



## **GESCHÄFTSBERICHT 2011**

Überblick zu den politischen Rahmenbedingungen und  
Aktivitäten des Flüchtlingsrats Niedersachsen im Jahr 2011



VORGELEGT AUF DER MITGLIEDERVERSAMMLUNG  
DES FLÜCHTLINGSRATS NIEDERSACHSEN AM 14. JULI 2012



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1</b>	<b>POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN</b>	<b>8</b>
1.1	FLÜCHTLINGE WELTWEIT	8
1.2	ASYLANTRÄGE IN DEN INDUSTRIENATIONEN	8
1.3	ENTWICKLUNG IN DER EUROPÄISCHEN UNION	10
1.3.1	<i>Asylverfahrensrichtlinie</i>	14
1.3.2	<i>Aufnahmerichtlinie</i>	14
1.4	ASYLANTRÄGE IN DEUTSCHLAND	19
1.5	ENTSCHEIDUNGEN DES BUNDESAMTES FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE 2011	22
1.5.1	<i>Asylverfahren</i>	22
	Umgang des Bundesamtes mit geschlechtsspezifischer Verfolgung	26
1.5.2	<i>Flughafenverfahren</i>	28
1.5.3	<i>Widerrufe</i>	29
1.5.4	<i>Dublin II – Verfahren</i>	30
1.6	BLEIBERECHT FÜR LANGJÄHRIG GEDULDETE FLÜCHTLINGE	32
1.6.1	<i>Analyse der Zielerreichung bei den Bleiberechtsregelungen</i>	33
1.6.2	<i>Rollierende Bleiberechtsregelung für Jugendliche</i>	34
1.6.3	<i>Neue gesetzliche Bleiberechtsregelung §25b in Sicht</i>	35
1.7	ABSCHIEBUNGEN AUS DEUTSCHLAND	38
1.7.1	<i>Begriffsklärung</i>	38
1.7.2	<i>Überblick über die Entwicklung der bundesweiten Abschiebungen</i>	39
1.8	ABSCHIEBUNGSHAFT	40
1.9	FLÜCHTLINGE IN DEUTSCHLAND	41
1.9.1	<i>Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte</i>	42
1.9.2	<i>Asylbewerber/innen</i>	42
1.9.3	<i>Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG</i>	42
1.9.4	<i>Flüchtlinge mit fiktivem Aufenthalt</i>	43
1.9.5	<i>Geduldete und nicht geduldete Ausreisepflichtige</i>	43
1.9.6	<i>Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §25 Abs.5 AufenthG</i>	44
1.9.7	<i>Flüchtlinge mit einem Aufenthalt nach § 25 a AufenthG</i>	45
1.9.8	<i>Vorübergehender Aufenthalt (§25 Abs. 4 S.1 AufenthG)</i>	45
1.9.9	<i>Humanitäres Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4 S. 2 AufenthG</i>	46
1.9.10	<i>Aufnahmeaktionen / Resettlement (§ 23 II AufenthG)</i>	46
1.9.11	<i>Aufnahmeerklärung (§ 22 AufenthG)</i>	46
1.9.12	<i>Härtefälle (§23a AufenthG)</i>	47
1.9.13	<i>Opfer von Menschenhandel §25 Abs. 4a AufenthG</i>	47
1.9.14	<i>Jüdische ZuwanderInnen</i>	47
1.10	SOZIALE AUSGRENZUNG VON FLÜCHTLINGEN	48
1.10.1	<i>Staatlich verordnete Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt</i>	48
1.10.2	<i>Leistungsrechtliche Diskriminierung</i>	49
1.10.3	<i>Diskriminierung beim Zugang zu Qualifizierung und Bildung</i>	51

<b>2</b>	<b>FLÜCHTLINGSPOLITIK IN NIEDERSACHSEN</b>	<b>52</b>
2.1	DAS NDS. AUFNAHMEGESETZ	52
2.1.1	<i>Unterbringung in landeseigenen Lagern</i>	54
2.1.2	<i>Unterbringung in den Kommunen</i>	55
2.1.3	<i>Kirchenasyl:</i>	57
2.1.4	<i>Soziale Lebenssituation</i>	58
2.1.5	<i>Wegweiserkurse</i>	59
2.1.6	<i>Abschreckung</i>	60
2.2	INTEGRATION	61
2.2.1	<i>Bleiberecht in Niedersachsen</i>	61
2.2.1.1	Beispiel: Familie B.	62
2.2.1.2	Bleiberecht nach § 25a in Niedersachsen	63
2.2.2	<i>Arbeit und Ausbildung für Flüchtlinge</i>	64
2.2.3	<i>Kein Spielraum für humanitäre Einzelfallentscheidungen</i>	65
2.2.3.1	Das Fluchtschicksal des Hemlal M.	66
2.2.3.2	Der Fall der Familie S. aus dem LK Göttingen	67
2.2.3.3	Der Fall des Bljerim N.	69
2.2.4	<i>Missachtung der Rechte von minderjährigen Flüchtlingen</i>	70
2.2.4.1	Keine Inobhutnahme zweier Jugendlicher im LK Wesermarsch	71
2.2.4.2	Das Schicksal der Familie Salame/Siala:	72
2.2.4.3	Das Schicksal der Familie N.	74
2.2.4.4	Familie C. aus Bad Bentheim	76
2.2.4.5	Das Schicksal der Familie A. aus Emden	78
2.2.5	<i>Die Arbeit der Härtefallkommission</i>	79
2.2.6	<i>Aufenthaltsverordnung (Residenzpflicht)</i>	81
2.3	ABSCHIEBUNG/RÜCKKEHR	82
2.3.1	<i>Abschiebungspraxis in Niedersachsen</i>	83
2.3.1.1	Umgang mit Roma-Flüchtlingen	85
2.3.1.2	Beispiel: Familie M. aus Cuxhaven	87
2.3.1.3	Beispiel: Familie B. aus dem Landkreis Cloppenburg	87
2.3.1.4	Beispiel: Familie K. aus Celle	88
2.3.1.5	Umgang mit Flüchtlingen aus Syrien	88
2.3.1.6	Beispiel: Familie N. aus Hoya	89
2.4	ABSCHIEBUNGSHAFT	90

<b>3</b>	<b>VEREINSARBEIT IN 2011</b>	<b>91</b>
3.1	VORSTAND UND MITGLIEDER	91
3.2	PERSONAL	91
3.3	FINANZIELLE PERSPEKTIVEN DER WEITEREN VEREINSARBEIT	92
3.4	HOMEPAGE UND MAILING-LISTE	94
3.5	FLÜCHTLINGSRAT. ZEITSCHRIFT FÜR FLÜCHTLINGSPOLITIK IN NIEDERSACHSEN	94
3.6	PRESSEERKLÄRUNGEN IM JAHR 2011:	95
3.7	PROJEKTE	97
3.7.1	<i>ESF-Projekte „AZF II“ und „NetwIn2.0“</i>	97
3.7.2	<i>Das Netzwerkprojekt NetwIn 2.0 – Netzwerk Integration</i>	99
3.7.3	<i>Projekt “Jugendhilfe mit Perspektiven (JumP)”</i>	100
3.7.4	<i>EFF-Projekt „Netzwerk Flüchtlingshilfe in Niedersachsen“</i>	103
3.7.5	<i>Roma-Projekt</i>	104
3.8	ARBEITSGRUPPEN AUF LANDESEBENE:	106
3.8.1	<i>Niedersächsische Fachkonferenz für Flüchtlingsfragen</i>	106
3.8.2	<i>Landesarmutskonferenz und Soziales Bündnis:</i>	107
3.8.3	<i>Integrationskommission</i>	108
3.8.4	<i>Netzwerk Flüchtlingshilfe in Niedersachsen</i>	109
3.8.5	<i>Integrationsbeirat der Nds. Landesregierung</i>	110
3.9	SELBSTORGANISIERUNGSPROZESSE VON FLÜCHTLINGEN:	110
3.10	ARBEIT VON INITIATIVEN	113
3.11	WEITERBILDUNG	116
3.12	RECHTSHILFE	117



## Einleitung

Wie schon in den vergangenen Jahren legt der Flüchtlingsrat auch 2012 einen ausführlichen Geschäftsbericht vor, mit dem wir aktuelle flüchtlingspolitische Tendenzen und Entwicklungen auf internationaler, bundesdeutscher und niedersächsischer Ebene beschreiben und unsere Aktivitäten dazu in Relation setzen. Wir hoffen, damit für unsere Mitglieder ein lesenswertes Informations- und Nachschlagewerk geschaffen zu haben – und kündigen jetzt schon an, dass wir dieses Niveau wohl dauerhaft nicht halten können. Der nächste Geschäftsbericht wird also kürzer werden.

Kapitel 1 widmet sich der Darstellung der Situation von Flüchtlingen in Europa und in Deutschland. Neben den bislang schon üblichen Themenfeldern analysieren wir insbesondere die Bleiberechtsregelungen der letzten Jahre.

Kapitel 2 behandelt die landespolitischen Aspekte von Flüchtlingspolitik. Unter den Überschriften „Aufnahme“, „Integration“ und „Abschiebung“ bzw. „Abschiebungshaft“ widmen wir uns den wenig menschenfreundlichen Formen und Spielarten niedersächsischer Flüchtlingspolitik. Aber es gibt auch Lichtblicke (beispielsweise bei der Residenzpflicht), die beschrieben werden. Ein besonderes Augenmerk haben wir in diesem Jahr auf den Umgang mit minderjährigen Flüchtlingen und die (Nicht-)Einhaltung der Kinderrechtskonvention gelegt.

Kapitel 3 beschreibt die Vereinsarbeit im engeren Sinn. Wir erläutern Aktivitäten und Projekte der Geschäftsstelle sowie der Initiativen im Jahr 2011, um so für eine Transparenz der geleisteten Arbeit zu sorgen. Wir danken in diesem Zusammenhang allen MitarbeiterInnen und allen Initiativen und Einzelpersonen, die durch ihr Engagement vor Ort für eine konkrete Unterstützung von Flüchtlingen und für die Herstellung von Öffentlichkeit zu flüchtlingspolitischen Fragestellungen gesorgt haben. Dieses Engagement zeigt, dass der Flüchtlingsrat Niedersachsen in seiner Gesamtheit nach wie vor gut aufgestellt und in der Lage ist, eine ungerechte und inhumane Flüchtlingspolitik wirksam zu bekämpfen.

Wir freuen uns über jede ernst gemeinte Kritik und wünschen Ihnen und euch eine anregende Lektüre.

Hildesheim, den 14.07.2012

Der Vorstand des Flüchtlingsrat Niedersachsen:

*Norbert Grehl-Schmitt*

*Anke Eglomassé*

*Dr. Gisela Penteker*

*Dündar Kelloglu*

*Sigrid Ebritsch*

## **1 Politische Rahmenbedingungen**

### **1.1 Flüchtlinge weltweit**

Nach Angaben des UNHCR waren 2011 insgesamt 42,5 Millionen Menschen auf der Flucht (einschließlich Binnenflüchtlinge)<sup>1</sup>. Die Zahl ist damit gegenüber 2010 (43,7 Mio) zwar leicht gesunken, u.a. weil 3,2 Millionen Binnenflüchtlinge in ihre Heimat zurückkehren konnten. Die Zahl der neuen Flüchtlinge ist mit 4,3 Millionen jedoch die höchste in den letzten zehn Jahren. Über 800.000 Menschen mussten 2011 aus ihrem Heimatland fliehen. Ursache dafür sind laut UNHCR unter anderem die Krisen in Côte d'Ivoire, Libyen, Somalia und Syrien. 15,42 Millionen von ihnen sind Flüchtlinge (10,4 Millionen unter UNHCR-Mandat und 4,8 palästinensische Flüchtlinge), 26,4 Millionen Binnenvertriebene und 895.000 Asylsuchende. Beinahe drei Viertel (7,1 Millionen Menschen) der 10,4 Millionen Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat würden seit mindestens fünf Jahren darauf warten, dass für ihre Zukunft eine langfristige Lösung gefunden werde<sup>2</sup>.

Wie schon 2010 kamen auch 2011 weltweit die meisten Flüchtlinge aus Afghanistan (2,7 Millionen), gefolgt vom Irak (1,4 Millionen), Somalia (1,1 Millionen) und der Demokratischen Republik Kongo (491.000). Rund vier Fünftel aller Flüchtlinge bleiben laut UNHCR in ihren Nachbarländern. So lebten beispielsweise in Pakistan 1,7 Millionen Flüchtlinge, im Iran 886.500, in Kenia 566.500 und im Tschad 366.500.

### **1.2 Asylanträge in den Industrienationen**

Am 30. März 2012 veröffentlichte UNHCR einen neuen Bericht über die Entwicklung von Asylanträgen in 44 Industriestaaten. Während 2010 noch 368.000 Anträge gestellt wurden, waren es 2011 etwa 441.300. Ca. 1,5 Mio. Menschen flohen aus Libyen, nur 29.000 von ihnen erhielt Asyl in Europa.

Die meisten Asylsuchenden in den 44 industrialisierten Staaten kamen aus Afghanistan (15.300 Anträge), gefolgt von China (11.700 Anträge), Serbien und Kosovo (10.300), dem Irak (10.100 Anträge) und dem Iran (7.600 Anträge). Laut UN-Flüchtlingskommissar Antonio Guterres hat das Ausmaß von Flucht und Vertreibung 2011 alle bisherigen Krisen seiner Amtszeit übertroffen. Trotzdem haben diese Entwicklungen in Afrika kaum Auswirkungen auf die Asylzahlen in den industrialisierten Ländern.<sup>3</sup>

---

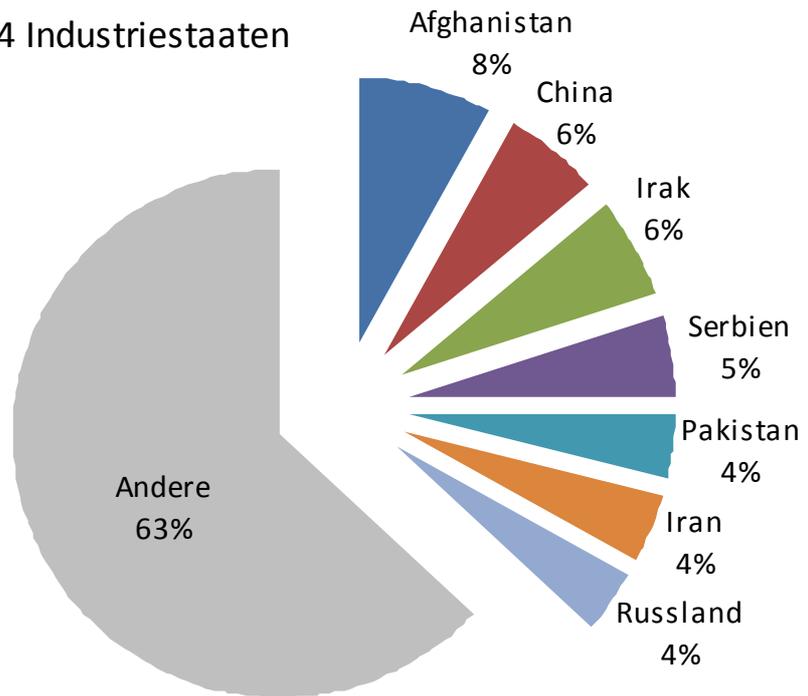
<sup>1</sup> Diese und die weiteren Zahlen aus: <http://www.unhcr.org/globaltrends2011>

<sup>2</sup> ebd.

<sup>3</sup> <http://www.unhcr.de/home/artikel/00ec9a1aaa3723c800eb2e8f1627fcb4/asylantraege-in-industriestaaten-in-2011-leicht-angestiegen.html?L=0>

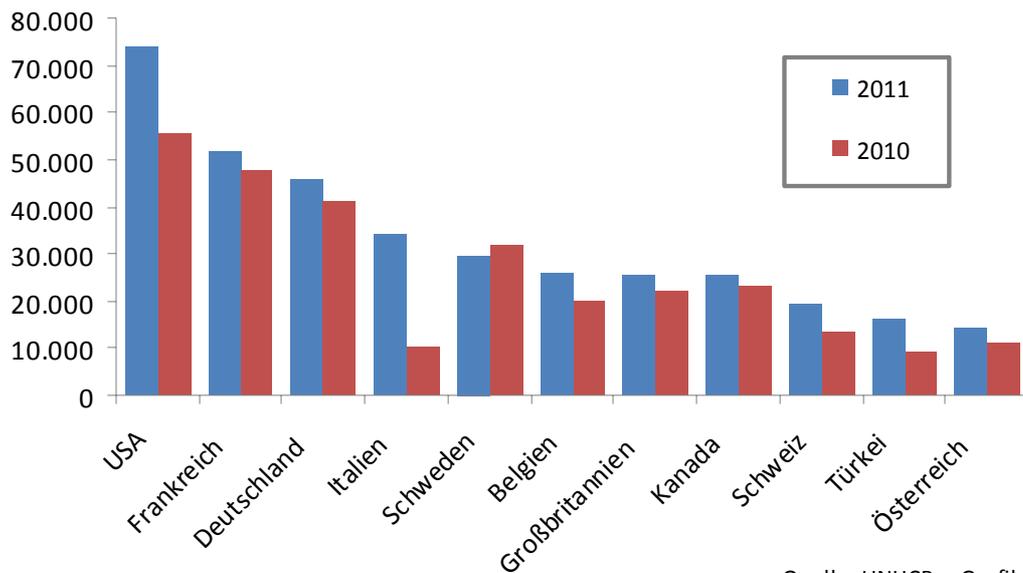
## Hauptherkunftsländer 2011

### Asylsuchende in 44 Industriestaaten



Quelle: UNHCR Grafik: FR Nds.

## Asylanträge in den zehn Hauptaufnahmeländern 2011



Quelle: UNHCR Grafik FR Nds.

### 1.3 Entwicklung in der Europäischen Union

In den 27 EU-Staaten haben 2011 301.000 Menschen Asyl beantragt<sup>4</sup>. Das sind fast 14.000 Asylsuchende bzw. 14 % mehr als im Vorjahr. 28.000 Asylsuchende kamen aus Afghanistan, gefolgt von Antragstellenden aus Russland, Pakistan und dem Irak. Etwa 90 Prozent der Bewerber stellten nach Schätzungen erstmals einen Antrag auf Asyl, 10% waren demnach FolgeantragstellerInnen:

**Tabelle I - 8:**  
**Asylanträge in der EU nach Herkunftsländern in den Jahren 2010 und 2011**

Rang	Herkunftsland	2010	2011	Veränderung
1	Afghanistan	20.590	28.005	+36,0%
2	Russland	18.590	18.245	-1,9%
3	Pakistan	9.180	15.700	+71,0%
4	Irak	15.800	15.165	-4,0%
5	Serbien	17.745	13.940	-21,4%
6	Somalia	14.355	12.180	-15,2%
7	Iran	10.315	11.865	+15,0%
8	Nigeria	6.750	11.450	+69,6%
9	Kosovo	14.310	9.830	-31,3%
10	Bangladesch	6.190	8.270	+33,6%

Quelle: Eurostat

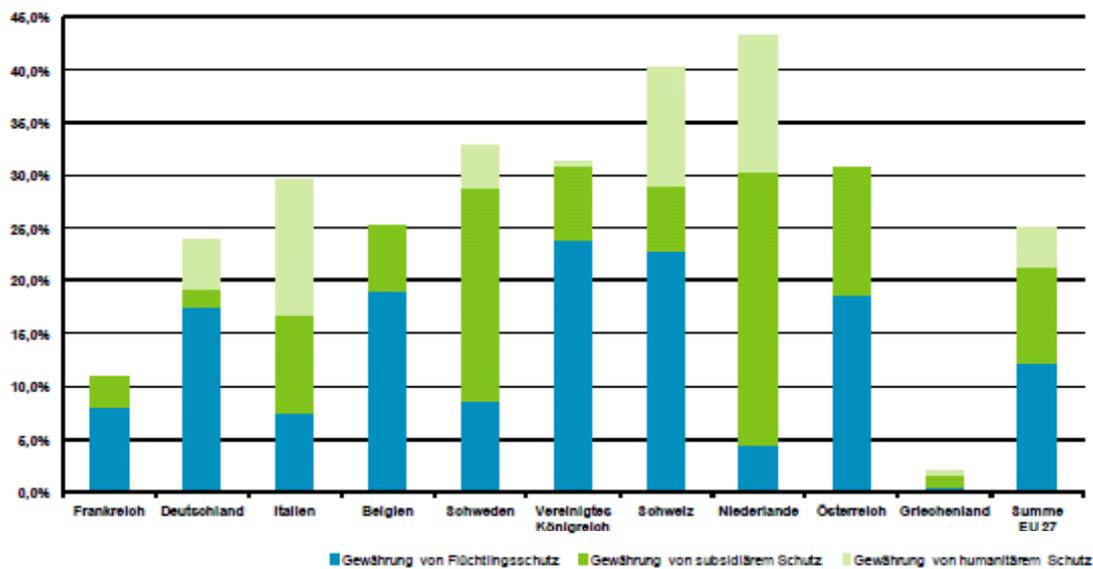
© BAMF

Die höchsten Antragszahlen gab es in Frankreich (56.300), Deutschland (53.300) und Italien (34.100). In Irland und der Slowakei ist die Zahl der Anträge gesunken. Gemessen an der eigenen Bevölkerungszahl haben die kleinen Länder Malta, Luxemburg, Schweden, Belgien und Zypern die meisten Asylanträge registriert. So kommen etwa in Malta statistisch 4500 Bewerber auf eine Million Einwohner, in der Bundesrepublik sind es lediglich 650.

Im vergangenen Jahr wurden in der EU 237.400 Asylanträge in erster Instanz entschieden. Drei Viertel davon wurden abgelehnt. 29.000 Asylsuchende erhielten einen Flüchtlingsstatus, 21.400 Antragssteller einen so genannten "subsidiären Schutz" und 9.100 weitere eine Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen. Die Chancen, in den Mitgliedsstaaten der EU einen Schutzstatus zu erlangen, sind je nach Aufnahmeland jedoch höchst unterschiedlich:

<sup>4</sup> Diese und weitere Zahlen aus: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-23032012-AP/DE/3-23032012-AP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23032012-AP/DE/3-23032012-AP-DE.PDF)

Schutzquoten in den zehn zugangsstärksten europäischen Staaten im Jahr 2011



Quelle: Eurostat © BAMF

Die Länder an den Außengrenzen der EU nehmen, verglichen mit den Kapazitäten EU-weit, die meisten Flüchtlinge auf. Im Mai nahm die maltesische Regierung nach einem dramatischen Seeunglück an einem Tag 600 Flüchtlinge auf – verglichen mit der Bevölkerungsdichte wären das in Großbritannien 90.000 Flüchtlinge gewesen. Die Lebensbedingungen in Maltas Auffanglagern, in denen Asylsuchende bis zu 18 Monaten warten müssen, bis ihr Antrag überhaupt bearbeitet wird, werden als „ungesund, ungeeignet und gefährlich“ beschrieben. Das Flüchtlingslager Hal Fars Tent auf Malta ist das einzige offizielle Zeltlager in der EU. Nachdem ein Sturm mehrere Zelte zerstört hatte, waren die notwendigen Reparaturarbeiten auch acht Monate später noch nicht durchgeführt worden. Anerkannte Flüchtlinge, Dublin-RückkehrerInnen, Asylsuchende und Menschen mit einem humanitären Status fristen ein unwürdiges Leben, dem Wind und Wetter ausgeliefert. Auch wenn die maltesische Regierung mit der Aufnahme der Flüchtlinge überfordert sein mag, bleibt es illegitim, Menschenrechtsstandards einfach außer Kraft zu setzen.<sup>5</sup>

Griechenland muss ebenfalls eine unverhältnismäßig große Zahl von Flüchtlingen aufnehmen: 2010 erfolgten 90 Prozent aller unerlaubten Grenzübertritte nach Europa entlang der türkisch-griechischen Grenze. Im Vorjahr wurden 57.000 Einreiseversuche registriert. Die Vervollständigung eines zehn Kilometer langen Stacheldrahtzaunes dürfte diese Zahl zwar reduzieren, aber letztlich nur zu einer Änderung der Fluchtrouten führen.

Die steigende Zahl statusloser Einwanderer (geschätzt 400.000) und das finanzpolitische Desaster in Griechenland werden von faschistischen und rassistischen Bewegungen, wie etwa die Neonazipartei Goldene Morgenröte, geschickt für fremdenfeindliche und rassistische Agitation genutzt. Das ohnehin nur rudimentär ausgebildete Asylsystem wird durch

<sup>5</sup> [http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/verelendung\\_mit\\_methode/](http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/verelendung_mit_methode/)

Budgetkürzungen weiter belastet, Flüchtlinge müssen in den griechischen Auffanglagern unter fürchterlichen Bedingungen ausharren.

Die EU-Kommission hat die schlechte Behandlung von Asylbewerbern in Griechenland kritisiert und versprochen, dem Land mit 90 Millionen Euro unter die Arme zu greifen. Am 6 Millionen Franken teuren Zaun entlang der griechisch-türkischen Grenze wollte sich die Kommission indes finanziell nicht beteiligen, weil er „sinnlos“ sei.

Neben Griechenland, Italien und Malta ist auch Ungarn wegen mangelnder Erfüllung der Aufnahmebedingungen in den Blick zu nehmen. So warnt das ungarische Helsinki-Komitee vor Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens nach Ungarn. Dublin-RückkehrerInnen würden einen Ausweisungsbescheid erhalten, unabhängig davon, ob sie Asyl beantragen oder nicht. Der Bescheid habe oftmals die Abschiebungshaft zur Folge.

Des Weiteren könnten Dublin-RückkehrerInnen, die schon einen Asylantrag in Ungarn gestellt haben, ihr Verfahren nicht fortsetzen. Dieses würde als Folgeverfahren gewertet. Bei Folgeverfahren gebe es allerdings keine aufschiebende Wirkung gegen Abschiebungen. Deswegen könne es zur Abschiebung kommen, ohne dass der Asylantrag in Ungarn oder einem anderen Mitgliedsstaat inhaltlich geprüft worden sei. Die gerichtliche Überprüfung der Abschiebungshaft sei ineffektiv, Haftentscheidungen würden regelmäßig verlängert. Auch nicht-inhaftierte Dublin-RückkehrerInnen erhielten keine angemessene Unterkunft, da sie als FolgeantragstellerInnen von den Leistungen ausgeschlossen würden, die ErstantragstellerInnen gewährt würden.

Das Helsinki-Komitee empfiehlt zwar keinen generellen Überstellungsstopp nach Ungarn, aber eine gründliche individuelle Überprüfung der zu erwartenden Aufnahmebedingungen in Ungarn. Außerdem fordert das Komitee von den anderen Dublin-Staaten, dass diese von Ungarn eine Garantie der Prüfung von Asylanträge fordern sollten. Sonst bestehe die Gefahr einer Verletzung des Non-Refoulementgebotes. Ansonsten fordert das Komitee ein Ende der regelmäßigen Inhaftierungspraxis und angemessene Aufnahmebedingungen.<sup>6</sup>

In einem Urteil des europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) vom 23. September 2011 sieht der EGMR Art. 5 der europäischen Menschenrechtskonvention durch Ungarn verletzt. Zwei Staatsangehörige der Elfenbeinküste führten ein Verfahren gegen Ungarn wegen willkürlicher Anordnung von Abschiebungshaft. Beide waren fünf Monate in Abschiebungshaft untergebracht, obwohl sich herausstellte, dass Gründe für die Überprüfung ihrer asylrechtlichen Fälle vorlagen, und obwohl die ungarische Asylbehörde auch mit entsprechenden Prüfungen begonnen hatte. Der EGMR kritisierte insbe-

---

6

[http://www.asyl.net/index.php?id=startseite&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=44505&cHash=33c7f0e3acd1f0b842cc03dd9bd007a5](http://www.asyl.net/index.php?id=startseite&tx_ttnews[tt_news]=44505&cHash=33c7f0e3acd1f0b842cc03dd9bd007a5)

sondere, dass sich die ungarischen Behörden in keiner Weise um eine Freilassung der Betroffenen gekümmert hatten und es in Ungarn auch keine Rechtsmittelmöglichkeit gegen eine solche Inhaftierung gebe.

Die Dublin II-Verordnung bleibt weiter umstritten. Ein Beschluss des Österreichischen Asylgerichtshofs vom 27.10.11 stellt die Dublin II – Verordnung in Frage.<sup>7</sup> Der Gerichtshof ordnete zunächst die aufschiebende Wirkung der Beschwerde an, da dem Antragsteller die Gefahr einer Weiterschickung über Ungarn nach Serbien - einen aus Sicht des UNHCR nicht sicheren Drittstaat – drohe, womit das Refoulementgebot verletzt wäre. Kurze Zeit später hat der Gerichtshof die Überstellung nach Ungarn abgelehnt.

Auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) N.S. gegen UK führt vor Augen, dass die Dublin II-Verordnung weiterhin zur Disposition steht. Der Gerichtshof erklärt, dass ein Asylbewerber nicht in einen Mitgliedsstaat überstellt werden dürfe, in dem er Gefahr laufe, unmenschlich behandelt zu werden. In dem zugrunde liegenden Fall hatte ein afghanischer Staatsangehöriger gegen Großbritannien geklagt, der illegal über Griechenland in die Union eingereist war und in England einen Asylantrag gestellt hatte. Griechenland sei dem Gericht zufolge weder in der Lage, ein adäquates Asylverfahren bereitzustellen, noch angemessene Aufnahmebedingungen. Im Jahr 2010 seien fast 90% der „illegalen Einwanderer“ über Griechenland in die Union gereist, so dass es Griechenland tatsächlich unmöglich sei, den Zustrom zu bewältigen. Der EuGH bezieht sich auf das Urteil des EGMR (M.S.S. gegen Griechenland), in dem Belgien verurteilt worden ist, weil das Land den Kläger wissentlich dem Risiko eines mangelhaften Asylverfahrens und Haft- und Existenzbedingungen ausgesetzt hätte, die eine erniedrigende Behandlung darstellten. Der Gerichtshof spricht von systematischen Unzulänglichkeiten des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen in Griechenland.<sup>8</sup>

Im ersten Halbjahr 2011 sind mehr als 75% der Asylanträge in nur sechs EU-Mitgliedsstaaten gestellt worden. Das macht deutlich, dass die Übernahme und Verteilung der Verantwortung bei der Aufnahme von Flüchtlingen innerhalb der EU neu und anders geregelt werden muss. Während sich die Binnenstaaten um ihre Verantwortung drücken, scheinen die EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen eher auf menschenunwürdige Aufnahmebedingungen zu setzen, um Druck auf die EU-Kommission und den Ministerrat auszuüben.

Die EU hat sich mit dem „Stockholmer Programm“ bis 2012 hohe Ziele gesetzt: So soll u.a. eine abschließende Umsetzung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems (CEAS) erfolgen. Die zwischen EU-Kommission, EU-Ministerrat und EU-Parlament im so genannten Trilog bislang vereinbarten Vorschläge zur Neufassung der Aufnahmerichtlinie

---

<sup>7</sup> RIS-Asylgerichtshof-Entscheidungstext S4 422020-1/2011

<sup>8</sup>

[http://www.asyl.net/index.php?id=114&no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=44528&tx\\_ttnews\[backPid\]=10](http://www.asyl.net/index.php?id=114&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=44528&tx_ttnews[backPid]=10)

und der Asylverfahrensrichtlinie laufen allerdings in erster Linie darauf hinaus, Verfahren zu beschleunigen und Standards auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner abzusenken.

### 1.3.1 Asylverfahrensrichtlinie

Nach den Vorstellungen der Kommission soll die Durchführung von Asylverfahren flexibilisiert und erleichtert werden, insbesondere wenn eine größere Zahl von Menschen einen Antrag stellt. Die Höchstdauer von Asylverfahren soll in der ersten Instanz sechs Monate betragen. Offensichtlich unbegründete Anträge sollten schon an der Grenze geprüft werden können. Die Qualität der erstinstanzlichen Entscheidung solle durch praktische Maßnahmen verbessert werden. Der Zugang zu Folgeverfahren solle „besser“ geregelt werden, um dem „Missbrauch“ des Asylsystems vorzubeugen. Der Rat betont zwar die Notwendigkeit von fairen Verfahren und Garantien für sog. „vulnerable Gruppen“ in Analogie zu entsprechenden Regelungen in der Aufnahmerichtlinie, in der Tendenz zielen die Verhandlungen zur Neufassung aber eher auf eine Erweiterung der Möglichkeiten, das Verfahren einzuschränken.

### 1.3.2 Aufnahmerichtlinie

Ein Überarbeitungsvorschlag der Europäischen Kommission vom 01.06.2011 wurde am 12. April im EU – Parlament diskutiert, am 26. April befassten sich die EU-Innenminister mit dem Thema. Besonders umstritten zwischen Kommission, Rat und Parlament sind folgende Bereiche<sup>9</sup>:

- Voraussetzungen und Vollzugsbedingungen der Abschiebungshaft: Der Entwurf erweitert in erheblichem Umfang die Inhaftierung auch von neu einreisenden Flüchtlingen. Er enthält sechs Inhaftierungsregelungen, die lückenlos greifen Sie erlauben es, jeden asylsuchenden Menschen in der EU jederzeit und an jedem Ort zu inhaftieren. Unter anderem sollen z.B. auch Minderjährige in Abschiebungshaft genommen werden dürfen unter „besonderen Umständen“ und „sofern es ihrem Wohl entspricht“<sup>10</sup>.
- Zugang zum Arbeitsmarkt: Der Kommissionsentwurf sieht vor, dass Asylsuchende im Verfahren nach spätestens 12 Monaten grundsätzlich einen Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Vorrangprüfung erhalten: Der Rat ist dagegen, das Parlament hält seit 2009 einen Arbeitsmarktzugang nach 6 Monaten für geboten.
- Materielle Aufnahmebedingungen: Nach den Vorstellungen des Rates sollen unterschiedliche soziale Sicherungssysteme für Asylbewerber und andere Ausländer weiterhin zulässig sein. Das Parlament widerspricht dem nicht grundsätzlich, will aber gesichert sehen, dass die Sozialhilfe ausreichen muss, um adäquate Unterbringung, Ernährung, Bildung und Gesundheitsfürsorge sicherzustellen.

---

<sup>9</sup> Diese Ausführungen fußen weitgehend auf dem Europabericht von Prof. Dr. Holger Hoffmann, FH Bielefeld: „Europäische Entwicklungen im Asyl-, Flüchtlings- und Ausländerrecht, Dezember 2011 bis Anfang Juni 2012

<sup>10</sup> siehe hierzu ausführlich: <http://www.flucht-ist-kein-verbrechen.de/de/hintergrund/>

- Rücknahme materieller Leistungen: Nach Auffassung des Rates soll es den Mitgliedsstaaten weiterhin möglich sein, die materiellen Leistungen zu streichen oder zu reduzieren, sofern der Antragsteller nicht unverzüglich nach der Einreise in einen Mitgliedsstaat einen Asylantrag gestellt hat. Demgegenüber sieht der Vorschlag des Europäischen Parlaments nur vor, dass Möglichkeiten zu einer Reduzierung, nicht aber zum Ausschluss derartiger Leistungen vorzuziehen sei.
- Identifizierung besonders bedürftiger Personen („vulnerable groups“): Der Textvorschlag des Rates zu Art. 22 sieht keine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten mehr vor, spezielle Mechanismen zu etablieren, um besonders verletzte Personen zu identifizieren. Gefordert wird lediglich noch, dass jeder Mitgliedsstaat zu der Feststellung verpflichtet ist, ob ein Antragsteller besondere Bedürfnisse hat und wenn ja, diese besonderen Bedürfnisse im Einzelnen zu bestimmen. Das Parlament besteht bisher darauf, dass ein besonderes Feststellungsverfahren in der nationalen Gesetzgebung festgelegt wird zur Identifizierung von Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen. Für diesen Personenkreis müssten dann auch besondere (höhere) Verfahrensgarantien gelten.

Die Abschottungspraxis gegen Flüchtlinge setzt sich auch 2012 weiter fort. Bei einem informellen Ratstreffen der EU-Innenminister Ende Januar 2012 ging es nicht um die Schaffung eines fairen und solidarischen Aufnahmesystems von Flüchtlingen; vielmehr stand eine bessere Kooperation und Finanzierung einer gemeinsamen Flüchtlingsabwehr im Fokus der Gespräche. So erhielt Griechenland nur 3,5 Millionen € aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds zur Verbesserung der Flüchtlingsaufnahme, aber über 44,5 Millionen € aus dem Außengrenzenfonds, sowie knapp 37,5 Millionen € aus dem Rückkehrfonds.<sup>11</sup>

Seit 2005 besteht die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, kurz: (FRONTEX). Ihre Aufgabe ist die Abwehr von Flüchtlingen, die sich, meistens von Nordafrika kommend, den südlichen Küsten der EU nähern. Durch die Praxis der Frontex, die Flüchtlingsschiffe zu orten und dem betreffenden Anrainerstaat wie Griechenland oder Italien zu melden, werden die Boote oft vor Erreichen der Küstengewässer eines Mitgliedstaates auf hohe See zurückgedrängt. Das hat zur Folge, dass die auf den Booten befindlichen Personen keine Möglichkeit erhalten, gegebenenfalls einen Asylantrag zu stellen. Dieser Praxis wird nicht nur von PRO ASYL, amnesty international und dem Forum Menschenrechte, sondern auch vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) kritisiert: Aus dieser Praxis eines vorverlagerten Grenzschutzes ergebe sich eine effektive Kontrolle des handelnden Staates über schutzsuchende Personen und damit eine unmittelbare Verantwortlichkeit desselben zur Schutzgewährung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Die von der EU-Agentur FRONTEX konzipierte Flüchtlingsabwehr missachte menschen- und flüchtlingsrechtliche Verpflichtungen der EU-Staaten.

<sup>11</sup> [http://www.proasyl.de/de/news/detail-zurueck-zu-home/news/ein\\_euro\\_fuer\\_den\\_fluechtlingsschutz\\_20\\_euro\\_fuer\\_die\\_fluechtlingsabwehr/](http://www.proasyl.de/de/news/detail-zurueck-zu-home/news/ein_euro_fuer_den_fluechtlingsschutz_20_euro_fuer_die_fluechtlingsabwehr/)

Dieser Kritik folgte am 23.02.2012 der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einer wegweisenden Entscheidung (Fall Hirsi und andere gegen Italien): Der Gerichtshof stellte klar, dass Asylrecht und Schutzgewährung auch auf Hoher See gelten. Er stellte einstimmig fest, dass Italien die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt hat, als italienische Sicherheitsbeamte im Mai 2009 Flüchtlinge auf Hoher See stoppten und auf einem italienischen Militärschiff nach Libyen abschoben. Die Vertragsstaaten dürfen sich ihren Verpflichtungen aus den Menschenrechten nicht entziehen, indem sie Grenzkontrollen auf die Hohe See vorverlagern. Die Staaten sind an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden, sobald sie Hoheitsgewalt ausüben. Das ist der Fall, wenn ihre Schiffe Flüchtlinge auf Hoher See aufgreifen und verhindern, dass die Betroffenen ihre Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention geltend machen können.

Die dringende Notwendigkeit, die Arbeit von Frontex an den EU-Außengrenzen einer stärkeren menschenrechtlichen Kontrolle zu unterwerfen, wird durch eine Europarats-Untersuchung untermauert<sup>12</sup>.

Demnach bemängelt die niederländische Europarats-Abgeordnete Tineke Strik die Abschottungspraxis der Europäischen Union. Auf der einen Seite sei im Jahr 2011 die Mittelmeerregion sehr stark durch Frontex überwacht worden; auf der anderen Seite seien mit über 2.000 Opfern die meisten Toten oder Vermissten registriert worden. Nach Schätzung des UNHCR sind ca. 1.500 Flüchtlinge ertrunken oder verschollen, wobei die tatsächliche Zahl deutlich höher liegen kann. 2011 war somit das tödlichste Jahr in dieser Region seit Beginn der Aufzeichnungen des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge im Jahr 2006. Dennoch gibt es keinerlei Bestrebungen Deutschlands und anderer EU-Mitgliedstaaten, dem Sterben im Mittelmeer ein Ende zu bereiten, im Gegenteil: Manchen Booten wurde trotz rechtzeitiger Hilferufe die Rettung verweigert. So wurden beispielsweise 61 afrikanische MigrantInnen/Flüchtlinge dem Sterben überlassen, obwohl mehrere militärische Schiffe und Flugzeuge (darunter ein NATO-Schiff) das Flüchtlingsboot gesichtet hatten.

Verantwortlich für das Sterben im Mittelmeer ist laut Strik keine Gesetzeslücke oder ungeklärte Zuständigkeit, sondern nur die fehlende Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, Hilfe zu leisten, denn laut Rechtslage hat jeder auf See die Pflicht, in Seenot geratenen Menschen Hilfe zu leisten. Italien hat sogar Besatzungen von Fischerbooten wegen angeblichen Menschenschuggels strafrechtlich belangt, nachdem diese Flüchtlinge aus Seenot gerettet hatten.<sup>13</sup> Die Bestrafung von menschen- und völkerrechtskonformem Verhalten widerspricht allen Wertmaßstäben.

---

<sup>12</sup> <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18095&Language=EN>

<sup>13</sup>

[http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/euoparat\\_untersuchung\\_wer\\_ist\\_schuld\\_am\\_fluechtlingsterben\\_im\\_mittelmeer/](http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/euoparat_untersuchung_wer_ist_schuld_am_fluechtlingsterben_im_mittelmeer/)

Die Kritik an der faktischen Aushebelung von Menschenrechten durch Frontex und nationale Grenzschutzbehörden hat der Planung eines Ausbaus von Frontex zu einer Art europäischer Grenzpolizei allerdings keinen Abbruch getan: Die EU-Kommission hat jüngst einen Vorschlag für die Einrichtung eines „Europäischen Grenzüberwachungssystems“ (Eurosur) durch Frontex im Jahr 2013 vorgelegt, der derzeit im Rat und im Europäischen Parlament beraten wird. Im Eurosur-System sollen alle den jeweiligen nationalen Grenzbehörden zur Verfügung stehenden Daten über nationale Koordinierungsstellen vernetzt und damit für alle beteiligten Mitgliedsstaaten zugänglich gemacht werden. Mit Eurosur verstärkt die EU ihre Bemühungen zur lückenlosen Überwachung der Grenzen und des Grenzvorbereichs, also dem Meer und den Territorien von Drittstaaten.<sup>14</sup> Die Schaffung eines Internal Security Fund wird u.a. dafür, aber auch für die Anschaffung von Drohnen und anderen Geräts ab 2014 die erforderlichen Mittel bereitstellen.

Gleichwohl hat die aktuelle Rechtsprechung und Kritik an Frontex offenbar zu einem Nachdenken darüber geführt, wie das Image von Frontex und sein Verhältnis zu Menschenrechten verbessert werden kann: Am 31.03.2012 hat das Frontex - Management Board (eine Art Aufsichtsrat) eine „Menschenrechtsstrategie“ verabschiedet. Dabei soll – unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher NGO's – jährlich evaluiert werden, ob die Strategie und der dazugehörige Aktionsplan tatsächlich eingehalten werden. Neu aufgenommen in das Frontex - Regelwerk wurde ein „Informationssystem“, mit dem alle Vorfälle und Risiken, die fundamentale Menschenrechte betreffen, umgehend berichtet werden müssen. Zwar seien die einzelnen Mitgliedsstaaten in erster Linie verantwortlich für den Schutz der Menschenrechte, aber dies könne Frontex nicht von einer eigenen Verantwortlichkeit entbinden. Frontex solle daher zukünftig mit europäischen und Menschenrechtsträgern der UN zusammen arbeiten. Im Papier wird hervorgehoben, dass Frontex an europäisches und Völkerrecht gebunden sei.

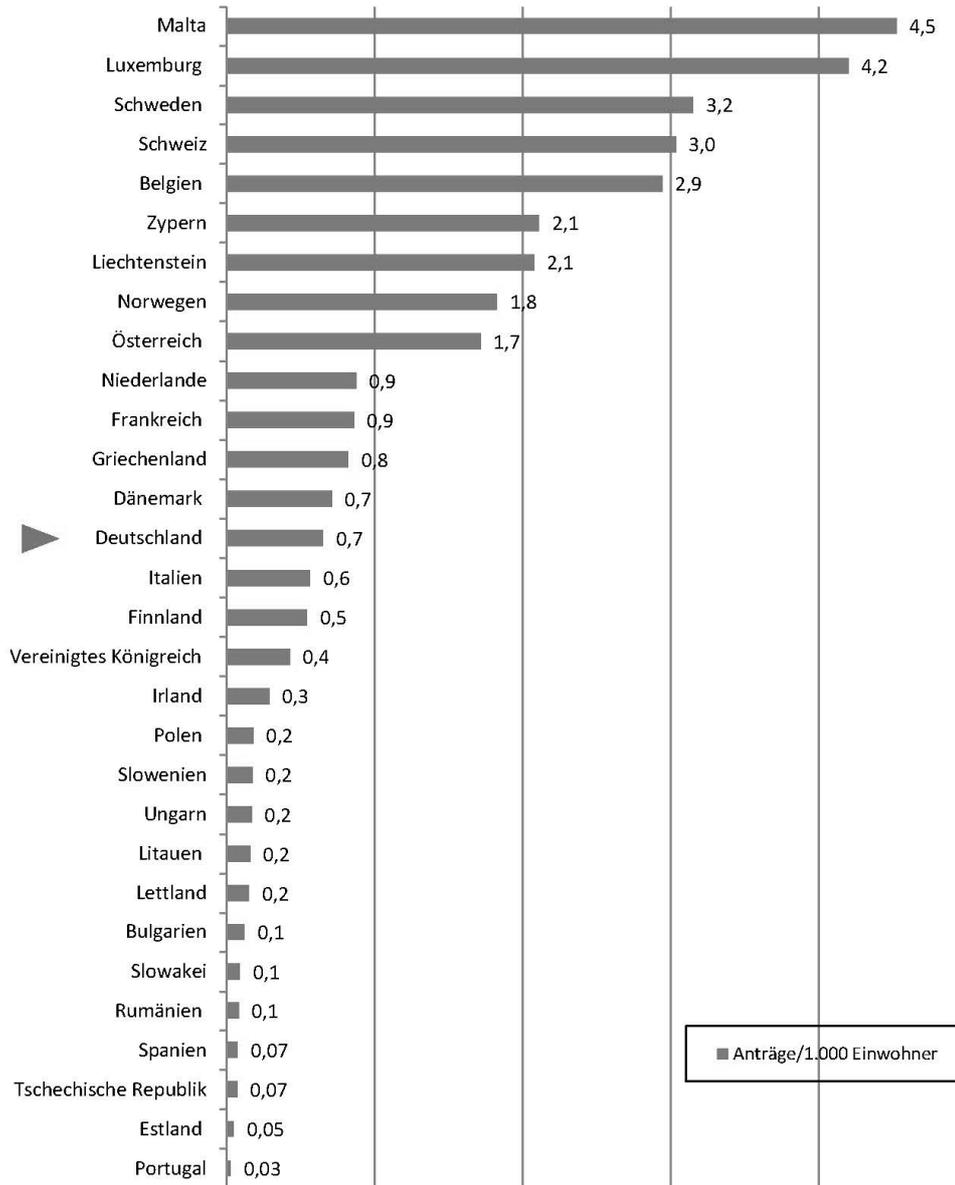
Frontex will einen Menschenrechts-Mitarbeiter („Offizier“) benennen, der die Einhaltung der Menschenrechte bei Grenzkontrollen überwachen soll. Die zivilgesellschaftliche Mitarbeit erfolge über ein „konsultatives Forum für Menschenrechte“, welches das Management der Agentur unterstützen werde. Dieses soll aber nur beratende Funktion haben.

