlasse wird dem Anspruch genüge getan, Bewegungsmöglichkeiten für eine dem Einzelfall gerecht werdende Ausländer- und Migrationspolitik zu schaffen oder zu erhalten.

In der Schlussphase der Beratung ging es allerdings kaum noch um Zuwanderung und Integration. Angesichts neuer terroristischer Anschläge wurden die Errungenschaften im klassischen Ausländer- und Flüchtlingsrecht, die bereits in den Verhandlungen erreicht worden waren, durch aufgeregte Diskussionen zur Stärkung der inneren Sicherheit überlagert. Ich habe mich immer gegen einen Generalverdacht gegen Ausländerinnen und Ausländer ausgesprochen. Wir werden die in das Gesetz eingefügten neuen Regelungen in dem Bereich in ihrer praktischen Handhabung sehr kritisch begleiten und überprüfen.

Kultur des Dialogs

Wir haben in den vergangenen Jahren eine Kultur des Dialogs zwischen Innenministerium, Organisationen der Ausländer- und Flüchtlingsarbeit wie dem Flüchtlingsrat, Ausländerbehörden, den Gerichten sowie sonstigen Verbänden gepflegt. Wir haben gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen zum Thema „Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen“ organisiert, Workshops durchgeführt mit allen Beschäftigten der Ausländerbehörden zum Thema „Verbesserung der ausländerbehördlichen Aufgabenwahrnehmung“, bei denen u. a. auch mit Vertreterinnen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen migrationspolitische Themen erörtert wurden, und wir haben Veranstaltungen anderer Träger wie Refugio, der Arbeiterwohlfahrt, des Diakonischen Werkes und des Flüchtlingsrates

unterstützt und mitgestaltet. Das gilt auch und gerade für kritische Themen wie den Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen und die Abschiebungshaft.

Es ist damit gelungen, in Schleswig-Holstein einen bundesweit als beispielhaft wahrgenommenen Dialog der beteiligten Behörden und Organisationen aufzubauen und zu pflegen.

Innenministerkonferenz

Schleswig-Holstein hat 2004 den Vorsitz der Innenministerkonferenz (IMK) inne. Die Tagesordnungen werden maßgeblich von Themen aus dem Ausländer- und Flüchtlingsbereich geprägt. Auch aus den Diskussionen im Rahmen der IMK weiß ich, wie weit manche schleswig-holsteinische Überlegung von den Vorstellungen der CDU/CSU regierten Länder, aber manchmal auch des Bundes entfernt ist. Dabei ist es sicher von Vorteil, dass Schleswig-Holstein ein kleines Land ist, in dem wir einen sehr engen Kontakt zwischen Ministerium und Ausländerbehörden einerseits und Ministerium und Flüchtlingsorganisationen andererseits pflegen, ohne einen verwaltungsmäßigen Mittelbau wie Regierungspräsidien zu haben. Aus der Nähe erwächst Vertrauen, aber auch eine klarere Sicht auf die Probleme der Praxis.

Bleiberechtsregelungen

Ich habe mich im vergangenen Jahr für Bleiberechtsregelungen vor allem für Menschen aus Afghanistan und für Minderheiten aus dem Kosovo stark gemacht. Auch wenn noch keine Ergebnisse vorliegen, bin ich sehr zuversichtlich, dass es kleine, aber doch sichtbare Fortschritte geben wird.

Der innenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Dieter Wiefelspütz hat jüngst eine Initiative zur Schaffung eines Bleiberechts für langjährig geduldete Flüchtlinge angekündigt. Das ist eine alte Forderung von Flüchtlingsorganisationen, die bei den Beratungen des Zuwanderungsgesetzes keine Chance auf Zustimmung hatte. Erste Reaktionen auf die politische Ankündigung seitens des Bundesinnenministers und CDU/CSU-regierter Länder bestätigen, dass es in Deutschland für die meines Erachtens wichtige und richtige Überlegung auf absehbare Zeit keine parlamentarische Mehrheit im Bundesrat geben wird. Ich lasse mich da gerne eines Besseren belehren.

Mein Einsatz für ein Bleiberecht für Menschen aus bestimmten Herkunftsregionen ist auch der Einsicht in das realistisch Mögliche geschuldet. Ich glaube allerdings, dass wir nach einiger Zeit des Lebens und Arbeitens mit dem neuen Zuwanderungsgesetz dazu kommen werden, die Frage der Notwendigkeit eines solchen Bleiberechts noch einmal zu überdenken. Das entspräche auch Äußerungen z. B. aus der Richterschaft, die noch auf Jahre hinaus mit Altfällen beschäftigt sein werden. Es stünde uns gut an und

diente der Effektivierung der Verwaltung, wenn wir – natürlich nicht für alle, sondern mit den bewährten Kriterien früherer Altfallregelungen – ein solches Bleiberecht schaffen könnten.