Wir werden beobachten müssen, ob Frontex tatsächlich zu einem Menschenrechtsakteur auf hoher See avanciert und sich im Zweifel auch mit den Grenzschutzbehörden von Mitgliedstaaten anlegt, die Flüchtlingen Hilfe verweigert oder sie völkerrechtswidrig abschiebt.

---

<sup>14</sup> Ulla Jelpke, in: Ossietzky 10/2012, <http://www.sopos.org/aufsaeetze/4fae238bd78fd/1.phtml>

## Europäischer Vergleich Asylbewerber pro 1.000 Einwohner im Jahr 2011



Quelle: Eurostat  
Stand: 23.03.2012

15

15

[http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Themen/Zahlen\\_und\\_Fakten/Asyl\\_EU\\_2011.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Themen/Zahlen_und_Fakten/Asyl_EU_2011.pdf)

Zum 13.12.2011 ist die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie (QRL) verabschiedet worden, die Verbesserungen mit sich bringt. Menschen, die geschlechtsspezifischer Verfolgung unterlagen, erhalten europaweit erhöhten Schutz, da geschlechtsspezifische Aspekte in vollem Umfang berücksichtigt werden müssen. Auch bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) gibt es Verbesserungen. Hier ist bei jeder Entscheidung das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen (gesundheitlicher Schutz und Ausbildungsmöglichkeiten). Zur „Familie“ zählen nun auch Vater und Mutter oder ein nichtverwandter Erwachsener, der verantwortlich für den UMF ist, wenn dieser nicht verheiratet ist. Für UMF besteht jedoch insofern noch Nachbesserungsbedarf, als minderjährige Kinder von Flüchtlingen weiterhin nicht in den Begriff „Familie“ einbezogen werden, wenn sie verheiratet sind.

Ein weiteres aus flüchtlingspolitischer Perspektive positives Gerichtsurteil betrifft die Frage des Schutzes vor Folter. So stoppte der EGMR die Abschiebung des Islamisten und Terrorverdächtigen Abu Qatada von Großbritannien nach Jordanien, obwohl der jordanische Staat diplomatisch zusicherte, dass er den Verdächtigen nicht foltern werde. Auf solche „diplomatische Zusicherungen“ könne man sich laut Gericht nicht verlassen. Amnesty International hat Fälle dokumentiert, in denen sich derartige Zusicherungen tatsächlich als wirkungslos erwiesen hatten. Der EGMR ist an den Europarat<sup>16</sup> angeschlossen. Damit wird der Praxis in den Europarat-Staaten ein Riegel vorgeschoben, mit Hilfe diplomatischer Zusicherungen der Nicht-Folter Flüchtlinge abzuschieben.<sup>17</sup>

#### 1.4 Asylanträge in Deutschland

In Deutschland wurden 2011 laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 45.741 Erstanträge gestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (41.332 Erstanträge) ist dies eine Steigerung um 10,7%. Im Vergleich zum Ende der 1990er Jahre und Anfang des 21. Jahrhunderts sind diese Zahlen aber immer noch niedrig (z.B. 1999: 95.113).<sup>18</sup>

---

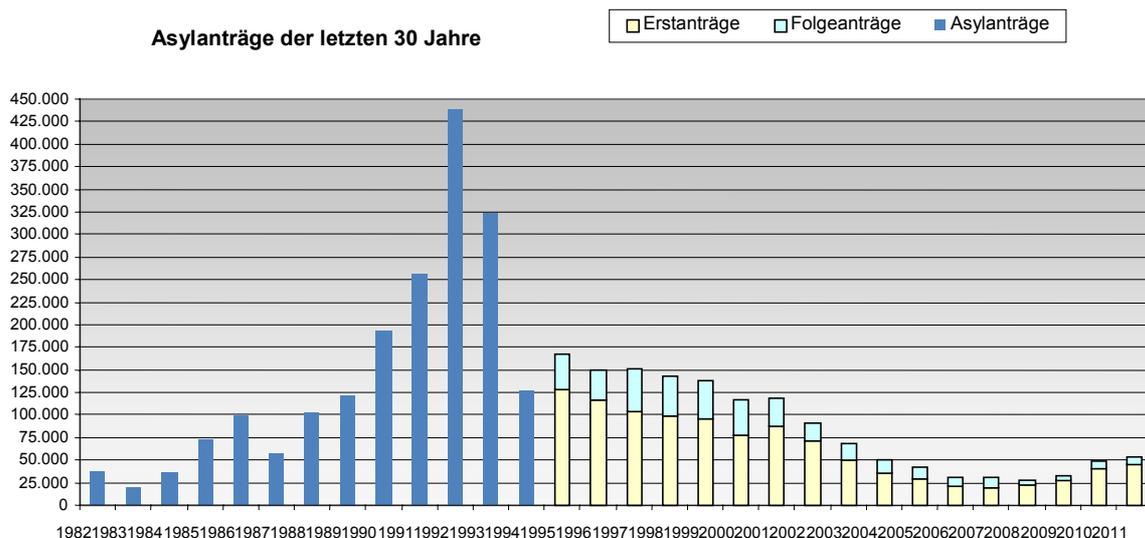
<sup>16</sup> Im Europarat sind 47 Staaten vertreten, darunter auch die Türkei und Russland.

<sup>17</sup>

[http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/urteil\\_des\\_egmr\\_diplomatische\\_zusicherungen\\_schuetzen\\_nicht\\_vor\\_folter/](http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/urteil_des_egmr_diplomatische_zusicherungen_schuetzen_nicht_vor_folter/)

<sup>18</sup> Die folgenden Zahlen beziehen sich auf die Statistiken vom Bundesamt.

Asylanträge der letzten 30 Jahre



© Flüchtlingsrat Niedersachsen  
Quelle: BAMF

Die größte Gruppe der Antragsteller kommt mit 7.767 (17,0%) erneut aus Afghanistan. Neben Kriegsfolgen spielt häufig Gewalt gegen Frauen eine nicht unerhebliche Rolle bei der Flucht.<sup>19</sup> Ein UN-Bericht spricht von Misshandlungen und in fünf Fällen sogar von „systematischer Folter“ in afghanischen Gefängnissen. Oxfam warnt vor einer Zunahme der Übergriffe auf Zivilisten, wenn die afghanischen Sicherheitskräfte die Verantwortung für die innere Sicherheit nach und nach von den internationalen Streitkräften übernehmen.<sup>20</sup>

- Die Antragszahlen aus dem Irak sind mit 5.831 (12,7%) im Vergleich zu 2010 (5.555) wieder leicht gestiegen. Auch hier ist die Menschenrechtssituation sehr kritisch. Nach einem Bericht von Human Rights Watch haben sich die Lebensverhältnisse für Frauen (betroffen von Entführungen und Ermordungen aus Gründen der „Ehre“) und Minderheiten faktisch verschlechtert. Auch die Rechte von Journalisten (betroffen von Verstößen gegen Presse- und Meinungsfreiheit) und Gefangenen (Misshandlungen und Folter zur Erzwingung von Geständnissen) würden massiv verletzt. Eine funktionierende Strafverfolgung gibt es dem Bericht zufolge nicht.<sup>21</sup>
- Aus Serbien kamen 4.579 (10,0%) Asylantragstellungen. 90% der AntragstellerInnen sind Roma<sup>22</sup>. Sie sind regelmäßig Diskriminierungen ausgesetzt, z.B. wenn sie ihre Kinder in der Schule anmelden wollen oder eine Wohnung suchen. Wenn sie sich als Einwohner registrieren lassen wollen, gibt es oft unüberwindbare Hürden, so dass sie vielfach aus dem sozialen Sicherungssystemen fallen. Nach Zwangsräumungen von

19

[http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/informationen/informationdetail/back/58/jahres\\_archiv/2012/article/afghanistan-frauenrechte-keine-verhandlungsmasse/Frauenrechte.html](http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/informationen/informationdetail/back/58/jahres_archiv/2012/article/afghanistan-frauenrechte-keine-verhandlungsmasse/Frauenrechte.html)

20 <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-10/afghanistan-folter-un>

21 <http://www.hrw.org/de/news/2011/02/21/irak-schutzbed-rftige-b-rger-bedroht>

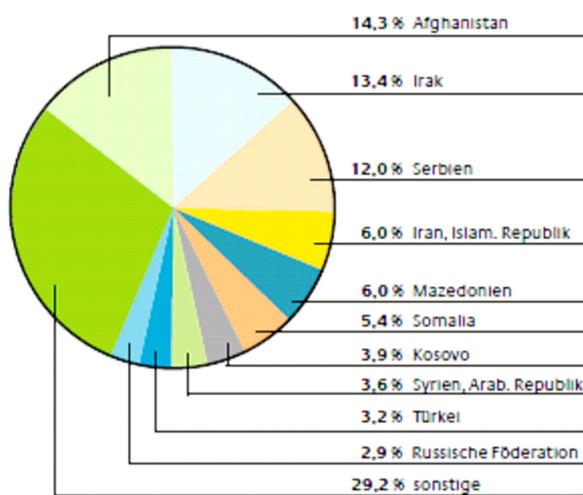
22 <http://www.freipresse.de/NACHRICHTEN/DEUTSCHLAND/Asylbewerberzahlen-steigen-2011-zum-vierten-Mal-in-Folge-artikel7885605.php>

Hüttensiedlungen werden sie regelmäßig obdachlos.<sup>23</sup> Dem Zentralrat Deutscher Sinti und Roma zufolge sind viele Roma in Serbien Kriegsflüchtlinge aus dem Kosovo, die sich dort in einer „desolaten Lebenssituation“ befinden. Nach Art. 9 der Qualifikationsrichtlinie (QRL) können solche kumulierten Handlungen durchaus zu einer Anerkennung als Flüchtling führen. Offenbar ist dies in Deutschland jedoch politisch nicht gewollt.

- In 2011 hat sich die Zahl 2011 der Asylgesuche aus dem Iran mit 3.352 (7,3%) erneut erhöht. Die UN-Vollversammlung hat in einer Resolution die Menschenrechtsverletzungen angeprangert. Die Resolution kritisiert Folter und brutale Strafen (z.B. Peitschenhiebe und Amputationen von Körperteilen) und eine dramatische Zunahme der Todesstrafe von vor allem Minderjährigen. Des Weiteren wird die Unterdrückung von Frauen kritisiert.<sup>24</sup> Ein UN-Bericht spricht von hunderten politisch motivierten Festnahmen. Die Zahl und die Hintergründe zu den Hinrichtungen versucht die Regierung geheim zu halten.<sup>25</sup>
- Von syrischen Staatsangehörigen wurden 2011 2.634 Erstanträge (5,8%) eingereicht, was einer deutlichen Steigerung gegenüber 2010 entspricht. Mittlerweile geht auch das BAMF davon aus, dass in Syrien unabhängig von einer politischen Tätigkeit die Gefahr der Inhaftierung und Folter oder einer sonstigen menschenrechtswidrigen Behandlung droht, und erkennt zumindest subsidiären Schutz zu. Symptomatisch für das Vorgehen der syrischen Führung ist das Anfang Februar 2012 durchgeführte Massaker in der oppositionellen Hochburg Homs, in der über 200 Einwohner im Rahmen eines stundenlangen Granatbeschusses durch die Streitkräfte starben.<sup>26</sup>

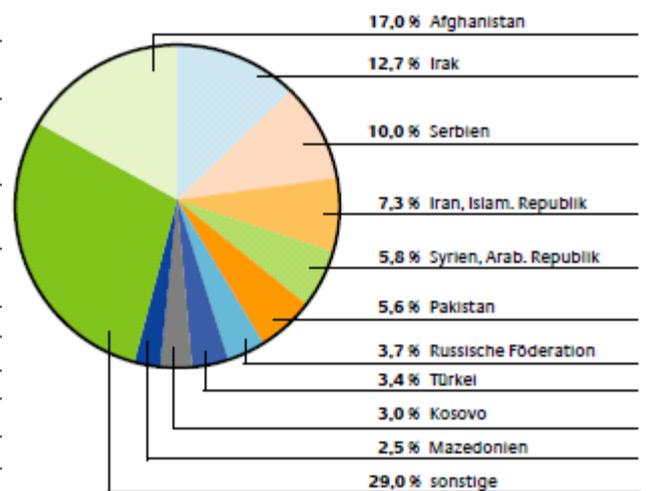
## 2010

Gesamtzahl der Asylerstanträge: 41.332



## 2011

Gesamtzahl der Asylerstanträge: 45.741



23

[http://www.amnesty.at/service\\_links/presse/pressemitteilungen/roma\\_in\\_obdachlosigkeit\\_getrieben\\_belgrad\\_laesst\\_weiter\\_rechtswidrig\\_zwangsräumen/](http://www.amnesty.at/service_links/presse/pressemitteilungen/roma_in_obdachlosigkeit_getrieben_belgrad_laesst_weiter_rechtswidrig_zwangsräumen/)

<sup>24</sup> <http://www.welt.de/politik/ausland/article11048398/UN-kritisieren-Menschenrechtssituation-im-Iran.html>

<sup>25</sup> <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-10/un-iran-festnahmen/seite-1>

<sup>26</sup> <http://www.n-tv.de/mediathek/videos/politik/Russland-und-China-stuetzen-Assad-article5413206.html>

Quelle: BAMF

2011 sind 7.606 Folgeanträge gestellt worden. Die Zahl der Erst- und Folgeanträge beträgt insgesamt 53.347 und ist um 9,8% (2010: 48.589) gestiegen.

Der steigende Trend hat sich in den ersten vier Monaten 2012 fortgesetzt: 15.482 Erstanträge gegenüber 13.868 im Jahr 2011 bedeuten eine weitere Steigerung um ca. 12%.

## **1.5 Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2011**

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist dem Innenminister unterstellt. Zum einen entscheidet es, ob Asylsuchenden Asyl, die Flüchtlingseigenschaft oder Abschiebungsschutz zuerkannt wird; zum anderen, ob aufgrund einer Verbesserung der Menschenrechtsslage im Herkunftsland die Anerkennung wieder abzuerkennen ist (Widerruf). Das Bundesamt prüft außerdem, ob es entsprechend der Dublin II-Verordnung zuständig für ein Asylverfahren ist, oder ob eine Überstellung in den dafür zuständigen Staat gemäß Dublin II – Verordnung zu erfolgen hat. Im Folgenden soll die Entscheidungspraxis näher beleuchtet und bewertet werden.

### **1.5.1 Asylverfahren**

In Deutschland wurden 2011 53.347 Anträge gestellt, davon 45.741 Erst- und 7.606 Folgeanträge. Bei den Erstanträgen kam es im Vergleich zu 2010 zu einem Zuwachs um 10,7% und bei den Folgeanträgen um 4,8%. Die Gesamtzahl stieg um 9,8% an.

Die Antragszahlen aus Nordafrika - Algerien (487), Tunesien (473), Marokko (307), Ägypten (177) und Libyen (170) – bewegten sich auf niedrigem Niveau. Angesichts der medialen Inszenierung der vermeintlichen Auswanderungswelle ist das eher überraschend.

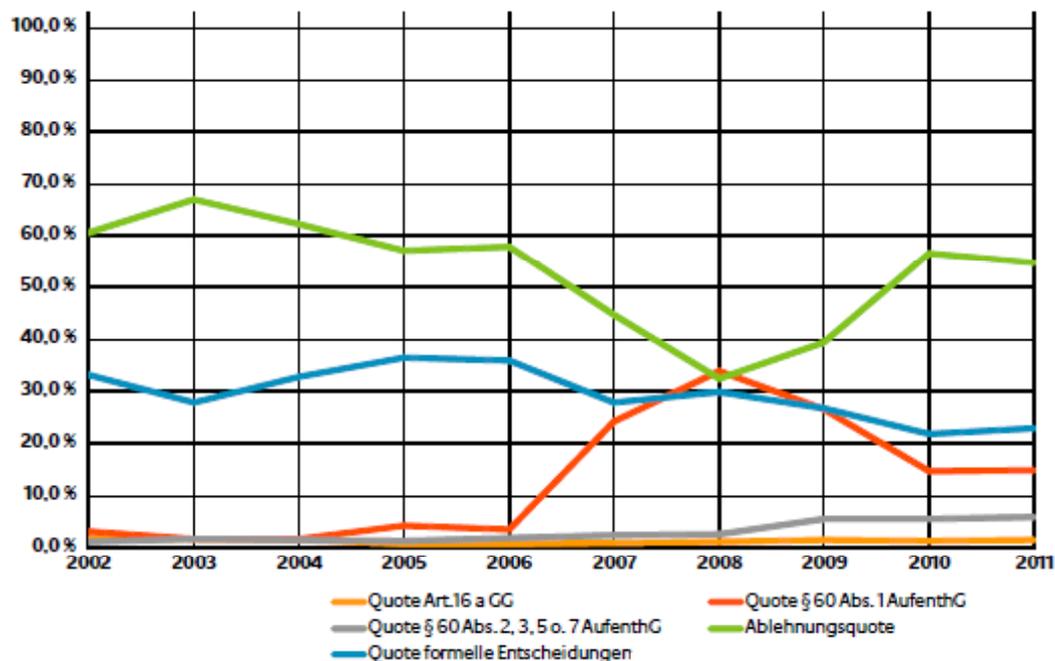
2011 wurden vom Bundesamt 43.362 Asylentscheidungen getroffen. (2010: 48.187). 652 Personen (=1,5%) wurde Asyl zuerkannt. Die Gewährung des Flüchtlingsschutzes nach § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz hat indes eine wesentlich wichtigere Bedeutung für den Schutz vor Verfolgung. Mit 14,9% (6.446 Personen) ist die Anerkennungsquote deutlich höher.

Die Anerkennungsquoten variierten in den letzten 10 Jahren sehr stark. Ein Anstieg der Anerkennungsquote in den Jahren 2007 und 2008 ist beispielsweise auf regelmäßige Zuerkennungen der Flüchtlingseigenschaft an Christen, Yeziden und Mandäer aus dem Zentral-Irak und dem südlichen Irak in diesen Jahren zurück zu führen. Das Bundesinnenministerium hatte per Weisung entschieden, dass Angehörige dieser drei Gruppen nach der Glaubhaftmachung ihrer Identität und Herkunft, als Gruppenverfolgte anerkannt werden.<sup>27</sup> In der Folge ist die Anerkennungsquote von IrakerInnen von 28,2% (2006) auf 74,5% (2007) gestiegen.

<sup>27</sup>

[http://www.ini-migration.de/www/recht/BMI\\_Widerruf\\_Irak.pdf](http://www.ini-migration.de/www/recht/BMI_Widerruf_Irak.pdf)

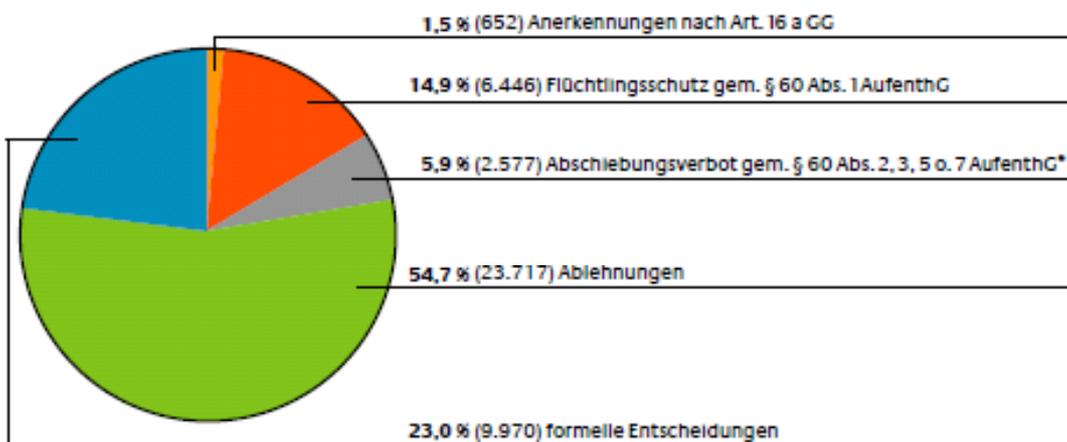
Quoten der einzelnen Entscheidungsarten von 2002 bis 2011



Angaben in Prozent; Quelle: BAMF

Quoten der einzelnen Entscheidungsarten im Jahr 2011

Gesamtzahl der Entscheidungen: 43.362



Quelle: BAMF

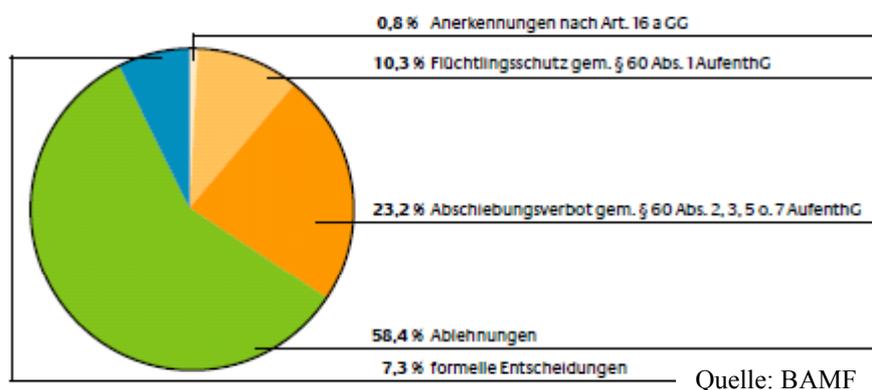
Subsidiären Schutz nach §60 Abs. 2,3,5 und 7 Aufenthaltsgesetz haben 2011 5,9% (2.577 Personen) erhalten, d.h. 0,3%-Punkte mehr als 2010 und 2009. Die Zuerkennung des subsidiären Schutzes ist in den letzten zehn Jahren beinahe kontinuierlich gestiegen und derzeit auf dem höchsten Stand.

Mit 54,7% (23.717 Personen) ist mehr als die Hälfte der Anträge als unbegründet oder offensichtlich unbegründet abgelehnt worden. Immerhin 23% der Anträge (9.970 Perso-

nen) wurden anderweitig beendet (Überstellung in den zuständigen Dublinstaat, Rücknahme des Antrages, etc.).

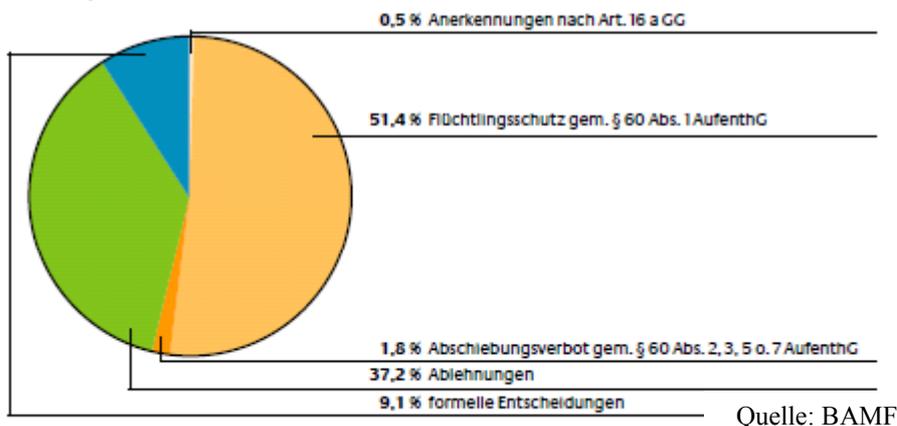
Die Gesamtschutzquote beträgt in 2011 22,3%. Auf die Hauptherkunftsländer bezogen lassen sich folgende Tendenzen festhalten: Die Gesamtschutzquote von AfghanInnen ist von 43,9% auf 34,3% gefallen, obwohl sich die Menschenrechtslage in Afghanistan nicht verbessert hat.

**Entscheidungen über Asylanträge afghanischer Asylbewerber im Jahr 2011**  
Gesamtzahl der Entscheidungen: 6.574  
Schutzquote: 34,3 %



Die Anerkennungsquote von IrakerInnen hat sich leicht erhöht.

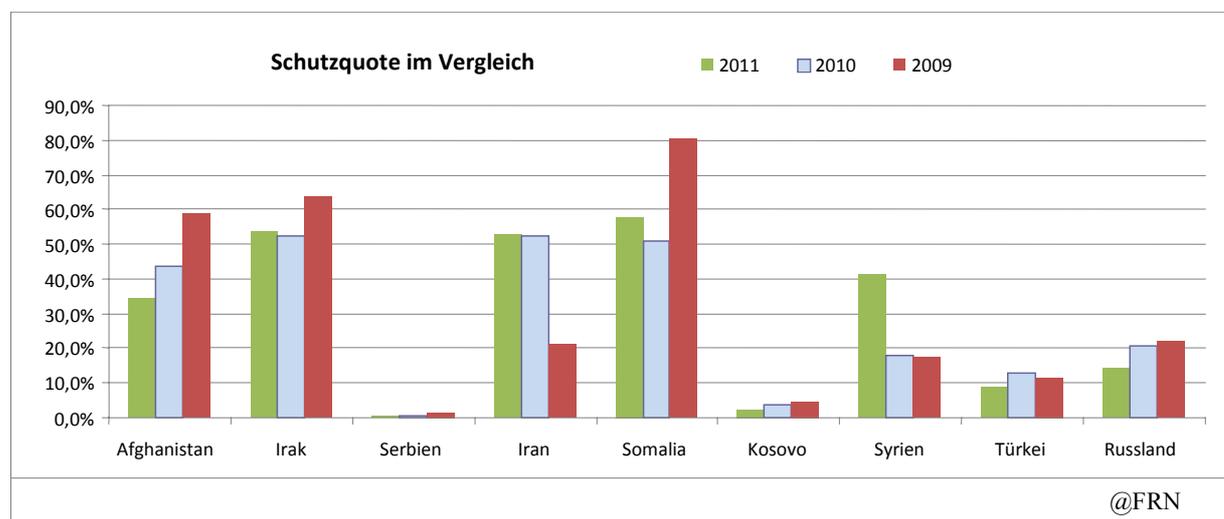
**Entscheidungen über Asylanträge irakischer Asylbewerber im Jahr 2011**  
Gesamtzahl der Entscheidungen: 5.352  
Schutzquote: 53,8 %



SerblInnen stellen wie 2010 erneut die drittgrößte Gruppe von Antragstellern, haben jedoch auch 2011 kaum eine Chance auf Schutzgewährung. 2010 und 2011 hat kein Flüchtling aus Serbien eine Anerkennung als Flüchtling nach § 60 Abs. 1 AufenthG erreichen können. Ein verschwindender Bruchteil hat subsidiären Schutz bekommen, obwohl die große Mehrheit der serbischen AntragstellerInnen Roma sind, die von Diskriminierungshandlungen betroffen sind und in Auslegung des Art. 9 Abs. 1 QRL durchaus zu einer Flüchtlingsanerkennung nach § 60 Abs. 1 berechtigt sein können. Politisches Ziel

der Bundesregierung ist es aber, die visumsfrei nach Deutschland einreisenden serbischen StaatsbürgerInnen von der Aussichtslosigkeit einer Asylantragstellung zu überzeugen und die Betroffenen möglichst schnell wieder abschieben zu können. Innenminister Friedrich versprach öffentlich, Asylsuchende aus Serbien zügig abzulehnen, um die öffentlichen Haushalte finanziell zu entlasten.<sup>28</sup> Des weiteren mag die Bundesregierung kein Interesse daran haben, dem EU-Beitrittskandidaten Menschenrechtsverletzungen zu unterstellen

Die Schutzquote von SyrerInnen ist von 18% auf 40,7% gestiegen. Im April 2011 hatte das Bundesinnenministerium einen Entscheidungsstopp beim BAMF verkündet und erklärt, dass Abschiebungen nach Syrien derzeit nicht „ratsam“ seien.<sup>29</sup> Mittlerweile besteht auch ein bundesweiter Abschiebungsstopp. Die Reaktion der deutschen Politik auf die Tragödie in Syrien ist dennoch nicht zufriedenstellend. Zu einer Aufkündigung des Rückübernahmeabkommens und einer Bleiberechtsregelung für syrische Flüchtlinge konnte sich die Koalition im Bundestag bislang nicht durchringen.



Allgemein lässt sich festhalten, dass viele Asylsuchenden aus Kriegs- und Krisenregionen kommen, in denen zum Teil drastische Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind. Die im Vergleich dazu niedrigen Anerkennungsquoten bedürfen einer politischen Erklärung des BAMF, keiner statistischen.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> [http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/pro\\_asyl\\_zur\\_asylstatistik\\_2011/](http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/pro_asyl_zur_asylstatistik_2011/)

<sup>29</sup> [http://www.proasyl.de/en/press/press/news/ruecknahmeabkommen\\_mit\\_syrien\\_beenden/?cHash=2069a5d26099ee23a43f2f8cd43de1ce&no\\_cache=1&sword\\_list\[0\]=syrien](http://www.proasyl.de/en/press/press/news/ruecknahmeabkommen_mit_syrien_beenden/?cHash=2069a5d26099ee23a43f2f8cd43de1ce&no_cache=1&sword_list[0]=syrien)

<sup>30</sup> [http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/pro\\_asyl\\_zur\\_asylstatistik\\_2011/](http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/pro_asyl_zur_asylstatistik_2011/)

Jahr	Gesamt-schutzquote
2002	6,2%
2003	5,0%
2004	4,9%
2005	6,5%
2006	6,3%
2007	27,5%
2008	37,7%
2009	33,8%
2010	21,6%
2011	22,3%

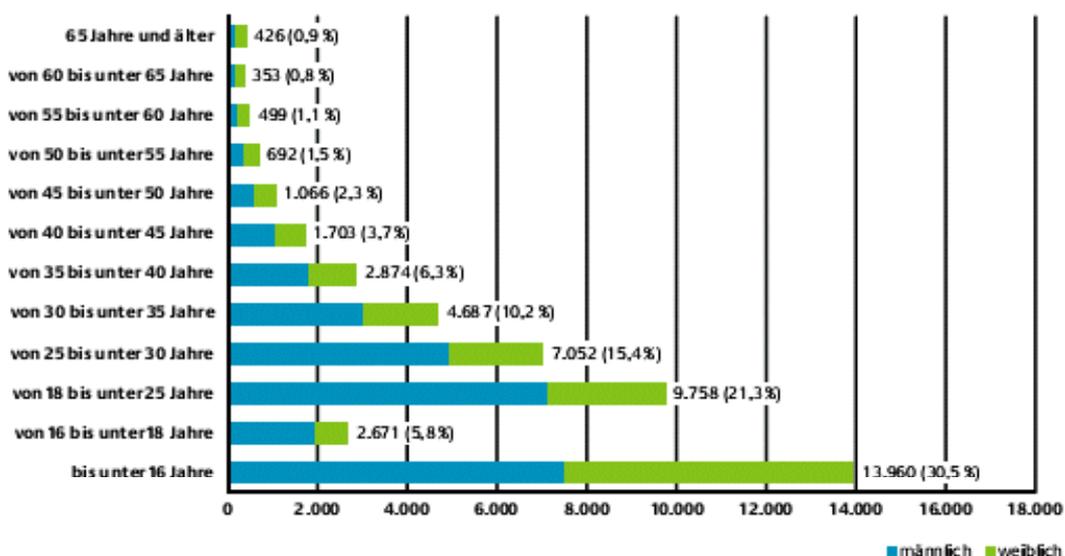
Schutzquote	2011	2010	2009
Afghanistan	34,3%	43,8%	58,6%
Irak	53,8%	52,3%	64,0%
Serbien	0,4%	0,6%	1,6%
Iran	52,7%	52,2%	21,3%
Somalia	57,8%	50,8%	80,2%
Kosovo	2,5%	3,5%	4,7%
Syrien	41,1%	18,0%	17,3%
Türkei	8,6%	12,7%	11,3%
Russland	14,1%	20,6%	21,9%
Mazedonien	0,3%	0,2%	4,0%

Quelle: BAMF

### 1.5.1.1 Umgang des Bundesamtes mit geschlechtsspezifischer Verfolgung

Mit Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe haben insbesondere Frauen verbesserte Chancen, als Flüchtlinge nach § 60 Absatz 1 AufenthG anerkannt zu werden. „Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft“, so heißt es seither in § 60,1 des Aufenthaltsgesetzes. Die Verfolgung kann dabei auch durch nichtstaatliche Akteuren erfolgen. Vermag der Staat in einem solchen Fall seine Bürger/innen nicht zu schützen, toleriert oder unterstützt er die Verfolgungstatbestände, liegt ein Schutzinteresse vor.

Asylerstanträge im Jahr 2011 nach Altersgruppen und Geschlecht



Angaben in Personen; Quelle: BAMF

Etwas mehr als ein Drittel aller Asylanträge – 16.825 - (36,8%) wurden 2011 von Frauen gestellt. Der Anteil der männlichen Antragsteller überwiegt in den Altersgruppen bis „unter 50 Jahre“, wohingegen in den Altersgruppen der „50-jährigen und älteren Asylbewerber“ der Anteil der weiblichen Antragsteller größer ist. Insgesamt sind 73,1 % aller Asylbewerber jünger als 30 Jahre (2010: 74,9 %). 359 Personen wurde im Jahr 2011 ein Flüchtlingsschutz aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung gewährt (2010: 460). Dies entspricht 9,1 % der Entscheidungen, für die ein eigenständiger Verfolgungstatbestand nach § 60,1 Aufenthaltsgesetz (ohne Familienflüchtlingsschutz) festgestellt wurde (2010: 11,1%). In den allermeisten Fällen war dies eine Anerkennung aufgrund nichtstaatlicher Verfolgung. Hauptherkunftsländer waren Somalia, Afghanistan, Irak.

### Gewährung von Flüchtlingsschutz aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung im Jahr 2011

Herkunftsland	Gewährung von Flüchtlingsschutz gem. § 60 I AufenthG (ohne Familienflüchtlingsschutz)		
	insgesamt	davon aufgrund nichtstaatlicher Verfolgung	davon aufgrund staatlicher Verfolgung
Somalia	79	78	1
Afghanistan	71	70	1
Iran, Islamische Republik	50	17	33
Guinea	27	26	1
Irak	23	23	0
Nigeria	22	17	5
Türkei	10	6	4
Syrien, Arabische Republik	10	8	2
Gambia	8	6	2
Russische Föderation	7	2	5
<b>Summe 1 bis 10</b>	<b>307</b>	<b>253</b>	<b>54</b>
<b>sonstige</b>	<b>52</b>	<b>34</b>	<b>18</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>359</b>	<b>287</b>	<b>72</b>

Quelle: BAMF

Die EU-Aufnahmerichtlinie zählt Frauen, die geschlechtsspezifischer Verfolgung ausgesetzt waren, zur Gruppe der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge. Laut Dienstweisung des Bundesamtes sollen Frauen, bei denen Indizien einer geschlechtsspezifischen

Verfolgung vorliegen, von einer Sonderbeauftragten interviewt werden. Wenn ein männlicher Anhörer Hinweise auf geschlechtsspezifische Verfolgung erhält, soll dieser die Anhörung abbrechen und die Antragstellerin an eine Sonderbeauftragte weiterleiten. Die Antragstellerin hat außerdem das Recht, eine weibliche Anhörerin und Dolmetscherin aktiv einzufordern.

Die Umsetzung dieser positiven Regelungen scheitert jedoch oft am mangelnden Wissen der Antragstellerinnen über diese Rechte. Eine obligatorische Erstberatung für alle Verfahren könnte hier weiterhelfen. Eine progressivere Form der Anerkennung ist jedoch weder mit der Erstberatung noch mit der Einsetzung von Sonderbeauftragten garantiert. Immerhin werden geschlechtsspezifische Verfolgungstatbestände vom Bundesamt mittlerweile ernstgenommen.

### **1.5.2 Flughafenverfahren**

Von insgesamt 819 Flüchtlingen, die in 2011 ihren Asylantrag im Flughafenverfahren stellen mussten (davon 688 am Frankfurter Flughafen), wurde 774 die Einreise nach § 18 a AsylVfG gestattet, weil entweder das Bundesamt der Grenzbehörde mitgeteilt hat, dass es nicht kurzfristig entscheiden kann, oder weil das Bundesamt nicht innerhalb von zwei Tagen über den Antrag entschieden hat, oder weil das Gericht nicht innerhalb von vierzehn Tagen über den Antrag auf vorläufigen Rechtschutz entschieden hat, oder weil die Grenzbehörde keinen Haftantrag gestellt hat, oder weil das Gericht diesen abgelehnt hat. In den Fällen der gestatteten Einreise kommt es zu einem regulären Inlandsverfahren.

Lediglich in 60 Fällen wurde innerhalb von zwei Tagen eine Entscheidung getroffen (= 7,3%). Nur solange der Antragsteller sich in den Räumlichkeiten des Flughafens aufhält, handelt es sich um ein Flughafenverfahren.

Das Flughafenverfahren ist darauf ausgelegt, das Asylverfahren in möglichst kurzer Zeit (zwei Tage) abzuschließen. Das Bundesamt konnte aber nur in 7,5% aller Fälle das Asylverfahren tatsächlich innerhalb der gesetzten Frist entscheiden. Dieses Missverhältnis führt vor Augen, dass der immense Aufwand für die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge im Flughafen nicht gerechtfertigt ist, und dass das Flughafenverfahren generell abgeschafft werden sollte (s. nachfolgende Tabelle).

Das Flughafenverfahren ist aber auch aus rechtspolitischen Gründen fragwürdig: In allen Verfahren, in denen innerhalb von zwei Tagen eine Entscheidung erging, ist der Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden. Das Fehlen einer Erstberatung und damit mangelnde Vorbereitung auf das Verfahren scheint dafür der wesentliche Grund zu sein. Des Weiteren hat der Antragsteller im Falle einer Ablehnung nur drei Tage Zeit, Klage einzureichen. Für einen Eilantrag auf Rechtschutz und die Einreichung der Klagebegründung besteht eine Frist von nur sieben Tagen. Ein wirksamer Rechtschutz ist unter diesen Voraussetzungen kaum gegeben.

### Flughafenverfahren gemäß § 18 a Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)

Zeit- raum	Akten- anlagen	Einreise gestattet gem. § 18 a Abs. 6 Ziffer 1 AsylVfG	Entscheidungen innerhalb von 2 Tagen nach Antragstellung			Rechtsmittel bei Verwaltungsgericht*			
			insgesamt	davon anerkannt	davon offensichtlich unbegründet abgelehnt	davon eingestellt	eingelegt	stattge- geben **	abge- lehnt **
2002	882	584	275	0	273	2	222	18	196
2003	734	458	279	0	271	8	199	7	192
2004	587	278	304	0	304	0	224	8	214
2005	427	182	236	0	235	1	181	19	148
2006	601	313	275	0	275	0	207	6	195
2007	608	426	183	0	183	0	134	6	127
2008	649	454	174	0	174	0	141	13	130
2009	432	325	54	0	53	1	48	0	46
2010	735	565	57	0	55	2	36	0	35
2011	819	774	60	0	60	0	50	1	49

\* hier liegen nur Angaben für Flughafen Frankfurt vor.

\*\* umfasst ggf. auch Entscheidungen über im Vorjahr eingelegte Rechtsmittel.

☞ Die Werte zurückliegender Zeiträume können auf Grund nachträglicher Korrekturen Änderungen unterliegen.

☞ Die Spalte „Rechtsmittel bei Verwaltungsgericht“ umfasst ausschließlich Eilanträge, die darauf gerichtet sind, dem Antragsteller die Einreise zu gestatten; eine Entscheidung in der Hauptsache wird damit nicht getroffen.

© BAMF

Wegen dieser schwerwiegenden Mängel kritisiert u.a. die UN-Arbeitsgruppe „Willkürliche Haft“ das deutsche Flughafenverfahren und bezeichnet es als unvereinbar mit rechtsstaatlichen Standards. Die Gerechtigkeit bleibe auf der Strecke, so Direktor Martin Stark vom Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland.

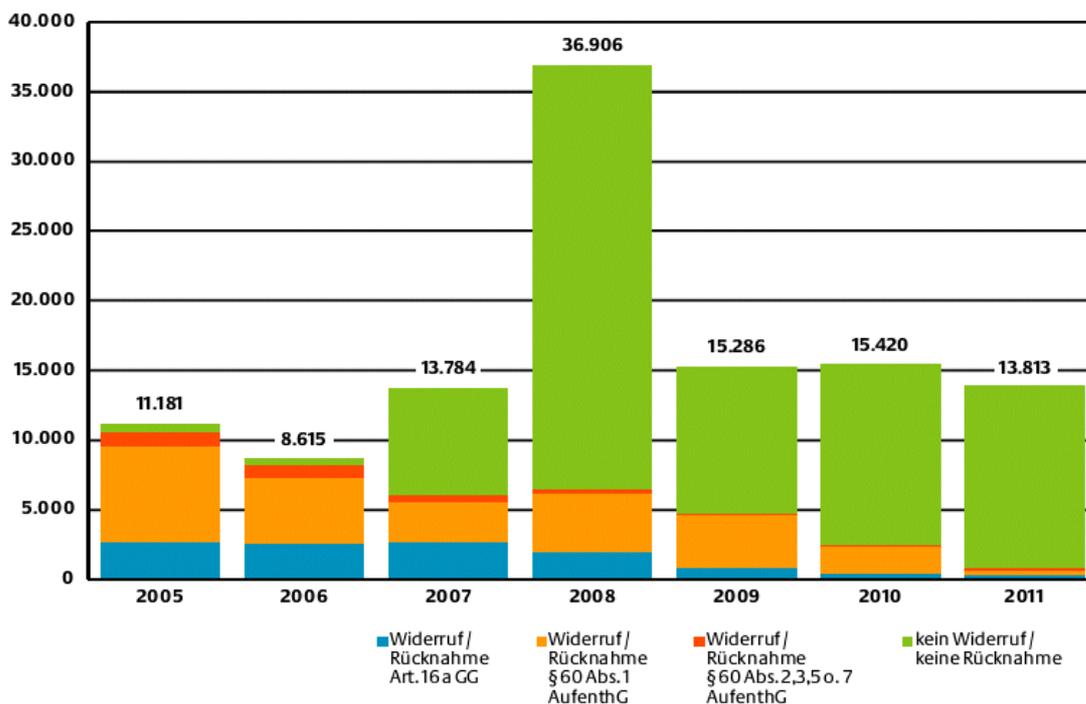
### 1.5.3 Widerruf

Bei Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen wird automatisch nach drei Jahren ein Widerrufsprüfverfahren eingeleitet (§ 26 AufenthG). Dabei wird nach Aktenlage geprüft, ob eine Änderung der individuellen Sachlage oder der Rechtslage stattgefunden hat, die einen Widerruf der positiven Entscheidung ermöglicht. Nach § 73 AsylVfG ist eine Anerkennung zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen dafür nicht mehr vorliegen. Wenn beispielsweise eine positive Veränderung der (individuellen) Sachlage stattgefunden hat (z.B. Verfolgungsakteure sind weggefallen), wird ein Widerrufsverfahren eingeleitet: Zunächst wird den Betroffenen eine Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme zu dem beabsichtigten Widerruf gegeben. Wenn sich aus Sicht des BAMF unter Berücksichtigung auch der Stellungnahme des/der Betroffenen ergibt, dass die Voraussetzungen für die Anerkennung entfallen sind, wird widerrufen. Wenn kein Widerruf erfolgt, wird eine Niederlassungserlaubnis erteilt (§ 26 Abs. 3 AufenthG).

2011 wurden 17.439 Widerrufsprüfverfahren durchgeführt und in 13.813 Fällen Widerrufsverfahren eingeleitet. In 94,3 % der Verfahren wurde nicht widerrufen.<sup>31</sup> Deutschland ist der einzige EU-Mitgliedstaat, der nach einem gesetzlich vorgeschriebenen Zeitraum automatisch Widerrufsprüfverfahren einleitet.

In 7.211 Widerrufsprüfverfahren betreffend irakische Flüchtlinge ist 2011 für lediglich 121 Personen (= 1,7%) der Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz widerrufen worden (2010: 18,4%, 2009: 60,3%). Bei türkischen Staatsangehörigen wurden 1.461 Widerrufsprüfverfahren eingeleitet. Für 221 Flüchtlinge (=15,1%) wurde die Flüchtlingsanerkennung bzw. der ausgesprochene subsidiäre Schutz widerrufen (2010: 15,5%; 2009: 26,3%).

Entscheidungen über Widerrufsprüfverfahren von 2005 bis 2011



Angaben in Personen © BAMF

### 1.5.4 Dublin II – Verfahren

Die Dublin II-Verordnung regelt allgemein gesprochen die Verteilung von Asylsuchenden auf die Dublin-Staaten.<sup>32</sup> Die Verordnung greift, sobald in einem Mitgliedsstaat ein Asylantrag gestellt wird. Verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens ist der Dublin-Staat, über den die Einreise in die europäische Union erfolgte, bzw. zugelassen wurde. Nach der Verordnung kann nur ein einziges Asylverfahren innerhalb der EU durchgeführt werden. Als Nachweis für den Grenzübertritt werden Fingerabdrücke in einer europaweit-

<sup>31</sup> Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/8577 zur kleinen Anfrage der LINKEN und [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2010.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>32</sup> Vertragspartner sind neben den EU-Staaten auch Norwegen, Island und die Schweiz.

ten Datenbank gespeichert (EURODAC) oder sonstige Beweise für eine Einreise in einen Dublin-Staat genutzt. Bei einer Asylantragstellung in Deutschland wird überprüft, ob es Einträge für die Person in EURODAC gibt oder andere Beweise vorliegen, die auf die Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staates für das Asylverfahren hinweisen. Ist das der Fall wird in der Regel ein förmlicher Antrag auf Übernahme des Asylsuchenden bei den zuständigen Behörden des Staates gestellt, den die deutschen Behörden für zuständig halten. Entsprechen die zuständigen Behörden der Anfrage (oder antworten sie nicht innerhalb von drei Monaten), gilt der in Deutschland gestellt Antrag als „unzulässig“, und eine Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat wird eingeleitet, es sei denn das Bundesamt macht Gebrauch vom Selbsteintrittsrecht und führt selbst das Asylverfahren durch.

23% der 2011 in Deutschland gestellten Asylanträge (9.970 Personen) wurden anderweitig beendet (Überstellung in den zuständigen Dublinstaat, Rücknahme des Antrages, etc.). Von Deutschland aus wurden 2011 insgesamt 2.902 Überstellungen in andere Dublin-Staaten durchgeführt, davon nach Italien 635, nach Polen 357 und nach Frankreich 278 Überstellungen. Betroffen waren vor allem afghanische (364) und russische (275) Asylsuchende. Nach Deutschland wurden 1.303 Personen überstellt. Hier kam die größte Gruppe aus dem Irak (125) und aus Afghanistan (120). 199 Asylsuchende wurden aus Belgien und 174 aus der Schweiz überstellt.

Am 19 Januar 2010 hatte Deutschland Überstellungen nach Griechenland für ein Jahr ausgesetzt. Dies geschah kurz bevor sich in einer Hauptsache-Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht eine Niederlage für die Bundesregierung abzeichnete.<sup>33</sup> In 2011 hat Deutschland in 5.000 Fällen Überstellungen nach Griechenland nicht vollzogen und von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht. Aufgrund der „bestehenden schwerwiegenden Mängel“ hat Bundesinnenminister Friedrich in einem Schreiben vom 28.11.2011 an die Innenministerkonferenz angekündigt, die Überstellungen nach Griechenland für ein weiteres Jahr auszusetzen.<sup>34</sup> Seit dem Urteil des EGMR vom Januar 2011 (M.S.S. gegen Belgien und Griechenland) hat sich ein europaweiter Abschiebestopp nach Griechenland durchgesetzt.

Das grundsätzliche Problem – die Ungleichverteilung der Verantwortung innerhalb der EU-Mitgliedstaaten bleibt jedoch bestehen.

Die Bundesregierung lehnt jede Reform des Dublin II – Systems ab. Bezeichnend für die deutsche Position sind Reaktionen der Bundesregierung auf Reformvorschläge anderer EU-Staaten. Sie wies dabei auf die Verantwortung der südlichen EU-Staaten für die Etablierung eines funktionierenden Asylsystems hin und hob die finanzielle und personelle

---

<sup>33</sup> Siehe letzter Geschäftsbericht 2010.

<sup>34</sup>

[http://www.asyl.net/index.php?id=130&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=44458&cHash=e800bd158b3fd9731b236ac34bf4aa](http://www.asyl.net/index.php?id=130&tx_ttnews[tt_news]=44458&cHash=e800bd158b3fd9731b236ac34bf4aa)

Hilfeleistung Deutschlands und anderer Staaten hervor. Ein aus flüchtlingspolitischer Perspektive gerechteres und solidarischeres Verteilungssystem lehnte sie aber ab.<sup>35</sup> Diesen Mangel an Solidarität innerhalb der EU nennt Pro Asyl „organisierte Verantwortungslosigkeit“<sup>36</sup> gegenüber den Schutzsuchenden, die unter dem politischen Konflikt zwischen nördlichen und südlichen EU-Staaten zu leiden haben. Selbst die inzwischen zahlreichen Entscheidungen ober- und höchstgerichtlicher Instanzen, in denen Überstellungen aufgrund von fehlenden Rechtsschutzmöglichkeiten verboten wurden, hat innerhalb der europäischen Politik (noch) zu keinen echten Reformbestrebungen geführt. .

## 1.6 Bleiberecht für langjährig geduldete Flüchtlinge

Der so genannte Bleiberechtsbeschluss aus November 2006 sollte ein Lösungsansatz dafür sein, dass zahlreiche Flüchtlinge im Rahmen von Kettenduldungen über viele Jahre in Deutschland lebten, ohne ein Aufenthaltsrecht zu besitzen. Laut Erlass der Innenministerkonferenz (IMK) vom 17.11.2006 sollten ausreisepflichtige ausländische Staatsangehörige, die faktisch, wirtschaftlich und sozial im Bundesgebiet integriert sind, auf der Basis von § 23 Abs. 1 ein Bleiberecht erhalten. Der Aufenthalt von Personen, die kein Bleiberecht nach dieser Regelung erhalten können, sollte „konsequent beendet“ werden. Die Stichtagsregelung sah ein Bleiberecht für Flüchtlinge vor, die sich seit mindestens sechs Jahren (Familien) bzw. seit mindestens acht Jahren (Einzelpersonen) ununterbrochen im Bundesgebiet aufgehalten haben und ihren Lebensunterhalt grundsätzlich aus eigener Erwerbstätigkeit sichern konnten. Weitere Kriterien wie ausreichender Wohnraum, Schulbesuch der Kinder und ausreichende Deutschkenntnisse mussten erfüllt werden, durch diverse Ausschlussklauseln (wie z.B. mangelnde Mitwirkung bei der Abschiebung, Nichterteilung eines Bleiberechts an die gesamte Familie bei Straftat eines Mitglieds) wurde der Kreis der von der Regelung begünstigten Flüchtlinge weiter reduziert .

Während der IMK-Beschluss von 2006 eine Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit grundsätzlich voraussetzte, ermöglichte die gesetzliche Bleiberechtsregelung von 2007 die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auch in den Fällen einer „positiven Integrationsprognose“: Wenn der Lebensunterhalt nicht (vollständig) durch Erwerbstätigkeit gesichert werden konnte, aber alle anderen Voraussetzungen vorlagen, konnte eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst zwei Jahre „auf Probe“ erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis sollte, so hieß es nun, verlängert werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigten, dass der Lebensunterhalt zukünftig überwiegend gesichert sei. Ältere und kranke Menschen waren aufgrund nicht einlösbarer Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung von einem Bleiberecht weitgehend ausgeschlossen.

---

<sup>35</sup> <http://www.handelsblatt.com/politik/international/innenministertreffen-eu-laender-streiten-um-gemeinsame-asylpolitik/6115884.html>

<sup>36</sup> <http://www.proasyl.de/de/news/detail-zurueck-zu-home/news/deutschland-haelt-am-gescheiterten-asylzustaendigkeitssystem-fest/>

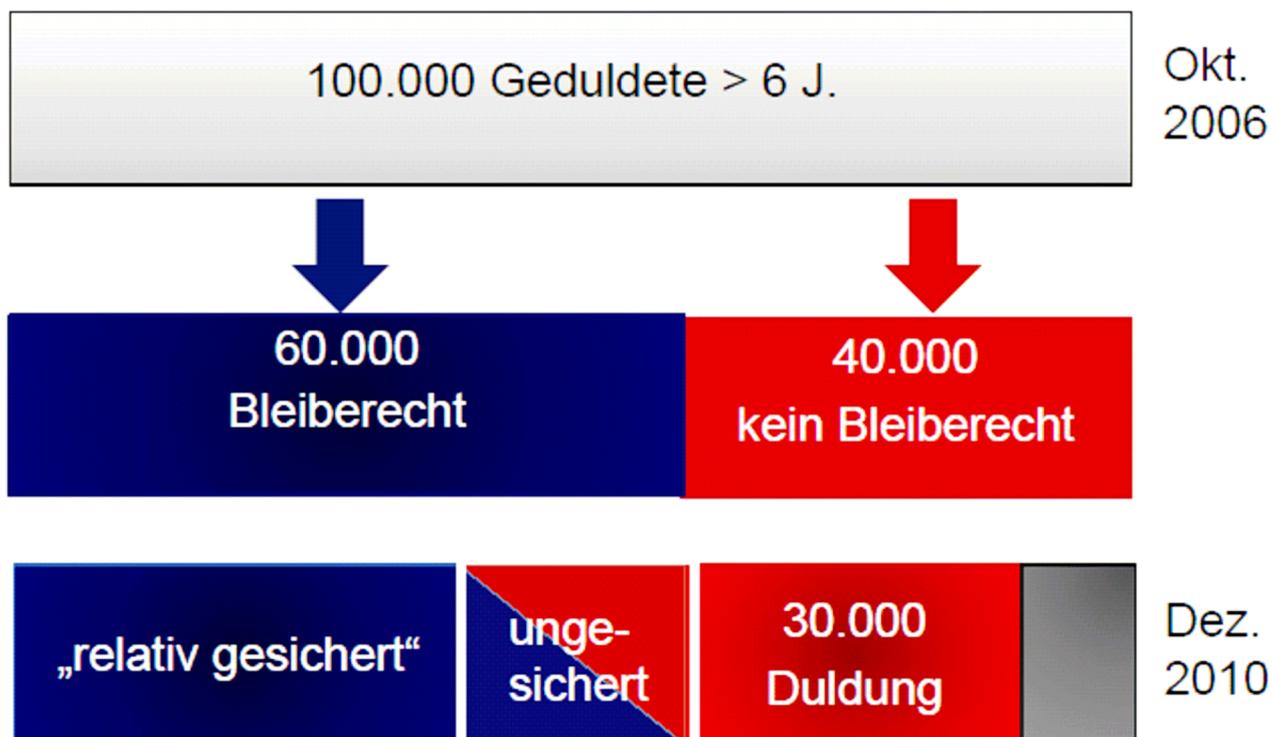
Die Ende 2009 ausgelaufene gesetzliche Altfallregelung wurden auf der IMK-Konferenz vom 04.12.2009 dann als IMK-Regelung um zwei weitere Jahre verlängert, allerdings nur für diejenigen Flüchtlinge, die bereits ein Bleiberecht erhalten hatten. Erneut wurde festgeschrieben, dass im Falle fehlender Lebensunterhaltssicherung eine „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“ für zwei Jahre erteilt werden konnte, wenn Bemühungen um Lebensunterhaltssicherung vorlagen, und wenn die Annahme gerechtfertigt sei, dass der Lebensunterhalt zukünftig eigenständig durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesichert werden könnte.

Auf der IMK am 08./09.12.2011 wurde keine weitere Anschlussregelung beschlossen. Stattdessen sollte die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, wenn eine günstige Integrationsprognose vorläge und der/die Betroffene sich nachweislich um die Sicherung des Lebensunterhaltes bemüht hätte. Der als Formelkompromiss zustande gekommene, unbestimmte und uneindeutige Beschluss der IMK hat, wie zu befürchten war, sehr unterschiedliche Konkretionen in den einzelnen Bundesländern erfahren.

### 1.6.1 Analyse der Zielerreichung bei den Bleiberechtsregelungen

Zum 31.10.2006 lebten 100.589 Geduldete seit sechs oder mehr Jahren in Deutschland (178.326 insgesamt), von denen allein aufgrund der Aufenthaltsdauer die große Mehrheit unter die Regelung des IMK-Beschlusses von 2006 hätte fallen können.

## Bilanz Bleiberecht 2006/07



© Andrea Kothen, PRO ASYL

Allerdings hat auch die Zahl der Bleibeberechtigten deutlich abgenommen: Von den rund 60.000 Flüchtlingen, die in den letzten sechs Jahren ein Bleiberecht erhalten haben, besaß ein erheblicher Teil Ende 2011 offenbar keine Aufenthaltserlaubnis mehr: Das AZR weist zum 31.12.2011 gerade noch 44.382 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. I aus sowie 5.265 Personen mit einem Bleiberecht nach § 104a/b AufenthG. Ein erheblicher Teil der Flüchtlinge, die durch die Bleiberechtsregelung ein befristetes Aufenthaltsrecht bekommen hat, muss dieses Recht also inzwischen wieder verloren haben. Der Erhalt einer Niederlassungserlaubnis scheidet im betrachteten Zeitraum aus, da eine Niederlassungserlaubnis nach erstmaligem Bleiberecht gemäß § 23 I AufenthG erst nach sieben Jahren erteilt werden kann. Offenbar hat die Bleiberechtsregelung eine Art „Katalysatorwirkung“ insofern gehabt, als sie nicht nur die Erteilung eines (prekären) Aufenthaltsrechts, sondern auch die beschleunigte Beendigung von Aufenthalten bewirkt hat.

### **1.6.2 Rollierende Bleiberechtsregelung für Jugendliche**

Mit der zum 1. Juli 2011 in Kraft getretenen Regelung im neuen §25a Aufenthaltsgesetz wurde dann erstmals eine rollierende, d.h. stichtagsunabhängige, Bleiberechtsregelung getroffen. Damit verfolgte der Gesetzgeber v.a. das Ziel, die Qualifikation und vorhandene Ressourcen junger Menschen für den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu nutzen. Die neue Rechtslage bietet Jugendlichen und Heranwachsenden eine Bleiberechtschance, ist aber auf den Personenkreis der 15 – 20jährigen eng beschränkt.

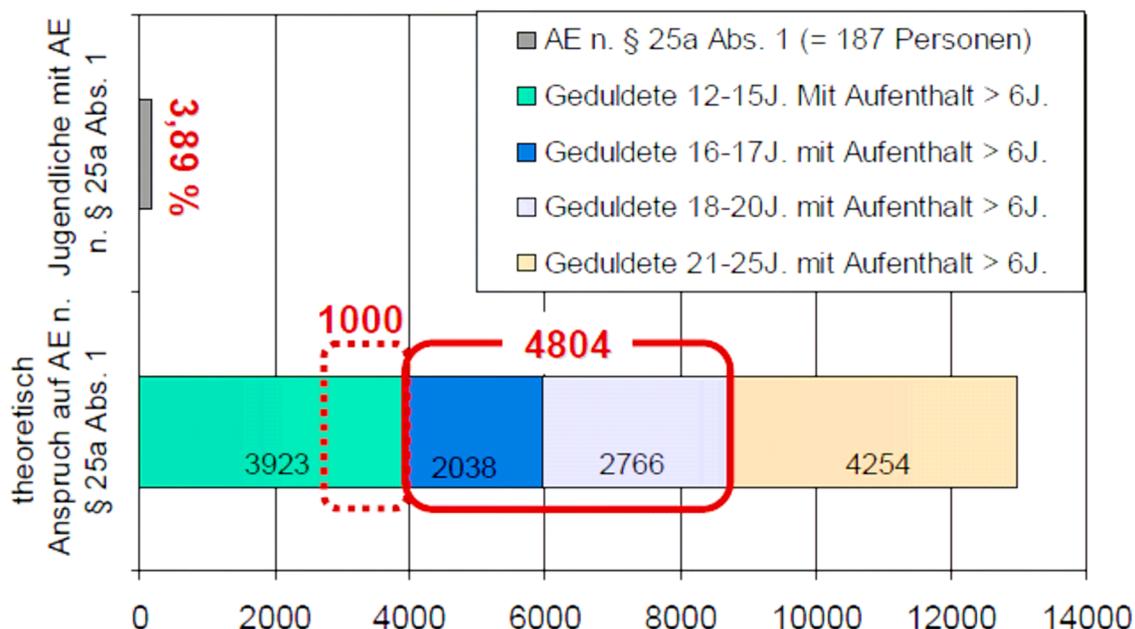
Bis zum 31.12.2011 haben nur 225 Personen einen Aufenthaltstitel nach § 25 a erhalten. Darunter sind 187 Jugendliche und Heranwachsende (Absatz 1), 13 Eltern bzw. allein Personensorgeberechtigte (Absatz 2 Satz 1) und 25 Kinder der Heranwachsenden (Absatz 2 Satz 2).

Diese geringe Zahl lässt auf massive Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Regelung schließen: Nach unseren Berechnungen lebten im Bundesgebiet Ende des Jahres 2011 fast 6.000 Flüchtlinge im Alter zwischen 15 und 20 Jahren, die aufgrund ihres mehr als sechsjährigen Aufenthalts ein Bleiberecht theoretisch beanspruchen könnten.

Offenkundig läuft § 25 a bislang weitgehend ins Leere. Zum einen informieren die Ausländerbehörden die Betroffenen offenbar nicht in ausreichender Weise, obwohl sie dazu verpflichtet sind. Des Weiteren verhindern Probleme bei der Passbeschaffung sowie kleinmütige Ausschlussstatbestände die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Für die Eltern stellt sich das Problem der Lebensunterhaltssicherung. Die niedrige Zahl der Eltern, die nach Absatz 2 Satz 1 eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, ist ein deutlicher Indikator für die restriktive Ausgestaltung der Regelung. Damit droht die Gefahr einer Familientrennung bei Erreichen der Volljährigkeit des minderjährigen Flüchtlings mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG.

## Potenziale für AE nach § 25 a Abs. 1 AufenthG

(Stand: 31.12.2011 – Drucksache 17/8547)



### 1.6.3 Neue gesetzliche Bleiberechtsregelung §25b in Sicht

Jede Stichtagsregelung kann das zugrunde liegende Problem der Kettenduldungen nur kurzzeitig lindern. Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein Flüchtling, der das Stichdatum für die gesetzliche Altfallregelung (1.7.1999 bzw. 2001) verpasst hat, aber womöglich schon zehn Jahre in Deutschland lebt, keine vergleichbare Chance auf ein Bleiberecht erhalten soll.

Das Schleswig-Holsteinische Innenministerium hat deshalb im Dezember 2011 eine neue Bleiberechtsregelung auf die Agenda des Bundesrates gebracht, die das Problem der Kettenduldungen beseitigen sollte. Nach dem neuen stichtagsunabhängigen § 25 b soll eine Aufenthaltserlaubnis an Langzeitgeduldete erteilt werden, wenn sie über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, sich langjährig in Deutschland aufhalten, ihren Lebensunterhalt sichern können, sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung der BRD bekennen, am sozialen Leben partizipieren, ihre Kinder bei der schulischen Integration unterstützen und straffrei sind.<sup>37</sup> Der Gesetzentwurf nimmt in der Problembeschreibung auf die bisherige Weiterentwicklung des Aufenthaltsgesetzes wegen der wachsenden Bedeutung nachhaltiger Integration Bezug. Er verweist darauf, dass nach §18a Aufenthaltsgesetz die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Geduldete nach Abschluss einer qualifizierten Ausbildung ebenso möglich ist wie nach § 25a für Jugendliche und Heranwachsende im Alter zwischen 15 und 20 Jahren bei positiver Integrationsprognose, und fragt zu Recht, warum ein Flüchtling, der bereits älter ist, von einer solchen Perspektive ausgeschlossen ist, selbst wenn er beste Qualifikationen aufweist und eine Beschäf-

<sup>37</sup>

[http://www.landinsicht-sh.de/fileadmin/pdf/BR\\_Init\\_AufenthaltsG\\_SH\\_Nov11.pdf](http://www.landinsicht-sh.de/fileadmin/pdf/BR_Init_AufenthaltsG_SH_Nov11.pdf)

tigung nachweisen kann. Der im schleswig-holsteinischen Gesetzesentwurf vorgesehene §25b AufenthG-E verzichtet daher auf eine Stichtagsregelung und sieht die Möglichkeit einer Aufenthaltsgewährung als Ermessensregelung vor, wenn der Ausländer sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik eingefügt hat.

Nach der vorläufigen Rücknahme des Schleswig-Holsteinischen Entwurfes aufgrund einer ansonsten zu erwartenden Abstimmungsniederlage im Bundesrat wurden einer neue Bleiberechtsregelung zunächst nur geringe Chancen eingeräumt. Mitte März 2012 hat Innenminister Schünemann dann für das Land Niedersachsen überraschend eine neue Gesetzesinitiative für eine rollierende Bleiberechtsregelung angekündigt und Ende Mai dann auch in den Bundesrat eingebracht<sup>38</sup>.

Es ist begrüßenswert, dass sich das Land Niedersachsen für eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung ausgesprochen und mit seinem Vorschlag die Diskussion um eine neue Bleiberechtsregelung beflügelt hat. Positiv ist auch die geplante Einbeziehung von Geduldeten in Integrationskurse nach vier Jahren sowie die Ermöglichung einer Identitätsklärung ohne Verlust der Aufenthaltsperspektive.

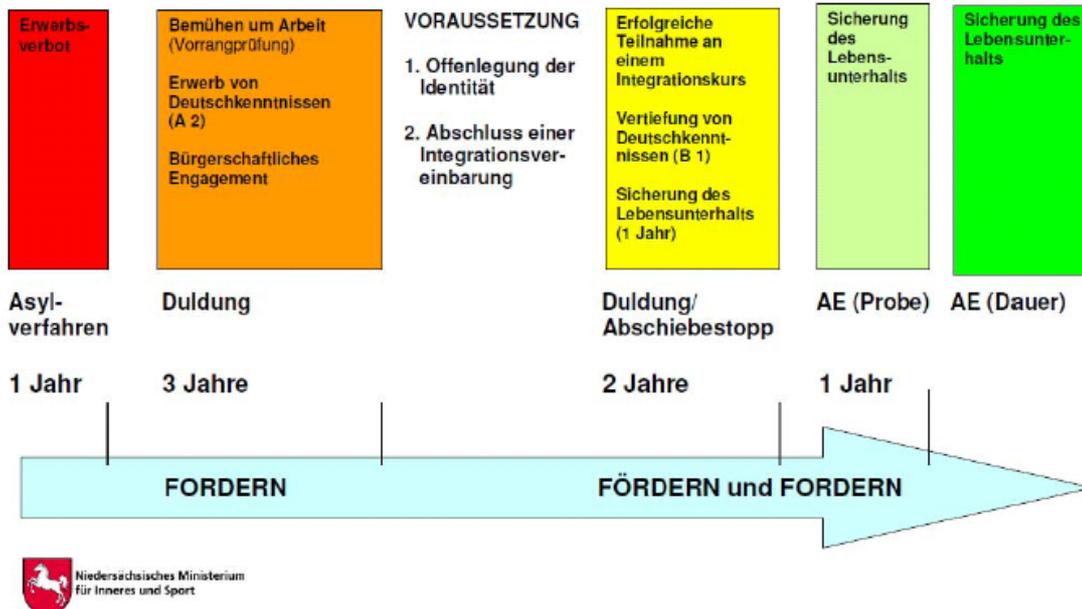
Problematisch erscheinen jedoch die Bedingungen für ein Bleiberecht, die sehr restriktiv gefasst sind und ohne Änderung zur Folge hätten, dass nur wenige, besonders leistungsfähige Flüchtlinge tatsächlich profitieren würden. Ähnlich wie bei früheren Bleiberechtsregelungen zielt Schünemanns Initiative nicht auf vulnerable Gruppen oder humanitäre Härtefälle, sondern auf leistungsfähige Personen, die ihren Lebensunterhalt sichern können:

Flüchtlinge unterliegen im ersten Jahr einem totalen Arbeitsverbot und dürfen in den anschließenden drei Jahren nur arbeiten, wenn für eine konkrete Stelle keine deutschen (oder gleichgestellten) ArbeitnehmerInnen zur Verfügung stehen. Im fünften und sechsten Jahr ihres Aufenthalts sollen die Betroffenen dann nicht nur deutsch auf B1-Niveau lernen, sondern auch den Lebensunterhalt für die gesamte Familie mindestens ein Jahr lang vollständig aus eigener Erwerbstätigkeit decken. Dies ist eine kaum erfüllbare Anforderung an Flüchtlinge, die zunächst vier Jahre lang von Sprachkursen und allen Integrationsmaßnahmen, wegen der "Vorrangprüfung" weitgehend auch von Arbeitsmarkt, ausgesperrt sind.

---

<sup>38</sup> <http://www.nds-fluerat.org/8389/aktuelles/kabinetts-presseinformation-zum-thema-bleiberecht/>

## Bleiberecht bei nachhaltiger Integration



Im Rahmen des derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahrens über die in den Bundesrat eingebrachten Gesetzentwürfe Schleswig-Holsteins und Niedersachsens sollten auch die Erfahrungen und Gründe reflektiert und berücksichtigt werden, die zu einem Ausschluss eines erheblichen Anteils der Geduldeten in der Vergangenheit führten. Neben überzogenen Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung und dem faktischen Ausschluss von Personen, die als Kriegsversehrte, Traumatisierte, Kranke, Alte nicht erwerbsfähig sind, betrifft dies Sachverhalte, die den Betroffenen vorgehalten wurden. Beispielhaft seien dazu einige formalen Ausschlussgründen genannt:

- Die „mangelhafte Mitwirkung bei der eigenen Abschiebung“ führte für etliche Flüchtlingen, die die Bedingungen ansonsten erfüllt hätten, zu einer Versagung des Bleiberechts. Es sollte „anerkannt“ werden, dass langjährig hier lebende Flüchtlinge - auch im Interesse ihrer Kinder - darum kämpfen, in Deutschland bleiben zu können.
- Hier geborenen und aufgewachsenen Kindern wurde bei Erreichen der Volljährigkeit vorgehalten, ihre Eltern hätten falsche Personaldaten angegeben. Diese Sippenhaftung dürfte mit völkerrechtlichen und grundgesetzlichen Vorgaben unvereinbar sein.
- Die Unterbrechung des Aufenthalts in Deutschland im Zuge des (verständlichen) Wunsches von Familien, angesichts des aufenthaltsrechtlichen Stillstandes in Deutschland eine Perspektive in einem anderen europäischen Land zu finden, führte regelmäßig zum Ausschluss von Bleiberecht.
- Auch der Ausschluss von Familien wegen mangelhafter Kopfnoten der Kinder in Schulzeugnissen oder unentschuldigter Fehltag ist unangemessen angesichts der geringen Aussagekraft über die spätere (berufliche) Entwicklung der Kinder.

## **Aus den bisherigen Erfahrungen ergeben sich nachfolgende Schlussfolgerungen:**

- Jede Stichtagsregelung ist ungerecht und schafft neue Härten. Flüchtlingsorganisationen und Verbände fordern daher seit Jahren eine verbindliche Rechtsgrundlage für ein geregeltes, rollierendes Bleiberecht.
- Die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung sind auf das Bemühen um Einkommen zu reduzieren. Da Asylsuchende nach wie vor einem einjährigen Arbeitsverbot unterliegen und wegen des Nachrangigkeitsprinzips für meist vier Jahre vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind – also de facto von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind – dürfte der Einstieg in das Berufsleben schwierig sein. Alte und kranke Menschen müssen von der Unterhaltssicherung ausgeschlossen werden.
- Erforderlich ist eine systematische Einbeziehung von Asylsuchenden und geduldeten MigrantInnen in Integrationsangebote, einschließlich in Förderinstrumente des SGBII/III. Neu eingereiste Asylsuchende müssen mit dem Tag ihrer Einreise die Möglichkeit erhalten, ihre Potentiale weiterzuentwickeln. Dazu gehören Sprachunterricht, Profilings und Anpassungsqualifizierungen sowie eine schnellstmögliche Einbindung in den Arbeitsmarkt unter Nutzung der bestehenden Instrumente der Arbeitsmarktförderung nach SGB II und III. Auch die soziale und gesellschaftliche Ausgrenzung von Asylsuchenden durch Lagerunterbringung und Sachleistungen muss beendet werden. Flüchtlinge sollten frühzeitig in das gesellschaftliche Leben einbezogen werden und Partizipationschancen erhalten.
- Familien müssen gemeinsam in Deutschland bleiben können.

Gegenwärtig beraten die Bundesländer über eine gemeinsame Position. Es wird erwartet, dass Ergebnisse erst nach der Sommerpause vorliegen werden.

## **1.7 Abschiebungen aus Deutschland**

### **1.7.1 Begriffsklärung**

Eine **Abschiebung** darf nach § 58 (AufenthG) erfolgen, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist und eine freiwillige Ausreise innerhalb der gesetzten Frist nicht gewährleistet erscheint. Die Ausreisepflicht wird beispielsweise vollziehbar, wenn Aufenthaltstitel abgelaufen und nicht verlängert worden sind oder ein Asylantrag abgelehnt wurde. Sie kann auch erfolgen, wenn der Aufgegriffene unerlaubt eingereist ist, oder wenn dieser nach Auffassung der Behörden eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt.

**Zurückschiebungen** werden gegen Personen vollzogen, die unerlaubt eingereist sind (z.B. bei grenznahen Kontrollen). Nach § 57 AufenthG ist eine Zurückschiebung auch

dann zulässig, wenn aufgrund einer zwischenstaatlichen Übereinkommenvereinbarung ein anderer Staat zur Rücknahme verpflichtet ist. Es bedarf nicht zwingend eines Verwaltungsaktes.

Eine **Zurückweisungen** (= Einreiseverweigerung) erfolgt unmittelbar an der Grenze (oder nach einem „Flughafenverfahren“), wenn eine Person versucht, unerlaubt einzureisen, beispielsweise, wenn kein Visum, kein Aufenthaltstitel oder ein Ausweisungsgrund vorliegt, oder wenn Zweifel am angegebenen Aufenthaltszweck bestehen oder eine unerlaubte Erwerbstätigkeit vermutet wird.

### **1.7.2 Überblick über die Entwicklung der bundesweiten Abschiebungen**

2011 wurden insgesamt 7.188 Drittstaatsangehörige auf dem Luftweg abgeschoben, auf dem Landweg zusätzlich 729 Personen. Abschiebungen über den Seeweg fanden nicht statt. Die Gesamtzahl der Abschiebungen für 2011 beläuft sich damit auf 7.917 und ist im Vergleich zu 2010 (7.558) nach Jahren sinkender Abschiebungszahlen wieder gestiegen. In diesen Zahlen sind auch Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens (2011: 2.902) enthalten. Zwischen Männern und Frauen bzw. Erwachsenen und Jugendlichen wird in der Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Linken nicht differenziert. Im Jahr 2011 wurden insgesamt 3.378 Personen zurückgewiesen und 5.281 Drittstaatsangehörige zurückgeschoben (auf dem Luftweg und an den Land- und Seegrenzen).

Am stärksten von Abschiebung betroffen waren serbische (1.001), türkische (595), kosovarische (555) und mazedonische Staatsangehörige (492). Viele von ihnen (ca. 26%) waren Roma, die in ihren Herkunftsländern systematischer Diskriminierung ausgesetzt sind, denen in Deutschland aber keine Flüchtlingsanerkennung zuerkannt wird. Ein Grund für die gestiegenen Abschiebungszahlen dürften auch die seit 2009 gestiegenen Asylerstantragsstellungen sein, die sich nun in zeitlicher Verzögerung auch auf Abschiebungen auswirken.

VertreterInnen von Mitgliedern der sog. AG Rück sowie von Clearingstellen der Länder BW, BY, BE, HH, NI, NRW und RP haben im Mai 2011 gemeinsam mit VertreterInnen der Bundespolizei (BPol) und des BMI einen Bericht unter dem Titel „Vollzugsdefizite – Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen“ erstellt, der im Spiegel veröffentlicht wurde.

Der von dieser Arbeitsgruppe vertretene Ansatz erschreckt insofern, als er die Ausreise bzw. Abschiebung eines Flüchtlings als logische Schlussfolgerung eines abgelehnten Asylantrags betrachtet und geflissentlich verschweigt, dass mit diversen Bleiberechtsregelungen, der Aufenthaltserlaubnis durch qualifizierte Ausbildung (§18a AufenthG), der Rechtsprechung des EGMR und der damit zusammen hängenden Praxis der Erteilung eines Aufenthaltsrechts wegen Unzumutbarkeit einer Rückkehr sowie mit dem neuen Aufenthaltsrecht für geduldete Jugendliche und junge Erwachsene nach §25a AufenthG

mittlerweile eine ganze Reihe von legalen Übergängen für abgelehnte Flüchtlinge in ein Aufenthaltsrecht bestehen. Viele Geduldete leben Jahre und Jahrzehnte in Deutschland, zum Beispiel weil Bürgerkriege im Herkunftsland eine Rückkehr nicht möglich machten.

Nahezu unfassbar ist die Kritik der AG Rück an einer Berichterstattung über Abschiebungen, die sich vor allem mit den jeweiligen humanitären Folgen und Härten der Abschiebungen befasst. Offenbar verfolgt die AG Rück die Durchsetzung von Ausreiseverpflichtungen um jeden Preis. Sie fordert strengere Gesetze, mehr Inhaftnahmen, den Verzicht auf die Ankündigung von Abschiebungsterminen, eine rigide Durchsetzung der Residenzpflicht und mehr Abschiebungspersonal, - ein ordnungspolitisches Programm also, das sehr „niedersächsisch“ klingt und in der Abwägung staatlicher und individueller Interessenlagen nur eine einseitige Betrachtungsweise zulässt.<sup>39</sup>

## 1.8 Abschiebungshaft

Abschiebungshaft wird durch nationales Recht geregelt. Haftrecht ist Verfassungsrecht, denn nach Artikel 104 Grundgesetz kann die Freiheit einer Person nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes und unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. Die Berücksichtigung von Verfahrensrecht ist somit gleichbedeutend mit der Berücksichtigung von Verfassungsrecht.

Freiheitsentziehung ist nur zulässig, wenn auf Antrag einer Ausländerbehörde eine *vorherige* richterliche Anordnung erfolgt ist. Nur ausnahmsweise (bei ungeplanten Spontanfestnahmen) darf eine richterliche Anordnung nach der Freiheitsentziehung, eingeholt werden, dann aber *unverzüglich*. Des Weiteren muss der Betroffene *vollziehbar ausreisepflichtig* sein (außer bei Vorbereitungshaft). Dazu muss dem Betroffenen eine *Abschiebungsanordnung* mit der Post zugestellt worden sein. Neben dem Vorliegen eines *Haftgrundes* (z.B. Gefahr des Untertauchens) muss sie außerdem *verhältnismäßig* sein, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen. Abschiebungshaft ist beispielsweise nicht erforderlich, wenn der Betroffene freiwillig ausreisen will. Wenn Haft angeordnet worden ist, muss diese entsprechend dem *Beschleunigungsgebot* so kurz wie möglich gehalten werden.<sup>40</sup>

Die Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen „Willkürliche Haft“ hat Deutschland kritisiert, ausreisepflichtige Ausländer zu leichtfertig in Abschiebungshaft zu nehmen. Das Expertengremium kritisierte insbesondere die Unverhältnismäßigkeit der Abschiebungshaft wegen illegaler Einreise. Bei Minderjährigen und bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen verstoße die Abschiebungshaft gegen die Kinderrechtskonvention, so die Pressemitteilung des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes vom 6. März 2012.

<sup>39</sup>

[http://www.proasyl.de/de/news/detail-zurueck-zu-home/news/eine\\_runde\\_mitleid\\_fuer\\_die\\_ag\\_rueck/?cHash=41f8788618d6052b175602cdd19eb216&no\\_cache=1&sword\\_list0=ag&sword\\_list1=r%C3%BCck](http://www.proasyl.de/de/news/detail-zurueck-zu-home/news/eine_runde_mitleid_fuer_die_ag_rueck/?cHash=41f8788618d6052b175602cdd19eb216&no_cache=1&sword_list0=ag&sword_list1=r%C3%BCck) und <http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=in&dig=2011%2F05%2F26%2Fa0098&cHash=93c5fc56ec>

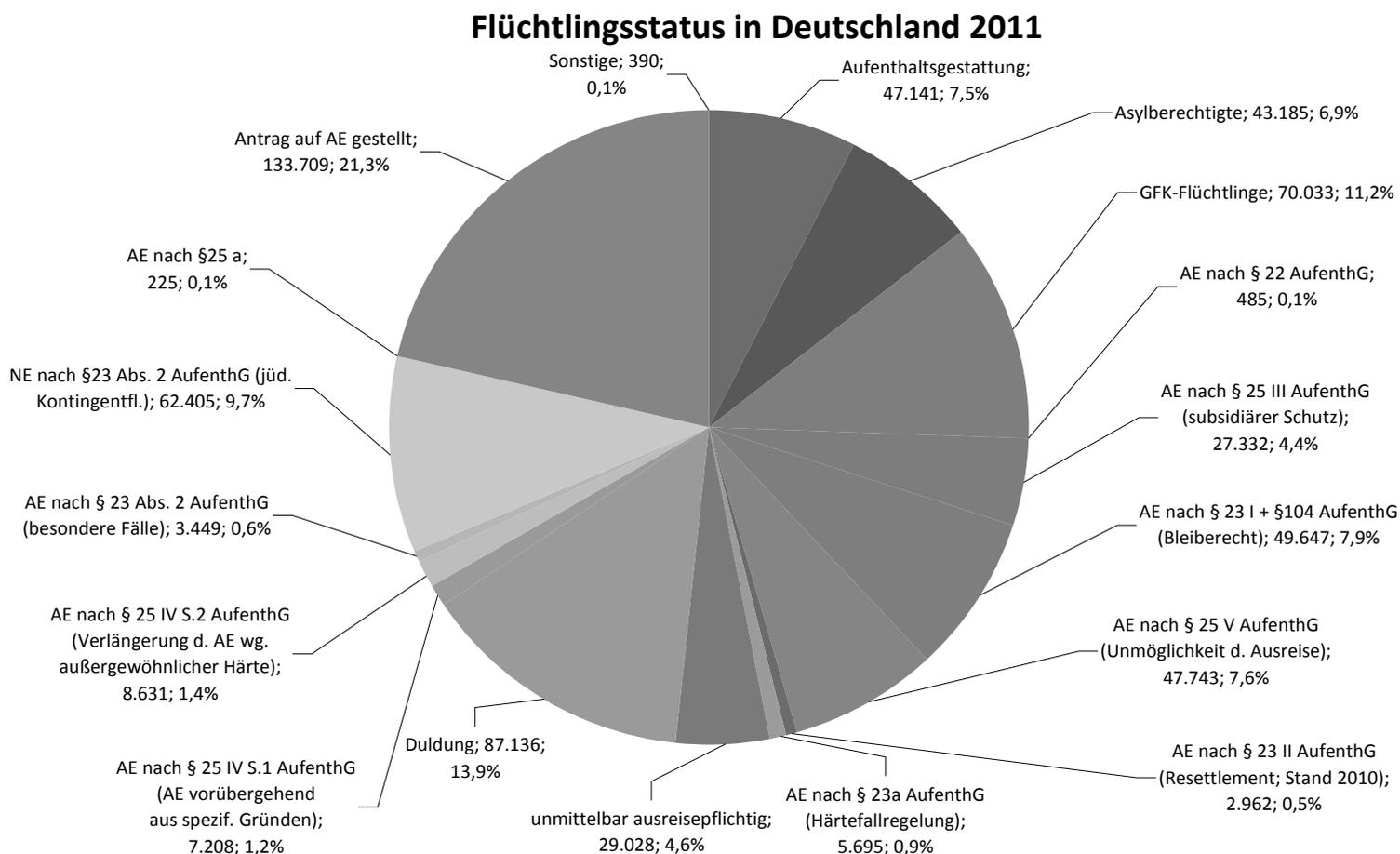
<sup>40</sup> Vgl. Peter Fahlbusch in Asylmagazin 9/2010.

Die EU-Rückführungsrichtlinie regelt darüber hinaus, dass sich Strafhaft deutlich von Abschiebungshaft unterscheiden muss. Eine von der Martin-Niemöller-Stiftung und Pro Asyl in Auftrag gegebene Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Abschiebungshäftlinge überwiegend immer noch zu Bedingungen des Strafvollzuges untergebracht werden.

Die Martin-Niemöller-Stiftung und Pro Asyl fordern deshalb die Bundesregierung auf, eine der Rückführungsrichtlinie entsprechende Trennung von Straf- und Abschiebungshaft vorzunehmen. Ein Zugang zu unabhängiger, vom Staat finanzierter Rechtsberatung ist der Studie zufolge besonders wichtig. In der Vergangenheit habe sich gezeigt, dass in einem Drittel der Fälle, in denen gegen die Haft geklagt wurde, dem Kläger Recht gegeben wurde. Deswegen müssen mittellose Abschiebungshäftlinge einen Pflichtanwalt zugewiesen bekommen, der im Zweifelsfall gegen die Haft vorgehen kann. Haftvermeidung und alternative Lösungen wären ohnehin der größte Beitrag zur Verminderung des Elends, so Bernd Mesovic von Pro Asyl.

## 1.9 Flüchtlinge in Deutschland

Nachfolgendes Schaubild zeigt zum Stichtag 31.12.2011, mit welchem Status die rund 630.000 Flüchtlinge in Deutschland leben:



### **1.9.1 Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte**

Am 31.12.2011 befanden sich laut Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Linken 113.218 anerkannte Flüchtlinge in Deutschland. 43.185 dieser Flüchtlinge wurden als Asylberechtigte nach Art. 16 a GG anerkannt, wobei wie auch in den Jahren zuvor die größten Gruppen aus den drei Herkunftsländern Türkei, Iran und Afghanistan kamen. Fast 92% von ihnen haben einen unbefristeten Aufenthaltstitel. Bei den 70.033 Personen, die nach § 60 Abs. 1 als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonventionen anerkannt wurden, ist der Anteil der Personen mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel deutlich niedriger: Nur 55,4% haben eine Niederlassungserlaubnis, während 42,4% eine befristete Aufenthaltserlaubnis besitzen.

Darüber hinaus lebten am 31.12.2011 27.332 subsidiär geschützte Flüchtlinge in Deutschland, die nach § 25 Abs. 3 eine Aufenthaltserlaubnis bekamen. Für sie sind die gesetzlichen Möglichkeiten, eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten, wesentlich restriktiver gefasst als für Asylberechtigte und Flüchtlinge. Die mit Abstand größte Gruppe der subsidiär Geschützten stellen afghanische Staatsbürger dar (9.350), gefolgt von türkischen Staatsangehörigen (1.605).

### **1.9.2 Asylbewerber/innen**

47.141 Flüchtlinge befanden sich zum 31.12.2011 mit einer Aufenthaltsgestattung im Asylverfahren. Dieser Status gilt für die Dauer des Asylverfahrens.

### **1.9.3 Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG**

Zur Ermöglichung eines Bleiberechts für langjährig geduldete Flüchtlinge sind in Deutschland seit den 80er Jahren eine Vielzahl von befristeten Bleiberechtsregelungen beschlossen und umgesetzt worden. Die letzten diesbezüglichen Regelungen aus den Jahren 2006 und 2007 wurden in Kapitel 2.6 ausführlich erläutert. Zum Ende des Jahres 2011 waren 49.647 Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 in Deutschland.

Bei der Umsetzung dieser Regelungen spielte (und spielt) in der Regel die Kategorie der „Sicherung des Lebensunterhaltes“ eine entscheidende Rolle. Lediglich die niedersächsische Bleiberechtsregelung von 1989/90, die noch vor dem Inkrafttreten des Ausländergesetzes von 1990 beschlossen wurde und daher noch in die Zuständigkeit der Landesregierung fiel, vermittelte ein Bleiberecht ohne die Bedingung einer Sicherung des Lebensunterhalts. In der Regel beziehen sich solche politischen Bleiberechtsregelungen, die in Form eines Beschlusses der Innenminister oder auch durch eine Änderung des Gesetzes zustande kommen können, auf Menschen aus bestimmten Herkunftsländern, bestimmte Minderheitengruppen oder auch auf Flüchtlinge und Migranten/innen mit einem längeren Aufenthalt in Deutschland.

#### **1.9.4 Flüchtlinge mit fiktivem Aufenthalt**

Eine große Zahl von Menschen wird im AZR unter der Rubrik „Antrag auf Aufenthaltserlaubnis gestellt“ gezählt. Hierbei handelt es sich augenscheinlich um Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis neu beantragt haben, oder deren (befristeter) Status (noch) nicht verlängert wurde, und die über eine sog. Fiktionsbescheinigung verfügen. Dem beantragten Aufenthalt liegen die unterschiedlichsten Aufenthaltszwecke zugrunde. Zu vermuten ist, dass auch ein erheblicher Teil der Personen mit einem „Bleiberecht auf Probe“ derzeit nur über eine Fiktionsbescheinigung verfügt, weil die Erfüllung der Bedingungen (v.a. Erwerbstätigkeit) für eine Verlängerung noch geprüft wird. Insgesamt wird die Zahl mit 133.709 Personen angegeben. Die Hauptherkunftsländer sind die Türkei, Serbien und der Kosovo.

#### **1.9.5 Geduldete und nicht geduldete Ausreisepflichtige**

Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern bedeutet lediglich, dass die Abschiebung ausgesetzt ist, weil sie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht durchgeführt werden kann. Nach § 60 a Abs. 1 kann die oberste Landesbehörde aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen bei Ausländergruppen aus bestimmten Herkunftsländern die Abschiebung aussetzen. Bundesweit besaßen zum 31.12.2011 nur 3.637 Personen eine Duldung nach dieser Regelung. Beim größten Teil der Geduldeten ist die Abschiebung nach § 60 a Abs. 2 ausgesetzt. Demnach ist bei 83.499 Personen die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich. Die Gesamtzahl der Geduldeten beläuft sich zum Stichtag 30.12.2011 auf 87.136 (2010: 87.244) Personen.

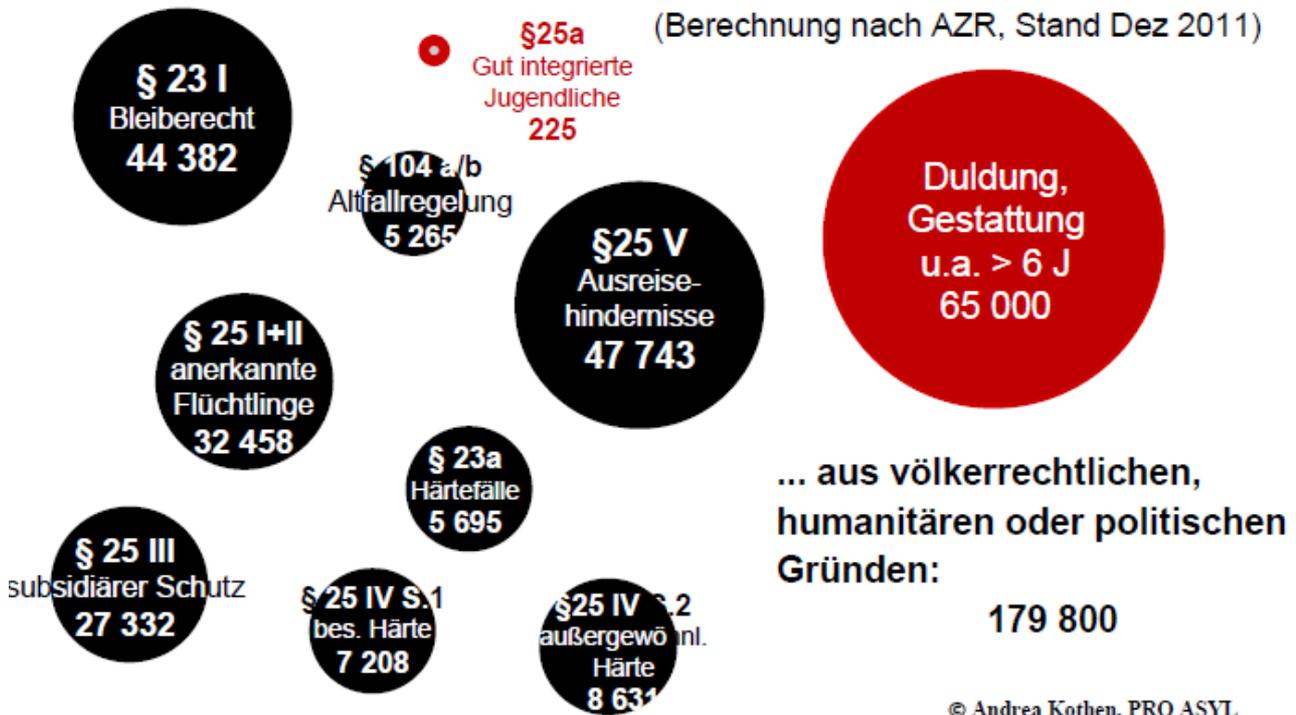
Geduldete Ausreisepflichtige erhalten in den ersten vier Jahren Leistungen nach dem AsylbLG, die ca. 40% unterhalb der SGB II – Regelsätze liegen.