Integrationskonzept

Das zweite Projekt im Programm der Landesregierung ist die Schaffung eines Integrationskonzeptes für Migrantinnen und Migranten. 2002 hat die Landesregierung ein Konzept beschlossen. Schleswig-Holstein ist damit in mehrfacher Weise wegweisend gewesen. Auf große Resonanz ist bereits der Weg der Erarbeitung gestoßen:

Um das Konzept aus den Erfahrungen der Praxis vor Ort zu entwickeln, wurde der Basisentwurf unter breiter Beteiligung von Verbänden weit über den Migrations- und Flüchtlingsbereich hinaus, von Kommunen, dem Flüchtlingsbeauftragten und anderen Institutionen erstellt. Mit seiner Ausrichtung auf Migrantinnen und Migranten hat das Integrationskonzept die früher übliche Differenzierung nach dem Aufenthaltstitel klar überwunden. Nicht der Status, sondern der Bedarf ist Grundlage für die Integrationspolitik des Landes. Die zwischenzeitlichen Integrationskonzepte und -maßnahmen anderer Länder und die Vorarbeit zum Integrationskonzept des Bundes, aber auch kommunale Aktivitäten in Schleswig-Holstein zeigen die Vorreiterrolle.

Den neun Handlungsfeldern mit ihren Einzelmaßnahmen vorangestellt sind die Grundsätze der Integrationspolitik mit einer Positions- und Zielbestimmung. Ziel der Landesregierung ist ein gleichberechtigtes Miteinander und die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund. Dabei korrespondiert die interkulturelle Öffnung mit der Bereitschaft von Migrantinnen und Migranten, sich aktiv am Integrationsprozess zu beteiligen.

Der Bericht vom März 2004 zur Umsetzung des Konzeptes zeigt mit Schwerpunkten in den Bereichen Gesundheit, Arbeit und Spracherwerb den Stand der Umsetzung und Fortentwicklung des Integrationskonzeptes auf. Das Innenministerium ist in zwei zentralen Feldern gefordert: Das ist zum einen die Sprachförderung für Erwachsene nach dem Zuwanderungsgesetz, zum anderen die Weiterentwicklung der Migrationssozialberatung. Damit ist bereits einer meiner politischen Schwerpunkte im Jahr 2005 beschrieben.

„Flüchtlingseinrichtungen“

Zu einer Zwischenbilanz gehört auch noch ein - vielleicht utopischer - Ausblick. Die Idee von Bundesinnenminister Schily, Flüchtlingseinrichtungen – um einen hoffentlich neutralen Ausdruck zu gebrauchen – außerhalb Europas zu schaffen, ist auf vehemente und fast durchgehende Kritik gestoßen. Inzwischen hat sich allerdings die EU etwas eingehender mit den noch nicht

endgültig ausformulierten Vorstellungen auseinandergesetzt.

Europa

Der Harmonisierungsprozess für ein EU-einheitliches Asylsystem geht gerade in seine zweite Phase von fünf Jahren. Ruud Lubbers, der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, hat zu Recht auf die Tendenz hingewiesen, wonach die Lasten und die Verantwortung innerhalb des Systems auf andere EU-Staaten oder gar Staaten außerhalb der EU verschoben werden, die nicht in der Lage sind, Asylgesuche angemessen zu behandeln. Die EU hat keine gemeinsame Linie, wie mit Flüchtlingen außerhalb der klassischen und durch die Rechtsprechung und Praxis in vielen Ländern sehr eingeschränkten politischen Verfolgung umgegangen wird.

Ziel muss es sein, die Einrichtungen für Flüchtlinge außerhalb Europas als Sofort- und vorübergehende Hilfe in Notsituationen bei Naturkatastrophen oder bürgerkriegsähnlichen Übergriffen zu schaffen. Dabei muss aber die Durchlässigkeit der Einrichtungen gewährleistet sein: für alle, die politisch verfolgt werden, ebenso für alle, die zukünftig angesichts der demographischen Entwicklung in Europa tatsächlich „nur“ ein besseres Leben in Europa suchen. Ein System der Durchlässigkeit und ein gemeinsames Vorgehen der EU-Staaten zu schaffen, stellt eine Herkules-Aufgabe dar. Angesichts der ganz unterschiedlichen Interessen in der Innenministerkonferenz mit ihren nur 16 Ländern wird die Schwierigkeit deutlich, 25 europäische Staaten, deren Politik vielfach eher auf Abwehr von Flüchtlingen ausgerichtet ist, zu einem Konsens zu bringen.

Aber wir sollten nicht vergessen: Auch für eine gemeinsame EU-Flüchtlingspolitik hätte man vor fünf Jahren noch keine Chancen gesehen. Steter Tropfen wird daher den Stein höhlen. Kein verantwortlicher Politiker kann seine Augen vor der dramatischen Situation im Mittelmeer und den auf hoher See zu Tode kommenden Flüchtlinge auf Dauer verschließen.

Helmut Frenz, der langjährige Flüchtlingsbeauftragte des schleswig-holsteinischen Landtages, sagte mir einmal: „Der Flüchtling ist wie Wasser. Er sucht sich seinen Weg.“ Mit Stacheldraht und Infrarotkameras kann und darf er nicht aufgehalten werden. Ruud Lubbers nennt eine Politik, die auf Ausgrenzung setzt, moralisch anfechtbar und realitätsfern. Er hat Recht. So klein der Beitrag eines Landes innerhalb der Bundesrepublik Deutschland auch nur sein kann: Schleswig-Holstein wird sich in den kommenden Jahren daran beteiligen, ein glaubwürdiges und verlässliches System zu schaffen, dass Flüchtlinge erkennt und schützt, ohne dabei die so genannten Armutsflüchtlinge zu vergessen.