42.119 Geduldete (2010: 53.606) leben seit mehr als sechs Jahren in Deutschland. Bei 22.505 Personen (2010: 29.285) ist die Abschiebung seit über zehn Jahren ausgesetzt. Die unsägliche Praxis der Kettenduldungen wird also trotz breiter Proteste aus der Zivilgesellschaft und trotz hehrer Versprechungen der Politik fortgesetzt

In unseren beiden letzten Geschäftsberichten haben wir auf die Lage von ausreisepflichtigen Personen hingewiesen, die weder über einen Aufenthaltstitel noch eine Duldung verfügten. Zum 31.12.2011 lebten immer noch 29.028 Personen in Deutschland, die unmittelbar ausreisepflichtig waren. Auch diese Zahl verdeutlicht den hohen Ausreisedruck für viele in Deutschland lebende Flüchtlinge. Die Praxis der faktischen Duldung – also die Aussetzung der Abschiebung ohne behördlichen Nachweis – ist nach Meinung des Bundesverwaltungsgerichts rechtswidrig: Solange Flüchtlinge sich in Deutschland aufhalten, haben sie auch einen Anspruch darauf, dass die Ausländerbehörde ihnen darüber eine Bescheinigung aushändigt.

## befristete Aufenthaltserlaubnisse...

(Berechnung nach AZR, Stand Dez 2011)



© Andrea Kothen, PRO ASYL

### 1.9.6 Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §25 Abs.5 AufenthG

Flüchtlinge, die weder Asyl noch eine Flüchtlingsanerkennung noch subsidiären Schutz erhalten haben, können eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 bekommen, wenn die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und kein Verschulden des Ausländers (etwa wegen Passvernichtung) vorliegt. Gruppen, die nach dieser Regelung eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, sind z.B. Familienangehörige von subsidiär geschützten Flüchtlingen oder auch traumatisierte Flüchtlinge, deren Behandlung im Herkunftsland nicht möglich ist und denen eine gravierende Verschlechterung ihres Gesundheitszustandes im Herkunftsland droht. In manchen Bundesländern wird eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG auch an Flüchtlinge erteilt, die in Deutschland lange leben, als integriert gelten und ihnen die Ausreise nicht (mehr) zumutbar ist.

Bereits im Jahre 2004 gab es im Kontext der Debatte um ein neues Ausländerrecht im Bundestag einen Konsens zur Abschaffung der Kettenduldungen. Der Gesetzesbegründung lässt sich entnehmen, dass dies v.a. über den § 25 Abs. 5 erreicht werden sollte: „Durch die Anwendung der Regelung soll sichergestellt werden, dass die Praxis der Kettenduldungen beendet wird. (...) Kein Ausreisehindernis liegt vor, wenn zwar eine Abschiebung nicht möglich ist (...) eine freiwillige Ausreise jedoch möglich und zumutbar ist.“ Deshalb sei im Rahmen der Prüfung der Frage, ob eine Ausreisemöglichkeit bestehe, immer auch die subjektive Möglichkeit – und damit implizit auch die Zumutbarkeit – der Ausreise zu prüfen.

Genau diese Prüfung der Zumutbarkeit einer Ausreise unterbleibt jedoch in einigen Bundesländern, so auch in Niedersachsen. Das niedersächsische Innenministerium ist – anders als beispielsweise Rheinland-Pfalz – der Auffassung, dass eine solche Prüfung der Zumutbarkeit der Ausreise sich aus dem Gesetzestext nicht ableiten lasse, und erlaubt den Ausländerbehörden die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 nur dann, wenn die Ausreise oder Abschiebung technisch unmöglich oder gerichtlich untersagt ist. Eine freiwillige Ausreise ist nach Auffassung des Landes insofern fast immer möglich.

Zum 31.12.2006 besaßen 40.946 Personen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 5, von denen ein großer Teil von Übergangsregelungen vom alten Ausländergesetz (AuslG) zum neuen Aufenthaltsgesetz profitieren konnte, das zum 1.1.2005 in Kraft trat.

### **1.9.7 Flüchtlinge mit einem Aufenthalt nach § 25 a AufenthG**

Seit dem 1.7.2011 ist die Bleiberechtsregelung des § 25 a (AufenthG) in Kraft. Danach können geduldete „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“ eine Aufenthaltserlaubnis bekommen, wenn sie vor ihrem 14. Geburtstag nach Deutschland geflohen und sechs Jahre in Deutschland zur Schule gegangen sind (oder einen Schulabschluss erreicht haben).

Wichtig an dieser neuen gesetzlichen Regelung ist, dass sie ohne Stichtag formuliert ist.. Sie ermöglicht darüber hinaus bereits vor Erreichen der Volljährigkeit ein von den Eltern unabhängiges Aufenthaltsrecht. Unter bestimmten Bedingungen wird dann der Jugendliche zum „Stammberechtigten“, und seine Eltern und minderjährigen Geschwister können von seinem Aufenthalt abgeleitet, ebenfalls ein Aufenthaltsrecht erlangen. Eltern und Geschwister von Heranwachsenden (ab Vollendung des 18. Lebensjahres bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres) können von der Regelung jedoch nicht profitieren.

### **1.9.8 Vorübergehender Aufenthalt (§25 Abs. 4 S.1 AufenthG)**

Wer auf der Grundlage des § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhalten hat, darf sich nur für einen kurzen Zeitraum in Deutschland aufhalten. Diese Aufenthaltserlaubnis darf nur an solche Personen erteilt werden, die „nicht vollziehbar ausreisepflichtig“ sind, also nicht an Geduldete, die von Abschiebung bedroht sind. Als Gründe für eine Aufenthaltserlaubnis auf dieser Rechtsgrundlage kommt z.B. in Frage, dass die Behörde den Betroffenen die Möglichkeit einräumt, das Schuljahresende abzuwarten, in einem Prozess als Zeuge oder Zeugin auszusagen oder einen schwer kranken Angehörigen zu pflegen. Abhängig vom Grund für die Aufenthaltserlaubnis ist diese zeitlich befristet, manchmal auf nur wenige Wochen. Fällt der Grund für die Erteilung weg, wird die Erlaubnis nicht mehr verlängert. Eine Verlängerung ist allenfalls ausnahmsweise bei Vorliegen einer „außergewöhnlichen Härte“ nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG möglich. In der Regel steht nach dem Wegfall des Grundes für die Erlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG die Ausreise oder Abschiebung im Raum. Mit fast 7.400 ist die Zahl der Personen mit einer AE nach § 25 Abs. 4 S. 1 erstaunlich hoch.

### **1.9.9 Humanitäres Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4 S. 2 AufenthG**

Mit Ausstellung dieser Aufenthaltserlaubnis hat die Ausländerbehörde anerkannt, dass eine "außergewöhnliche Härte" vorliegt. Die Verwaltungsvorschriften machen den Ausländerbehörden dazu aber restriktive Vorgaben. Angesichts von dennoch fast 8.000 Menschen, die mit einer solchen AE im Bundesgebiet leben, ist zu vermuten, dass diese Rechtsvorschrift in der Praxis nicht selten als Auffangregelung genutzt wird. Besonders hoch ist der Anteil der Flüchtlinge mit AE nach § 25 Abs. 4 S. 2 mit 2.240 Personen in Niedersachsen.

### **1.9.10 Aufnahmeaktionen / Resettlement (§ 23 II AufenthG)**

Insgesamt lebten am 31.12.2011 2.962 Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 im Bundesgebiet. Hierbei handelt es sich v.a. um Flüchtlinge aus dem Irak, die in den Jahren 2009 – 2011 im Bundesgebiet im Rahmen einer „einmaligen Aufnahmeaktion“ in Deutschland eine Heimat fanden. Mittlerweile hat die Bundesregierung beschlossen, ein eigenes Resettlement-Programm umzusetzen und jährlich vorerst 300 Flüchtlinge aufzunehmen. Im Jahr 2012 werden 200 Flüchtlinge aus dem Flüchtlingslager Choucha eine Aufnahme finden, 100 irakische Flüchtlinge aus der Türkei<sup>41</sup>. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an die Betroffenen hat die Konferenz der Innenminister abgelehnt mit der Begründung, eine gleichmäßige Verteilung des Personenkreises sei wegen der dann bestehenden Freizügigkeit nicht zu erreichen. Angesichts der sehr kleinen Zahl der aufgenommenen Menschen erscheint dieses Argument wenig überzeugend, zumal dieses Argument bei deutschen Aussiedler/innen nicht zählt. Wenigstens haben die Innenminister zugesagt, dass der Aufenthalt nicht in Frage steht (sofern nicht schwerwiegende Straftaten o.ä. Gründe vorliegen), und dass die sozialen Bedingungen und Rechte der Betroffenen (etwa auch hinsichtlich des Familiennachzugs) in etwa gleichwertig gestaltet werden sollen.

### **1.9.11 Aufnahmeerklärung (§ 22 AufenthG)**

475 Personen besaßen am 31.12.2011 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 und damit 15 weniger als am 31.12.2010. Nach dieser Regelung kann AusländerInnen aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn das BMI oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der BRD die Aufnahme erklärt hat. Die geringe Zahl der AE verdeutlicht die seltene und restriktive Anwendung dieses Paragraphen. U.a. wurden auf dieser Grundlage Flüchtlinge aus Malta in der Bundesrepublik aufgenommen (sog. Relocation). Ein prominentes Beispiel für eine Aufnahme im Einzelfall ist die vietnamesische Familie Nguyen aus Hoya, die im Januar 2012 nach bundesweiten Protesten auf der Grundlage einer Aufnahmeerklärung des Landes Niedersachsen wieder nach Deutschland zurückkehren konnte.

<sup>41</sup> <http://www.nds-fluerat.org/8248/aktuelles/resettlement-bmi-anordnung-zur-aufnahme-von-choucha-fluechtlingen-bleibt-hinter-den-erwartungen-zurueck/>

### **1.9.12 Härtefälle (§23a AufenthG)**

Die Härtefallkommission ist die letzte Möglichkeit für vollziehbar ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige (Geduldete), eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Sie kann angerufen werden und gibt nach internen Beratungen eine Empfehlung an den Innenminister zu der Frage ab, ob ein Flüchtling oder eine Flüchtlingsfamilie trotz eines abgelehnten Asylantrags contra legem ein Aufenthaltsrecht erteilt werden soll, weil im Einzelfall besondere Umstände vorliegen. Der Innenminister muss den Empfehlungen nicht folgen. Am 31.12.2011 besaßen 5.695 (2010: 5.455) eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 a. Seit 2006 gibt es in jedem Bundesland eine Härtefallkommission.

### **1.9.13 Opfer von Menschenhandel §25 Abs. 4a AufenthG**

Opfern von Menschenhandel zur sexuellen oder zur Arbeitsausbeutung kann eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sein bzw. ihr Mitwirken für ein Strafverfahren erforderlich ist und er bzw. sie als Zeuge bzw. Zeugin aussagen will. Zum 31.12.2011 haben lediglich 49 Personen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a erhalten.<sup>42</sup>

### **1.9.14 Jüdische ZuwanderInnen und Kontingentflüchtlinge (§23 Abs. 2 AufenthG)**

Die Aufnahme von jüdischen Flüchtlingen/Zuwanderern richtet sich nach § 23 Abs. 2 und § 75 Nummer 8 AufenthG. Bis zum 31.12.2011 wurden 213.751 jüdische ZuwanderInnen inklusive Familienangehörigen in Deutschland aufgenommen. Bis zum Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes erhielt dieser Personenkreis noch eine Anerkennung als Flüchtling. Seit dem 01.01.2005 erhalten jüdische ZuwanderInnen bei Erfüllung bestimmter Bedingungen eine Niederlassungserlaubnis. Zum 31.12.2011 lebten nach Auskunft des Statistischen Bundesamts 62.405 Menschen mit einer Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 in Deutschland.

Die Aufnahmevoraussetzungen sind im Laufe der Jahre verschärft worden und die Zugangszahlen zurückgegangen. Diese Voraussetzungen für die Einreise müssen bereits im Herkunftsland erfüllt werden. Dazu wird eine Integrationsprognose erstellt und die eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes muss absehbar sein. Weiterhin müssen deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden, und die Aufnahme in eine jüdische Gemeinde muss möglich sein. Im Jahr 2011 wurden lediglich 1.015 jüdische EinwanderInnen in Deutschland aufgenommen.<sup>43</sup>

Im Jahr 2008 wurden im Rahmen von § 23 Abs. 2 außerdem ein festes Kontingent von 2500 besonders schutzbedürftige irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien in Deutschland aufgenommen.

---

<sup>42</sup> Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/8547 zur kleinen Anfrage der LINKEN

<sup>43</sup> <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/083/1708311.pdf>

## **1.10 Soziale Ausgrenzung von Flüchtlingen**

### **1.10.1 Staatlich verordnete Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt**

Weiterhin besteht für Asylsuchende und Geduldete im ersten Jahr ihres Aufenthalts ein absolutes Arbeitsverbot. Auch eine Teilnahme an Integrationskursen ist in diesem Zeitraum nicht möglich. Diese Diskriminierung ist sozialpolitisch unsinnig und kontraproduktiv, da Asylsuchende nicht nur deutsch lernen, sondern auch ihre beruflichen Kenntnisse und Qualifikationen verbessern und auf die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes hin anpassen müssen, um langfristig eine auskömmliche und angemessene Beschäftigung zu finden. Mag es in den ersten Wochen nach Einreise noch Sinn machen, die neu eingereisten Flüchtlingen zur Ruhe kommen und sich auf das Asylverfahren vorbereiten zu lassen, so führen die staatlich verordneten Arbeitsverbote de facto zu Langzeitarbeitslosigkeit und damit zu De-Qualifizierung und erheblicher Benachteiligung bei einem späteren Arbeitsmarktzugang.

Freilich ist die Situation heute erheblich besser als noch vor ein paar Jahren, als mehrjährige, zeitweise sogar unbefristet geltende Arbeitsverbote die Integration von Asylsuchenden und Geduldeten gänzlich verhinderten. Im Rahmen der Debatte um einen Arbeitskräftemangel wurde der Arbeitsmarktzugang gelockert: Das 1993 auf drei Jahre festgelegte kategorische Arbeitsverbot für Asylsuchende und Geduldete wurde auf ein Jahr beschränkt. Im Anschluss daran kann eine „nachrangige“ Arbeitserlaubnis bei der Ausländerbehörde beantragt werden. Für eine betriebliche Ausbildung erhalten Geduldete nach einem Jahr Aufenthalt eine Beschäftigungserlaubnis ohne Vorrangprüfung. Nach vierjährigem Aufenthalt wird ihnen auch für andere Stellen grundsätzlich eine Arbeitserlaubnis ohne Vorrang- und Arbeitsbedingungsprüfung erteilt. Nach Abschluss einer qualifizierten Ausbildung kann geduldeten Jugendlichen und jungen Erwachsenen gemäß § 18a AufenthG zum Zweck der Beschäftigung im Lehr-/Ausbildungsberuf eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Geduldete, die vier Jahre in Deutschland leben, haben Anspruch auf Ausbildungsbeihilfen (wie BAföG oder BAB).

Insbesondere das Arbeitsverbot nach § 11 Beschäftigungsverfahrensverordnung (Besch-VerfV) – u.a. Verhinderung der Ausreise durch selbst zu vertretende Gründe – verhindert aber eine systematische Umsetzung der günstigeren Rechtslage. Nicht nachvollziehbar bleibt weiterhin, warum Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsgestattung anders als Geduldete nach vierjährigem Aufenthalt keinen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang haben. Andererseits wird deutlich, dass Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gegenüber Flüchtlingen nicht mehr (ausschließlich) als Appendix einer ordnungspolitischen Zielsetzung verstanden, sondern zunehmend als eigenständiger Gestaltungsraum begriffen wird.

Das Ende 2008 aufgelegte Förderprogramm des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Arbeitsmarktintegration von Bleibeberechtigten und grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Flüchtlingen ermöglicht noch bis 2014 die gezielte Unterstützung bei der Vermittlung in Arbeit sowie im Rahmen einer (Nach-) Qualifizierung von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen. Für die Flüchtlinge hat die Einbeziehung in ent-

sprechende Maßnahmen zur Folge, dass sie sich weiterentwickeln und teilhaben können, ohne dass damit der Anspruch der Innenbehörden, über die Erteilung eines Aufenthaltsrechts zu entscheiden, außer Kraft gesetzt wäre. Seit Beginn des Jahres 2012 ist nunmehr auch für TeilnehmerInnen der Netzwerkprojekte eine Qualifizierung im Rahmen der ESF-BAMF-Sprachkurse grundsätzlich möglich, wenn auch hier § 11 BeschVerf den Zugang oftmals unmöglich macht. Ein vollständiger und vor allem gleichberechtigter Zugang zu Arbeitsmarktinstrumenten des SGB III bleibt also das Maß der Dinge.

### **1.10.2 Leistungsrechtliche Diskriminierung**

Das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in einem Bericht vom 20. Mai 2011<sup>44</sup> die Diskriminierung von Asylsuchenden in Deutschland kritisiert. Bemängelt werden unzureichende Sozialleistungen, unangemessene Unterbringung, der eingeschränkte Arbeitsmarktzugang und die notfallmedizinische Gesundheitsversorgung. Das Komitee fordert Deutschland auf, „im Sinne internationaler Standards“ AsylbewerberInnen den gleichen Zugang zu nichtbeitragsfinanzierten Leistungen zu gewähren wie Deutschen.

Ursache für die Unterversorgung von Asylsuchenden ist das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). In seinem Urteil vom Februar 2010 hatte das Bundesverfassungsgericht die Sätze des Arbeitslosengeldes II für verfassungswidrig erklärt. Damit sind implizit auch die deutlich niedrigeren Sätze nach dem AsylbLG in Frage gestellt. Erwachsene Asylsuchende (und andere Gruppen, wie beispielsweise Geduldete) bekommen 38% niedrigere Leistungen als Bezieher von Arbeitslosengeld II. Bei Kindern von Asylbewerbern liegen die Sätze sogar 54% unter dem Niveau der Hartz IV-Regelsätze für inländische Kinder. Wenn man den auf 68 Cent pro Tag gekürzten Barbetrag für den persönlichen Bedarf, die soziokulturelle Teilhabe und den Schulbedarf betrachtet, liegt die Kürzung bei 83%.

Spätestens seitdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass die Berechnungsgrundlage von SGB II - Leistungen verfassungswidrig ist, liegt es auf der Hand, dass Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ebenfalls nicht verfassungskonform sein können. Bereits im November 2010 hat die Bundesregierung in der Antwort auf eine Bundestagsanfrage auch eingestanden, dass das Gesetz „nicht den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts“ zu Hartz IV entspricht. Noch immer liegt kein Ergebnis der von der Bundesregierung angeblich durchgeführten Überprüfung vor. Bis heute hat die zuständige Bundesministerin für Arbeit und Soziales an dem Sondergesetz für Flüchtlinge festgehalten und damit Tausenden Flüchtlingen das gesetzlich festgelegte Existenzminimum verweigert.

Die Leistungen nach dem AsylbLG liegen für Erwachsene um 40 Prozent niedriger als reguläre Sozialleistungen. Minderjährige Kinder stehen noch schlechter da. Am stärksten

---

<sup>44</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.DEU.CO.5-ENG.doc>

fällt die Kürzung bei sechsjährigen Kindern aus: Sie erhalten 47 Prozent weniger als gleichaltrige Kinder im SGB – II – Bezug. Ein sechsjähriges Kind bekommt im SGB – II – Bezug 251 Euro monatlich, ein gleichaltriges Flüchtlingskind muss mit 132 Euro auskommen. Das sind 4,40 Euro pro Tag für Nahrung, Kleidung, Hygiene, Bildung etc.

Wenn Flüchtlingen nur 60 Prozent des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums gewährt, ihnen das Arbeiten verboten wird, sie mit Sachleistungen und Minimalmedizin mangelhaft versorgt und in Sammellager eingewiesen werden, dann verletzt das ohne Zweifel die Menschenwürde.

Dieser Auffassung wird sich allem Anschein nach auch die Verfassungsgericht anschließen: Der stellvertretende Präsident des BVerfG, Ferdinand Kirchhof, kritisierte die „ins Auge stechende Differenz“ zwischen Regelsätzen des SGB – II und des AsylbLG und stellte fest, dass sich auch das AsylbLG „am Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums messen lassen“ muss. Der Bundesregierung hielt Kirchhof vor: „Ein bisschen Hunger, dann gehen die schon? Das kann es wohl nicht sein!“

Es lässt sich also leicht vorhersagen, was am 18.07. geschehen wird, wenn das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung verkünden wird: Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts wird, wie bereits im so genannten Hartz-IV-Urteil vom Februar 2010, dem Gesetzgeber diktieren, wie er das menschenwürdige Existenzminimum für Asylbewerber zu ermitteln hat.

Längst geht es nicht mehr allein um Asylsuchende mit kurzer Aufenthaltsdauer. Einer der Kläger, deren Fälle vom Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen vorgelegt worden waren, lebt seit neun Jahren in Deutschland. Die andere, ein elfjähriges Mädchen, ist hier geboren und inzwischen Deutsche. Außerdem ist seit dem Hartz-IV-Urteil klar: Die Höhe solcher Leistungen muss in einem transparenten und sachgerechten Verfahren berechnet werden - das folgt aus dem Schutz der Menschenwürde. Trotzdem kann das Ministerium noch nicht einmal vorhersagen, wann mit einer Reform zu rechnen ist; die Staatssekretärin redete sich mit einer unzureichenden Datengrundlage heraus. Susanne Baer konstatierte nüchtern: „Es geht auch um die Frage, ob das Grundgesetz, wo es um die Menschenwürde geht, Verzögerungen akzeptiert.“ Ihr Kollege Reinhard Gaier erinnerte daran, dass die Beträge seit Einführung des Gesetzes im Jahr 1993 nicht erhöht worden seien - bei einem gleichzeitigen Anstieg des Preisniveaus um 30 Prozent. Wenn man unterstelle, dass es sich schon damals nicht um eine Luxusversorgung gehandelt habe: „Warum haben sie dann keine Zwischenlösung gemacht?“ Diese Zwischenlösung wird das Bundesverfassungsgericht nun wahrscheinlich am 18. Juli anordnen – und damit den Gesetzgeber zwingen, die in Kenntnis des offenkundigen Verfassungsbruchs jahrzehntelang fortgeführte Praxis der menschenunwürdigen Abspeisung von Flüchtlingen mit Leistungen weit unterhalb des Existenzminimums endlich zu beenden.

Die staatliche Diskriminierung verfolgt das Ziel der Abschreckung. Asylsuchende sollen das Land schnell wieder verlassen oder am besten gar nicht erst kommen. Dafür nimmt

die Bundesregierung die menschenunwürdige Behandlung von Asylsuchenden und deren Kindern hin.<sup>45</sup>

### **1.10.3 Diskriminierung beim Zugang zu Qualifizierung und Bildung**

Der Zugang zu Qualifizierung und Bildung ist in erheblichem Maße eingeschränkt, Sprach- und Integrationskurse werden regelmäßig nicht finanziert, eine frühzeitige Förderung der individuellen Potentiale und Ressourcen findet nicht statt. Das „Bildungs- und Teilhabe-Paket“ der Bundesregierung findet nicht überall auf asylsuchende Flüchtlinge Anwendung. Eine Unterstützung in der Schule wird damit oftmals verwehrt. Die zuweilen verweigerte Übernahme von Kindergartenbeiträgen schließt Flüchtlingskinder aus der frühkindlichen Förderung aus. Die nach § 10 Abs. 2 S. 1 BeschVerfV mögliche Zustimmung zu einer Berufsausbildung ohne Vorrangprüfung wird für Geduldete in der Praxis nach wie vor nur selten erteilt. Das erscheint unter Kostengesichtspunkten grotesk, „verpflichtet“ diese Ausgrenzung doch im Kern zur Inanspruchnahme staatlicher Leistungen.

Das Bemühen um die Umsetzung qualitativ besserer Integrationskonzepte, wie es sich u.a. im Nationalen Integrationsplan zeigt, lässt wohl auch deshalb ein vorsichtiges Umdenken erkennen. Nicht mehr eine ausschließlich ordnungs-, sondern nunmehr auch sozialrechtliche Betrachtungsweise bestimmt zunehmend die Debatte.

---

45

[http://www.proasyl.de/de/news/detail-zurueck-zu-home/news/vereinte\\_nationen\\_ruegen\\_diskriminierung\\_von\\_asylsuchenden/?cHash=d8ec1791e389c613302910f0b0f72ab1&no\\_cache=1&sword\\_list\[0\]=diskriminierung](http://www.proasyl.de/de/news/detail-zurueck-zu-home/news/vereinte_nationen_ruegen_diskriminierung_von_asylsuchenden/?cHash=d8ec1791e389c613302910f0b0f72ab1&no_cache=1&sword_list[0]=diskriminierung)

## **2 Flüchtlingspolitik in Niedersachsen**

Flüchtlingsschutz liegt im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Wenn das Bundesamt einem Flüchtling Schutz gewährt, ist die Ausländerbehörde an die Entscheidung gebunden und muss sie umsetzen. Bei der Geltendmachung von zielstaatsbezogenen Verfolgungstatbeständen hat die lokale Ausländerbehörde in der Regel keinen eigenen Gestaltungsspielraum.

Wenn allerdings Gründe geltend gemacht werden, die nichts mit der Verfolgung im Herkunftsland zu tun haben, ist die lokale Ausländerbehörde unter der Fachaufsicht der Landesinnenministerien zuständig. Dabei kann es sich beispielsweise um die individuelle Prüfung von Kriterien einer Bleiberechtsregelung handeln. Darüber hinaus entscheidet die Ausländerbehörde über die Erteilung eines Aufenthaltsrechts z.B. wegen Fehlens von Auffangstrukturen für minderjährige Flüchtlinge im Herkunftsland, wegen eines bestehenden Pflegebedarfs von Angehörigen, wegen einer Beschäftigungsperspektive im Anschluss an eine Berufsausbildung, der Unzumutbarkeit/Unmöglichkeit einer Ausreise, wegen bevorstehender Heirat etc.

Neben der Prüfung aufenthaltsrechtlicher Fragestellungen ist das Bundesland zuständig für die Ausgestaltung des Aufenthaltes und für die Durchführung von Abschiebungen. Das dritte Kapitel soll die niedersächsische Flüchtlingspolitik des Jahres 2011 unter den Schlagworten „Aufnahme“, „Integration und Bleiberecht“, „Abschiebungshaft“ und „Abschiebung“ beleuchten.

### **2.1 Das Nds. Aufnahmegesetz**

Nach dem „Königsteiner Schlüssel“ ist Niedersachsen verpflichtet, 9,3% der in Deutschland lebenden Asylsuchenden aufzunehmen. Die Unterbringung der Asylsuchenden in Niedersachsen wird von der Landesbehörde Niedersachsen (LAB NI) mit Hauptsitz in Braunschweig koordiniert. Zunächst werden Flüchtlinge in den Erstaufnahmeeinrichtungen in Braunschweig und Friedland aufgenommen. Nach dem Abschluss der Erstaufnahme, die nach spätestens drei Monaten beendet ist, werden die Flüchtlinge zum Teil verpflichtet, in den zentralen Lagern der Landesaufnahmeeinrichtungen in Braunschweig und Bramsche-Hesepe zu wohnen. In Friedland leben sie maximal drei Monate. Die Flüchtlinge, die aus Kapazitätsgründen nicht in Gemeinschaftsunterkünften der Landesaufnahmeeinrichtung unterkommen, werden auf die Kommunen verteilt.

Am 27.10.2011 legte die Landesregierung einen neuen Entwurf des Aufnahmegesetzes vor (Drucksache 16/4124), welches die Aufnahmebedingungen festlegt. Am 26.01.2012 stand dieser Entwurf auf der Tagesordnung des niedersächsischen Innenausschusses zu dem auch der Flüchtlingsrat geladen war. Zu diesem Anlass legte der Flüchtlingsrat eine Stellungnahme vor, welche Verbesserungen aus flüchtlingspolitischer Perspektive fordert, aber auch Kostengesichtspunkte berücksichtigt.

In seiner Stellungnahme schlägt der Flüchtlingsrat vor, sämtliche Flüchtlinge nach der Erstaufnahme, für die der Gesetzgeber eine Frist bis zu drei Monaten zulässt, die in der Regel aber auch schon nach drei bis sechs Wochen abgeschlossen sein kann, auf die Kommunen dezentral zu verteilen. Die zentrale Unterbringung in landeseigenen Aufnahmeeinrichtungen ist im Übrigen etwa 3x teurer als die dezentrale Unterbringung, so die Kritik des Landesrechnungshofes. Vor allem aber aus integrationspolitischer Sicht erscheint die dezentrale Aufnahme und Verteilung auf die Kommunen so bald wie möglich sinnvoll. Bereits jetzt leben 86% der auf die Kommunen verteilten Bewohner/innen in eigenen Wohnungen, wo sie deutlich bessere Partizipations- und Integrationsmöglichkeiten haben<sup>46</sup>. Die restlichen 14% leben in Gemeinschaftsunterkünften, teilweise in Obdachlosenunterkünften. Die landeseigenen Lager sollten daher – bis auf eine Einrichtung für die Erstaufnahme - abgeschafft werden, so die Stellungnahme.

Im Gegensatz zu den 90er Jahren gibt es in Niedersachsen keine Mindeststandards bezüglich der Unterbringung von Schutzsuchenden. Es gibt auch keine Kontrollinstanz, die die Einhaltung der EU-Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten 2003/9/EG (Aufnahmerichtlinie) überprüft. Die Stellungnahme des Flüchtlingsrates fordert deswegen, dass im Aufnahmegesetz geregelt sein soll, dass die Aufnahme von Flüchtlingen unter Anwendung der Aufnahmerichtlinie erfolgt.

Bei der Aufnahme sollen in der Regel familiäre Bindungen sowie vorhandene Betreuung-, Behandlungs- und andere integrationsförderliche Gegebenheiten berücksichtigt werden. Eine solche Regelung wäre sowohl kostengünstiger als auch im Interesse der Flüchtlinge. Dem Wunsch der zu verteilenden Flüchtlinge sollte nach Möglichkeit entsprochen werden.

Eine Unterbringung von Asylsuchenden in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften erscheint aus Sicht des Flüchtlingsrats nur dann akzeptabel, wenn die Bedingungen der Unterbringung menschenwürdig sind. Darüber hinaus sollte ein Konzept zugrunde gelegt werden, das sowohl Maßnahmen der Unterstützung und Qualifizierung von Asylsuchenden (z.B. im Rahmen kommunaler Integrationspläne) vorsieht als auch eine zeitliche Begrenzungen der Unterbringung auf höchstens ein Jahr, also auch Maßnahmen zur Unterbringung auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt enthält. Besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (Traumatisierte, Minderjährige, usw.) bedarfsgerecht untergebracht werden.

Solange das Land jedoch den Kommunen nur einen Teil der tatsächlichen Kosten erstattet, dürfte sich an der Unterbringungspolitik wenig ändern. Die Unterfinanzierung der Kommunen folgt dabei einer perfiden Logik: Zur Begründung dafür, warum sich die pauschalierten Leistungen an die Kommunen nicht an den tatsächlichen Kosten orientieren sollen, verweist der Innenminister darauf, dass nur die "notwendigen" Kosten erstattet

---

<sup>46</sup> siehe <http://www.nds-fluerat.org/5694/aktuelles/5694/>

würden, und rechtfertigt dies u.a. mit dem Hinweis, dass die Quote der EmpfängerInnen von Leistungen nach dem AsylbLG – gemessen am Königsteiner Schlüssel – in Niedersachsen viel höher sei als in Baden-Württemberg. Offenbar soll damit suggeriert werden, die Kommunen hätten den höheren Anteil an LeistungsempfängerInnen selbst zu vertreten. Da das Innenministerium hier sicher nicht die zurückhaltende Gewährung eines Bleiberechts gemeint haben wird, kann dies nur eins bedeuten: Die Ausländerbehörden sollen mehr und schneller abschieben.

Dabei ist schon die Grundannahme des niedersächsischen Innenministeriums falsch, eine hohe Zahl von LeistungsempfängerInnen nach dem AsylbLG lasse auf Zurückhaltung bei Abschiebungen schließen. Niedersachsen hat – im Vergleich zu Baden-Württemberg – einen viel höheren Anteil an Geduldeten mit langjährigem Aufenthalt, was z.B. mit dem hohen Anteil an Flüchtlingen aus Syrien und anderen Staaten zusammen hängen kann, die nicht abgeschoben werden konnten, oder auch mit der Weigerung Niedersachsens, langjährig aufhältigen Flüchtlingen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG wegen Unzumutbarkeit einer Rückkehr zu erteilen.

Die Verknüpfung von Finanzierungsmaßnahmen der Kommunen mit ordnungsrechtlichen Erwägungen wird deshalb vom Flüchtlingsrat scharf kritisiert.

### **2.1.1 Unterbringung in landeseigenen Lagern**

Nach Schließung des Lagers Blankenburg/Oldenburger als Standort für die Erstaufnahme von Asylsuchenden wurde in 2011 das ehemalige Grenzdurchgangslager Friedland als Erstaufnahmeeinrichtung mit zunächst 150 (ab 2012 mit 500 Plätzen) neu aufgebaut. Darüber hinaus finden Flüchtlinge in Braunschweig (600 Plätze) und Bramsche (600 Plätze) eine Aufnahme in landeseigenen Einrichtungen. Die im Rahmen der Umstrukturierung der Aufnahme neu geschaffene „Landes-Aufnahme-Behörde Niedersachsen“ (LAB NI) organisiert zentral die Aufnahme aller Aussiedler/innen, jüdischen Einwanderer/innen sowie der Asylsuchenden in den Aufnahmeeinrichtungen Braunschweig, Friedland und Bramsche-Hesepe.

Diese Einrichtungen erfüllen mehrere Funktionen:

- Das ehemalige Grenzdurchgangslager Friedland dient seit Anfang 2011 nicht nur als Aufnahmeeinrichtung für Aussiedler/innen und jüdische EinwanderInnen, sondern auch für Asylsuchende. Auch der Standort Braunschweig fungiert (noch?) als Erstaufnahmeeinrichtung.
- Nach Abschluss der eigentlichen Erstaufnahme, die gesetzlich auf drei Monate begrenzt ist, werden viele Flüchtlinge, sofern es die Kapazitäten zulassen, dazu verpflichtet, innerhalb der Landesaufnahmeeinrichtung in Braunschweig zu leben. In Friedland ist die Unterbringung dagegen auf höchstens drei Monate begrenzt, was wohl als Zugeständnis für die besondere Rolle des Aufnahmelagers in Friedland („Tor zur Freiheit“) gewertet werden muss, der Auseinandersetzungen um Abschiebungen

eher abträglich sind. Die „landeseigenen Gemeinschaftsunterkünfte“ im Lager Braunschweig unterscheiden sich von den Wohnbereichen der „Erstaufnahme“ jedoch nur durch ihren Namen. Gegebenenfalls werden Flüchtlinge auch nach Bramsche-Hesepe verteilt, in dem ein besonderer Schwerpunkt auf die „Förderung der freiwilligen Ausreise“ gelegt wird.

Darüber hinaus befindet sich auf dem Gelände des Lagers Braunschweig eine so genannte „Ausreiseeinrichtung“ mit 50 Plätzen, in die „ausreisepflichtige Ausländer“ eingewiesen werden, die nach Auffassung der Behörden bei ihrer eigenen Abschiebung nicht hinreichend mitwirken oder denen vorgeworfen wird, ihre Identität zu verschleiern.

Das Land spricht im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Zwecken des Lagers in Braunschweig von „multifunktionaler Nutzung“ und räumte bereits 2009 ein, dass die Lagerunterbringung selbst bei Ausnutzung der verfügbaren Kapazitäten zwei- bis dreimal teurer ist als eine Unterbringung in Wohnungen<sup>47</sup>.

Die mit der Schließung von Oldenburg verbundene Reduzierung der Erstaufnahmeplätze hat in Verbindung mit der Erhöhung der Zahl der Asylanträge im Jahr 2011 zu einer schnellen Verteilung der Flüchtlinge auf die Kommunen geführt. Gleichwohl ist die Unterbringung von Asylsuchenden in drei landeseigenen Sammellagern nach wie vor politisches Programm der Landesregierung.

### **2.1.2 Unterbringung in den Kommunen**

Für die Art der Anschlussunterbringung macht das Land Niedersachsen den Kommunen keine Vorgaben. Die überwiegende Mehrzahl der verteilten Flüchtlinge wohnt in eigenen Wohnungen, wie aus einer 2011 durchgeführten Umfrage der Landesregierung an die Kommunen (Stichtag 01.06.2010) hervor geht. Danach lebten:

**75,2 %** in Wohnungen des privaten Wohnungsmarktes

**11,1 %** in gemeindeeigenen Wohnungen

**2,6 %** in „vorgegebenen Wohngemeinschaften“

**10,6 %** in „kommunalen Gemeinschaftsunterkünften“

**0,5 %** in Obdachlosenunterkünften

Über 86 % aller von den Kommunen unterzubringenden Flüchtlinge lebten damit zum Stichtag in eigenen Wohnungen. Ohne damit eine Aussage über die Qualität der Unterbringung zu machen, kann festgestellt werden, dass sich niedersächsische Kommunen überwiegend für eine Wohnungsunterbringung entscheiden. In Relation zur erbrachten Leistung ist die GU-Unterbringung natürlich erheblich teurer als die Unterbringung in Wohnungen, wie eine Spitzberechnung der Stadt Köln aus dem Jahr 2004 belegt:

---

<sup>47</sup> <http://www.nds-fluerat.org/2858/aktuelles/kleine-anfrage-zu-lagerunterbringung/>

In den „Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln“ vom 20. Juli 2004, werden die Kostenunterschiede zwischen den Unterbringungsformen wie folgt berechnet:

- In „Wohnheimen mit Gemeinschaftseinrichtungen“ (gemeinsame Küchen- und Sanitärnutzung) betragen die durchschnittlichen monatlichen Kosten für die Stadt 24,56 € / qm,
- in „Wohnheimen mit abgeschlossenen Wohneinheiten“ betragen die durchschnittlichen monatlichen Kosten 17,96 € / qm,
- in Wohnungen auf dem Kölner Wohnungsmarkt beträgt der durchschnittliche qm-Preis in mittlerer Wohnlage lt. Mietspiegel je nach Größe und Baujahr der Wohnung zwischen 6,50 und 10,00 € / qm. Heizkosten werden im Regelfall in Höhe von 1,30 €/qm/mtl. übernommen; d.h. Warmmiete gemäß Obergrenze Mietspiegel: 11,30 €. Hinzu kommen ggf. Kosten einer Wohnungsersteinrichtungsbeihilfe; grob überschlägig gerechnet und auf drei Jahre abgeschrieben bedeutet dies zusätzlich ca. 0,80 / qm/ Monat

Immerhin fast 30% (12 der 42 befragten niedersächsischen Kommunen) brachten zum Stichtag 01.06.2010 die von ihnen zu versorgenden Flüchtlinge ausschließlich in gemeindeeigenen Wohnungen und Wohnungen des privaten Wohnungsmarktes unter.

Im Zuge der verstärkten Verteilung von Flüchtlingen auf die Kommunen durch das Land sind 2011 allerdings auch in einigen niedersächsischen Städten wieder Diskussionen um die Wiederherstellung oder gar Neueinrichtung von kommunalen Aufnahmeeinrichtungen entbrannt. Als fragwürdiges Beispiel sei an dieser Stelle die Stadt Oldenburg genannt: Nach der Schließung des zentralen Aufnahmelagers des Landes Niedersachsen schaffte sie trotz gegenteiliger Willensbekundungen des Rates ab Anfang November 2011 einen zentralen Unterbringungsort für Asylsuchende weit außerhalb des Zentrums auf dem Fliegerhorst-Gelände für 160 Flüchtlinge. Auch in Hannover und anderen Städten wurden neue Gemeinschaftsunterkünfte errichtet, ohne dass dafür Aufnahme- oder Integrationskonzepte, wie sie der Flüchtlingsrat vorschlägt (s.o.), vorgelegen hätten.

Es kann aus Sicht des Flüchtlingsrats durchaus Gründe dafür geben, dass eine Kommune im Interesse einer erfolgreichen Aufnahme und vor dem Hintergrund eines angespannten Wohnungsmarktes und fehlender Wohnungen eine Erstaufnahme neu ankommender Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften organisiert. Zentralisierte Sammelunterkunft bedeutet aber immer auch Aufhebung der privaten Autonomie sowie Deprivation für die untergebrachten Menschen. Dass die Unterbringung in Sammelunterkünften Flüchtlinge isoliert, ausgrenzt und krank machen kann, ist in verschiedenen Studien hinlänglich belegt worden.

Nicht jede „dezentrale“ Unterkunft ist allerdings die bessere Alternative: Zuweilen werden Flüchtlinge in übelsten Wohnungen untergebracht. In den Landkreisen Helmstedt und

Diepholz werden Flüchtlinge besonders häufig in Obdachlosenunterkünften untergebracht. Die überwiegende Mehrzahl der Städte und Landkreise verzichtet allerdings auf diese fragwürdige Form der Unterbringung.

### **2.1.3 Kirchenasyl:**

Im Jahr 2011 gab es in Niedersachsen drei Kirchenasyle, die erfolgreich beendet werden konnten.

- Am 30. September hat sich Edmond Gashi, ein in Uslar geborener Sohn von Roma aus dem Kosovo, ins Kirchenasyl geflüchtet. Der zu dem Zeitpunkt 21-jährige hatte seit seinem 18. Lebensjahr gearbeitet und für seinen Lebensunterhalt gesorgt. Ende März hat Edmond Gashi einen Abschiebungsbescheid des Landkreises Northeim erhalten. Begründung: Weil er keinen Schulabschluss habe, sei er schlecht integriert. Der Anwalt hatte wegen einer schweren Erkrankung von Edmond Gashi gegen die drohende Abschiebung geklagt, ein Abschiebungsschutz bestand zu dieser Zeit allerdings nicht.  
Pastor Lahmann und seine Kirchengemeinde in Gladebeck, Landkreis Göttingen, haben - als es so weit schien, dass die Abschiebung konkret umgesetzt werden sollte - den jungen Mann im Kirchenasyl aufgenommen. Am 22. November hat das VG Göttingen festgestellt, dass Edmond Gashi wegen seiner Erkrankung ein Abschiebungsschutz zusteht.
- Der Fabian- und Sebastian-Kirchengemeinde Beverstedt und der Hagener Flüchtlingsinitiative ist es zu verdanken, dass der somalische Flüchtling Abdir-isaac M. nicht gemäß Dublin II-Verfahren nach Malta abgeschoben wurde, sondern zum Asylverfahren in Deutschland zugelassen wurde.  
Die Kirchengemeinde und die Flüchtlingsinitiative richteten eine Petition an den Bundestag mit der Bitte, den Asylantrag in Deutschland zu bearbeiten, statt den jungen Mann in die desaströsen Verhältnisse nach Malta zurückzuschieben. Gleichzeitig nahm die Kirchengemeinde Abdirisaac M. ins Kirchenasyl, um eine Abschiebung vor der Entscheidung über die Petition zu verhindern. Da dadurch die sechsmonatige Überstellungsfrist gemäß Dublin II-Verordnung abgelaufen war, hat das Bundesamt am 07. Oktober mitgeteilt, dass Deutschland nun für den Asylantrag zuständig ist, so dass Abdirisaac M. zumindest vorläufig in Deutschland bleiben kann.
- Nach eineinhalb Jahren konnte schließlich auch das Kirchenasyl in Rothenburg/Wümme glücklich beendet werden. Die beiden Roma-Frauen Selvije Ernst und Dulja Saiti waren von der Rotenburger Auferstehungsgemeinde und Superintendent Daub im Kirchenasyl aufgenommen worden, als ihnen die Abschiebung in den Kosovo bzw. nach Serbien drohte. Für die beiden kranken Frauen hat das Verwaltungsgericht Stade letztlich jedoch in der mündlichen Verhandlung am 30. September Abschiebungshindernisse aus gesundheitlichen Gründen festgestellt.

Dieser Fall hat auch deshalb für Aufsehen gesorgt, weil das Innenministerium sich geweigert hatte, den Fall in der Härtefallkommission auch nur zu behandeln: Die betroffenen Frauen hätten durch die Flucht ins Kirchenasyl die geplante Abschiebung vereitelt und damit einen formalen Ausschlussgrund erfüllt, der es der Härtefallkommission unmöglich mache, sich in der Sache mit der Angelegenheit zu befassen (siehe Geschäftsbericht 2010).

#### **2.1.4 Soziale Lebenssituation**

Neben der – vermutlich verfassungswidrigen – Absenkung der Regelsätze des AsylbLG kommt hinzu, dass Flüchtlinge ihre Leistungen zu einem großen Teil als „Sachleistung“ erhalten: Flüchtlinge in den landeseigenen Lagern erhalten ihre Hilfe zum Lebensunterhalt über Kantinenverpflegung. Aber auch die in den Kommunen untergebrachten Flüchtlinge erhalten für ihren Lebensunterhalt – ggf. bis auf das „Taschengeld“ in Höhe von 40,90 Euro monatlich – kein Bargeld. Stattdessen geben die Landkreise bzw. kreisfreien Städte Wertgutscheine aus, welche allerdings nur von einer stark eingeschränkten Zahl an Geschäften akzeptiert werden. Bestimmte Waren wie Alkohol, Zigaretten und Fahrkarten können von den Gutscheinen generell nicht erworben werden, zudem wird Wechselgeld lediglich bis zu einer Grenze von 10% des Gutscheinwertes herausgegeben. Für die Asylsuchenden ist dies Diskriminierung und Stigmatisierung par excellence, für den französischen Konzern Sodexo, der (neben der Firma Accor) mit der Herstellung und Abrechnung von Gutscheinen Geschäfte macht, eine Möglichkeit, „*Effizienzpotenziale zu sichern*“ (so das Unternehmen auf seiner Homepage), kurzum: über diesen Weg an lukrative kommunale Auftragsarbeiten zu kommen.

Viele Kommunen sind mit dieser restriktiven Ausgestaltung des Asylbewerberleistungsgesetzes nicht einverstanden. Immer wieder haben sie eine Rückkehr zur Bargeldpraxis gefordert, schließlich verursacht das Gutscheinsystem hohe Verwaltungskosten. Zuletzt hat der Stadtrat von Oldenburg am 27.02.2012 eine Resolution verabschiedet, in der er die Ausgabe von Wertgutscheinen an Stelle von Geld an Flüchtlinge ablehnt. Neben dem bürokratischen Aufwand verweist die beschlossene Resolution v.a. auf die diskriminierende Wirkung der Gutscheine. Innenminister Schünemann hat mit Schreiben vom 10. April an den Oberbürgermeister von Oldenburg, Gerd Schwandner, daraufhin noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Land auf der Fortsetzung der Gutscheinpraxis aufgrund ihrer abschreckenden Wirkung besteht. Die ggf. entstehenden höheren Verwaltungskosten rechtfertigt der Innenminister mit Einsparungen, die entstehen, wenn Menschen auf Grund der abschreckenden Wirkung gar nicht erst nach Deutschland kommen. Mit dieser Argumentation hat er in der Vergangenheit auch die kostenintensive Unterbringung von Flüchtlingen in den landeseigenen Lagern begründet. Es ist das Abschreckungskonzept der 80er Jahre, dessen Stimmigkeit noch nie nachgewiesen werden konnte und dessen weitere Verwendung offenkundig vor allem dem Wunsch entspringt, mit Ausgrenzungspolitik populistisch Stimmung zu machen, was Uwe Schünemann zu dieser rigiden Linie treibt, starrköpfig und von der Tatsache unbeirrt, dass mittlerweile fast

alle Bundesländer zu Bargeldleistungen an Flüchtlinge zurückgekehrt sind. So werden in Hamburg, Bremen, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern flächendeckend Geldleistungen gewährt. Nur in Niedersachsen, Thüringen, Bayern und im Saarland werden zur Abschreckung flächendeckend Gutscheine oder Essenspakete ausgegeben.

In vielen Städten und Gemeinden haben sich Initiativen gegründet, die – teilweise schon seit Jahrzehnten – einen Umtausch von Gutscheinen in Bargeld organisieren und so dafür sorgen, dass Flüchtlinge ihre geringe Hilfe wenigstens disponibel einsetzen können<sup>48</sup>.

### 2.1.5 Wegweiskurse

Im Dezember 2011 hat Landesregierung angekündigt, dass sie einen alle Zuwanderergruppen umfassenden, einwöchigen Einstiegskurs in Friedland etablieren werde. In Beantwortung einer Anfrage der SPD führte das MI hierzu aus:

*“Eingliederung und integrative Angebote beginnen weiterhin bereits unmittelbar nach Ankunft in der Aufnahmeeinrichtung. Als Einstieg bietet es sich an, zunächst ein Bild über das Leben in Deutschland (Geographie/Kultur/Umwelt) zu skizzieren, einen Überblick über die unsere Gesellschaft prägenden Grundwerte zu vermitteln sowie zu ersten Schritten in der Anwendung der deutschen Sprache zu ermuntern und damit den Menschen das „Zurechtfinden“ in diesem für sie neuen Lebensabschnitt zu erleichtern.*

*Hierzu konzeptioniert die Niedersächsische Landesregierung derzeit für alle Bewohner in Friedland unabhängig von Status und jeweiliger Aufenthaltsperspektive ein Kursangebot in modularer Struktur. Die Kursmodule beinhalten ein Sprachatelier, das eine erste sprachliche Orientierung vermittelt, sowie Module zu Themen wie z.B.: Rahmenbedingungen in Deutschland (verfassungsrechtliche Grundwerte, Toleranz, Gleichberechtigung und Schulpflicht), Vermittlung lebenspraktischer Informationen (Verhalten im Straßenverkehr, Gebrauch öffentlicher Verkehrsmittel, Gesundheit, Hygiene), Kontakt zu Behörden oder Deutschland und Niedersachsen im Überblick.*

*Im Haushaltsplanentwurf 2012/2013 sind zusätzlich 1,6 Mio. Euro u.a. für die Durchführung vorgenannter Kurse eingestellt.”<sup>49</sup>*

Diese Kurse haben Anfang Mai 2012 begonnen. Die Sprachmodule und eines der Informationsmodule werden vom Land durchgeführt, die übrigen vier Infomodule von den Verbänden, die sie auch inhaltlich mit ausgestaltet haben (wobei die Themen vom Land vorgegeben sind).

Der Flüchtlingsrat hat die Öffnung der Kurse für Asylsuchende begrüßt, gleichzeitig aber erneut auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Integrationskurs grundsätzlich auch für

---

<sup>48</sup> siehe <http://www.nds-fluerat.org/projekte/solitausch-bargeld-statt-wertgutscheine/gutscheintausch-initiativen-in-niedersachsen/>

<sup>49</sup> <http://www.nds-fluerat.org/7530/aktuelles/ab-2012-wegweiser-fuer-deutschland-mit-integrierten-sprachmodulen/>

Asylsuchende zu öffnen. Auch die seit Jahresbeginn bestehende Möglichkeit, im Rahmen der Netzwerke "Integration durch Qualifizierung" eine Prüfung und Anerkennung bestehende Qualifikationen herbeizuführen, sollte in den Erstaufnahmelagern genutzt werden.

### 2.1.6 Abschreckung

Die Flüchtlingspolitik der Nds. Landesregierung baut nach wie vor auf Abschreckung und Abwehr. Durch Lagerunterbringung, Gutscheinpraxis und ausländerrechtliche Arbeitsverbote sollen Flüchtlinge dazu gedrängt werden, Deutschland „freiwillig“ zu verlassen. Gegen eine solche Behandlung haben Flüchtlinge in Niedersachsen immer wieder protestiert und durch Boykotte oder Hungerstreiks versucht, auf ihre Situation aufmerksam zu machen und ein menschenwürdiges Leben zu erstreiten. Sie wollen mit ihrer Asylantragstellung nicht in Loch der vollständigen Tatenlosigkeit fallen, ihre Potentiale weiterentwickeln und - zumindest auf Zeit – am gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Fehlende Lebens- und Entwicklungsperspektiven, ein monotoner Tagesablauf und ein oftmals rigides Arbeitsverbot verhindern ein selbstbestimmtes Leben in Würde. Die Flüchtlingsaufnahme wird somit nach der Flucht zu einem zweiten existenziellen Bruch im Leben der Flüchtlinge.

Ungeachtet des Engagements der Mitarbeiter/innen der LAB Niedersachsen zur Gestaltung eines „sozialen Raums“ innerhalb der Einrichtungen erfüllt die Lagerunterbringung eine ausschließlich ordnungspolitische Funktion. Erklärtermaßen soll der Aufenthalt im Lager nach Auffassung des MI nicht attraktiv sein, vielmehr sollen die BewohnerInnen davon überzeugt werden, dass eine Rückkehr, Ausreise oder einfach nur das Verschwinden die beste Lösung sei. In einer der Ordnungspolitik eigenen, aber dennoch paradoxen Logik des „Fordern und Fördern“ profitieren nur diejenigen in den Lagern von Qualifizierungsangeboten und anderen Hilfen, die zugesagt haben, Deutschland freiwillig verlassen zu wollen. Das niedersächsische Innenministerium drückt das wie folgt aus: *„[Die] Durchsetzung der Pflicht abgelehnter Asylbewerber, das Land zu verlassen, spricht für die Nutzung landeseigener Einrichtungen“*. Und weiter: *„So können Personen durch die Mitarbeiter der Einrichtungen sehr viel wirkungsvoller als bei einer dezentralen Unterbringung zum freiwilligen Verlassen des Landes veranlasst werden“*. Hingegen führe *„das Leben in einer Gemeinde erfahrungsgemäß zu einer faktischen Verfestigung des Aufenthalts“*. Flüchtlinge sollen also gezielt daran gehindert werden, soziale Kontakte aufzubauen, die als hilfsbereite Stütze dienen und Schutzsuchende in ihrer Mitte aufnehmen könnten.<sup>50</sup>

Freilich hat das Abschreckungskonzept mittlerweile auch in Niedersachsen erste Risse bekommen: Die Residenzpflicht wurde entsprechend dem Beispiel anderer Bundesländer gelockert. AsylbewerberInnen in Niedersachsen können sich seit dem 1. März 2012 im

---

<sup>50</sup> Mehr Informationen zur Unterbringung von Flüchtlingen in Niedersachsen und Gesamtdeutschland finden sie im aktuellen Sonderheft 133 der Flüchtlingsräte mit dem Titel "AusgeLAGERt", als PDF verfügbar unter <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2011/03/webversion2.pdf>

ganzen Bundesland frei bewegen. Bis dahin durften Asylsuchende, deren Anerkennungsverfahren noch nicht abgeschlossen waren, den Bezirk ihrer Ausländerbehörde nicht oder nur mit Erlaubnis verlassen. Die vom Land durchgeführten Wegweiserkurse in Friedland mögen v.a. von dem Ziel bestimmt sein, im offenen Lager Friedland das Miteinander der verschiedenen Gruppen zu befördern, sie signalisieren damit aber gleichzeitig auch, dass Flüchtlinge sind in Deutschland nicht mehr nur als „Störenfriede“ wahrgenommen werden.

## **2.2 Integration**

Eine dezidierte Integrationspolitik für Flüchtlinge gibt es in Niedersachsen nicht. Als Zielgruppe der Integrationsmaßnahmen des Landes definiert das 2008 erstellte Handlungsprogramm Integration des Landes „sämtliche Zuwanderinnen und Zuwanderer, deren rechtlicher Status einen Verbleib in Deutschland erlaubt“<sup>51</sup>. Darunter subsumiert die Landesregierung zwar auch GFK-Flüchtlinge, Asylsuchende und Flüchtlinge mit einer Duldung gehören nach Auffassung des Landes aber nicht dazu. Für sie soll die Tür zur Gesellschaft verschlossen bleiben. Lediglich bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen macht das Land eine Ausnahme: „Die besondere Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge wird berücksichtigt.“ Für die anderen steht allenfalls „Rückkehrberatung“ auf dem Programm: „Die Landesregierung ist der Auffassung, dass es eine umfassende Integrationsberatung auch erfordert, ausreisepflichtigen Perspektiven aufzuzeigen, wie sie in ihren Herkunftsländern weiterleben können. Die Erfahrungen zeigen, dass oftmals eine Rückkehrbereitschaft besteht, deren Umsetzung an einer fehlenden Perspektive scheitert. Hier setzen die Überlegungen einer umfassenden, realitätsbezogenen Beratung noch in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes an, um Migrantinnen und Migranten ohne Aussicht auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht auf die bestehenden Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramme aufmerksam zu machen.“

Zu den Programmen des Bundes und der EU für eine Integration auch von Asylsuchenden und Geduldeten äußert sich die Landesregierung nur am Rande: „Flüchtlingsprojekte auf Bundes- und EU-Ebene werden seitens des Landes unterstützt.“

### **2.2.1 Bleiberecht in Niedersachsen**

Von den bundesweit zwischen 2006 und 2009 erteilten über 60.000 Aufenthaltserlaubnissen fallen rund 7.400 auf Flüchtlinge in Niedersachsen. Inzwischen hat ein erheblicher Teil dieser Menschen das Bleiberecht aber offenbar wieder verloren: Das AZR gibt die Zahl der Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 (oder in Verbindung mit dieser Regelung) Ende des Jahres 2011 mit nur 4.816 an. Da in Niedersachsen noch immer auch Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 wegen früherer Bleiberechtsregelungen leben und eine Verfestigung des Aufenthalts (Wechsel in die Niederlassungserlaubnis) wegen der siebenjährigen Frist in der Regel noch nicht erfolgt

---

<sup>51</sup> Diese und die weiteren Zitate entstammen dem „Handlungsprogramm Integration“, siehe [http://www.ms.niedersachsen.de/download/52003/Handlungsprogramm\\_Integration\\_2008.pdf](http://www.ms.niedersachsen.de/download/52003/Handlungsprogramm_Integration_2008.pdf), S. 83

sein kann, müssen wir davon ausgehen, dass mindestens ein Drittel der Flüchtlinge mittlerweile ihr Bleiberecht verloren hat.

### **2.2.1.1 Beispiel: Familie B.**

Exemplarisch für die vom Land gewollte Praxis des Entzugs von Aufenthaltserlaubnissen wegen Bezugs ergänzender öffentlicher Mittel ist der Fall der Roma-Familie B. aus Landkreis Wittmund in Ostfriesland: Der alleinerziehenden Mutter mit sechs Kindern – das jüngste ist im November 2011 geboren – wurde Ende des Jahres 2011 die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verweigert. Die Familie hatte eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 23 Abs. 1 “auf Probe” erhalten. Die Verlängerung war abgelehnt worden, weil Frau B. “nur” 69% des notwendigen Lebensunterhaltes selbständig erwirtschaften konnte. Gleichzeitig wurde sie zur Ausreise bis zum 31.03.2012 aufgefordert und die Abschiebung nach Montenegro angedroht.

Frau B. war vor 20 Jahren als 12-jähriges Mädchen mit ihrer Familie nach Deutschland geflohen. Obwohl sie alleinerziehend ist, gelingt es ihr, durch Saisonarbeit im Jahresdurchschnitt mehr als zwei Drittel des verlangten Lebensunterhaltes zu erwirtschaften. Die Familie ist in die sozialen Strukturen ihres Heimatortes eingebunden. Die schulpflichtigen Kinder gehen regelmäßig und erfolgreich zur Schule.

Nach öffentlichen Protesten - der Kreistag sprach sich mit nur einer Gegenstimme über alle Parteien hinweg für ein Bleiberecht der Familie aus, und die Ostfriesenzeitung berichtete ausführlich über den Fall - hat das Innenministerium sich zwar darauf eingelassen, dass der Aufenthalt der Familie im Hinblick auf das in Aussicht gestellte Bleiberecht nach § 25a AufenthG für “gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende” vorerst geduldet wird. Das 2007 erteilte Aufenthaltsrecht ist Frau B. dennoch los – und damit die Perspektive auf eine Verfestigung des Aufenthalts. Frau B. verlor durch diesen Schritt auch den Anspruch auf Kinder- und Elterngeld und fiel wieder zurück in die Duldung.

Familien und Einzelpersonen, die keine Kinder im Alter zwischen 15 und 20 Jahren haben, können sich auf die bestehende gesetzliche Regelung zur Erteilung eines Aufenthaltsrechts an diese Jugendlichen nicht berufen und laufen Gefahr, nach dem Entzug der Aufenthaltserlaubnis trotz eines jahrzehntelangen Aufenthalts in Deutschland in ihre so genannten Herkunftsländer abgeschoben zu werden. Auch ein Bemühen um Arbeit reicht nicht, wenn die Betroffenen zu arm, zu alt oder zu krank sind, um ihren Lebensunterhalt vollständig aus eigener Erwerbstätigkeit zu decken. Diese Selektion nach dem Kriterium der Nützlichkeit zerreißt Familien und stürzt Menschen ins Unglück, die längst ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland gefunden haben und ihr so genanntes “Heimatland” oftmals nicht kennen.

### 2.2.1.2 Bleiberecht nach § 25a in Niedersachsen

Von bundesweit 225 Personen leben in Niedersachsen 50 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG, davon 41 Jugendliche, 3 Eltern oder Personensorgeberechtigte und 6 Geschwister der Jugendlichen und Heranwachsenden. Der hohe Anteil in Niedersachsen ist sicherlich auch auf die intensive Informationsverbreitung durch Flüchtlingsrat und LAG FW zurückzuführen, macht aber auch deutlich, dass das Innenministerium auf der Grundlage des Nützlichkeitsprinzips natürlich auf junge Menschen setzt. Dennoch: Etwa 800 Jugendliche mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als sechs Jahren erfüllen in Niedersachsen die altersmäßigen Bedingungen. Nur rund 5% aller theoretisch anspruchsberechtigten Jugendlichen haben also bis Ende 2011 eine Aufenthaltserlaubnis nach dieser Regelung in Niedersachsen erhalten.

Ein Grund für die geringen Erteilungszahlen dürfte in der restriktiven Erlasslage zu suchen sein: Nur eine Woche nach Inkrafttreten der Bleiberechtsregelung veröffentlichte das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport die „Vorläufige Verwaltungsvorschrift zur Anwendung des § 25a des Aufenthaltsgesetzes“, in der eine im Vergleich zu den Vorschriften anderer Bundesländern rigide Anwendung der Bleiberechtsregelung zum Ausdruck kommt.

Anders als in anderen Bundesländern wird in der niedersächsischen Verwaltungsvorschrift das Arbeits- und Sozialverhalten mit in die Prognose über einen erfolgreichen Schulbesuch einbezogen. Das Heranziehen des Arbeits – und Sozialverhaltens bedeutet eine starke Ausweitung des Interpretationsspielraumes für die Behörden.

- Beispiel Geschwister R. und K.: Anfang April 2012 lehnte der Landkreis Stade die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die beiden armenischen Geschwister R. und K. mit der Begründung ab, dass ein mittelmäßiger Hauptschulabschluss zwar als erfolgreicher Schulabschluss zu werten sei, bei Flüchtlingen aber oftmals in die Arbeitslosigkeit führe und deswegen keine positive Integrationsprognose vorliege.<sup>52</sup>
- Beispiel A.: Die Ausländerbehörde des Landkreis Hildesheim holte – ohne Wissen des syrischen Schülers und seiner Eltern - eine Einschätzung der Schule ein. Obwohl der Junge nach Auffassung der Schule den Hauptschulabschluss geschafft hätte, lehnte die Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis u.a. mit der Begründung ab, A sei nach Aussagen der Lehrkräfte faul und vor allem an Mädchen interessiert.

Das Schreiben der Lehrerin hätte nicht ohne das Wissen UND die Zustimmung der Eltern an die Ausländerbehörde weitergeleitet werden dürfen: Laut § 31 Absatz 1 Schulgesetz dürfen personenbezogene Daten nur zur Erfüllung des Bildungsauftrags oder Fürsorgeaufgaben oder Förderung der Schüler oder zur Entwicklung der Schulqualität verarbeitet

<sup>52</sup>

<http://www.nds-fluerat.org/8110/pressemitteilungen/bleiberecht-nur-fuer-musterschueler/#more-8110>

werden. Die Weitergabe im Zusammenhang aufenthaltsrechtlicher Sachverhalte ist nicht zulässig. Die Landesregierung erklärte die Auskunftserteilung einfach zur „Fürsorgeaufgabe“ und legt das Gesetz damit in einer völlig unzulässigen Weise aus.<sup>53</sup>

Jugendstrafen stellen in Niedersachsen ein regelhaftes Ausschlusskriterium dar. Auch wenn ein Verfahren wegen geringer Schuld oder fehlendem öffentlichen Interesse an der Verfolgung eingestellt worden ist (§§45 ff. JGG, § 153 StPO) oder eine Strafverfolgung wegen Schuldunfähigkeit des Kindes ausblieb (§19 StGB), geht die Verwaltungsvorschrift davon aus, dass in aller Regel eine positive Integrationsprognose auszuschließen ist. Nur in Ausnahmefällen können Verfehlungen im Sinne des §§45 ff JGG und §19 StGB unschädlich sein.

Diese Position ist im höchsten Maße zweifelhaft. In ihrem Verständnis beziehen sich §§45 ff. JGG auf Fälle von Jugendkriminalität als Ausdruck eines entwicklungstypischen und episodenhaften Verhaltens, das in der weiteren sozialen Persönlichkeitsentwicklung abgelegt wird. Bei Verfehlungen Jugendlicher und Heranwachsender kann deshalb häufig von einer jugendstrafrechtlichen Reaktion im Rahmen eines Urteils abgesehen werden, wenn die erzieherische Einwirkung sichergestellt ist. Das Gelingen der Integration wird beim Vorliegen von jugendtypischen Fällen von Kriminalität nicht ausgeschlossen. Ein Ausschluss von der Bleiberechtsregelung, wie in der Verwaltungsvorschrift vorgesehen, ist daher nicht gerechtfertigt.

### **2.2.2 Arbeit und Ausbildung für Flüchtlinge**

Weiterhin hält sich die Landesregierung im Bereich der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sehr zurück. Eine Förderung der wirtschaftlichen Integration auch von MigrantInnen – etwa über den Landes-ESF im Rahmen der Förderrichtlinie „Arbeit durch Qualifikation“ – ist zwar gewollt und wird auch unterstützt, nach wie vor sträubt sich das Land aber gegen die Einbeziehung von Asylsuchenden und Geduldeten in eine solche Förderpolitik. Freundlicherweise hat die niedersächsische Sozialministerin Özkan auf einer gemeinsam mit anderen ESF-Netzwerken durchgeführten Veranstaltung am 12. Januar 2011 öffentlich ihre Sympathie und Unterstützung für Projekte bekundet, die Flüchtlinge bei ihrer Arbeitsmarktintegration zum frühestmöglichen Zeitpunkt begleiten und unterstützen.

Diese Unterstützung bleibt aber symbolisch, solange sie nicht eingebettet ist in ein ministeriumübergreifendes, auch Flüchtlinge ohne gesichertes Aufenthaltsrecht einschließendes Konzept. Es ist kein Zufall, dass in einer vom Wissenschaftsministerium in Auftrag gegebenen Bestandsaufnahme der Landesregierung von April 2010 unter dem Titel „Untersuchung regionaler Netzwerkstrukturen zur Arbeitsmarktförderung für Migrantinnen und Migranten in Niedersachsen“ ausgerechnet das Projekt AZF des Flüchtlingsrats fehlte. Ein Gesprächsangebot der Koordinatoren/innen der in Niedersachsen durchgeführten ESF-Netzwerkprojekte für Flüchtlinge und Bleibeberechtigte beschied das Wirt-

---

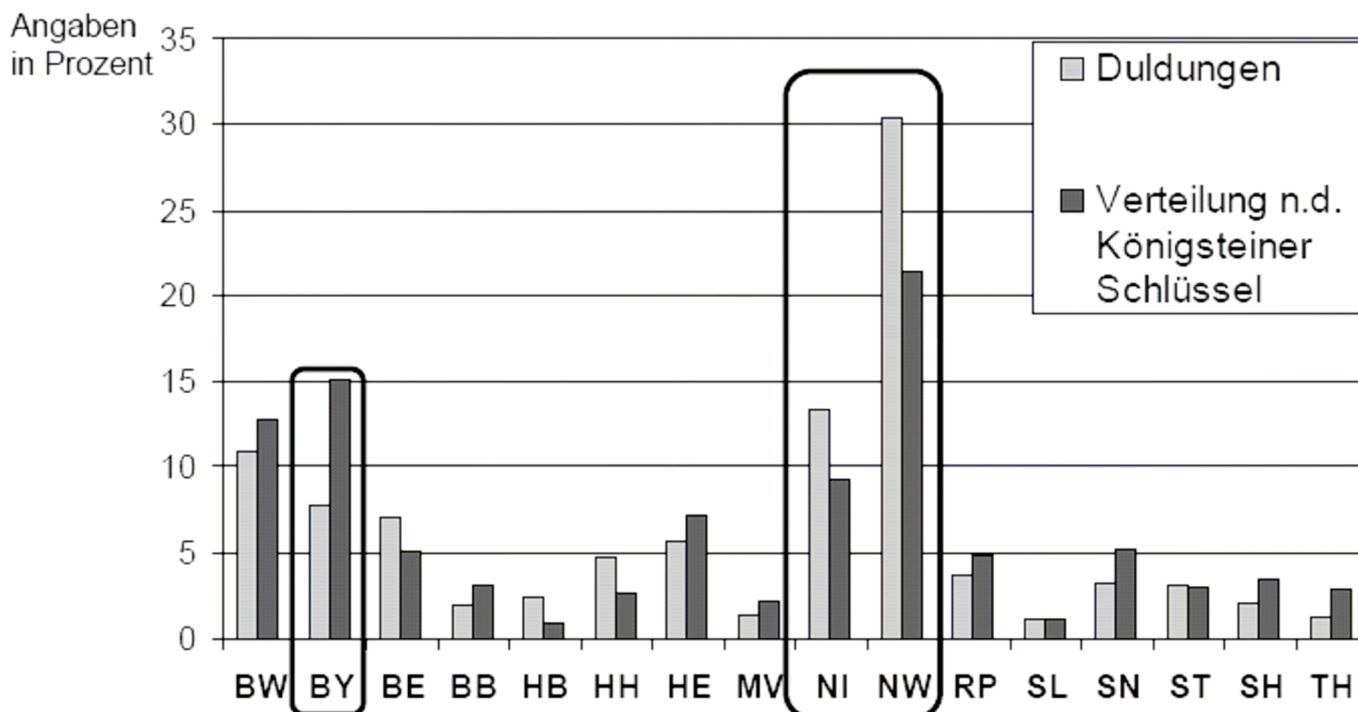
<sup>53</sup> <http://www.nds-fluerat.org/7921/aktuelles/31-schulgesetz-verbietet-die-uebermittlung-personenbezogener-daten-an-die-auslaenderbehoerde/>

schaftsministerium im Frühjahr 2011 telefonisch mit dem Hinweis, man sehe "derzeit konkret für den Bereich Flüchtlinge keinen Anfassers". Als der Flüchtlingsrat ein Jahr später bei der Landesregierung um ein Gespräch über Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Bereich der Kompetenzbilanzierung, Sprachmittlung und Qualifizierung von Asylsuchenden im Rahmen der Erstaufnahme bat, beschied man den Flüchtlingsrat, das Land entwickle derzeit ein Konzept und werde später auf das Anliegen des Flüchtlingsrats zurückkommen. Bislang warten wir vergebens.

### 2.2.3 Kein Spielraum für humanitäre Einzelfallentscheidungen

In Niedersachsen lebten nach Angaben des Bundeslandes zum 31.12.2011 11.458 Personen mit einer Duldung (31.12.2010: 11.942)<sup>54</sup>. Damit ist der Anteil der in Niedersachsen Geduldeten im bundesweiten Vergleich recht hoch. Ein Grund dürfte sein, dass überdurchschnittlich viele Flüchtlinge aus Ländern in Niedersachsen leben, die über lange Zeiträume nicht abgeschoben wurden (Syrien, Kosovo, Afghanistan). Auch die Weigerung des niedersächsischen Innenministeriums, den Ausländerbehörden die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG wegen „Unzumutbarkeit“ einer Ausreise zu ermöglichen, erhöht die Zahl der Geduldeten.

## Verteilung der Duldungen in Deutschland (Stand: 30.06.2011 – Drucksache 17/6816 <sup>1</sup>)



<sup>54</sup> Bundestagsdrucksachen 17/4791 und 17/8547

### **2.2.3.1 Das Fluchtschicksal des Hemlal M.**

Hemlal M. ist mit seinen Eltern und Geschwistern 1991 von Bhutan nach Nepal geflohen und wurde dort vom UNHCR betreut. Auf der weiteren Flucht wurde die Familie getrennt. Der Bruder vom Herrn Hemlal Mainaly wurde im Rahmen des Resettlement-Programms in den Niederlanden aufgenommen und die Eltern in den USA. Hemlal M. landete nach einer längeren Flüchtlingsodyssee 2006 in Deutschland. Die deutschen Behörden glaubten dem Vortrag des Flüchtlings jedoch nicht und lehnten seinen Asylantrag ab. Auch das Verwaltungsgericht bestätigte die Auffassung des BAMF. Da Hemlal M. keinen Pass vorweisen konnte, setzte die Ausländerbehörde ihn unter Druck, kürzte ihm die Sozialleistungen und erteilte ihm ein Arbeitsverbot. In seiner Verzweiflung floh Hemlal M. in die Schweiz nach Genf und beantragte dort erneut Asyl. Unter Bezugnahme auf die Dublin II – Verordnung wurde er nach Deutschland abgeschoben.

In dieser Situation wandte sich der bhutanische Flüchtling erneut an UNHCR. Die Organisation prüfte den Fall und stellte fest, dass Hemlal M. zu Unrecht mangelnde Glaubwürdigkeit unterstellt worden war. Der Stellungnahme des UNHCR ist zu entnehmen, dass „jeder bhutanische Staatsangehörige, der das Land verlässt, um die Anti-Nationalen zu unterstützen und ihnen zu helfen, [...] nicht mehr als bhutanischer Staatsbürger angesehen [wird].“ Hemlal M. und seine Familie seien bei der Ausreise aus Bhutan gezwungen worden, eine sog. „Voluntary Migration Form“ zu unterschreiben. Nach Kenntnis des UNHCR sei dies eine gängige Praxis der bhutanischen Behörden gewesen, die zum Verlust der Staatsangehörigkeit geführt hätte. Somit gelte Herr Hemlal Mainaly als staatenlos. Die Bemühungen des Herr Hemlal Mainaly, bei der bhutanischen Botschaft einen Pass zu beschaffen, müssten deshalb bislang erfolglos bleiben und seien auch zukünftig chancenlos.

Unter Bezugnahme auf diese Stellungnahme stellte Hemlal M. einen erneuten Asylantrag. Dieser wurde mit der Begründung abgelehnt, bei der Stellungnahme von UNHCR handele es sich nicht um eine neue Sachlage, sondern um eine andere Bewertung derselben Sachlage, weshalb ein erneutes Verfahren nicht durchzuführen sei. Eine gegen diesen Bescheid eingelegte Klage ist bis heute nicht entschieden.

Um endlich weiter zu kommen, bemühte sich Hemlal M. mit Unterstützung des Flüchtlingsrats um die Aufhebung des Arbeitsverbots sowie die Erteilung eines Aufenthaltsrechts wegen faktischer Unmöglichkeit der Ausreise. Nach längerer Prüfung hob die Ausländerbehörde schließlich das Arbeitsverbot nach § 11 BeschVerfV auf, wies jedoch darauf hin, dass Hemlal M. wegen seines zwischenzeitlichen Aufenthalts in der Schweiz weiterhin der Vorrangprüfung unterliege, da die vierjährige Frist erneut laufe. Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG lehnte die Ausländerbehörde unter Hinweis auf den Bezug von öffentlichen Leistungen ab. Weiterhin bezog Hemlal M. eingeschränkte Sozialleistungen nach § 3 AsylbLG in Form von Gutscheinen.

Anfang des Jahres 2012 gelang es Hemlal M. schließlich, trotz der Vorrangprüfung eine Arbeitsstelle in der Gastronomie zu erhalten. Seither finanziert es seinen Lebensunterhalt

selbst. Die Ausländerbehörde hat ihm in Aussicht gestellt, nach Ablauf der sechsmonatigen Probezeit eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 zu erteilen.

Mehr als sechs Jahre nach seiner Flucht hat Hemlal M. damit erstmals Aussicht auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Mit Bitterkeit blickt der Flüchtling auf diese verlorene Zeit, in der ihm Sprachkurse und andere Integrationsleistungen verweigert wurden, und in der er gezwungen war, ohne Arbeit staatlich alimentiert sein Leben zu fristen, - für uns ein klarer Fall staatlich organisierter Integrationsverweigerung.

### **2.2.3.2 Der Fall der Familie S. aus dem LK Göttingen**

1992 floh die Familie S. aus Algerien nach Deutschland und beantragte Asyl. Nach einem vier Jahre dauernden Verfahren wurde der Asylantrag 1996 abgelehnt. Da die algerische Botschaft für die Familie keine Abschiebungspapiere ausstellte, wurde die Familie in der Folgezeit geduldet.

Die Verantwortung für die Verweigerung von Papieren schiebt die Ausländerbehörde der Familie zu, obwohl zahlreiche Sammelvorführungen bei der algerischen Botschaft ergebnislos blieben, an denen die Familie teilnahm, um die Identität zu klären. Alle Vorführungen waren ergebnislos.

In einem Schreiben aus dem Jahr 2008 forderte der Innenminister den Landkreis daher persönlich auf, bei der Familie eine Razzia durchzuführen. 2010 erhielt der Landkreis ein neues Schreiben des Innenministeriums mit Hinweisen, wie die Familie S. weiter schikaniert werden sollte: *„Zwar wurde allen Familienmitgliedern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (...) untersagt, allerdings erteilen Sie [der Landkreis] weiterhin Duldungen für drei Monate (...). Unabhängig davon (...) halte ich auch kürzere Duldungszeiten (zunächst monatlich) für sinnvoll.“*<sup>55</sup> Für den Fall, dass die Familie wider Erwarten diese monatlichen Behördengänge absolviere, schlug das Ministerbüro ein neues Strafverfahren vor. Der Minister ging dabei von einer Verurteilung aus: *„Die Familie erhält zwar tatsächlich nur Tagessätze mit einem geringen Geldbetrag, allerdings ist dieser im Hinblick auf die bereits mehrfach gekürzten Leistungen nur schwierig aufzubringen. Darüber hinaus kommt bei Zahlungsunfähigkeit eine Ersatzfreiheitsstrafe in Betracht. Auch diese könnte einzelne Familienmitglieder beeindrucken.“* (ebd.)

Entsprechend der Anregung des Innenministeriums wurde die fünfköpfige Familie vor dem Hann. Mündener Amtsgericht im Jahr 2011 zum zweiten Mal in gleicher Sache angeklagt. Der Vorwurf: Verstoß gegen die Passpflicht und unerlaubter Aufenthalt im Bundesgebiet. In der Verhandlung erwiesen sich die Behauptungen, die Innenminister Uwe Schünemann (CDU) bereits 2008 aufstellte, Familienmitglieder hätten sich „vehement geweigert“, an der Identitätsfeststellung mitzuwirken, als falsch. Ein Mitarbeiter der Landesaufnahmebehörde bescheinigte Familie S., dass es „keine Anhaltspunkte“ dafür gebe, „dass die Familie falsche Angaben“ gemacht habe. Auch der Staatsanwalt kam zu dem

---

<sup>55</sup> <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2011/11/Schreiben-MI1.pdf>

Ergebnis, dass sich Familie S. nichts habe zu schulden kommen lassen: „Mehr ist den S. nicht zuzumuten.“ Er beantragte Freispruch.

Aufschlussreich ist ein Brief der heute 21-jährigen Tochter an den niedersächsischen Innenminister vom 23.11.2010: *“Ich habe fast mein ganzes Leben in Deutschland verbracht. Für mich ist meine Heimat hier in Deutschland, hier bin ich zur Schule gegangen, hier habe ich meine Freunde kennengelernt”,* schreibt die Fachabiturientin. *“Ich möchte hier leben, mir hier in Deutschland eine Zukunft aufbauen. Allerdings ist meine Angst sehr groß, da wir ... in Deutschland nur geduldet sind und ich immer wieder Sorgen habe, nach Algerien, ein für mich fremdes Land, abgeschoben zu werden.”*<sup>56</sup> Ausführlich beschreibt sie in ihrem Brief ihre erfolglosen Versuche, als Studentin zugelassen zu werden oder ein freiwilliges soziales Jahr machen zu dürfen, und bittet den Innenminister um Unterstützung. Dieser lässt in seinem Antwortschreiben vom 3.1.2011 durch das Innenministerium mitteilen, die Familie habe über ihre Identität “getäuscht” und könne daher weder ein Bleiberecht noch Hilfe in der Frage einer Ausbildung erwarten. *“Während des gesamten Aufenthaltes im Bundesgebiet war die Identität der Familie ungeklärt und unterlag zahlreichen Aufklärungsbemühungen seitens der Behörden. Es widerspricht aber jeglicher Lebenserfahrung, dass Sie die eigene Identität und die Ihrer Familie nicht kennen und hierüber auch nicht in Ihrer Familie gesprochen wurde.”*<sup>57</sup>

Auch der Sohn (26) hatte bereits mehrere Arbeits- und Ausbildungsangebote. Auch ihm ist untersagt, zu arbeiten. Stattdessen engagiert er sich als Jugendgruppenleiter. 2006 wurde Abdelkader von Ex-Landrat Schermann mit einer Urkunde ausgezeichnet – „in Anerkennung des bemerkenswerten Engagements und vorbildlichen Verhaltens für den Dienst am Nächsten und das Gemeinwohl“.

Die Diskriminierung dieser Jugendlichen macht deutlich, wie engstirnig und offenbar mehr von persönlicher Einstellung geleitet als aus Regierungsauftrag hergeleitet das Nds. Innenministerium seine Politik bestimmt, hier aufgewachsene, hervorragend integrierte Jugendliche durch ausländerbehördliche Maßnahmen schikaniert, ausgrenzt und um ihre Zukunft betrügt. Selbst wenn – wofür derzeit keinerlei Anhaltspunkte zu erkennen sind – die von den Eltern angegebene Identität tatsächlich nicht stimmen würde, wäre es unerträglich und inakzeptabel, die hier aufgewachsenen, gut gebildeten, mittlerweile erwachsen gewordenen Kinder quasi in “Sippenhaft” zu nehmen und ihnen ihren weiteren Lebensweg zu verbauen.

Nach dem Urteil des Amtsgerichtes Hann. Münden ist beim Landkreis Göttingen nun immerhin ein Umdenken festzustellen. Die Behörde ist bereit, Möglichkeiten zu schaffen, dass die Familie S. dauerhaft in Deutschland bleiben kann. Die Ausländerbehörde des Landkreises hat der Familie eine Duldung bis Ende März 2013 gewährt, den Kindern eine

---

<sup>56</sup> <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2011/11/Brief-Fatima.pdf>

<sup>57</sup> <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2011/11/Antwortbrief-MI-Fatima.pdf>

Arbeits- und Studierlaubnis erteilt und damit weitere Tatbestände der Integration schaffen, die zu einer Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 in Verbindung mit Artikel 8 EMRK führen könnten. Das begünstigt zunächst die Kinder; für die Eltern soll die Duldung verlängert werden, damit die Familie nicht zerrissen wird. Bislang ist es der Familie aber dennoch nicht gelungen, Passpapiere aus Algerien zu beschaffen – und ohne Papiere läuft im Hause Schünemann nicht einmal der Wasserhahn.

### **2.2.3.3 Der Fall des Bljerim N.**

Auch im Umgang mit der Familie N. setzt Niedersachsen Maßstäbe für die unrechtmäßigen Umgang mit Flüchtlingsfamilien: Die Ausländerbehörde der Region Hannover hatte die Abschiebung des seit 19 Jahren im Bundesgebiet lebenden kosovarischen Flüchtlings Bljerim N. für den 18. Januar 2012 ohne seine Familie nach Serbien bereits angemeldet. Die über eine Aufenthaltserlaubnis verfügende Ehefrau Elinda N. soll nach den Vorstellungen der Region Hannover mit den vier gemeinsamen Kindern Valentina (8), Fatma (7), Bilal (5) und Zara (8 Monate) allein im Bundesgebiet zurück bleiben. Das niedersächsische Innenministerium erklärte nach Protesten, es werde als Fachaufsichtsbehörde den Vollzug der Abschiebung nicht stoppen. Erst unter Bezugnahme auf eine unterlassene Belehrung der Familie wurde der Abschiebungstermin storniert und ein Härtefallverfahren auf den Weg gebracht, über das noch nicht abschließend entschieden wurde.

Bljerim N. ist Roma, floh 1993 im Alter von zehn Jahren mit seiner Familie aus dem Kosovo und besuchte in Deutschland die Schule. Im Jahr 2004 heiratete er Elinda N., ebenfalls eine Kosovarin. Elinda lebt seit 13 Jahren in Berlin. Nach ihrer Heirat wurde der Familie über Jahre die Erlaubnis verweigert, sich in einer Wohnung am gleichen Ort gemeinsam anzumelden. Die Eheleute waren daher gezwungen, über Jahre eine Wochenendbeziehung zu führen. Bljerim, der zunächst in Wunstorf in der Gastronomie gearbeitet hatte, bemühte sich intensiv um eine Arbeitsstelle in Berlin, scheiterte jedoch immer wieder an der verweigerten Arbeitserlaubnis.

Im Jahr 2007 erhielt Elinda in Berlin gemeinsam mit ihren Kindern eine Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung. Bljerim wurde ein Bleiberecht jedoch unter Hinweis auf drei Geldstrafen (2 x 30 Tagessätze, 1 x 110 Tagessätze) wegen strafrechtlicher Verfehlungen verweigert.

2010 gelang es Bljerim, in Berlin eine Arbeitsstelle und von der Region Hannover eine sogenannte „Verlassenserlaubnis“ zur Wahrnehmung dieser Arbeit zu erhalten. Seither lebt die Familie faktisch zusammen in Berlin. Bljerim erarbeitet einen wesentlichen Teil des Familieneinkommens und lebt seit nunmehr neun Jahren straffrei. Die letzte Verurteilung erfolgte im Jahr 2004 aufgrund eines Delikts aus dem Jahr 2003. Dennoch wurde ihm ein Aufenthaltsrecht bis heute nicht zugestanden.

Sollte der Härtefallantrag scheitern und die Abschiebung stattfinden, wäre die Familie wohl dauerhaft getrennt: Blijerim, der bis heute in Berlin arbeitet und von der geplanten Abschiebung nur durch Zufall erfuhr, hätte keine Chance, ein Visum im Rahmen des Familiennachzugs zu seiner Frau und seinen Kindern nach Berlin zu erhalten. Elinda und Blijerim sind in Serbien nicht registriert und hätten dort nicht einmal die Chance auf die geringen Sozialleistungen, die registrierten serbischen Staatsbürgern gewährt werden. Ein menschenwürdiges Leben gäbe es für die Familie in Serbien nicht. Elinda wäre vor die zweifelhafte Wahl gestellt, ihre Aufenthaltserlaubnis für die Bundesrepublik Deutschland abzugeben und mit ihrem Mann in einem Ghetto am Rande der großen Städte in Serbien zu leben<sup>58</sup>, oder ohne ihren Mann in Berlin zu bleiben.

#### **2.2.4 Missachtung der Rechte von minderjährigen Flüchtlingen**

Auch nach der Rücknahme der deutschen Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) am 15. Juli 2010 werden minderjährigen Flüchtlingen in Niedersachsen oft noch immer grundlegende Kinderrechte vorenthalten. Der Vorrang des Kindeswohls, wie in Art. 3 KRK gefordert, findet oft weder in aufenthalts- und sozialrechtlichen Zusammenhängen noch in der Jugendhilfe hinreichende Beachtung. Immer noch werden ausländerrechtliche Belange über das Kindeswohl gestellt. Trotzdem sieht die Landesregierung keinen weiteren Handlungsbedarf, um die vollständige Umsetzung der KRK sicher zu stellen.

Oftmals erhalten junge Flüchtlinge, vor allem unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF), nicht die notwendigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. In Niedersachsen fehlen adäquate, spezialisierte Einrichtungen für UMF, sowohl Clearing- als auch Jugendschutzhäuser. Die Clearingstelle Norden-Norddeich und die wenigen spezialisierten Einrichtungen können den seit 2008 gestiegenen Bedarf nicht mehr decken.

Ohne verbindliche Standards für eine Inobhutnahme kann das Kindeswohl der UMF nicht gewährleistet werden. Die Unsicherheit und Unkenntnis von Jugendämtern, Jugendhilfeeinrichtungen und Erstaufnahmeeinrichtungen hinsichtlich eines angemessenen Umgangs mit Flüchtlingskindern – insbesondere auch bei Fragen von Verantwortlich- und Zuständigkeit – für neu eingereiste UMF machen deutlich, dass dringender Handlungsbedarf für eine bessere Krisenintervention besteht, will man/frau verhindern, dass behördliches Handeln selbst das Kindeswohl gefährdet.

Als besonders problematisch erweist sich in Niedersachsen weiterhin die Praxis der Altersfestsetzung bei UMF. Ein erheblicher Teil der Flüchtlinge, die sich selbst als minderjährig bezeichnen, wird auf unterschiedliche Weise von Amts wegen für volljährig erklärt. Dabei ist offensichtlich, dass die fast nur noch in Niedersachsen obligatorisch eingesetzte Methoden des Handwurzelröntgens (aber auch alle anderen forensischen Methoden) keine präzise Aussage über das tatsächliche Alter zulassen (Abweichung von 1-2 Jahren). Die Festsetzung der Volljährigkeit bedeutet den Ausschluss von Maßnahmen der

---

<sup>58</sup> siehe <http://www.nds-fluerat.org/projekte/roma-projekt/situation-der-roma-in-serbien/>

Jugendhilfe und deren unterstützenden Hilfesystemen und i.d.R. auch die Unterbringung in einer Erwachsenenunterkunft.

Eine Missachtung von Kinderrechten ist es aber auch, wenn ohne Berücksichtigung des Kindeswohls Familien durch Abschiebungen zerstört und auseinander gerissen werden. In Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention heißt es „(1) Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen (...) ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist (2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Kind, unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten seiner Eltern (...) den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die für sein Wohlergehen notwendig sind.“ Dementsprechend muss es die Nds. Landesregierung auch als ihre Aufgabe betrachten und sich verpflichtet fühlen, alles in ihrer Macht stehende zu tun, damit Familien nicht durch den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zerstört werden und Kinder Schaden nehmen. Genau das Gegenteil ist aber leider regelmäßig der Fall.

Für die vollständige Umsetzung der Kinderrechtskonvention engagiert sich seit Juni 2011 die bundesweite Kampagne "Jetzt erst Recht(e) für Flüchtlingskinder". Sie besteht aus 28 Organisationen und Initiativen (B-UMF, Jugendliche ohne Grenzen, Pro Asyl, Separated Children, UNICEF etc.) und setzt sich u.a. für die Festschreibung des Vorrangs des Kindeswohls im Aufenthalts- und im Asylverfahrensgesetz ein.

#### **2.2.4.1 Keine Inobhutnahme zweier Jugendlicher im LK Wesermarsch**

Erst durch einen Eilantrag beim Verwaltungsgericht Münster ist es gelungen, den Landkreis Wesermarsch daran zu hindern, zwei unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ohne Eltern oder Angehörige in das Kosovo abzuschicken.

Die beiden 15 und 17 Jahre alten Brüder, deren Vater vor einigen Jahren in Deutschland verstarb, waren im Dezember 2009 bereits einmal mit ihrer Mutter in das Kosovo abgeschoben worden. Dort lebten sie unter katastrophalen Bedingungen, mehrfach wurden sie und ihre Mutter von Albanern angegriffen und misshandelt. Im Dezember 2010, fast genau ein Jahr nach ihrer Abschiebung, schafften die Brüder es, zurück nach Deutschland zu kommen. Von ihrer Mutter wurden sie auf der Flucht getrennt. In Deutschland wurden sie von einem Cousin und dessen Familie im Landkreis Wesermarsch aufgenommen.

Der Flüchtlingsrat Niedersachsen stand den Brüdern und ihrem Cousin beratend zur Seite und stellte umgehend den Kontakt zum Jugendamt des Landkreises Wesermarsch her. Statt die unbegleiteten Minderjährigen in Obhut zu nehmen, schickte das Jugendamt die beiden Brüder am nächsten Tag direkt zur Ausländerbehörde. Der zuständige Sachbearbeiter ließ sie sofort von der Polizei in Gewahrsam nehmen. Nur durch die sofortige Intervention eines Rechtsanwaltes konnte Abschiebungshaft verhindert werden.

Am Morgen des 19. Januar versuchte die Ausländerbehörde, die Brüder in den Kosovo abzuschicken. Die Abschiebung scheiterte nur daran, dass einer der beiden zum Zeitpunkt der – vorher nicht angekündigten – Abholung nicht zu Hause war. Der zum Vor-

mund bestellte Mitarbeiter des Jugendamtes hatte es bis zu diesem Tag nicht einmal geschafft, seine Mündel zu besuchen.

Es ist erschreckend, mit einer offenbar völligen Unkenntnis der Rechtslage Behördenmitarbeiter aus dem Landkreis Wesermarsch diese Abschiebung von zwei unbegleiteten Minderjährigen betrieb. In einem Schreiben an den Anwalt begründete der Sachbearbeiter der Ausländerbehörde die Anordnung der Abschiebung wie folgt: „Es steht zu befürchten, dass die Jugendlichen mit der Unterstützung Ihrer Kanzlei, der Medien und des Niedersächsischen Flüchtlingsrates mit aller Kraft versuchen werden, den illegalen Aufenthalt in Deutschland möglichst lange hinauszuzögern, um letztendlich vielleicht einen legalen Aufenthalt zu erzwingen.“ Er führte weiter aus, dass von diesem Verfahren eine „Präventivwirkung“ für andere Ausländer ausgehen müsse. Weder das Jugendhilferecht noch die UN-Kinderrechtskonvention oder die EU-Rückführungsrichtlinie spielte dabei für den Landkreis Wesermarsch irgendeine Rolle.<sup>59</sup>

Der Argumentation des LK Wesermarsch mochte das Verwaltungsgericht Münster denn auch nicht folgen. Es stellte in seinem Eilbeschluss fest, dass es nicht verantwortet werden könne, die beiden in Deutschland geborenen Minderjährigen in ein ihnen fremdes Land zu schicken, ohne zu wissen, wo sich deren Mutter aufhält oder ob es im Kosovo noch Verwandte gibt, die für sie sorgen könnten. In der Hauptsacheentscheidung vom 19.04.2011 begründet das VG Münster die Zuerkennung von Abschiebungshindernissen damit, dass die beiden Minderjährigen alleine auf sich gestellt ihr Existenzminimum im Kosovo nicht sichern könnten. Angesichts der wirtschaftlichen Situation und des sehr niedrigen Sozialhilfeniveaus im Kosovo sei nicht erkennbar, wie es den Jugendlichen gelingen könnte, ihre Existenz ohne Hilfe Dritter zu sichern. Dies gelte umso mehr, „als die Kläger in der Bundesrepublik Deutschland geboren sind und hier ihr ganzes Leben verbracht haben mit der Folge, dass ihnen auch die Verhältnisse im Kosovo vollkommen fremd sind.“

#### **2.2.4.2 Das Schicksal der Familie Salame/Siala:**

Das Schicksal der im Jahr 2005 durch Abschiebung auseinander gerissenen Familie Siala/Salame hat uns bereits in vergangenen Jahren beschäftigt<sup>60</sup>. Am 10. Februar 2005 wurde Gazale Salame nach 17-jährigem Aufenthalt in Deutschland zusammen mit der einjährigen Tochter Schams im dritten Monat schwanger in die Türkei abgeschoben, als der Familienvater Ahmed Siala gerade die älteren Töchter Amina und Nura zur Schule brachte. Gazale fand sich allein in einem Land wieder, das sie nicht kannte, und dessen Sprache sie nicht sprach. Insbesondere für die Kinder stellte das plötzliche Verschwinden der Mutter bzw. des Vaters ein schwerer Schock und ein Trauma dar, das bis heute nicht

---

<sup>59</sup> Zur detaillierten Kritik siehe <http://www.nds-fluerat.org/5865/aktuelles/fachliche-stellungnahme-zum-umgang-mit-minderjaehrigen-fluechtlingen-im-landkreis-wesermarsch/>

<sup>60</sup> Eine ausführliche Darstellung des Falls und seiner Entwicklung finden Sie hier: [http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2007/06/artikel\\_gazale\\_korr2.doc](http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2007/06/artikel_gazale_korr2.doc)

überwunden ist. Obwohl die Familie bereits 2008 die Abschiebungskosten bezahlte, wird Gazale Salame eine Rückkehr nach Deutschland bis heute verweigert. Im Ergebnis wachsen in Deutschland zwei Kinder ohne ihre Mutter auf, in der Türkei zwei Kinder ohne ihren Vater.

Familienvater Ahmed Siala lebt mittlerweile 27 Jahre in Deutschland. Er spricht kein türkisch und könnte in der Türkei den Lebensunterhalt nicht für seine Familie decken. Die bei ihm lebenden Töchter Amina (15) und Nura (13) gehen hier zur Schule und können sich ein Leben in der Türkei nicht vorstellen. Amina erhält in Kürze ein Aufenthaltsrecht nach § 25a AufenthG, insofern wäre eine Familienzusammenführung in der Türkei für sie auch verbunden mit dem Verlust des Aufenthaltsrechts. Für Gazale ist die Türkei ein Ort der Verbannung. Sie hat mittlerweile türkisch gelernt, allein die Sorge um ihre mit ihr lebenden Kinder Schams (8) und Gazi (7) hält sie am Leben. Die Perspektive, die Uwe Schünemann der Familie aufgezeigt hat - Besuche der älteren Töchter bei ihrer Mutter in den Sommerferien und - vielleicht - 2016 eine Familienzusammenführung - ist nichts als purer Zynismus.

Kinder- und Völkerrechtler wie z.B. Prof. Dr. Lothar Krappmann sehen in dem Umgang der Behörden mit der Familie eine Verletzung der Verfassung und der UN-Kinderrechtskonvention und fordern die Landesregierung auf, nach mehr als siebenjähriger erzwungener Trennung endlich eine Rückkehr von Gazale, Schams und Gazi zu ihrer Familie in den Landkreis Hildesheim zuzulassen und damit auch den hier lebenden Töchtern Amina und Nura ihre Mutter wieder zu geben. In zahllosen Eingaben haben sich international anerkannte humanitäre Organisationen zu Wort gemeldet wie Pro Asyl, terre des hommes, die Internationale Liga für Menschenrechte, die Deutsche Korczak-Gesellschaft, der Interkulturelle Rat, die Remarque-Gesellschaft, Aktion Courage, die AWO, das DRK, der Deutsche Kinderschutzbund u.a. Andere Eingaben tragen große Namen wie Rita Süßmuth, Herta Däubler-Gmelin, Bundesinnenminister a.D. Rudolf Seiters, der Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses des Dt. Bundestages Tom Koenigs, DGB-Bundesvorstand Annelie Buntenbach, der Migrationsexperte Prof. Dr. Klaus J. Bade und viele andere.

Jenseits aller juristischer Auseinandersetzungen über das Aufenthaltsrecht muss, wie Prof. Dr. Rita Süßmuth in ihrem Brief an den niedersächsischen Ministerpräsidenten schreibt, das Wohl der Kinder für den weiteren Umgang mit der Familie handlungsleitend sein. Diese Maxime ist nicht erfüllt, wenn die Landesregierung Amina und Nura lediglich die Möglichkeit eines Besuchs bei ihrer Mutter in den Sommerferien einräumen will und eine Familienzusammenführung frühestens im Jahr 2016 in Aussicht stellt. Rita Süßmuth ist zuzustimmen, wenn sie konstatiert:

*„Die Umstände dieser Abschiebung – die Trennung der Familie, die Abschiebung einer jungen schwangeren Mutter mit ihrer einjährigen Tochter, der „Entzug“ eines Elternteils für je zwei Geschwister über viele Jahre und auch die Trennung der Kinder unter- und voneinander – erscheinen mir, selbst für die als resolut und streng bekannte Flüchtlings-*

*politik des Landes Niedersachsen, nicht nachvollziehbar und nicht im Geist unserer Verfassung.*

*Das Kindeswohl ist der Kernbegriff der UN-Kinderrechtskonvention und nach geltendem Recht immer als „vorrangig“ gemäß Art. 3 UN-KRK unter allen anderen Rechtsgütern abzuwägen. Vor diesem Hintergrund halte ich es für unumgänglich, dass die Behörden von ihrer kompromisslosen Haltung abrücken und die Gedanken der Humanität und des Kindeswohls in den Vordergrund jeglicher Entscheidung stellen.“*

Konkret könnte die Landesregierung wie im Fall der vietnamesischen Familie Nguyen aus Hoya eine Aufnahmeerklärung aus humanitären Gründen nach § 22 AufenthG abgeben. Gazale könnte dann mit ihren Kindern Schams und Gazi ein Visum beantragen und in den nächsten Wochen rechtmäßig zu ihrer Familie nach Deutschland zurückkehren. Wenn das niedersächsische Innenministerium eine Aufnahmeerklärung nach § 22 AufenthG abgäbe, wäre die Erteilung eines Einreisevisums nur eine Formsache.

#### **2.2.4.3 Das Schicksal der Familie N.**

Auch der Fall dieser Familie hat uns schon in der Vergangenheit beschäftigt, er soll hier jedoch im Hinblick auf die weitere Entwicklung noch einmal kurz referiert werden: Die kurdisch-yezidische Familie N. floh im Jahr 2001 nach Deutschland und lebte über zehn Jahre gemeinsam im Landkreis Hildesheim, bis im Februar 2011 der Vater mit dem minderjährigen Sohn nach Syrien abgeschoben wurde.

Nach jahrelanger Duldung und zeitweiliger Aufenthaltsgenehmigung stellte die syrische Botschaft im Rahmen des deutsch-syrischen Rücknahmeabkommens im Dezember 2010 die für eine Abschiebung notwendigen Passersatzpapiere aus. Zwei Monate zuvor hatte die Botschaft dies noch abgelehnt. Diese von der Landesaufnahmebehörde beschafften Passersatzpapiere waren fehlerhaft bzw. wiesen eine Reihe von Fälschungsmerkmalen auf. Der Sohn, der im Familienregister als 16-Jähriger geführt wird, wurde auf dem ausgestellten Passersatzpapier der syrischen Behörden beispielsweise als 19-Jähriger ausgewiesen. Seit Februar 2012 liegen den deutschen Behörden nun auch syrische Originaldokumente vor, die als Geburtsdatum den 20.02.1996 ausweisen und die Minderjährigkeit eindeutig belegen.

Am Morgen des 01. Februar 2011 wurde das Haus der Familie von einer Polizeistaffel mit Hunden umstellt. Die Abschiebung erfolgte überfallartig und – auf ausdrückliche Anweisung des Ordnungsamtsleiters – ohne Mitteilung des Abschiebungstermins. Der damals 15-jährige Sohn und seine Eltern wurden festgenommen, und nur seine 18-jährige Schwester, die gemeinsam mit ihnen in dem Haus wohnte, blieb zurück. Im Gegensatz zu ihrem Bruder hatte die Ausländerbehörde ihr eine positive Integrationsprognose bescheinigt und ihr deshalb eine Aufenthaltserlaubnis in Aussicht gestellt. Weitere sieben erwachsene Geschwister leben mit ihren Familien ebenfalls in Deutschland.

Während der Abschiebung erlitt die Mutter, die den ganzen Tag über nichts zu essen und zu trinken bekommen hatte, aufgrund einer Diabetes einen Schwächeanfall und musste in ein Krankenhaus eingeliefert werden. Anstatt die Abschiebung daraufhin abubrechen, wurden ihr Sohn und ihr Mann ohne sie nach Syrien abgeschoben. Auch die – zunächst gescheiterte – Abschiebung der Mutter wurde nach ihrer Entlassung aus dem Krankenhaus weiterbetrieben. Ein Asylfolgeantrag des Rechtsanwalts Dündar Kelloglu brachte für sie einen zeitlichen Aufschub. Ende Dezember 2011 wurde ihr schließlich ein Aufenthaltsrecht in Deutschland wegen bestehender Gefahr der Folter und menschenrechtswidriger Behandlung in Syrien zugesprochen.

Die Abschiebung war nicht nur vor dem Hintergrund der allgemeinen Lage in Syrien fragwürdig, sondern auch wegen der Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche im Alter zwischen 15 und 20 Jahren nach § 25a AufenthG. Die Regelung trat zwar erst zum 1. Juli 2011 in Kraft, im Vorgriff hatte das niedersächsische Innenministerium jedoch bereits mit Erlass vom 21. Dezember 2010 die Abschiebung solcher Jugendlicher (und ihrer Familien) untersagt, die voraussichtlich von der neuen Gesetzeslage profitieren würden<sup>61</sup>. Die Verweigerung eines Aufenthaltsrechts nach dieser Norm für den damals 15-jährigen Sohn und seinen Eltern wurden seitens der Behörden mit einer mangelnden Integration begründet. Dies ergebe sich aus einer Beurteilung seiner Schule, die zwar bestätigt habe, dass der Sohn zwar den Hauptschulabschluss erreichen werde, aber sein Arbeitsverhalten kritisch betrachte: Er sei faul und an anderen Dingen interessiert (gutes Aussehen, Mädchen beeindrucken). Des Weiteren wurde ein noch laufendes Ermittlungsverfahren wegen eines angeblichen Diebstahls angeführt.

Diese Argumentation der Ausländerbehörde erscheint schon deshalb inakzeptabel und fragwürdig, weil hier eine weitreichende Entscheidung über das Aufenthaltsrecht eines Jugendlichen (und seiner Familie) getroffen wurde, ohne mit dem Jungen und seinen Eltern überhaupt gesprochen zu haben. Dies ist unseres Erachtens ein Verstoß gegen die Kinderrechtskonvention, die in Artikel 12 vorsieht, dass ein Kind "in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren" gehört werden soll. Nicht einmal die Verhandlung vor dem Jugendschöffengericht und dessen Urteil wurden abgewartet. Laut Staatsanwaltschaft wäre allenfalls eine Verurteilung zu gemeinnütziger Arbeit zu erwarten gewesen, theoretisch war jedoch auch ein Freispruch denkbar. Verhältnismäßig und sachgerecht wäre es gewesen, dass die Ausländerbehörde der Familie ihre Bedenken gegen ein Aufenthaltsrecht mitgeteilt und sie um Stellungnahme gebeten hätte. Zumindest das Schuljahr und der Ausgang des Strafverfahrens hätten abgewartet werden müssen.

Der minderjährige Sohn und sein Vater wurden nach ihrer Ankunft in Syrien unverzüglich in ein Gefängnis in Damaskus gesperrt und festgehalten. Das niedersächsische Innenministerium beeilte sich in Erklärungen zu betonen, dies diene „nur“ der Identitätsklärung. Hieran gibt es jedoch erhebliche Zweifel. Der damals 15-jährige saß insgesamt mehr als einen Monat, seit Vater 13 Tage in Haft. Mittlerweile wissen wir, dass beide in dieser Zeit nicht nur verhört, sondern auch misshandelt wurden.

---

<sup>61</sup> <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2007/02/20101221-Erlass-zu-%C2%A7-25a-.pdf>

Aus Angst vor weiterer Verfolgung haben Vater und Sohn nach ihrer Entlassung aus der syrischen Haft die erste Gelegenheit genutzt, um erneut aus Syrien zu fliehen. Nach einer Odyssee durch verschiedene Länder wurden sie schließlich in Bulgarien bei dem Versuch festgenommen, die Landesgrenze in Richtung Deutschland zu verlassen. Der Vater wurde im Spätsommer letzten Jahres zu einer zehnmonatigen Haftstrafe aufgrund versuchten illegalen Grenzübertritts verurteilt und ist seitdem im Zentralgefängnis in Sofia inhaftiert. Der Sohn, der als Minderjähriger nicht inhaftiert wurde, lebt seitdem allein in Sofia und hofft auf eine baldige Entlassung seines Vaters.

Der Aufforderung, den Sohn nunmehr zu seiner Mutter nach Deutschland einreisen zu lassen, entzogen sich der Landkreis Hildesheim sowie das niedersächsische Innenministerium mit Hinweis auf die formale Rechtsposition, für die Erteilung einer Wiedereinreiseerlaubnis sei die deutsche Botschaft zuständig. Nach der Stellung des Visumsantrags erfolgte dann die Aufforderung, zunächst die Abschiebungskosten zu bezahlen. Auch nachdem diese bezahlt wurden, bewegt sich in der Angelegenheit nichts. Weiterhin sitzt ein 16-jähriger ohne seine Eltern unbetreut in einem Flüchtlingslager für Erwachsene in Sofia.

Es ist verwerflich, dass das Innenministerium zwar für den Vollzug von Abschiebungen, nicht aber für die Heilung der damit verbundenen Folgen zuständig sein will. Zum Schutz des betroffenen Kindes muss durch die Abgabe von Aufnahmeerklärungen die Voraussetzung für eine schnelle Familienzusammenführung geschaffen werden.

#### **2.2.4.4 Familie C. aus Bad Bentheim**

Bei Familie C. aus Bad Bentheim handelt es sich um Mhallami – also Angehörige einer arabischen Volksgruppe, die wegen des Bürgerkriegs aus dem Libanon geflohen waren und hier ein Bleiberecht erhielten, später jedoch wegen einer Registrierung von Vorfahren in der Türkei der "Täuschung" bezichtigt und zur Ausreise aufgefordert wurden. Auch hier wurde eine Familie durch Abschiebung auseinander gerissen, auch hier verweigert die Landesregierung eine Familienzusammenführung in Deutschland – und trifft damit vor allem die Kinder.

Die Familie C. wurde am 4. April 2006 getrennt. Der Vater wurde zusammen mit seinen beiden volljährigen Kindern und dem behinderten Onkel abgeschoben, während die Mutter mit den übrigen sieben Kindern im Alter von drei bis fünfzehn Jahren in Bad Bentheim zurückblieb. Alle Versuche der Familienzusammenführung sind seither gescheitert. Als letzte Möglichkeit bleibt das Härtefallverfahren aus humanitären Gründen. Aus diesem Grund hatte sich der Rat der Stadt Bad Bentheim in einem parteiübergreifenden Beschluss einstimmig für das Härtefallverfahren ausgesprochen.

Die Eheleute C. flohen vor knapp 20 Jahren im Oktober 1990 unter ihrem im Libanon gebräuchlichen Namen „Murade“ mit zwei Kindern nach Deutschland und erhielten als kurdische Volkszugehörige aus dem Libanon ein Bleiberecht. In den folgenden Jahren be-

kam die Familie weitere sieben Kinder, die heute zwischen 8 und 20 Jahre alt sind. Der Vater arbeitete für mehrere Jahre als Gärtner beim Diakonischen Werk des evangelisch-lutherischen Kirchenkreises Grafschaft Bentheim.

Im Oktober 2005 wurde der Familie die Aufenthaltserlaubnis Auf die faktische Integration der Kinder gingen die Behörden nicht ein. Da für Frau C. und die in Deutschland geborenen Kinder noch keine türkischen Papiere vorlagen, trennte der Landkreis Grafschaft Bentheim die Familie, Zu diesem Zeitpunkt besuchte die älteste Tochter die Hauswirtschaftlichen Berufsbildenden Schulen in Nordhorn, um dort den Hauptschulabschluss zu erwerben. Der älteste Sohn besuchte das BVJ in Nordhorn. Er war wie seine Schwester gut in der Schule integriert. Im Anschluss sollte er eine Ausbildung zum Bäcker beginnen. Nach heutigem Recht hätten beide Kinder einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG.

Auf dem Gnadenweg erhielt 2008 die älteste noch in Deutschland lebende Tochter ein Aufenthaltsrecht, um in einer Bäckerei eine Ausbildung zu beginnen. Später erhielten auch die weiteren Kinder über 15 Jahren Aufenthaltserlaubnisse.

Frau C. kümmerte sich auf Anraten ihrer Unterstützer/innen um die Ausstellung von türkischen Papieren für sich und ihre Kinder und erhielt im Oktober 2009 eine Beschäftigungserlaubnis. Seither arbeitet sie als Reinigungskraft. In der Zulassungsverfügung zur Beschäftigung stellte der Landkreis Grafschaft Bentheim jedoch fest, dass die Aufnahme der Erwerbstätigkeit nicht als integrative Maßnahme zu verstehen sei.

Über Pastor Johann Weusmann, Vizepräsident der evangelisch-reformierten Kirche in Ostfriesland und Mitglied der Härtefallkommission, stellte die Familie schließlich einen Härtefallantrag bei der Geschäftsstelle der nds. Härtefallkommission. Zur Begründung verwiesen sie auf die fortgeschrittene Integration der Familie und fehlende Bindungen in die Türkei. Es bestehe kein Zweifel daran, dass die Kinder trotz schwieriger Ausgangsbedingungen ihren Weg in Deutschland eigenständig und unabhängig von öffentlichen Leistungen gehen werden. Sie müssten bei einer Abschiebung ihr Leben unter völlig ungeklärten Voraussetzungen neu anfangen. Das könne ihnen nicht zugemutet werden.

Seit Februar 2012 arbeitet die älteste Tochter nach erfolgreichem Abschluss ihrer Ausbildung als Bäckereifachverkäuferin in einer Bäckerei. Sie ist in der Lage, gemeinsam mit ihrer Mutter den Lebensunterhalt der Familie durch eigene Arbeit zu bestreiten. Deshalb wurden alle laufenden Sozialleistungen zum 01. Juni 2012 eingestellt.

Trotz dieser bemerkenswerten Leistungen und des langen Aufenthalts der Familie in Deutschland lehnte die Härtefallkommission im Mai 2012 die Erteilung eines Aufenthaltsrechts ab, was den Rücktritt von Pastor Weusmann aus der Härtefallkommission zur Folge hatte. Zwar wird die Familie aufgrund des bestehenden Bleiberechts für minderjährige Kinder vorerst nicht abgeschoben und weiterhin geduldet. Eine Legalisierung der Familie wäre jedoch die Voraussetzung dafür gewesen, dass der 2006 abgeschobene Vater einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen könnte. Auch in diesem Fall müssen

die Kinder aufgrund der gnadenlosen Politik der nds. Landesregierung ohne ein Elternteil aufwachsen.

#### **2.2.4.5 Das Schicksal der Familie A. aus Emden**

Am 12. Januar 2012 startete von Baden Airpark ein Sammelabschiebeflug in den Kosovo. Mit an Bord war Frau A. Nach annähernd 20 Jahren in Deutschland wurde sie abgeschoben. Die zuständige Ausländerbehörde Emden hatte Frau A. zuvor am 16.12.2011 in Abschiebungshaft nehmen lassen, als sie auf dem Standesamt in Freiburg i.Br. Dokumente zur Vorbereitung einer beabsichtigten Heirat mit ihrem deutschen Verlobten unterzeichnen wollte. Die Ausländerbehörde war über die geplante Eheschließung durch den Anwalt informiert worden. Die Ausländerbehörde nutze jedoch den Termin, um Frau A. festnehmen zu lassen, da sie sich einem Abschiebungstermin im Oktober 2011 entzogen hatte.

Die Ausländerbehörde Emden war nicht bereit, die Abschiebung auszusetzen, obwohl es über die Heirat realistische Aussichten auf eine Aufenthaltserlaubnis gab. Und auch das Niedersächsische Innenministerium stellt sich hinter die Ausländerbehörde.

Frau A. floh 1992 auf der Flucht vor dem Bürgerkrieg im damaligen Jugoslawien nach Deutschland. Sie hat hier vier Kinder großgezogen, von denen die älteste Tochter erfolgreich eine Ausbildung zur zahnmedizinischen Fachangestellten absolviert hat und in diesem Beruf auch arbeitet und die sich zweitälteste Tochter gegenwärtig in der Ausbildung befinden. Die zwei jüngeren noch minderjährigen Söhne haben Aussicht, mindestens den Hauptschulabschluss zu erreichen, wie die Schule bestätigt hat. Einer der beiden erfüllt mit seinen 15 Jahren die altersmäßige Voraussetzung, um unter die gesetzliche Bleiberechtsregelung für Jugendliche zu fallen. Innenministerium und Ausländerbehörde sahen jedoch anders als die Schule die Voraussetzungen nicht gegeben, dass er den Hauptschulabschluss erreichen könne. Wegen „mangelnder Integrationsprognosen“ wurde ein Aufenthaltsrecht verweigert.

Die beiden minderjährigen Kinder von Frau A. sollten Deutschland auch verlassen, obgleich sie hier geboren wurden und keinerlei Beziehung zum Kosovo haben. Da sie für die Ausländerbehörde nicht erreichbar waren, schob die Ausländerbehörde die Mutter allein ab. In einer Presseerklärung hat das Innenministerium ausführlich begründet, warum aus ihrer Sicht trotz des langjährigen Aufenthalts und der bevorstehenden Heirat eine Abschiebung gerechtfertigt gewesen sei<sup>62</sup>. Dem hat die Flüchtlingsinitiative Emden-Krummhörn eine ausführliche Antwort entgegengestellt. Wörtlich führt die Initiative aus:

---

<sup>62</sup> <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2012/01/PI-005-Abschiebung-Ademaj.pdf>

*„Die Ausländerbehörde Emden hat durch ihr Beharren auf Abschiebung der Mutter bei ungeklärtem Aufenthalt der minderjährigen zwei Söhne und der möglichen Eheschließung der Mutter eine haarsträubende Situation geschaffen.*

*Die Familie ist auseinander gerissen. Die Mutter im Kosovo. Die minderjährigen Söhne in Deutschland – in einer äußerst schwierigen Situation. Dieses Verfahren verstößt eindeutig gegen den Schutz von Ehe und Familie Art. 6 Grundgesetz und gegen die Wahrung des Jugendwohls, und ist nicht hinnehmbar. Die Ausländerbehörde Emden hat hier vollkommen versagt und großes Leid angerichtet. ... Dass gerade von der Ausländerbehörde Emden nun der Eindruck erweckt wird, sie sorge sich um die Kinder und möchte sie deshalb schnell der abgeschobenen Mutter im Kosovo zuführen, ist unfassbar zynisch“.<sup>63</sup>*

### **2.2.5 Die Arbeit der Härtefallkommission**

Die niedersächsische Härtefallkommission erhielt in 2011 116 Eingaben für insgesamt 240 Personen – ein deutlicher Rückgang gegenüber dem Jahr 2010 (264 Eingaben für 623 Personen).<sup>64</sup> 27 Eingaben bezogen sich auf Frauen, 49 Eingaben auf Männer und 40 Eingaben auf Familien. Die meisten Eingaben betrafen auch 2011 Staatsangehörige der Republik Kosovo (20), gefolgt von Eingaben für SerblInnen (17), TürklInnen (13) und SyreInnen (12).

Deutlich ist der Rückgang (-75%) bei Personen aus dem Kosovo und aus Syrien. Während für syrische Flüchtlinge aufgrund des seit April 2011 geltenden faktischen Abschiebungsstopps sowie der veränderten Entscheidungspraxis des BAMF eine andere Situation entstanden ist, lässt sich beim Rückgang der Eingaben für Roma und anderer Gruppen vermuten, dass viele, gerade langjährig geduldete Flüchtlinge nicht mehr mit einer kurzfristigen Abschiebung rechnen oder auf ein Härtefallbegehren verzichten, weil sie sich aufgrund bestehender Ausschlussgründe und restriktiver Entscheidungen ohnehin keine Hoffnung auf ein positives Votum machen.

Von den 116 Eingaben wurden nur 86 zur Beratung angenommen. 25 Fälle wurden schon im Vorfeld wegen des Vorliegens formaler Ausschlussgründe nicht zugelassen, bei drei Anträgen steht die Entscheidung noch aus, zwei Fälle hatten sich „aus sonstigen Gründen“ erledigt. Von diesen 86 wurden weitere 20 aus unterschiedlichsten Gründen aussortiert. Es ist also davon auszugehen, dass nur 66 Härtefallanträge aus dem Jahr 2011 überhaupt inhaltlich beraten wurden bzw. werden.

Natürlich entscheidet die Härtefallkommission nicht (nur) über Härtefallanträge, die 2011 gestellt wurden. Im Gesamtverlauf des Jahres 2011 hat die Kommission mit 103 Ent-

---

<sup>63</sup> <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2012/01/Stellungnahme-Ini-Emden-Krummh%C3%B6rn.pdf>

<sup>64</sup> Tätigkeitsbericht 2011 online verfügbar unter [http://www.mi.niedersachsen.de/download/66682/Bericht\\_ueber\\_die\\_Taetigkeit\\_der\\_Haertefallkommission\\_beim\\_Niedersaechsischen\\_Ministerium\\_fuer\\_Inneres\\_und\\_Sport\\_fuer\\_den\\_Zeitraum\\_01\\_01\\_-31\\_12\\_2011.pdf](http://www.mi.niedersachsen.de/download/66682/Bericht_ueber_die_Taetigkeit_der_Haertefallkommission_beim_Niedersaechsischen_Ministerium_fuer_Inneres_und_Sport_fuer_den_Zeitraum_01_01_-31_12_2011.pdf)

scheidungen mehr Fälle beraten als in den Vorjahren zuvor (2006 bis 2009: 63, 2010: 68). In 51 dieser Fälle (betreffend 103 Personen) wurde ein Ersuchen an das Innenministerium beschlossen. Damit ist die positive Entscheidungsquote auf unter 50% gesunken (2010: 59%, 2009: 84%). Das Innenministerium ist im vergangenen Jahr in insgesamt 49 Fällen (20 Familien, 29 Einzelpersonen) der Empfehlung der Kommission gefolgt und hat den betroffenen Einzelpersonen bzw. Familien eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, teilweise mit Auflagen (z.B. Passbeschaffung oder Sicherung des Lebensunterhalts über den Zeitraum eines Jahres). In 5 Fällen erfolgte die Anordnung ohne Auflagen, in 8 Fällen mit Auflagen ohne zeitliche Vorgabe (z.B. Passbeschaffung). In 36 Fällen gab es eine konkrete zeitliche Vorgabe für die Erfüllung der Auflagen (z.B. Nachweis der Lebensunterhaltssicherung bis zu einem bestimmten Termin). Es ist insofern damit zu rechnen, dass ein Teil der Menschen, die als Härtefall anerkannt wurden, diesen Status wegen Nichterfüllung der Auflagen wieder verliert.

Oft wird die Erteilung eines Aufenthaltsrechts nur befristet vorgenommen und an Bedingungen geknüpft, die oft nur schwer zu erfüllen sind<sup>65</sup>. Auf der Strecke bleiben weiterhin die großen Familien und alte oder kranke Menschen, denen in der Regel eine Anerkennung als Härtefall versagt bleibt.

Im Oktober 2010 trat der Vertreter des Städte- und Gemeindebundes in der Härtefallkommission, Konrad Deufel (CDU), von seinem Amt zurück. Auch im Jahr 2011 kam es wegen umstrittener Einzelfallentscheidungen in der Härtefallkommission mehrfach zum Eklat: Mitglieder der Kommission legten die inhaltliche Mitarbeit auf Eis und erklärten, zunächst über die Grundsätze und das Selbstverständnis der Arbeit der Kommission eine Debatte führen zu wollen. Der renommierte ehemalige Verfassungsrechtler Gottfried Mahrenholz richtete eine Petition mit Forderungen nach einer umfassenden Reform der Härtefallverordnung an die Landesregierung und forderte (erfolglos) einen „Runden Tisch zum Thema Abschiebungen“. Die Diskussion setzte sich auch 2012 fort: Pastor Weusmann trat aus der Härtefallkommission zurück, die Kirchen setzten ihre Mitarbeit zeitweise aus, im Juni kündigte die Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege schließlich unter Bezugnahme auf eine umstrittene Reform der Härtefallverordnung und die mangelnde Bereitschaft der Landesregierung, die Kriterien so zu ändern, dass Härtefälle auch als solche anerkannt werden können, ihre Mitarbeit auf<sup>66</sup>.

Niedersachsen hat – gemessen sowohl am Königssteiner Schlüssel als auch gemessen an der Einwohnerzahl – weiterhin die geringste Quote an Härtefallentscheidungen im Vergleich aller Bundesländer: Lediglich 160 von 5.695 Flüchtlinge mit einer Anerkennung als Härtefall leben in Niedersachsen.

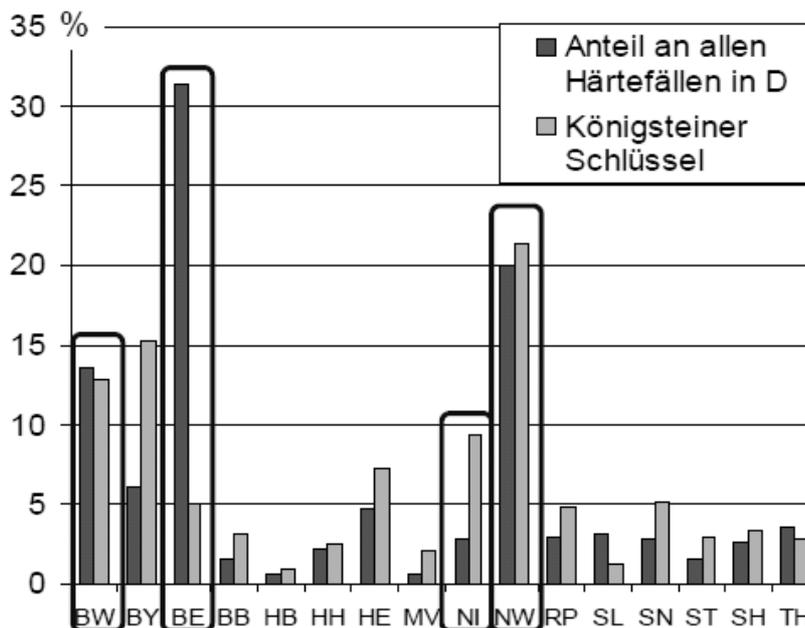
---

<sup>65</sup> siehe <http://www.nds-fluerat.org/8437/aktuelles/fluechtlingsrat-haertefallkommission-muss-umstrukturiert-werden/>

<sup>66</sup> <http://www.nds-fluerat.org/8593/aktuelles/landesarbeitsgemeinschaft-der-freien-wohlfahrtspflege-beendet-mitarbeit-in-der-niedersaechsischen-haertefallkommission/>

## Härtefälle in Deutschland | Personen mit AE nach § 23 a AufenthG (Stand 31.12.2011 – Drucksache 17/8547 <sup>2)</sup>)

Personen mit AE nach § 23a in Deutschland gesamt:  
**5 695**



### 2.2.6 Aufenthaltsverordnung (Residenzpflicht)

Die Aufenthaltsverordnung, im Alltagsgebrauch mit dem Wort "Residenzpflicht" missverständlich bezeichnet, ist für Asylsuchende in Niedersachsen – wie auch in vielen anderen Bundesländern – gelockert worden: Flüchtlinge im Asylverfahren, die nicht mehr in der Erstaufnahmeeinrichtung leben müssen, dürfen sich seit dem 1. März 2012 in Niedersachsen frei bewegen.

Weiterhin benötigen Asylsuchende allerdings wie geduldete Flüchtlinge eine behördliche Genehmigung, wenn sie Niedersachsen vorübergehend verlassen wollen. Mit dem Bundesland Bremen gibt es jedoch eine Vereinbarung, dass sich Flüchtlinge im Nachbar-Bundesland aufhalten dürfen. Ein Flüchtling, der im niedersächsischen Delmenhorst wohnt und zum Einkaufen ins benachbarte Bremen fährt, macht sich also nicht mehr strafbar.

Wer einen Besuch – zum Beispiel von Verwandten – in einem anderen Bundesland tätigen will, kann eine „Reisegenehmigung“ bei der Ausländerbehörde beantragen, muss aber damit rechnen, dass es lange dauern kann, bis über den Antrag entschieden wird. Eine Gebühr darf für die Ausstellung einer Genehmigung nicht erhoben werden. Allerdings wird längst nicht jeder Antrag bewilligt: Die Erlaubnis soll nur erteilt werden, wenn hieran ein „dringendes öffentliches Interesse“ besteht, „zwingende Gründe“ es erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine „unbillige Härte“ bedeuten würde. Was darunter zu verstehen ist, entscheidet die örtlich zuständige Ausländerbehörde. Flüchtlinge klagen

über teilweise inquisitorische Befragungen von Behördenangestellten zur Beurteilung der Frage, wie „dringend“ und „zwingend“ eine Reise sei.

Auch eine politische Betätigung von Flüchtlingen wird nicht gern gesehen. Die niedersächsische Landesregierung geht so weit, eine Teilnahme an Demonstrationen rundweg zu verbieten. In einem Runderlass der Landesregierung heißt es lapidar: „Für die Teilnahme an Demonstrationen soll grundsätzlich keine Verlassensenerlaubnis erteilt werden, um die Schaffung von Nachfluchtgründen zu verhindern. Die damit mittelbar verbundenen Einschränkungen ihrer Meinungsfreiheit sind hinzunehmen.“

Wer ohne Genehmigung den Bereich des zugewiesenen Aufenthalts verlässt, riskiert drastische Konsequenzen: Das Gesetz sieht eine Geldbuße bis zu 2.500 Euro vor, im Wiederholungsfall auch eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr. Solche Verurteilungen können später die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verhindern.

In der Regel werden Geldstrafen zwischen 100 und 500 Euro verhängt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Residenzpflicht und ihre Strafbewehrung für verfassungsgemäß erklärt, und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die deutschen Vorschriften als mit Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention („Recht auf Freizügigkeit“) vereinbar angesehen. Eine Reduzierung der Strafen auf rund ein Zehntel wäre bei Einlegung von Rechtsmitteln durchaus möglich. Da jedoch die Gebühren für eine anwaltliche Vertretung die damit erreichbare Reduzierung der Strafe in der Regel überschreiten, verzichten die Betroffenen oftmals auf ihr Recht.

Die Residenzpflicht ist Bundesrecht und kann von den Ländern nicht aufgehoben werden. Die Länder können jedoch durch Verordnung größere Gebiete festlegen, in denen sich die Asylsuchenden und Geduldeten bewegen können. Niedersachsen könnte die mit Bremen getroffene Regelung auch auf andere Bundesländer ausweiten, eine entsprechende Anfrage an Hamburg wurde jedoch abgelehnt.

Die Residenzpflicht gehört insgesamt auf den Prüfstand. Die jetzt vorliegende Praxis, wonach Asylsuchende und Geduldete sich nur in Niedersachsen frei bewegen können, stellt die Freizügigkeit für Flüchtlinge noch nicht her.

Die Aufenthaltsverordnung („Residenzpflicht“) darf nicht mit den sog. „Wohnsitzauflagen“ verwechselt werden: Asylsuchenden und Geduldeten wird von den Behörden eine Unterkunft zugewiesen, in der sie wohnen müssen. Die Betroffenen dürfen sich ggfs. nur vorübergehend – besuchsweise – anderswo aufhalten. Umzüge werden nur im Ausnahmefall bei schwerwiegenden Gründen erlaubt. Auch weiterhin können Flüchtlinge im Asylverfahren und Geduldete also nicht selbst entscheiden, wo sie wohnen und leben wollen.

### **2.3 Abschiebung/Rückkehr**

Abschiebungen und Abschiebungshaft sind der Endpunkt einer missglückten Flucht. Menschen, die aufgebrochen sind, einer von ihnen als unerträglich empfundenen Situation zu entfliehen, finden sich eingesperrt und vor die Aussicht gestellt, in genau die Situa-

tion zurückzukehren, der sie zu entkommen versuchten. Oftmals sind Jahre vergangen seit ihrer Flucht. Alle Zukunftsentwürfe von einem besseren, freieren Leben werden durch die Abschiebung zerstört.

In Kenntnis dieser Situation und in Anerkennung der Tatsache, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Grundgesetzes behördlichen Eingriffen in die Freiheit von Menschen gewisse Grenzen setzt, verpflichtete das niedersächsische Innenministerium die Ausländerbehörden im Jahr 1995, Abschiebungen grundsätzlich aus der Freiheit vorzunehmen und in der Regel vorher anzukündigen. Nur wenn konkrete Hinweise darauf vorlagen, dass ein Flüchtling sich der Abschiebung entziehen würde, sollten die Behörden einen Abschiebungstermin verheimlichen und eine Inhaftierung vornehmen dürfen.

Diesen Erlass ließ Innenminister Schünemann 2003 kurzerhand aufheben. Zur Begründung führte er an, zu viele Flüchtlinge würden sich der Abschiebung entziehen und es gelte, die Abschiebungszahlen zu vergrößern. Nicht alle Ausländerbehörden in Niedersachsen sind der Aufforderung des Innenministeriums kritiklos gefolgt, rücksichtsloser gegen Flüchtlinge vorzugehen und schneller abzuschicken. Festzustellen ist aber, dass die Praxis der Ausländerbehörden unberechenbarer geworden ist. Dass es gerade in Niedersachsen immer wieder zu skandalösen Abschiebungsfällen kommt, mag ebenfalls nicht zu verwundern.

Oft werden Abschiebungen überfallartig und im Morgengrauen durchgeführt. Den Menschen bleibt dann kaum die Zeit, das Nötigste zu packen und sich bei Freunden und Familienmitgliedern zu verabschieden. Darüber hinaus wird mit dieser Praxis faktisch eine juristische Anfechtung der Entscheidung eingeschränkt, da oftmals anwaltlicher Beistand nicht so schnell organisiert werden kann.

### **2.3.1 Abschiebungspraxis in Niedersachsen**

Am 11.02.2011 wandte sich der frühere Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz mit einem Appell an den Präsidenten des niedersächsischen Landtags, Hermann Dinkla (CDU Fraktion) „als herausragenden Vertreter des Volkes“ und kritisierte die rücksichtslose Abschiebungspraxis in Niedersachsen.<sup>67</sup> Sie verletze die Menschenwürde als oberstes Gebot staatlichen Handelns sowie den Schutz der Familie, obgleich häufig nicht einmal gesichert sei, dass die Person im Zielland nicht inhaftiert werde oder zu einem Leben in völliger Mittellosigkeit verurteilt sei. Mahrenholz äußerte sich besorgt um das Ansehen des Landes Niedersachsen. Er regte die Bildung eines runden Tisches an, dem u.a. Vertreter/innen der Fraktionen, des Innenministeriums, der Kirchen, des Flüchtlingsrates, der Härtefallkommission und eines Vertreters der Roma Gemeinde angehören sollten. Die parlamentarische Opposition begrüßte diesen Vorschlag. Landtagspräsident Dinkla lehnte jedoch ab: Es gehe um die „Überwachung und Steuerung der vollziehenden Gewalt“, und die stehe dem Landtagspräsidenten nicht zu,

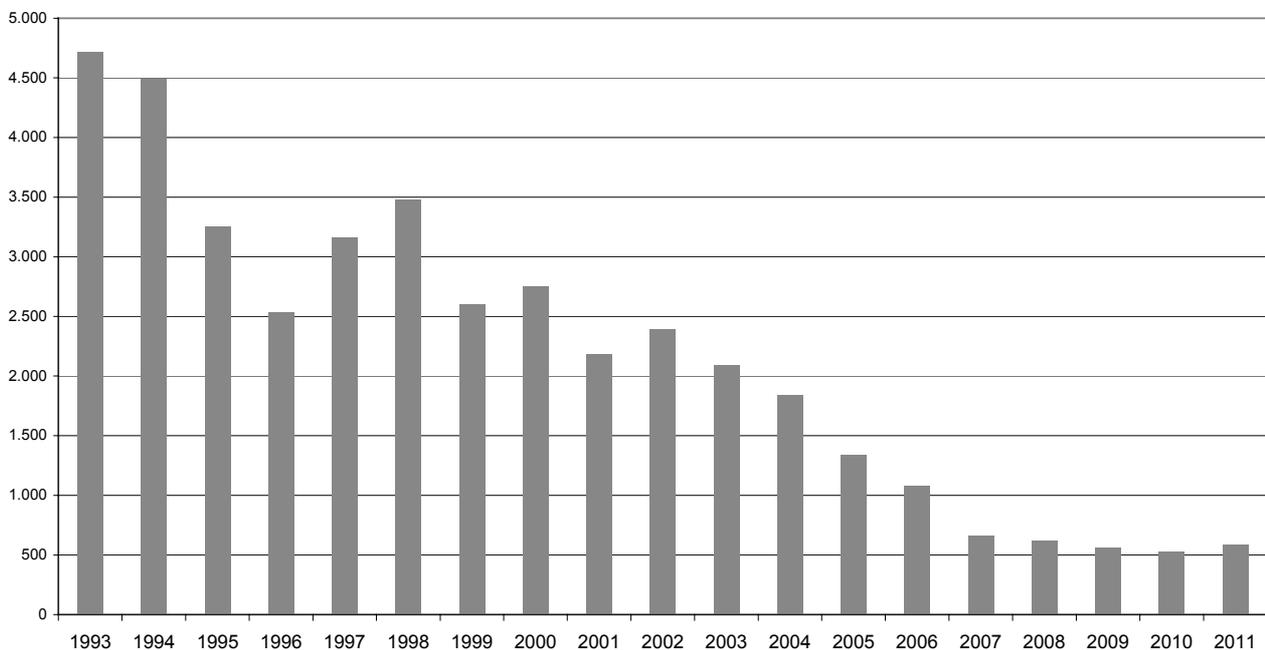
---

<sup>67</sup> Verfügbar unter <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2011/03/Mahrenholz-Brief.pdf>

schrrieb Dinkla an Mahrenholz. Außerdem fürchte er, sich "durch eine Positionierung in Ihrem Sinne zwangsläufig dem Verdacht der politischen Parteinahme auszusetzen". Dinklas Sprecher Kai Sommer ergänzte: "Mit dem Petitionsausschuss, der Integrationskommission und der Härtefallkommission gibt es bereits Gremien im Land, die mit solchen Fragen befasst sind."

Mahrenholz zeigte sich enttäuscht. Es wäre ihm nicht um Überwachung und Steuerung gegangen, sondern um Erörterung, schrieb er an Dinkla zurück. Eine solche unpolemische Erörterung hätte in der Öffentlichkeit und im Landtag entspannend gewirkt. An einer solchen Entspannung hat aber wohl auch der niedersächsische Innenminister kein Interesse.

### Abschiebungen aus Niedersachsen



© Flüchtlingsrat Niedersachsen

In 2011 wurden mit 589 Personen etwa 10% mehr Menschen abgeschoben als im Jahr zuvor (532). Dies ist insbesondere auf die Umsetzung der Rückführungsabkommen zurückzuführen, die vor allem Roma-Flüchtlinge nach Serbien betraf. Insgesamt wurden 102 serbische StaatsbürgerInnen abgeschoben, gefolgt von türkischen Staatsangehörigen (55), Kosovaren (54), Mazedoniern (27) und Georgiern (24).<sup>68</sup> Genau 100 Abschiebungen (immerhin 17%) erfolgten im Rahmen der Dublin II – Verordnung in Drittstaaten.

68

[http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=14797&article\\_id=102505&psmand=33](http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=102505&psmand=33)

Für Abschiebungen gab das Land insgesamt etwa 2 Millionen Euro aus. Rund zwei Drittel dieser Kosten entfielen auf Personal- und Sachkosten bei der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen, ein Drittel entfiel auf Flugbuchungen und medizinische Begleitung.

### **2.3.1.1 Umgang mit Roma-Flüchtlingen**

Über 40% aller Abschiebungen aus Niedersachsen betrafen Flüchtlinge aus Serbien, dem Kosovo und Mazedonien, vor allem Roma. In allen drei Ländern lebt die Mehrheit dieser Volksgruppe in äußerster Armut am Rande der Gesellschaft. Die Diskriminierung der Roma im Bildungs- und Gesundheitssystem, auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie ihre institutionelle Diskriminierung durch Polizei und Behörden wurden durch vielfache Berichte dokumentiert.

Die Mehrheit der Roma in Serbien lebt weiterhin in irregulären Wohnsiedlungen, in denen sie sich nicht registrieren und damit keine Papiere und keinen Zugang zu Sozialleistungen oder Bildung erhalten können. Ihre Lebenslage haben wir bereits 2010 im Rahmen einer Recherchereise dokumentiert<sup>69</sup> und im Jahr 2011 weiter verfolgt (siehe Kapitel 5 unter „Roma-Projekt“).

Politisch besonders umstritten sind Abschiebungen von Roma in das Kosovo. Etwa 20.000 der geflüchteten Roma leben heute in Deutschland, davon ca. 5000 in Niedersachsen – fast alle jedoch nur mit einer Duldung. Bis November 2008 hat die UN-Verwaltung in Kosovo (UNMIK) Abschiebungen von Roma und Serben ins Kosovo verhindert. Im Jahr 2009 hat sich die neue kosovarische Regierung unter politischem Druck aus Deutschland und anderen europäischen Staaten in einem „Rücknahme-Abkommen“ bereit erklärt, auch Roma-Flüchtlinge „zurückzunehmen“. Die kosovarische Regierung kümmert sich jedoch nicht um diese RückkehrInnen. Sie nimmt sie lediglich zurück, um im Rahmen von Schengen eine Visaliberalisierung zu ermöglichen.

Der Fortschrittsbericht der EU-Kommission von 2010 stellt fest, dass abgeschobene Roma, Ägypter und Ashkali im Kosovo unverändert diskriminiert werden. Abgeschobenen wird der Zugang zu zahlreichen Rechten verwehrt. Eine UNICEF-Studie erläutert, dass drei von vier schulpflichtigen Kindern nicht zur Schule gehen, weil sie faktisch nicht die Möglichkeit dazu haben. Sprachkurse für die deutschsprachigen Kinder gibt es nicht, obwohl die kosovarischen Behörden Gelder dafür bereitgestellt bekamen. Die Studie zeigt, dass die Reintegrationshilfen für Erwachsene kaum greifen. In 14 Fällen sei es nur einmal gelungen, einem Betroffenen einen Arbeitsplatz zu vermitteln. Die Hilfsprogramme für Abgeschobene existieren teils nur auf dem Papier, auch helfen sie, wie das deutsche URA 2 Projekt, auch nur in den ersten Monate. Den Abgeschobenen fehlt es oft am Aller-nötigsten, in vielen Fällen sind noch nicht mal zeitnahe Unterbringung und Ernährung gesichert. Nach einer Übergangszeit leben die Abgeschobenen zumeist in baufälligen

---

<sup>69</sup> siehe <http://www.nds-fluerat.org/projekte/roma-projekt/situation-der-roma-in-serbien/>

Wohnungen ohne Strom, Heizung und fließendes Wasser und sind von Obdachlosigkeit bedroht.

Die Programme, die den Abgeschobenen die Reintegration ermöglichen sollen, scheitern an bürokratischen Hürden. Im Antragsverfahren für die Reintegrationshilfen gehen regelmäßig Anträge verloren. Selbst bei Bewilligung von Anträgen kommt es noch zu oft monatelangen Verzögerungen, bis die Hilfe tatsächlich erfolgt. „Man muss wissen, dass es bei diesen Anträgen um Lebensmittel, Brennholz und Mietkosten geht“, so Dr. Stephan Dünnwald, der gemeinsam mit Kenan Emini (Roma-Center Göttingen) als Vertreter von Flüchtlingsinitiativen an einer Recherchereise des niedersächsischen Landtags in den Kosovo im Mai 2012 teilnahm. „Die strukturellen Defizite des Reintegrationsprogramms sind daher unmittelbar existenzgefährdend“.

Die Recherchen von Kenan Emini und Dr. Stephan Dünnwald zeigen, dass zahlreiche Abgeschobene Symptome posttraumatischer Belastungsstörungen aufweisen<sup>70</sup>. Von Programmen zur Verbesserung der psychischen Situation von Traumatisierten sind Rückkehrer aus Deutschland ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass eine erfolgreiche Traumabearbeitung einer gesicherten Existenz und der Abwesenheit angstverursachender Umstände bedarf – das ist nicht gegeben. Angehörige der sogenannten RAE-Minderheiten unterliegen weiterhin deutlicher Diskriminierung. Die Sicherheitswahrnehmung der Betroffenen ist geprägt von Berichten tätlicher Angriffe durch die albanische Bevölkerungsmehrheit und durch die Polizei. Ein großer Teil der Abgeschobenen flieht deshalb in Nachbarländer oder zurück in den Westen. Da für Roma (und andere Minderheiten) ein Leben in Sicherheit und Würde im Kosovo nicht möglich ist, muss ihnen ein sicherer Aufenthalt in Deutschland garantiert werden, so die Forderung des Flüchtlingsrates Niedersachsen.<sup>71</sup>

Innenminister Schünemann ist jedoch nicht zu einem Abschiebungsstopp bereit. Alle auch von SPD-, Grünen- und Linken-Abgeordneten mit Fakten und eigenem Bildmaterial unterstützten Forderungen nach einem Aufenthaltsrecht für Roma lehnt er ab. Auch der zeitweise sehr kalte Winter 2011/2012, in dem europaweit einige hundert Menschen starben, konnte den Minister nicht zu einem Winter-Abschiebestopp bewegen. Selbst vulnerable Personen (z.B. Kranke und Gebrechliche) werden in das Kosovo abgeschoben.

Ein Leben in Sicherheit und Würde ist im Kosovo für Roma faktisch unmöglich – daher muss Roma-Flüchtlingen auf der einen Seite eine Aufenthaltsperspektive in Deutschland geboten und auf der anderen die Diskriminierung der Roma in Europa bekämpft werden.

---

<sup>70</sup> <http://www.nds-fluerat.org/8610/aktuelles/delegationsreise-in-die-republik-kosovo-bericht-von-stephan-duennwald-und-kenan-emini/>

<sup>71</sup> <http://www.nds-fluerat.org/7657/aktuelles/proteste-im-landkreis-cuxhaven-forderungen-nach-rueckkehr-der-familie-meta/>

### **2.3.1.2 Beispiel: Familie M. aus Cuxhaven**

In der Nacht vom 6. auf den 7. Dezember 2012 wurde Familie M mit sechs Kindern im Morgengrauen aus dem Schlaf gerissen und in das Kosovo abgeschoben. Eine Familie mit 6 Kindern, das jüngste nur 8 Jahre alt, erlebte einen Albtraum, der sich nach der Abschiebung in einer fremden „neune“ Welt fortsetzte.

2001 blieben die Asylanträge der damals noch fünfköpfigen Familie erfolglos, weil die erlebte Diskriminierung nicht als ausreichender Asylgrund anerkannt worden ist. Aufgrund der erteilten Duldung hatten die Eltern keinen Anspruch auf einen Integrations- oder Sprachkurs, so dass ihnen die deutsche Sprache lange Zeit fremd blieb. Die wenigen Deutschkenntnisse und die dreimonatigen Duldungen erschwerten die Arbeitsaufnahme. Trotzdem gelang den Eltern die Integration in ihr soziales Umfeld, es bestanden gute nachbarschaftliche Kontakte. Die Kinder erbrachten gute Schulleistungen und waren bei den Schulkameraden beliebt.

Aus diesen vielfältigen, gewachsenen Strukturen wurde die Familie in äußerst unsensibler, die menschlichen Beziehungen völlig missachtender Weise, herausgerissen, ohne die über etliche Jahre entstandenen emotionalen Verbindungen zu respektieren.

Familie M. will nicht im Kosovo bleiben. Sie lebt in einer Mietwohnung, die noch zwei Monate vom deutschen Rückkehrprojekt URA 2 bezahlt wird: „Wir wollen weg von hier“, ist der verzweifelte Kommentar insbesondere auch der Kinder, die in Deutschland ausgewachsen und von der Realität im Kosovo schockiert sind.

Der Samtgemeinderat Land Hadeln im LK Cuxhaven, wo die Familie bis zur Abschiebung lebte, verabschiedete am 20. März eine Resolution für eine weitere Bleiberechtsregelung und ein sicheres Aufenthaltsrecht für langjährig in Deutschland lebende Roma und forderte die Landesregierung auf, einer Wiedereinreise der Familie zuzustimmen. Der Arbeitskreis Asyl Cuxhaven organisierte mehrere Infoveranstaltungen zum Schicksal der Familie und stellte eine CD mit einem Rap-Song her, mit dem der Sohn der Familie seine Erfahrungen und die Absurdität seines aus den vertrauten Bezügen herausgerissenen Lebens in einem ihm unbekanntem Land musikalisch verarbeitet. Die CD kann beim AK Asyl gegen einen kleinen Unkostenbeitrag bezogen werden.

### **2.3.1.3 Beispiel: Familie B. aus dem Landkreis Cloppenburg**

Am 7.2.2012 wurde das Ehepaar B. nach Serbien abgeschoben worden. Entgegen der Äußerungen des nds. Innenministeriums sind der Ehemann (58) und die Ehefrau (53) weder straffällig geworden noch erst seit kurzer Zeit in Deutschland. Tatsächlich lebten beide seit 1988 in Deutschland. Ihre acht Kinder durften weiterhin in Deutschland bleiben. Frau B. war wegen schwerer Erkrankungen in Deutschland in Behandlung. Es ist unklar, wie das ältere Ehepaar seinen Lebensunterhalt in Serbien sichern soll.

Die Abschiebung erfolgte unangekündigt. Sowohl die Familie als auch der Anwalt waren von der Abschiebung überrascht. „Eine halbe Armee“ stand dem Anwalt zufolge am

7.2.2012 um 4.30 in der Früh vor der Tür, um sie zum Flughafen zu deportieren. Erst einige Stunden später erhielt der Rechtsanwalt den Widerruf der Duldung. Die von Herrn McAllister beschworene „Sensibilität“ in Bezug auf Flüchtlinge ist offenbar nur eine Mär.<sup>72</sup>

#### **2.3.1.4 Beispiel: Familie K. aus Celle**

Es ging alles ganz schnell: Während Nehad K. in der Ausländerbehörde des Landkreises Celle um Verlängerung seines Ausweises bat, rief die Mitarbeiterin (Frau B.) die Polizei, die Nehad direkt in die (offensichtlich vorbereitete) Abschiebehafte nach Hannover-Langenhagen brachte. Das war am Donnerstag, 6.10.2011. Am 12.10.2011 saß Nehad bereits im Flugzeug nach Belgrad.

Seine Frau und Kinder sind ratlos, wie es weitergehen soll. Die vier schulpflichtigen Kinder tragen Nehads Familiennamen. Ihre Eltern konnten wegen fehlender Papiere – wie viele Flüchtlinge aus dem Kosovo – nicht standesamtlich in Deutschland heiraten. Sie übten gemeinsam das Sorgerecht aus.

Nehad lebte in den letzten Jahren mit seinen Kindern und deren Mutter in Celle zusammen und verdiente als Pizza-Kurier Geld, wovon er seine Frau und die vier Kinder unterstützte. Er hatte eine neue Arbeitsstelle gefunden (in dem neuen Wohnort seiner Frau und beider Kinder) und hatte am 6.10.2011 in der Celler Ausländerbehörde um die Erlaubnis gebeten, dorthin ziehen zu dürfen, wo diese Arbeitsstelle die Lebensgrundlage für die junge Familie sein sollte. Die Kinder und ihre Mutter haben eine Aufenthaltserlaubnis. Vor knapp 20 Jahren kam Nehad K. als 17-Jähriger Flüchtling aus dem Kosovo nach Deutschland gekommen. Abgeschoben wurde Nehad K. nach Serbien, da er einen serbischen Ausweis besaß.

Im Rahmen einer örtlichen Unterstützungsinitiative sammelt Helga Habekost Spenden unter dem Stichwort „Senaza“ (Name der ältesten Tochter) auf das Konto bei der Sparkasse Celle: 911 33 553 (BLZ 25 75 0001).

#### **2.3.1.5 Umgang mit Flüchtlingen aus Syrien**

Trotz der Bürgerkriegssituation in Syrien wurden sechs Flüchtlinge im ersten Quartal des Jahres 2011 nach Syrien abgeschoben. Nach einem Umlaufbeschluss der Innenminister der Länder hat das niedersächsische Innenministerium am 26.03.2012 einen förmlichen Abschiebungsstopp für syrische Staatsangehörige erlassen und damit vorerst die Kollaboration mit dem syrischen Terrorregime beendet, die Anfang 2009 mit dem Abschluss eines Rückübernahmeabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Syrien

---

<sup>72</sup> <http://www.nds-fluerat.org/7737/aktuelles/brutale-abschiebung-eines-roma-ehepaars-aus-dem-lk-cloppenburg/>

ihren Höhepunkt erreicht hatte. Die katastrophale Menschenrechtslage in Syrien hat es dem Innenminister nicht länger ermöglicht, die Lage in Syrien schön zu reden.

### **2.3.1.6 Beispiel: Familie N. aus Hoya**

Am 08. November 2011 wurde die vietnamesische Flüchtlingsfamilie N. aus Hoya mit ihren beiden in Deutschland geborenen Kindern um drei Uhr morgens von der Polizei aus dem Schlaf gerissen und zur Abschiebung nach Frankfurt am Main gebracht. Herr T. lebte seit 1992 in Deutschland. Die Kinder sind hier geboren. Seit 16 Jahren arbeitete der Familienvater in Hoyerhagen in einer Baumschule.

Herr T. verließ 1992 Vietnam und floh nach Deutschland. 1994 erhielt er eine Arbeitserlaubnis und war seitdem in einer Baumschule als Fachkraft für Gehölzvermehrung beschäftigt. Aufgrund von Nachforschungen der vietnamesischen Behörden floh Frau N. im Mai 1998 ebenfalls aus dem Land und gelangte mit Fluchthelfern zu ihrem Ehemann in die Bundesrepublik.

Nach Ablehnung der Asylanträge, einem gescheiterten Abschiebeversuch und der Schutzsuche in der Martin-Luther-Kirche verlief ein Härtefallersuchen negativ.

Im Juni 2010 wurde auch der Asylfolgeantrag abgelehnt. Daraufhin bereitete die Kirchengemeinde einen neuen Härtefallantrag vor. Sie machte geltend, dass die Tochter Ngoc das Gymnasium mit dem erweiterten Abschluss der Sekundarstufe verlassen und eine positive Integrationsprognose hat. Auch die 2002 bzw. 2005 geborenen Kinder waren gut integriert.

Herr N. arbeitete inzwischen seit 17 Jahren in Vollzeit, seine Frau in Teilzeit in der Baumschule. Die Kirchengemeinde und andere Organisationen und Einzelpersonen wie der Arbeitgeber, die Grundschule Hoya, der Ev.-luth. Kindergarten „Arche Noah“, der Bürgermeister der Samtgemeinde Grafschaft Hoya sowie zahlreiche Freunde und Nachbarn unterstützten die Familie.

Ein Antrag nach § 25 a Aufenthaltsgesetz wird für die volljährige Tochter schließlich bewilligt. Sie hat Fachabitur und entspricht dem Typus „nützlicher Mensch“. Für die übrigen Angehörigen gibt es jedoch kein Bleiberecht. Sie wurden schließlich abgeschoben.

Die Abschiebung wurde – auch überregional – heftig kritisiert. Die Empörung der Öffentlichkeit – darunter auch ParteikollegInnen des Innenministers – richtete sich vor allem gegen die Ignoranz der Landesregierung gegenüber der nahezu perfekten Integrationsleistung der Familie. Eine Weile versuchte sich der Innenminister mit Rechtfertigungen, machte sich aber vor allem mit dem Argument lächerlich, er habe aus rechtlichen Gründen die Abschiebung der Familie nicht mehr stoppen können. Ernst Gottfried Mahrenholz, ehem. Bundesverfassungsrichter, widersprach öffentlich: *„Er hat seine Verantwortung gegenüber dem Parlament und nicht gegenüber der Härtefallkommission, insofern ist klipp und klar die Rechtslage so, dass er das Recht hatte diese Familie dazulassen wo sie ist. Und ich würde sogar noch einen Schritt weitergehen: Er hatte gar kein Ermessen, auszuweisen oder da lassen, sondern er musste die Familie da lassen, denn sie war voll integriert, und das ist genau das, was das Gesetz verlangt.“*

Nach einer Woche gab der Minister dem Druck nach und leitete die Rückholung der inzwischen in Hanoi eingetroffenen Familie ein. Es heißt, Ministerpräsident David McAllister habe die Rückholung der Familie persönlich angeordnet, weil er das Thema nicht im demnächst herausziehenden Landtagswahlkampf haben wollte. Seit dem 31. Januar 2012 ist die Familie zurück in Hoya.

Solidarität und Zivilcourage haben über Kältherzigkeit und Ignoranz gesiegt. Insofern zeigt dieses Beispiel, dass es sich lohnt, für ein Bleiberecht von Menschen ohne rechtliche Aufenthaltsperspektive zu kämpfen.

## 2.4 Abschiebungshaft

In Deutschland verstoßen Ausländerbehörden und Richter oftmals gegen Verfassungsrecht, welches die Abschiebungshaftpraxis regeln soll, so auch in Niedersachsen. In den letzten fünf Jahren hat das Bundesverfassungsgericht 10 Verfassungsbeschwerden des Rechtsanwaltes Fahlbusch gegen das Land Niedersachsen zum Erfolg verholfen. Seine Verfahrensstatistik zeigt, dass bei 40% aller Abschiebungshaftgefangenen zu Unrecht Haft angeordnet und/oder vollstreckt worden ist. Insgesamt sind in den letzten Jahren tausende von rechtswidrigen Hafttagen angeordnet oder vollstreckt worden.<sup>73</sup> Peter Fahlbusch stellt fest:

*„Überraschenderweise werden auf behördlicher oder ministerieller Ebene keine Statistiken geführt, die sich mit dieser Frage befassen. Eine Auswertung meiner eigenen abschiebungshaftrechtlichen Verfahren seit (Stand: 18.10.2011) ergibt ein erschreckendes Bild: Seit 2002 habe ich bundesweit (die weitaus meisten Verfahren liefen in Niedersachsen..) 741 Mandanten in Abschiebungshaftverfahren vertreten. Nach den vorliegenden rechtskräftigen Entscheidungen befanden sich hiervon 288 Menschen (d.h. weit mehr als 1/3 aller Betroffenen) zu Unrecht in Haft. Insgesamt sind bislang 7.824 rechtswidrige Hafttage angefallen (d.h. gut 21 Jahre; pro Gefangenem durchschnittlich 27 Tage). Ein desaströser Befund für den Rechtsstaat!“*

Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass sich auch der Bundesgerichtshof (BGH) bereits mit Abschiebungshaftfällen aus Niedersachsen befasst hat: Es erklärte die Abschiebungshaft des Slawik C., der sich am 02.07.2010 in der Abschiebungshaft das Leben nahm, allein aus dem Grund für rechtswidrig, weil dafür gar kein zulässiger Haftantrag.

Trotzdem sieht das niedersächsische Innenministerium als Fachaufsicht keinen Handlungsbedarf die Ausländerbehörden zu mehr Sorgfalt und Zurückhaltung aufzufordern (s. auch 3.3).<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> <http://www.nds-fluerat.org/7944/aktuelles/verfassungsgericht-kritisiert-erneut-abschiebungshaft-in-niedersachsen/>

<sup>74</sup> <http://www.nds-fluerat.org/7405/aktuelles/slawik-c-stellungnahme-des-mi-verschleierte-den-alltaeglichen-skandal-der-abschiebungshaft/>

### 3 Vereinarbeit in 2011

#### 3.1 Vorstand und Mitglieder

**Mitgliedsversammlung:** Wir haben unsere Mitgliedsversammlung am 28.05.2011 durchgeführt. Die Versammlung fand in Hannover statt.

**Vorstand- und Vorstandssitzungen:** Satzungsgemäßer Vorstand: Norbert Grehl-Schmitt (Vorsitzender), Anke Egblomassé (Schriftführerin), Dr. Gisela Penteker (Kassenwartin), Dündar Kelloglu (Beisitzer) und Sigrid Ebritsch (Beisitzerin).

Vorstandssitzungen wurden in 2011 in Hannover und Hildesheim abgehalten. Insgesamt gab es sechs Sitzungen.

**Mitglieder- und Spendenentwicklung:** Die Zahl der Mitglieder des Flüchtlingsrats ist mit 259 leicht gesunken (2010: 265). Darunter befinden sich nach wie vor rund 30 Vereine, Initiativen, viele Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände, engagierte Kirchengemeinden sowie einige kommunale Beratungsstellen. Nach wie vor wird die Arbeit des Flüchtlingsrats durch viele Einzelpersonen, die sich vor Ort aktiv einsetzen für die Rechts von Flüchtlingen getragen. Dieses Netzwerk an Unterstützerinnen und Unterstützern ist das, was die Arbeit des Flüchtlingsrats stark und durchsetzungsfähig macht, - sei es die gemeinsame Kampagnenarbeit zwischen der Geschäftsstelle und den Initiativen vor Ort, bei gemeinsamen Aktivitäten im Rahmen von Einzelfallunterstützungen oder auch die vielen Ideen, die den Flüchtlingen eine Stimme verleihen.

Es gab 21 Austritte sowie 15 Eintritte. Das Spendenaufkommen ist mit 22.725 Euro ähnlich hoch wie im Vorjahr (2010: 23.973 Euro). Davon sind 7.072 Euro für konkrete Einzelfälle und 15.653 Euro als allgemeine Spenden eingegangen. Die Spenden zur unmittelbaren finanziellen Unterstützung von Flüchtlingen verdeutlicht die hohe Solidarität der UnterstützerInnen und FörderInnen in akuten Not-situationen.

#### 3.2 Personal

Im Jahr 2011 waren im Flüchtlingsrat folgende Personen beschäftigt:

- Kai Weber (0,9 Stelle): Projekte, Koordination, Geschäftsführung
- Karin Loos (0,25 Stelle): Referentin „besonders schutzbedürftige Flüchtlinge“
- Karim Alwasiti (1,0 Stelle): Arbeitsmarktberatung für Flüchtlinge
- Sigmar Walbrecht (0,75 Stelle): Öffentlichkeitsarbeit u. Projektkoordination
- Edda Rommel (0,6 Stelle): Kinder- und Jugendflüchtlingshilfe
- Hans-Georg Hofmeister (0,6 Stelle): Kinder- und Jugendflüchtlingshilfe
- Pramilla Nandakumar (1,0 Stelle): Verwaltung
- Martina Mertz (1,0 Stelle): Finanzen und Verwaltung
- Andrea Götte (0,75 Stelle): Arbeitsmarktberatung für Flüchtlinge
- Bastian und Jasmina Wrede (Honorare): Roma-Flüchtlinge
- Wolfgang Engmann (1,0 Stelle): Einzelfallarchiv

Ein herzlicher Dank gilt den engagierten Aktivisten/innen in- und außerhalb der Geschäftsstelle, die den Flüchtlingsrat unentgeltlich unterstützt haben. Hervorzuheben sind hier insbesondere Ingrid und Ronald Vogt (Hilfe für kranke und traumatisierte Flüchtlinge), Heiko Fiene (Technik), Martin Rehm, Imke Rueben und David Albrecht (Redaktion) sowie Virginia Stüben (Unterstützung der Vorstandsarbeit). Weiterhin gilt unser Dank Tim Portner und seiner Unterstützung bei unseren web-basierten Belangen.

### **3.3 Finanzielle Perspektiven der weiteren Vereinsarbeit**

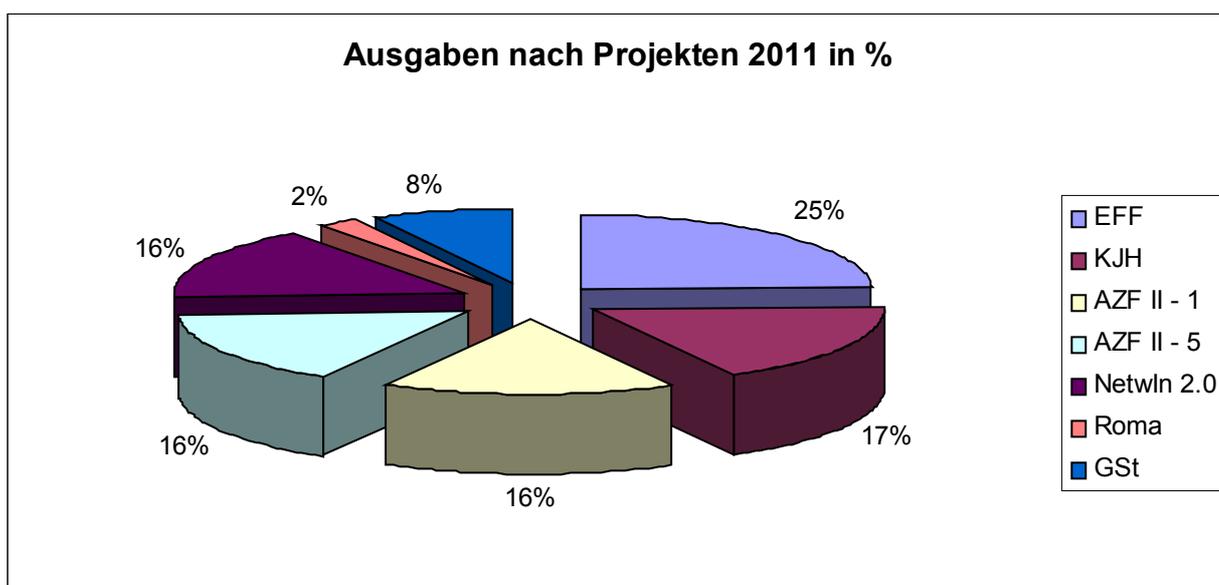
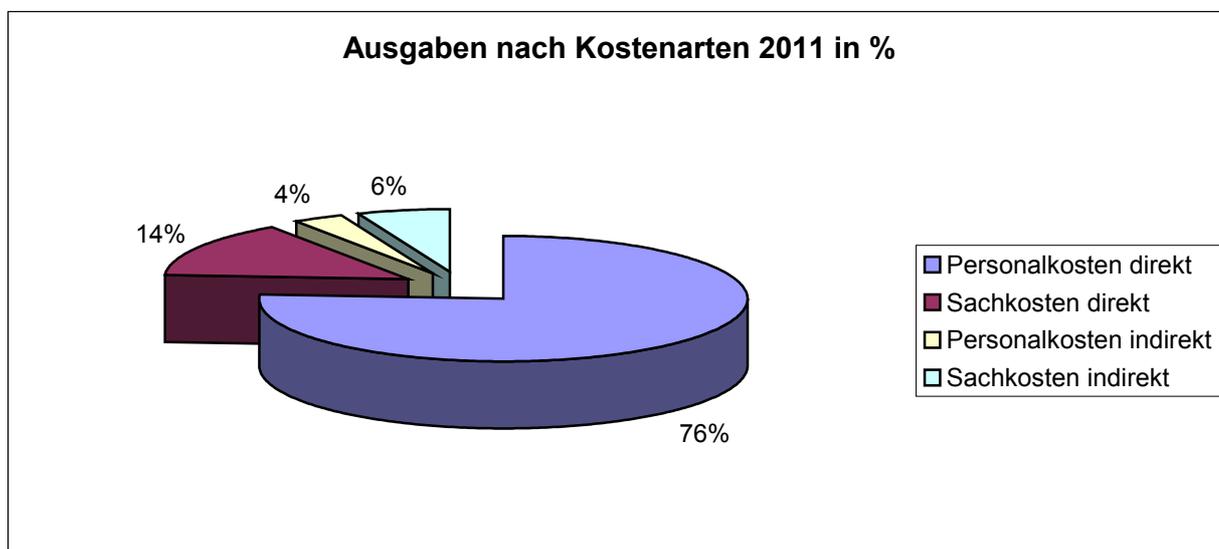
Auch 2011 ist es uns gelungen, die Geschäftsstelle des Flüchtlingsrats mit bezahltem Personal zu betreiben, - auch wenn die Mitarbeiter/innen weitgehend nur befristet angestellt sind. Der Vorstand möchte sich an dieser Stelle bei allen Mitarbeiter/innen ganz herzlich für die hervorragende Arbeit bedanken.

Die Projektarbeit gestaltete sich in 2011 wie folgt:

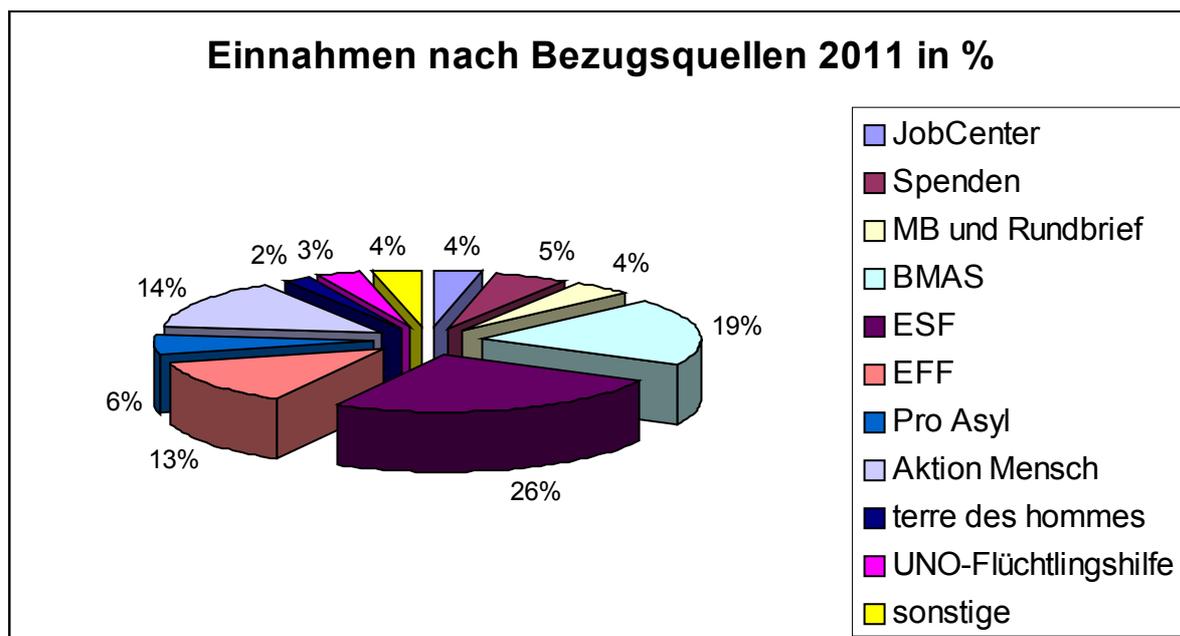
- Zur Arbeitsmarktintegration von aufenthaltsungesicherten Flüchtlingen haben wir die vom BMAS kofinanzierten ESF-Projektes AZFII und NetWIn 2.0 weitergeführt. Diese laufen noch bis Ende 2013.
- Zur Verbesserung der Aufnahmenbedingungen von Flüchtlingen konnten wir im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds und mit Unterstützung der UNO-Flüchtlingshilfe ein Projekt bis Ende 2011 weiterführen. Die Ausschreibung für die neue Förderrunde führte zu einer einjährigen Bewilligung, so dass wir die Arbeit in diesem Bereich noch bis Ende 2012 fortsetzen können. Die Ausschreibung für die nächste Förderung ist abgeschlossen, der Ausgang noch nicht abzuschätzen.
- Unsere Arbeit im Bereich unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge konnten wir durch die Förderungen von „Aktion Mensch“, „terre des hommes“ und „UNO-Flüchtlingshilfe“ weiter fortsetzen. Ein Antrag für ein neues Projekt in diesem Bereich wurde bei Aktion Mensch und terres des hommes eingereicht.

Aufgrund reduzierter Förderungen durch öffentliche und private Stellen mussten wir laufende Projekte stärker kofinanzieren als im Vorjahr. Dank gilt an dieser Stelle noch einmal allen, die uns hierbei unterstützt haben. Um die eigenständige und unabhängige Menschenrechtsarbeit weiterführen zu können, wird der Flüchtlingsrat mittelfristig in (noch) stärkerem Maße als bisher auf das Einwerben von Spenden und Beiträgen setzen müssen. Auch künftig wollen wir eine Grundstruktur für die Koordination und politische Öffentlichkeitsarbeit gewährleisten und durch Projekte Zeichen setzen. Wir lassen uns nicht „kaufen“ und stehen für eine fundierte und selbstbewusste Flüchtlings- und Menschenrechtsarbeit in Niedersachsen.

## Finanzielle Darstellung des Vereins



Bezugsgröße zur prozentualen Darstellung der Ausgaben sind die im Geschäftsjahr 2011 entstandenen Ausgaben in Höhe von 442.438,54 Euro.



Bezugsgröße zur prozentualen Darstellung der Einnahmen sind die im Geschäftsjahr 2011 erwirtschafteten Einnahmen in Höhe von 432.948,39 Euro.

### 3.4 Homepage und Mailing-Liste

In 2011 wurde die Website von über 132.000 BesucherInnen und gut 282.000 Seitenzugriffen genutzt. Der Bereich „Kommentare“ wurde neu konzipiert. Um die Möglichkeiten der digitalen Medien weiter zu nutzen, haben wir im vergangenen Jahr das erste Mal unsere homepage für eine online Petition zur „Familienzusammenführung und Rückkehr von Gazale Salame“ genutzt und erzielten damit gut 1.500 Unterschriften. Als weitere Neuerung hat der Flüchtlingsrat seit dem Sommer 2011 einen facebook-Auftritt, der inzwischen 130 „Fans“ verzeichnet. Mit diesen Neuerungen reagieren wir auf die stetig steigende Nutzung und Vielfalt der digitalen Medien.

Auch die Zahl der Teilnehmer/innen an der Flucht-Mailingliste steigt ständig: Inzwischen sind 743 Adressen eingetragen (Vorjahr: 711 Adressen). Hinzu kommen noch die täglichen Abonnenten des „Newsfeeds“, welche nicht von den Besucherstatistiken erfasst werden.

### 3.5 FLÜCHTLINGSRAT. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen

Der Rundbrief des Flüchtlingsrats hat gegenüber den digitalen Medien in den letzten Jahren seine frühere Funktion als Informationsquelle für aktuelle Nachrichten weitgehend verloren, er dient nunmehr vor allem als Themenheft zur vertiefenden Diskussion. Allerdings nutzen nicht alle Mitglieder die neuen Medien, manche sind unzufrieden, dass es in den Rundbriefen keinen Platz mehr gibt für Nachrichten von der Basis. Auf der letzten Mitgliederversammlung angestellte Überlegungen zur Gründung einer separaten Redaktion für einen gedruckten Infobrief des Flüchtlingsrats wurden jedoch nicht verwirklicht.

Eine Reihe von unbezahlten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützt die Themenhefte des Flüchtlingsrats durch eigene Beiträge.

Vorrangig wird der Rundbrief wie bisher an Mitglieder und Abonnenten/innen weitergegeben. Der Gesamtverteiler weist derzeit 600 Adressen aus. Teile der Gesamtauflage der Zeitschrift des Flüchtlingsrats werden regelmäßig auf Veranstaltungen zu Werbezwecken abgegeben. Darüber hinaus wird der Rundbrief in wenigen Buchläden an Interessierte verkauft. Die Schwerpunktthemen der Veröffentlichungen im Jahr 2011 waren:

- Rundbrief Ausgabe 133 „Ausgelagert – zur Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland (gemeinsames Heft der Landesflüchtlingsräte)“
- Rundbrief Ausgabe 134 „Roma – zwischen Flucht und Abschiebung“
- Rundbrief Ausgabe 135 „Sechs Jahre geschlechtsspezifische Verfolgung – Wo stehen wir heute?“

Darüber hinaus haben wir im Frühjahr 2011 einen Geschäftsbericht veröffentlicht, in dem die flüchtlingspolitischen Entwicklungen in Bund und Land ebenso ausführlich beschrieben werden wie die Praxis des Flüchtlingsrats im Jahr 2010. Des Weiteren wurde unser „Leitfaden Arbeitserlaubnisrecht für Flüchtlinge und MigrantInnen“ unter Berücksichtigung erfolgter Gesetzesänderungen aktualisiert.

### **3.6 Presseerklärungen im Jahr 2011:**

2011 hat der Flüchtlingsrat seine Pressearbeit gegenüber 2010 deutlich intensiviert. Insgesamt wurden 64 Presseerklärungen veröffentlicht (Vorjahr: 23).

- Wie auch im Jahr 2010 wurde der Umgang deutscher Behörden mit Zugehörigen der Roma und die Folgen kritisiert. Dabei ging es v.a. um Einzelfälle: Beispielsweise haben wir den Suizidversuch von Herrn R. thematisiert, dessen Vater sich am 15. November 2002 vor dem Syker Rathaus mit Benzin übergossen und angesteckt und war an den Folgen verstorben. Eine Initiative kämpft nun um ein Bleiberecht von R. Weiterhin begleiteten wir das Engagement für eine Rückkehr von Frau G., die mit Unterstützung des Landkreis Wolfenbüttel nach ihrer Abschiebung wieder zurückkehren konnte und schließlich ein Aufenthaltsrecht erhielt (siehe auch Geschäftsbericht 2010). Positiv war auch das erfolgreiche Kirchenasyl für den 22-jährigen G. den die Behörden abschieben wollten, obwohl er in Deutschland geboren ist.
- Zum Fall der seit über sieben Jahren durch Abschiebung getrennten Familie Siala/Salame wurden erneut Demonstrationen in Hildesheim durchgeführt, begleitet durch zahlreiche Presseerklärungen.
- Ein weiteres Thema waren Dublin II – Abschiebungen in Länder, in denen Flüchtlinge kein faires Verfahren zu erwarten haben oder keine menschenwürdigen Lebensum-

stände vorfinden. Der somalische Flüchtling A. sollte im Rahmen von Dublin II nach Malta abgeschoben werden. Durch Rechtsmittel und Kirchenasyl gelang es, die Überstellung nach Malta abzuwenden.

- Auch der fragwürdige Umgang des Landkreises Gifhorn mit Flüchtlingen wurde vom Flüchtlingsrat kritisiert. Der Selbstmord von Shambu L. warf die Frage auf, warum der Landkreis den Vater eines in Deutschland lebenden Kindes massiv unter Druck gesetzt und zur Ausreise genötigt hatte.
- Die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Abschiebungshaft von Slawik C. aus dem Landkreis Harburg, der sich in Haft das Leben genommen hatte, verdeutlichte, dass die niedersächsische Landesregierung weiterhin vorschnell Abschiebungshaft anordnet.
- Auch Anuar N. und seine Familie aus Syrien standen im Fokus der Öffentlichkeitsarbeit. Die leichtfertige Abschiebung von Anuar und seinem Vater nach Syrien, wo sie einige Wochen inhaftiert und misshandelt wurden, verdeutlichte das Desinteresse der Landesregierung an Menschenrechtsfragen.
- Bei der Residenzpflicht gab es 2011 erfreuliche Entwicklungen: Die Landesregierung entsprach den Forderungen des Flüchtlingsrats und lockerte die Residenzpflicht soweit auf landespolitischer Ebene möglich.
- Mehrere Presseklärungen thematisierten die Unterbringungssituation von Flüchtlingen in Kommunen, etwa im Landkreis Gifhorn und im Landkreis Oldenburg.
- In einer gemeinsamen Presseerklärung forderten die Flüchtlingsräte die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, welches die Unterbringungssituation unter dem Existenzminimum zementiert und diskriminierend wirkt.
- Mehrere Presseklärungen des Flüchtlingsrats beziehen sich auf Fragen der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Der Flüchtlingsrat begrüßte die Etablierung des Integrationsbeirates durch Integrationsministerin Özkan und die Gesprächsbereitschaft der Ministerin. Die neue Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende (§ 25 a AufenthG) kritisierte der Flüchtlingsrat als zu restriktiv. Die Einführung von einwöchigen Einstiegskursen für Zugewanderte, die auch für Asylsuchende geöffnet werden, wurde vom Flüchtlingsrat begrüßt.
- Zum Weltflüchtlingstag am 20.6.2011 wurde eine gemeinsame Petition beim Landtag mit dem Ziel einer Aufnahme von Flüchtlingen aus Choucha eingereicht und vom Flüchtlingsrat eine Aktion in der Hildesheimer Fußgängerzone hierzu durchgeführt.
- Kritisch kommentierte der Flüchtlingsrat den – offenbar auf niedersächsischen Schreibtischen verfassten – Bericht der „Bund – Länder - AG Rück“ in dem „Vollzugsdefizite“ bezüglich Abschiebungen behauptet werden.
- Ein weiteres Thema war die mangelnde Berücksichtigung des Kindeswohls von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Niedersachsen.

## **3.7 Projekte**

### **3.7.1 ESF-Projekte „AZF II“ und „NetwIn2.0“**

Seit dem 1. November 2010 ist der Flüchtlingsrat in zwei durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderten Projekten aktiv. Beide Projekte laufen im Rahmen des „ESF-Bundesprogramms Bleibeberechtigte und Flüchtlinge II“. Dieses ESF-Bundesprogramm knüpft an das vorherige, am 31.10.2010 ausgelaufene ESF-Bundesprogramm an, das mit derselben Zielrichtung antrat, nämlich Flüchtlinge mit grundsätzlichem Arbeitsmarktzugang und Bleibeberechtigte – worunter diejenigen verstanden wurden und werden, die nach der Altfallregelung eine Aufenthaltserlaubnis bekommen konnten – beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu unterstützen. Projekt-Netzwerke im „ESF-Bundesprogramm Bleibeberechtigte und Flüchtlinge II“ werden zu 50% aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF), zu 40% aus Mitteln des BMAS und zu 10% aus Eigenmitteln finanziert. Bundesweit sind 28 Projekte in dem ESF-Bundesprogramm aktiv, davon in Niedersachsen die drei Netzwerke „AZF II - Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge“, „NetwIn2.0 – Netzwerk Integration“ und „FairBleib Südniedersachsen“.

Am 12. Januar 2011 fand im Rathaus Hannover eine Veranstaltung der niedersächsischen Bleiberechtsprojekte sowie des Bremer Projektes „BIN“ (Bremer und Bremerhavener Integrationsnetzwerk) unter Beteiligung der Bremer Sozialsenatorin Rosenkötter und der niedersächsischen Sozialministerin Özkan statt. Dort wurde Ziele und Inhalte einer größeren Öffentlichkeit vorgestellt.

#### **Das Netzwerkprojekt AZF II – Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge**

Der Flüchtlingsrat koordiniert seit dem 1. November 2010 das Projekt/Netzwerk „AZF II - Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge“ und ist zudem mit einem weiteren operativen Teilprojekt daran beteiligt. Dabei können wir auf Erfahrungen aus dem Vorläuferprojekt „AZF Hannover – Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge“ zurückgreifen. Dieses Projekt lief vom 1. November 2008 bis 31.10.2010. In dieser Zeit wurden im Projekt AZF Hannover 263 Flüchtlinge als TeilnehmerInnen aufgenommen. Von ihnen konnten 76 in Arbeit oder Ausbildung vermittelt werden. Etliche weitere TeilnehmerInnen wurden beraten und z-T. in Qualifizierungsmaßnahmen vermittelt.

#### **Inhalt und Struktur des ESF-Projekts AZF II**

Das Projekt AZF II besteht aus sieben operativen Partnern, die eng zusammenarbeiten.

Die operativen Projektpartner sind neben dem Flüchtlingsrat:

- Handwerkskammer Hannover, Projekt- und Servicegesellschaft mbH
- Deutscher Gewerkschaftsbund Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt
- Bund Türkisch Europäischer Unternehmer e.V.
- Volkshochschule Celle

- kargah e.V., Verein für interkulturelle Kommunikation, Migrations- und Flüchtlingsarbeit
- Bildungsvereinigung ARBEIT UND LEBEN Niedersachsen Mitte gGmbH

Die Stadt Hannover ist leider im Laufe des Jahres 2011 als operative Partnerin aus dem Projekt ausgestiegen. Unsere Versuche, die Stadt doch noch zu einer Fortsetzung der Zusammenarbeit zu bewegen, scheiterten schließlich aus formalen Gründen, aber auch weil der Stadt Hannover der bürokratische Aufwand als zu groß erschien.. Seit Februar 2012 ist daher die Volkshochschule Celle, die in der vorherigen Projektrunde selbst ein ESF-Bleiberechtsprojekt koordinierte, als achte Projektpartnerin eingesprungen.

Neben der Koordination und der finanztechnischen Gesamtabwicklung hat der Flüchtlingsrat innerhalb des Netzwerkes die Beratung bezüglich Beschäftigungserlaubnis und Arbeitsgenehmigungsrecht sowie damit verbundene Aufenthaltsfragen übernommen. Darüber hinaus führt der Flüchtlingsrat Informationsveranstaltungen für Arbeitsmarktakteure (Arbeitsagentur, Jobcenter, Pro aktiv Center usw.), BeraterInnen, weitere MultiplikatorInnen und Flüchtlinge in verschiedenen Regionen des östlichen Niedersachsens durch, die über arbeitsgenehmigungsrechtliche Fragen und die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Förderinstrumenten durch Flüchtlinge, abhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und den persönlichen Voraussetzungen, aufklären sollen. Im Jahr 2011 sind 16 solcher Fachveranstaltungen im Projektgebiet durchgeführt worden.

Das Projekt richtet sich an Flüchtlinge im östlichen Niedersachsens, die eine befristete Aufenthaltserlaubnis, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung besitzen und arbeiten dürfen. Rund 500 Flüchtlinge sollen erreicht und dabei unterstützt werden, eine Integration in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Zum Stichtag 21.06.2012 wurden 355 Personen als TeilnehmerInnen im Projekt registriert.

Flüchtlinge, die an einer Unterstützung betreffend Qualifizierung, Arbeit oder Ausbildung interessiert sind, werden zunächst durch kargah e.V. (Flüchtlinge aus Stadt und Region Hannover) und den Flüchtlingsrat (Flüchtlinge aus dem weiteren Projektgebiet) sowie seit 2012 durch die VHS Celle (Flüchtlinge aus den LK Celle, LK Heidekreis und LK Gifhorn) in Fragen der Beschäftigungserlaubnis und des damit verbundenen Aufenthaltsstatus beraten und unterstützt, um sie dann je nach individueller Situation, Bedürfnissen und Wünschen an die anderen Projektpartner zu vermitteln, wo sie konkret in Bezug auf Berufswahl, Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche sowie Weiterbildung und Qualifizierung beraten und unterstützt werden. Die Angebote, die das Netzwerk den TeilnehmerInnen bieten kann, sind je nach Teilprojekträger unterschiedlich und umfassen v.a.:

- Beratung zu Beschäftigungserlaubnis/Arbeitserlaubnis und damit verbundene Fragen des Aufenthalts
- Hilfe bei der Suche nach einem Arbeits- und Ausbildungsplatz (Arbeitsplatzrecherche)
- Berufsberatung: Welche Ausbildung soll ich beginnen? Was für eine Arbeit kann ich machen?

- Kompetenzfeststellung im Handwerk: Kann ich im Handwerk arbeiten?
- Vermittlung in Weiterbildung
- Hilfe bei der Erstellung von Bewerbungen, offenes Bewerbungscafé für Flüchtlinge
- Hilfe bei der Anerkennung von Qualifikationen
- Berufsbezogene arbeits- und ausbildungsbegleitende Deutschförderung
- Computerkurse: Excel/ OpenCalc für den Beruf für Auszubildende
- für Frauen: Stärkung und Förderung von Alltagskompetenzen, z.B. kleine Reparaturarbeiten im Haushalt / Umgang mit Werkzeug
- interkulturelle Trainings insbesondere für BehördenmitarbeiterInnen

Zusätzlich wird das Projekt durch strategische PartnerInnen unterstützt, zu denen ein regelmäßiger Kontakt besteht und die auch mit VertreterInnen an größeren Projekttreffen teilnehmen, die im Abstand von vier Monaten stattfinden.

Die strategischen PartnerInnen, die auch in Veröffentlichungen von AZF II benannt werden, sind:

- Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit
- Arbeitsgemeinschaft Jobcenter der Region Hannover
- Agentur für Arbeit Hannover
- Jobcenter Hildesheim

Die Einbindung der strategischen PartnerInnen ist für das Projekt sehr wichtig, da es mittelfristige Ziel dieser Projektklinie die Einbindung Asylsuchender in die Regeldienste der Arbeitsagenturen und JobCenter ist, also um z.B. sicher zu stellen, dass sie sich arbeitslos melden können, ihr häufig vorhandener zusätzlicher Förderbedarf erkannt wird und entsprechende Förderinstrumente von ihnen regelmäßig genutzt werden können.

### **3.7.2 Das Netzwerkprojekt Netwin 2.0 – Netzwerk Integration**

Das Projekt „Netwin2.0“ läuft wie das Projekt AZF II im „ESF-Bundesprogramm Bleibeberechtigte und Flüchtlinge II“ und setzt die erfolgreiche Arbeit der ersten Projektrunde fort. Geändert hat sich die Zusammensetzung der Projektpartner und des räumlichen Betätigungsfeldes. Das Projekt wirkt vor allem im westlichen und nördlichen Niedersachsen. Zielgruppen und Zielsetzungen des Netzwerkes entsprechen – wie bei AZF II – den Vorgaben des ESF-Bundesprogramms<sup>75</sup>. Das Projekt hat eine Laufzeit vom 01.11.2010 bis zum 31.12.2013.

Die operativen Partner des Netzwerkes „Netwin2.0“ sind folgende:

- Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V.
- MaßArbeit kAöR Kommunale Arbeitsvermittlung im Landkreis Osnabrück
- Exil Osnabrücker Zentrum für Flüchtlinge
- Caritasverband für die Stadt und den Landkreis Osnabrück

<sup>75</sup> [http://www.esf.de/portal/generator/15172/bleiberecht\\_2\\_gesamt.html](http://www.esf.de/portal/generator/15172/bleiberecht_2_gesamt.html)

- Caritasverband für den Landkreis Emsland
- Ländliche Erwachsenenbildung LEB, Assessment-Center Nord-West
- Landkreis Emsland
- Ev.-ref. Diakonisches Werk Grafschaft Bentheim
- Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.

Auch NetwIn2.0 arbeitet mit strategischen Partnern zusammen zu denen u.a. Arbeitsagenturen, Jobcenter, Jugendberufshilfe, Migrantenselbstorganisationen, Fachstellen der Flüchtlingsberatung und Bildungsträger gehören.

Die Gesamt-Koordination von NetwIn2.0 obliegt dem Caritasverband Osnabrück.

Der Flüchtlingsrat hat in diesem Projekt die Aufgabe, Flüchtlinge, BeraterInnen und andere MultiplikatorInnen zu Fragen der Beschäftigungserlaubnis und damit verbundene aufenthaltsrechtliche Fragen zu beraten sowie Informationen zu erstellen und zu verbreiten. Die Beratung geschieht i.d.R. telefonisch. Für die Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeits- oder Ausbildungsplatz vermittelt der Flüchtlingsrat an die vor Ort tätigen Projektpartner.

Weiterhin organisiert der Flüchtlingsrat ähnlich wie im Projekt AZF II Informationsveranstaltungen in verschiedenen Regionen des westlichen und nördlichen Niedersachsens. Im Projektgebiet von NetwIn2.0 sind 2011 fünf Veranstaltungen durchgeführt worden, in denen über das Projekt und v.a. über Möglichkeiten des Arbeitsmarktzuganges und der Unterstützung durch Jobcenter und Arbeitsagenturen informiert wurde.

Auch im Rahmen von „NetwIn2.0“ sollen Arbeitsmarktakteure, MultiplikatorInnen und Flüchtlinge erreicht werden mit dem Ziel, langfristig sicher zu stellen, dass Asylsuchende die Regeldienste und die Leistungen der Arbeitsverwaltung regelmäßig wahrnehmen können.

### **3.7.3 Projekt “Jugendhilfe mit Perspektiven (JumP)”**

Im Rahmen des von Aktion Mensch und terre des hommes geförderten Projektes wurden junge Flüchtlinge – Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene – im gesamten Gebiet von Niedersachsen in den relevanten Bereichen (Aufenthalt, Integration, Jugendhilfe, Bildung und Ausbildung) beraten und unterstützt. Die einjährige Förderung der lokalen Beratungsstelle für Stadt und Landkreis Hildesheim sowie Stadt und Region durch die UNO - Flüchtlingshilfe lief am 31.05. aus. Danach gingen die lokalen Aktivitäten im Gesamtprojekt auf.

Im Zentrum des Projektes stand die direkte Hilfe und Beratung der jungen Flüchtlinge sowie der Unterstützer, Mitarbeiter von Beratungsstellen und dem gesamten Spektrum der Jugendhilfe (Jugendämter, Jugendhilfeeinrichtungen, Inobhutnahmestellen). Im

zweiten Projektjahr wurden mehr als 140 Flüchtlinge beraten und unterstützt. Wie auch im ersten Jahr stand die Beratungsarbeit in den Arbeitsschwerpunkten "Beratung und Unterstützung von jungen Flüchtlingen bei der Beantragung und Durchsetzung von Maßnahmen aller Art, die eine gesellschaftliche Integration befördern und ihrer besonderen Lebenslage gerecht werden" (Aufenthalts- und Asylproblematiken, Konflikte in Schule/Ausbildung und im persönlichen Umfeld) sowie "unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF)" im Vordergrund. Besonders bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (v.a. aus Afghanistan) gab es mit über 60 unterstützten Personen eine deutliche Zunahme des Beratungsbedarfs.

Es wurde dabei deutlich, dass die im Projekt angebotenen Aktivitäten nicht ausreichen, den Bedarf für diese Zielgruppe vollständig zu decken. Außerdem zeigte sich, dass die Strukturen im Bundesland Niedersachsen für UMF weiterhin unbefriedigend bleiben. Ausbau der Netzwerkarbeit und breitere Angebote, insbesondere in ländlichen Regionen, werden dringend benötigt, um die festgestellten Defizite (Unterbringung, Beratung, Vormundschaften, direkte Hilfen u.a.m.) zu beheben.

Eine zentrale Problematik im Umgang mit UMF bleibt die Altersfestsetzung, die in Niedersachsen regelhaft durch Handwurzelröntgen durchgeführt wird: Nach unserer Einschätzung wird die angegebene Minderjährigkeit bei mehr als 50% der Betroffenen revidiert. Damit wird eine jugendgerechte Behandlung dieser jungen Menschen umgangen. Einige Klageverfahren bezüglich der Altersfestsetzung und damit verbundener Vormundschaftsbestellung und Feststellung des Jugendhilfebedarfs wurden 2011 erfolgreich beschieden. Auch die Schutzquote für UMF, insbesondere aus Afghanistan, ist mit ca. 40% recht hoch.

Bezüglich des neuen Bleiberechtes für junge geduldete Flüchtlinge gemäß §25a haben wir gemeinsam mit dem Caritasverband f.d. Diözese Hildesheim und der LAG der freien Wohlfahrtsverbände einen Informationsflyer für potentiell Begünstigte veröffentlicht und verteilt. Daneben wurde ein Brief verfasst, in dem Schulen, und Lehrer über die Bleiberechtsregelung und vor allem über die schulspezifischen Aspekte der Regelung informiert wurden. In der Beratungspraxis gab es dem allgemeinen Trend in Bund und Ländern entsprechend nur wenig Nachfrage von potentiell begünstigten jungen Flüchtlingen. Die Bekanntmachung der Regelung bei potentiell Begünstigten bleibt vor diesem Hintergrund eine wichtige Aufgabe von Beratungsstellen und Initiativen.

*Der Arbeitsbereich „junge straffällige Flüchtlinge“ wurde unter anderem mit der Durchführung der Veranstaltung „Rückenwind – Wege aus der Jugendkriminalität bei Flüchtlingen und Migranten“ am 13.09.2011 in Hannover zur Diskussion gestellt, Alternativmodelle wurden vorgestellt. Neben den üblichen Interessierten aus der Flüchtlingssozialarbeit und Jugendhilfe wurde die Veranstaltung auch von MitarbeiterInnen der Bewährungshilfe besucht.*

Dieser, wie auch der Arbeitsbereich „junge Frauen/ Mädchen“ konnte in 2011 weniger stark bearbeitet werden als geplant. Es zeigte sich, dass in beiden Arbeitsschwerpunkten die Betroffenen vorzugsweise die traditionellen Beratungsstellen/ Fachorganisationen (ohne Flüchtlingsbezug) aufgesucht haben. Die Unterstützungsaktivitäten in einem Fall

von innerfamiliärer Gewalt waren besonders zeitintensiv. Es zeigte sich ähnlich wie in einem Fall des vorhergehenden Projektjahres, dass trotz der Gefahrenlage für Frau und Kinder die zuständigen Behörden nur zögernd tätig wurden und einem Umzug der Betroffenen in eine andere Kommune auf Grund aufenthaltsrechtlicher und finanzieller Überlegungen erheblichen Widerstand entgegensetzte.

Eine außergewöhnliche Aktivität war die Unterstützung von kranken bzw. verletzten afghanischen Kindern, die im Rahmen der Aktivitäten des Vereins "Kinder brauchen uns" zur Behandlung nach Deutschland gekommen sind, sowie deren Pflegeeltern. Der Verein ist mehr und mehr in die Kritik geraten, vor allem einige Gastfamilien erhoben schwere Vorwürfe (fehlende Unterstützung, ungeklärte Personensorge, mangelnde Kommunikation, undurchsichtige Partner, dubiose Auswahlverfahren und Adoptionen u.v.m.). Auch gab es staatsanwaltschaftliche Ermittlungen gegen den Verein. Die Situation um "Kinder brauchen uns" ist aber bis heute ungeklärt.

Im zweiten Projektjahr wurden die Kooperationsstrukturen im Rahmen z.B. des landesweiten Netzwerkes "Jugendhilfe für Flüchtlinge" weiter ausgebaut. Diesmal ging es um eine qualitative Verbesserung der Zusammenarbeit, die Anzahl der Kooperationspartner blieb dagegen konstant: Einzelfälle konnten verstärkt arbeitsteilig z.B. in Kooperation mit Jugendämtern bearbeitet werden. Gleichzeitig konnte mit der fortgeschrittenen Vernetzung die Vermittlungspraxis vorangetrieben und gestärkt werden. Die Kooperationsstrukturen können auch nach Ende des Projektes genutzt werden und so Nachhaltigkeit entfalten.

Die Arbeitsgruppe AG UMF Niedersachsen hat sich auch 2011 regelmäßig zu Arbeits-treffen getroffen. In der AG sind 11 Organisationen/ Institutionen (Jugendämter der Stadt Braunschweig und Grafschaft Bentheim, Clearingstelle Norden/Norddeich, Sozialdienst der LAB Braunschweig, Vormünder, Rechtsanwälte und Januszcz-Korczak-Verein) vertreten. Die Arbeiten zu einem Konzept für den Verfahrensablauf von Inobhutnahme und Clearing bei UMF, das sich an die niedersächsischen Jugendämter richtet, konnten abgeschlossen werden. Daneben wurden Grundfragen und exemplarische Einzelfragen diskutiert.

Am 27.09.2011 fand im Rahmen der "AG UMF Niedersachsen" in Kooperation mit dem "Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie" die Tagung „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Niedersachsen“ in Hannover statt. Mit 29 Personen aus verschiedenen Jugendämtern und Jugendhilfeeinrichtungen wurden Probleme des Inobhutnahme- und Clearingverfahren in Niedersachsen diskutiert. Erste Schritte in Richtung eines gemeinsamen Vorgehens der Jugendhilfe wurden dabei gemacht. Das Landesamt sorgte danach für die Verteilung der Veranstaltungsergebnisse (inkl. des von der AG erarbeiteten Leitfadens) an die übrigen niedersächsischen Jugendämter.

Die Kooperationen auf lokaler (AG Integration) und bundesweiter Ebene (Bundesfachverband-UMF und terre des hommes) wurden fortgesetzt und gefestigt.

Im Januar 2012 wurde die Zeitschrift „Junge Flüchtlinge auf der Suche nach LEBENSentwürfen“, die unter anderem das Inobhutnahme- und Clearingverfahren für UMF, die Bleiberechtsregelung gemäß §25a AufenthG sowie verschiedene Einzelschicksale thematisierte, mit einer Auflage von 1000 Exemplaren veröffentlicht.

JumP ist am 30.01. 2012 ausgelaufen. Am 01.05. begann die Arbeit eines neuen Projektes „Weitblick – Begleitung und Patenschaften für junge Flüchtlinge“, das wiederum durch die *Aktion Mensch* und *terre des hommes* gefördert wird. Dieses neue Projekt soll u.a. zur Behebung der bei den vorangegangenen Aktivitäten festgestellten Defizite beim Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen beitragen.

#### **3.7.4 EFF-Projekt „Netzwerk Flüchtlingshilfe in Niedersachsen“**

Im Rahmen des europäischen Flüchtlingsfonds führen wir seit dem Jahr 2000 Maßnahmen zur Verbesserung der Aufnahme von Flüchtlingen in Niedersachsen durch. Bis zum Ende des Jahres 2008 ist es uns gelungen, gemeinsam mit weiteren in der Flüchtlingsarbeit aktiven Organisationen (Diözesan-Caritasverbände Osnabrück und Hildesheim, kargah e.V. Hannover, IBIS e.V. Oldenburg, Verein Niedersächsischer Bildungsinitiativen e.V., Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen e.V., Arbeitsgemeinschaft MigrantInnen und Flüchtlinge e.V.) ein „Netzwerk für Flüchtlinge in Niedersachsen“ aus der Taufe zu heben und zu einem aktiven Handlungsinstrument und Diskussionsforum weiterzuentwickeln, das die niedersächsische Flüchtlingspolitik kritisch begleitet und im Sinne einer Verbesserung der Aufnahmebedingungen weiterzuentwickeln sucht. Im Rahmen des EFF III haben wir bis Ende 2011 weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge in Niedersachsen ergriffen: Im Rahmen von Gesprächsrunden, Veranstaltungen und Veröffentlichungen haben wir u.a. die Unterbringungskonzeption des Landes nach der Schließung des Lagers in Blankenburg und dem Ausbau des Grenzdurchgangslagers in Friedland zur Aufnahmestelle für Asylsuchende kritisch begleitet. Der Umgang mit Dublin II Verfahren, die Auseinandersetzung um Reisefreiheit für Asylsuchende sowie die Frage des Umganges mit besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen und Härtefällen standen auf unserer Agenda. Gemeinsam mit den anderen Netzwerkpartnern haben wir ein Falblatt für die Einreichung von Fällen bei der Härtefallkommission erstellt und vertrieben.

Aus Sicht der Einzelfallberatung im Rahmen des EFF Projektes war die schnellere Verteilung von Asylsuchenden in die niedersächsischen Kommunen erfreulich, da wir mehr Flüchtlinge schneller und besser unterstützen konnten. Erstmals seit längerer Zeit konnten wieder vermehrt Beratungsgespräche mit Menschen im Erstverfahren geführt werden. Dabei spielte die Frage der besonderen Schutzbedürftigkeit in mehrfacher Hinsicht eine Rolle – zum einen im Rahmen von drohenden Rückführungen in andere EU-Länder im Rahmen des Dublin II - Abkommens, zum anderen auch im Zusammenhang mit dem Zugang zu psychotherapeutischer Behandlung.

Im Jahr 2011 lag ein besonderer Schwerpunkt unserer Arbeit auf der Unterstützung von Flüchtlingsfrauen: Gemeinsam mit Frauenhäusern und Frauenprojekten haben wir eine Tagung zum Thema „Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung“ organisiert, Einzelfälle dokumentiert, betroffene Flüchtlingsfrauen gezielt beraten und eine Broschüre zum Thema erstellt, die bundesweit auf Interesse stieß. Darüber hinaus gab es einen intensiven Austausch mit dem BAMF und der ZAB bezüglich Aufnahme- und Unterbringungskonzepten den Landes sowie im Hinblick auf Dublin II – Verfahren. Im Rahmen einer Anhörung des Innenausschuss erarbeiteten wir Stellungnahmen zu den Themen Aufnahmegesetz, Bleiberecht und Syrien-Flüchtlinge. Weitere Themen von Veranstaltungen waren u.a.: Ansätze europäischer Aufnahmepolitiken., Bleiberecht nach §25a, Situation in Choucha.

Für die neue Förderperiode erhielt der Flüchtlingsrat – anders als in den Vorjahren – keine Bewilligung des beantragten Dreijahresprojekts, sondern nur eine Förderung für zunächst ein Jahr. Anders als in den vergangenen Jahren werden Strukturmaßnahmen des Flüchtlingsrats nicht mehr gefördert, sondern lediglich einzelfallbezogene Unterstützungsleistungen. Das Bundesinnenministerium sieht kaum bis keine Handlungsbedarfe für strukturelle Verbesserungen im deutschen Asylsystem; einmal davon abgesehen, dass es sich mit diesen Mitteln gerne eigene Pflichtaufgaben finanzieren lässt.

### **3.7.5 Roma-Projekt**

Von Dezember 2009 bis März 2011 führte der Flüchtlingsrat mit Unterstützung von PRO ASYL und der „Aktion Mensch“ mehrere Projekte zur Unterstützung von Roma- Flüchtlingen sowie zur Recherche der Lebenssituation von in den Kosovo und nach Serbien abgeschobenen Roma durch. Im Rahmen der Projektarbeit erstellten wir mehrere Informationsflyer und führten – in Zusammenarbeit mit anderen NGOs – Veranstaltungen zum Thema durch. Kritisch zu beurteilen und bei allen politischen Entscheidungen bezüglich der Abschiebung von Roma-Flüchtlingen aus Deutschland zu berücksichtigen ist unseres Erachtens nicht nur der ursächliche Zusammenhang von Antiziganismus und gesellschaftlicher Ausgrenzung in den Herkunftsstaaten, sondern auch die historische Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für die Verbrechen an den Sinti und Roma im Nationalsozialismus. Die Verfolgung und Ermordung von über einer halben Million Sinti und Roma, der auch tausende Roma im besetzten Jugoslawien zum Opfer gefallen sind, wurde mit eben jenen antiziganistischen Vorurteilen gerechtfertigt, die auch heute noch zur Diskriminierung und Ausgrenzung der Roma überall in Europa führen.

Für die in den Kosovo abgeschobenen Roma-Flüchtlinge bedeutet die Rückkehr mehrheitlich nicht Reintegration, sondern Desintegration, Verelendung und oft Weiterflucht nach Serbien oder zurück nach Deutschland. Probleme mit der Registrierung, fehlende Sprachkenntnisse bei Kindern und Jugendlichen, gesellschaftliche Ausgrenzung sowie die schlechte wirtschaftliche Lage im Kosovo machen es zurückkehrenden Roma-Flüchtlingen so gut wie unmöglich, sich ein Leben in Sicherheit und Würde aufzubauen.

Vor dem Hintergrund der vergleichsweise hohen Zahlen von serbischen Roma, die 2010 und 2011 in die EU geflüchtet sind, haben wir zwischen April und September 2011 antiziganistische Diskriminierung und Ausgrenzung in Serbien stärker in den Blick genommen. Auch wenn in der Mehrheit der Fälle die allgemeine gesellschaftliche Diskriminierung der Roma in Serbien und die in Folge dessen überproportionale Betroffenheit von extremer Armut die Hauptursache für die Flucht war, darf dies erstens nicht zu einer Verallgemeinerung führen und darf zweitens die Armut nicht nur oberflächlich als wirtschaftliches Phänomen betrachtet werden.

Das BAMF lehnt die überwiegende Zahl der Asylanträge als „offensichtlich unbegründet“ ab und bewertet auch vorgebrachte Bedrohungen und Angriffe mit rassistischem oder nationalistischem Hintergrund als nicht glaubhaft oder lebensfremd. Dabei wird die Tatsache verkannt, dass alltäglicher Antiziganismus immer die potentielle Gefahr pogromartiger Übergriffe bedeutet. Die weit verbreiteten Vorurteile führen zu einem Klima der Diskriminierung, dass sich neben direkten Angriffen und Bedrohungen auch in einer mangelnden Verfolgung von Straftaten gegenüber Roma manifestieren kann. Je nach Konstellation und lokalen Gegebenheiten kann dies durchaus zu Einzelfällen führen, in denen schwerwiegende Verfolgungshandlungen nicht von der Polizei verfolgt werden.

Aufschlussreich für die Bewertung der Entscheidungspraxis des Bundesamtes ist ein Textbaustein, der sich so in allen ablehnenden Bescheiden bzgl. Roma aus Serbien findet:

*„Roma leben in Serbien seit jeher am Rande der Gesellschaft zum Teil unter elenden Verhältnissen. Sie werden im Allgemeinen von der übrigen Zivilbevölkerung zwar abgelehnt, aber geduldet. Roma gehören meist den untersten sozialen Schichten der Bevölkerung an; dabei kommt es zu Benachteiligungen durch die Behörden, parallel zu den in der Gesellschaft bestehenden Vorurteilen.“*

Diese Einschätzung ist bezeichnend nicht nur für die Praxis des Bundesamtes, sondern für die Haltung der deutschen und europäischen Politik im Allgemeinen. Die Armut der Roma wird als unveränderbare historische Konstante hingenommen. Ihre jahrhundertelange Diskriminierung wird als Beweis herangezogen, um ihre heutige Situation als Normalität zu rechtfertigen und die vorgebrachten Erlebnisse von Bedrohung und Verfolgung zu relativieren.

Nach einer Studie von 2006 lebten fast 60 % der Roma in Serbien von weniger als 55,- € im Monat, 25 % hatten sogar weniger als 30,- € monatlich zur Verfügung. Eine zusammenfassende Untersuchung aus dem Jahr 2008 stellte umfassende Diskriminierung der Roma im Bildungs- und Gesundheitssystem, auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie institutionelle Diskriminierung durch Polizei und Behörden fest. Obwohl diese Situation seit Jahren bekannt ist, lebt die Mehrheit der Roma in Serbien weiterhin in irregulären Wohnsiedlungen, in denen sie sich nicht registrieren und damit keine Papiere und keinen Zugang zu Sozialleistungen oder Bildung erhalten können.

Es muss endlich anerkannt werden, dass die Situation der Roma in Serbien die Folge tiefsitzender antiziganistischer Ressentiments ist. Die sichtbare Armut und die räumliche Ausgrenzung verstärken dabei die Vorurteile gegenüber den Roma in einem verhängnisvollen Kreislauf. Wenn Roma in Barackensiedlungen unter menschenunwürdigen Bedin-

gungen leben, wird dies in der Mehrheitsgesellschaft als Lebensweise der „Zigeuner“ wahrgenommen, die gesellschaftliche Ausgrenzung in selbstgewählte Abgrenzung umgedeutet. So zieht sich die Mehrheit aus der Verantwortung und verfestigt stillschweigend das generationsübergreifende Elend der Roma.

Wenn in den letzten Jahren tausende Roma die Flucht aus diesen Verhältnissen geschafft haben und nach Deutschland gekommen sind, sollte die strukturelle, antiziganistische Gewalt, die ihre Flucht verursacht hat, als legitimer Fluchtgrund anerkannt werden. Den Roma-Flüchtlingen darf es nicht zugemutet werden, in ihr Heimatland zurückzukehren und dort einen gesellschaftlichen Wandel abzuwarten, der noch Jahrzehnte auf sich warten lassen könnte. Besonders mit Rücksicht auf die Kinder dieser Flüchtlinge, deren Kinderrechte in Serbien in keinsten Weise geschützt werden, ist für Roma aus Serbien eine Perspektive in Deutschland zu schaffen.

Die Verantwortung der deutschen Gesellschaft für den Völkermord an den Roma im Nationalsozialismus darf sich nicht nur in Reden erschöpfen, sondern muss sich endlich auch im Handeln von Politik und Verwaltung niederschlagen, wenn Roma in Deutschland heute Schutz vor antiziganistischer Verfolgung suchen.

### **3.8 Arbeitsgruppen auf Landesebene:**

Auf Landesebene nahmen wir teil an den Sitzungen:

- der niedersächsischen Fachkonferenz für Flüchtlingsfragen,
- der Landesarmutskonferenz,
- der Integrationskommission,
- den Treffen des „Netzwerks Flüchtlingshilfe in Niedersachsen“
- dem Integrationsbeirat der niedersächsischen Landesregierung

#### **3.8.1 Niedersächsische Fachkonferenz für Flüchtlingsfragen**

Im Jahr 2011 lag die Federführung der niedersächsischen Fachkonferenz für Flüchtlingsfragen beim Diakonischen Werk der Landeskirche Hannover. Die Konferenz ist ein Zusammenschluss von Vertreter/innen der vier Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt AWO, Caritasverband CV, Paritätischer und dem Diakonischen Werk DW), von Rechtsanwälten des UNHCR Rechtsberaternetzes, Vertreter/innen von Flüchtlingsorganisationen wie Amnesty International, Gesellschaft für bedrohte Völker, Flüchtlingsrat Niedersachsen und von Sozialarbeiter/innen aus der praktischen Flüchtlings – und Migrationarbeit, z.B. ZAB – Sozialdienst, Raphaelswerk.

Sie besteht seit über 20 Jahren und die Mitglieder treffen sich viermal im Jahr zum Informations – und Gedankenaustausch.

Wie auch in den vergangenen Jahren wurde das Thema Bleiberecht. v.a. für gut integrierte Flüchtlingskinder und Jugendliche in allen Sitzungen diskutiert. Weitere Schwerpunktthemen waren die Dublin II Verfahren mit den Rückschiebungen nach Griechenland und Italien, die Entwicklungen im Flüchtlings – und Europarecht und die niedersächsische Härtefallkommission.

Darüber hinaus wurden Themen behandelt wie z.B. Konversion zum Christentum, Bericht aus den Sitzungen der Rechtsberaterkonferenz, die Entwicklung in Syrien und die Arbeit und Organisation der neuen niedersächsischen Aufnahmebehörde in Friedland.

Der Flüchtlingsrat Niedersachsen wird in der Fachkonferenz von Sigrid Ebritsch vertreten.

### **3.8.2 Landesarmutskonferenz und Soziales Bündnis:**

Der Flüchtlingsrat ist Mitglied der Landesarmutskonferenz Niedersachsen. Er wird dort vertreten durch Horst-Peter Ludwigs, der seit Juni 2005 auch die Funktion des Sprechers der Landesarmutskonferenz übernommen hat, seit 2006 mit Martin Fischer vom Diakonischen Werk, Landesgeschäftsstelle Hannover.

Die Landesarmutskonferenz Niedersachsen hat sich 2011 mit Aktionen und Informationen dafür eingesetzt, dass der Skandal Massenarmut in einem der reichsten Länder der Erde den angemessenen Platz auf der politischen Agenda bekommt. Wenn die Armut, wie z. B. zum „Europäischen Jahr gegen Armut 2010“ gefordert, halbiert werden soll, sind u. a. Armutsfeste, Hartz IV-Regelsätze und Mindestlöhne notwendig. Weiterhin müssen die Betroffenen und ihre Organisationen am Prozess der Armutsbekämpfung in Niedersachsen stärker beteiligt werden. Gemeinsame Strategien aller staatlichen und nichtstaatlichen Akteure sind zur Armutsbekämpfung erforderlich, um das öffentliche Bewusstsein für eine nachhaltige Armutsbekämpfung zu schärfen.

So hat die Landesarmutskonferenz u. a. den vierten Armuts- und Reichtumsbericht eingefordert. Unter anderem hat sich die Landesarmutskonferenz zu der der Art und Weise geäußert, wie zwischen Regierung und Opposition die Einigung im Hartz IV-Gesetzgebungsverfahren erzielt wurde, da die Neugestaltung von Hartz IV am nachhaltigen Willen der politischen Akteure zur Armutsbekämpfung zweifeln lässt.

Mit der Aktion „Probewohnen 2030“ wurden negative Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt thematisiert. Bei dieser Aktion konnten Passanten und Interessierte in einem zu diesem Zweck errichteten Papp-Häuschen „probewohnen“ und erhielten bei erfolgreicher Teilnahme ein „Probewohnzertifikat“. Der beengte Wohnraum des Papp-Häuschens symbolisierte eine mögliche negative Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt im Jahre 2030. Es zeigt sich, dass die Versorgung von Menschen mit bezahlbarem Wohnraum oft nicht mehr gesichert ist. Es fehlt guter und bezahlbarer Wohnraum in lebenswerten Stadtquartieren.

Die Aktion „Probewohnen 2030“ war ein voller Erfolg. Das Votum in der Bevölkerung war eindeutig. Niemand wollte so im Jahr 2030 wohnen. Die Aktion war ein Appell an alle Akteure, diese negative Utopie nicht eintreten zu lassen.

Ein Beitrag zur Sensibilisierung auf eine ganz andere Art zum Thema Armut leistete die Kunstausstellung „Meet!2011“ in der Kulturetage im Sofaloft in Hannover. Die Ausstellung

wurde von der Landesarmutskonferenz Niedersachsen mit gefördert und unterstützt. Das Thema konnte so in die Mitte der Gesellschaft transponiert werden abseits von klassischen Flugblättern und Fachtagen. Über 40 Künstler/innen aus verschiedenen Kulturen haben sich daran beteiligt.

Wir werden das Thema Armut weiterhin nachhaltig ansprechen und mit kreativen Aktionen auf Missstände aufmerksam machen, und wir werden weiter den konstruktiven Dialog mit allen Verantwortlichen in Politik und Gesellschaft suchen.

Eine auf den Armutsaspekt fokussierte Ausstellung ist 2012 in der Marktkirche geplant unter dem Titel „Armut? - Das ist doch keine Kunst!“. Des Weiteren wird die Landesarmutskonferenz die Wahlkampfphase zur Landtagswahl im Herbst 2012 mit „Wahlbeobachtern“ begleiten und armutsrelevante Themen zur Diskussion stellen.

### **3.8.3 Integrationskommission**

In dieser Wahlperiode ist die Integrationskommission leider mehr und mehr zu einer Unterrichtungskommission verkommen. Initiativen bzw. Beschlussempfehlungen, die der Linie der Landesregierung widersprechen, werden durch das Vetorecht einzelner Mitglieder verhindert. Die Mitglieder der Kommission werden zwar von aktuellen Maßnahmen der Landesregierung unterrichtet, aber eine Beratungsfunktion der Integrationskommission kann in der Regel nicht vorgenommen werden.

In der 29. Sitzung der Kommission hat der Innenminister von seiner Bundesratsinitiative bzgl. der Reform des Aufenthaltsgesetzes "Bleiberecht bei nachhaltiger Integration" vorgestellt: Danach bleibt es bei dem einjährigen Arbeitsverbot für Flüchtlinge. In den folgenden drei Jahren wird von den Flüchtlingen verlangt, dass sie sich um Arbeit bemühen (Vorrangprüfung), Deutschkenntnisse erwerben (A 2) und bürgerschaftlich engagieren.

Wenn die Flüchtlinge es nach vier Jahren geschafft haben, in Deutschland zu bleiben, also drei Jahren geduldet waren, dann wird bei Offenlegung der Identität und nach Abschluss ein Integrationsvereinbarung die Abschiebung für weitere zwei Jahre geduldet. In diesen zwei Jahren wird die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs, die Vertiefung der Deutschkenntnisse (B 1) und die Sicherung des Lebensunterhaltes verlangt.

Nach diesen zwei Jahren würde dann bei Sicherung des Lebensunterhaltes eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe erteilt. Nach einem weiteren Jahr könnte bei weiterer Sicherung des Lebensunterhaltes eine Daueraufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Die Bundesratsinitiative des Innenministers wurde grundsätzlich gelobt. Aber die weitere Absicht des Arbeitsverbotes für Flüchtlinge und die Vorrangprüfung bei dem Zugang zum Arbeitsmarkt wurde kritisiert.

In der 31. Sitzung der Integrationskommission wurde durch das Ministerium für Inneres und Sport über die im Rahmen der Verbandsanhörung gemachten Änderungsvorschläge und deren Berücksichtigung in der neuen Härtefallkommission unterrichtet. In diesem

Rahmen wurde erneut kritisiert, dass der Integrationskommission keine Möglichkeit gegeben worden ist, bei der Meinungsbildung zur Änderungen der Härtefallkommissionsverordnung (NHärteKVO) mitzuwirken. Als Vertreter des Flüchtlingsrates kritisierte Dündar Kelloglu die Regelung des § 5 (Nichtannahme einer Eingabe) und § 6 (Ausschlussgründe). Insbesondere die Tatsache, dass eine Abschiebungshaftandrohung ein Nichtannahmegrund sein soll, hält der Flüchtlingsrat für falsch. Die Abschiebungshaft dient lediglich der Sicherung der Durchsetzung der Abschiebung. Aus der Tatsache, dass die Abschiebung nicht durchgesetzt worden ist, ist regelmäßig die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Abschiebung rechtswidrig gewesen ist. Eine rechtswidrige behördliche Maßnahme dürfte wiederum nicht ein Nichtannahmegrund darstellen.

Auch die regelmäßige Ablehnung eines Härtefallantrags mit der Begründung, der Ausländer habe an der Aufenthaltsbeendigung nicht mitgewirkt, ist inakzeptabel. Viele Ausländerbehörden behaupten bei geduldeten Flüchtlingen, dass sie an der freiwilligen Ausreise nicht mitwirken. Es erscheint im Übrigen widersprüchlich, dass der Innenminister bei seiner Bundesratsinitiative "Bleiberecht bei nachhaltiger Integration" die sogenannten Identitätsverschleier amnestieren, jedoch bei der Verordnung der Härtefallkommission diesen Personenkreis regelmäßig ablehnen will.

### **3.8.4 Netzwerk Flüchtlingshilfe in Niedersachsen**

Das Netzwerk Flüchtlingshilfe in Niedersachsen ist ein Zusammenschluss von Vereinen und Wohlfahrtsverbänden, die auf der Basis einer Ausschreibung des Europäischen Flüchtlingsfonds bis Ende 2011 nach Wegen zur Verbesserung der Aufnahme von Flüchtlingen in Niedersachsen suchten und auch im Jahr 2012 inhaltlich zusammenarbeiten. Dem Netzwerk gehörten folgende Organisationen an:

kargah e.V. Hannover, IBIS e.V. Oldenburg, Flüchtlingsrat Niedersachsen, Arbeitsgemeinschaft MigrantInnen und Flüchtlinge in Niedersachsen, Verein Niedersächsischer Bildungsinitiativen, Refugium Braunschweig, Diözesan-Caritasverbände Hildesheim und Osnabrück, Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen. Im Jahr 2011 hat das Netzwerk unter anderem

- mehrere Seminare und Fortbildungen durchgeführt (Themen: EU-Verordnung Dublin II, Resettlement/Choucha, geschlechtsspezifische Verfolgung, europäische Flüchtlingsaufnahmepolitik, Bleiberecht nach § 25a für Jugendliche, Unterbringung),
- in zwei Sitzungen mit der Leitung der niedersächsischen Aufnahmeeinrichtungen und Vertretern/innen des BAMF aktuelle Fragen der Aufnahme von Flüchtlingen in Niedersachsen besprochen,
- in mehreren Arbeitssitzungen weitere Projektvorhaben und gemeinsame Aktivitäten geplant.

### **3.8.5 Integrationsbeirat der Nds. Landesregierung**

Am 22. November 2011 konstituierte sich in Hannover der Integrationsbeirat der nds. Landesregierung. Zur Aufgabe des Beirats erklärte Ministerin Özkan: „Integration bedeutet gleichberechtigte Teilhabe aller. In der niedersächsischen Integrationspolitik soll durch die Einrichtung eines Integrationsbeirates ein neuer Weg eingeschlagen und die Integrationspolitik damit auf ein breites gesellschaftliches Fundament gestellt werden. Aufgabe des Beirats wird es sein, zu beraten, Impulse zu geben und die Integrationspolitik in Niedersachsen mit zu gestalten. Ziel ist es, gemeinsam neue Perspektiven zu entwickeln.“

Vertreten sind AkteurInnen der Integrationsarbeit, der Migrantenselbstorganisationen, der Kirchen, Religionsgemeinschaften und VertreterInnen aus den Bereichen Bildung, Forschung, Ausbildung und Arbeitsmarkt, sowie kommunale Spitzenverbände. Auch der Flüchtlingsrat Niedersachsen ist in das Gremium eingebunden. Seinen Schwerpunkt setzt er auf sozialpolitische Aspekte der Flüchtlingspolitik (Unterbringung, AsylbLG, Arbeitsmarkt, usw.). Gleichzeitig soll erreicht werden, dass Asylsuchende und Flüchtlinge in allen Themenfeldern angemessen berücksichtigt werden, also dort, wo angezeigt, auch in die Empfehlungen des Beirats einbezogen werden. Der Flüchtlingsrat wirkt dazu mit in der Arbeitsgruppe „Ausbildung, Arbeit und Wirtschaft“. Auf dessen letzter Sitzung wurde die Erarbeitung von Empfehlungen beschlossen, die sich u.a. mit Maßnahmen befassen werden, die eine bessere Einbindung inländischer Arbeitskräfte zur Behebung des Arbeitskräftemangels ermöglichen. Hier wird auch der Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden eine Rolle spielen. Erste Ergebnisse des Dialogs und der Diskussion werden im November 2012 erwartet.

Auf der Konferenz der Nds. Landesregierung „Integration 2020 – die Zukunft Niedersachsens heute gestalten“, die am 07.06.2012 stattgefunden hat, wurde erfreulicherweise im Hauptvortrag von Prof. Dr. Bade in deutlicher Form die Politik des Nds. Innenministeriums kritisiert, - Chance und Möglichkeit also, diese Kritik im und mit dem Beirat in konkrete Handlungsempfehlungen für die Landesregierung umzusetzen.

### **3.9 Selbstorganisationsprozesse von Flüchtlingen:**

In 2011 gab es vielseitige Bestrebungen von Flüchtlingen in Niedersachsen sich stärker zu vernetzen und zu tragfähigen Strukturen aufzubauen. Maßgeblich angestoßen wurden die Organisationsprozesse durch die Proteste gegen Isolation und Entrechtung in verschiedenen Unterkünften und Lagern, so v.a. im Landkreis Gifhorn und im Lager Bramsche-Hesepe.

Im Landkreis Gifhorn begannen die Proteste gegen die unhaltbare Situation der Asylsuchenden dort im Jahr 2010. Kritisiert wurden v.a. die Wohnsituation in der Gemeinschaftsunterkunft in Meinersen, die Ausgrenzungen durch eingeschränkte Sozialleistungen und die aussichtslose und ungewisse Zukunft, was im Kern zu einem fremdbestimmten Leben ohne Chance auf gesellschaftliche Teilhabe führt. Nachdem Gespräche

auf Ebene der Verwaltung des Landkreises Gifhorn zu keiner Verbesserung für die Flüchtlinge geführt haben, beschlossen sie im Sommer 2010 ihren Protest auf die Straße zu tragen. Dies hat letztlich dazu geführt, dass v.a. die Frage der Schließung des Wohnheims und die Unterbringung in Wohnungen im Kreistag diskutiert wurde – wo ein Antrag der Grünen auf Auflösung der Gemeinschaftsunterkunft abgelehnt wurde – und am Ende immerhin Familien, die seit mehreren Jahren in dem Wohnheim lebten, in private Wohnungen umziehen konnten. Nichts desto trotz mussten und müssen viele Flüchtlinge weiterhin in der Gemeinschaftsunterkunft leben. Weiterhin haben sich Flüchtlinge über die schlechte Behandlung durch die Ausländerbehörde beschwert. Als besonders tragisches wie dramatisches Ereignis hat sich am 1. März 2011 der nepalesische Flüchtling Shambu Lama das Leben genommen, wobei der Ausländerbehörde vorgeworfen wurde, dass sie ihn durch Abschiebungsandrohungen in den Tod getrieben habe. Diese Ereignisse führten dazu, dass Flüchtlinge aus dem Landkreis Gifhorn weiter ihre Proteste verstärkten und mehrere Demonstrationen und Veranstaltungen durchführten. Bei ihren Aktivitäten wurden die Flüchtlinge durch den Flüchtlingsrat und weitere Einzelpersonen und Organisationen wie z.B. die Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen oder das Antirassistische Plenum Hannover unterstützt.

Aus den regelmäßigen Treffen der Flüchtlinge und UnterstützerInnen heraus wurde ein erstes niedersachsenweites Treffen von Flüchtlingen organisiert, das dann schließlich am 2. Juli in Hannover stattfand und zu dem sich rund 70 Asylsuchende aus ganz Niedersachsen versammelten, um ihre Erfahrungen und Probleme auszutauschen. Weitere Schritte und Konzepte wurden diskutiert, um der Organisation von Flüchtlingen in Niedersachsen eine feste Struktur zu geben.

Proteste gegen menschenunwürdige Lebensbedingungen organisierten sich einmal mehr im Lager Bramsche-Hesepe. Das vom Land Niedersachsen geführte Lager soll Flüchtlinge, denen geringe Erfolgsaussichten in ihrem Asylverfahren prognostiziert werden oder deren Antrag bereits abgelehnt wurde, zur Ausreise gedrängt werden. Entsprechend gestalten sich die dortigen Lebensbedingungen. Dies hat Flüchtlinge im Lager veranlasst, am 8. November in einer spontanen Demonstration und einer anschließenden Pressekonferenz die miserablen Lebensverhältnisse anzuprangern. „Wir sind wegen Krieg aus unserem Land geflohen und kommen dann nach Deutschland und werden wie Verbrecher behandelt“, heißt es in der Presseerklärung der Flüchtlinge, die im Anschluss an die Demonstration und die Pressekonferenz herausgegeben wurde.

Im Jahr 2011 organisierten sich überdies sudanesishe Flüchtlinge in der German Sudanese Association for Development. Zum einen nehmen die sudanesischen Asylsuchenden an den Organisationsprozessen in Niedersachsen teil, zum anderen machen sie auf die konkrete Situation in ihrem Herkunftsland aufmerksam. So hatte u.a. in Hildesheim eine Veranstaltung stattgefunden, die die Lage im Ostafrikanischen Land beschrieb. Auch die sudanesischen Flüchtlinge beklagen, wie mit Ihnen in Niedersachsen umgegangen wird. In einer Protestnote an den UNHCR stellen sie fest, dass sie „Schutz vor den Beschützern“ brauchen und fordern ein Leben in Freiheit und Würde in Niedersachsen.

Mit den Selbstorganisation Romane Aglonipe e.V. und das Roma Center Göttingen verbindet den Flüchtlingsrat eine enge Zusammenarbeit. Beide Organisationen engagieren sich seit längerem für ein Bleiberecht von Roma insbesondere aus dem ehemaligen Jugoslawien. Mehrfach und regelmäßig werden sowohl in Kooperation mit Romane Aglonipe als auch mit dem Roma Center Veranstaltungen durchgeführt. Letzteres hat die Kampagne „alle bleiben!“ initiiert. Auch wenn der Schwerpunkt auf der Situation von Roma liegt, so beschreibt die Kampagne alle bleiben! ihr Ziel auf der homepage als Unterstützung im „Kampf aller Flüchtlinge für ihr Recht, selbst zu bestimmen, wo sie leben möchten“.<sup>76</sup>

Romane Aglonipe, ein Verein von Roma-Flüchtlingen in Niedersachsen, vernetzt Roma aus Niedersachsen über regelmäßig stattfindende Arbeitstreffen, die in enger Kooperation mit dem Flüchtlingsrat stattfinden. Weitere Aktivitäten sind auf eine Vernetzung zwischen Roma und UnterstützerInnen ausgerichtet. Dies wird u.a. in einer gemeinsamen Erklärung der beiden Vereine zusammen mit dem Niedersächsischen Verband Deutscher Sinti, dem Forum für Sinti und Roma in Hannover, dem Landesverband Israelitische Kultusgemeinde von Niedersachsen und dem Landesverband der jüdischen Gemeinden in Niedersachsen gegen Antiziganismus zum Gedenktag an die Pogromnacht von 1938, der Hannover Erklärung gegen Antiziganismus, manifest.

Die Jugendinitiative „Jugendliche ohne Grenzen (JoG)“, die im Herbst 2005 aus den Reihen des Berliner GRIPS-Theaters ins Leben gerufen wurde, hat mittlerweile auch in Niedersachsen einige Mitglieder, die sich an den Aktivitäten der Organisation kontinuierlich beteiligen, vor allem regelmäßige Protestaktionen während der Innenministerkonferenzen wo JoG u.a. den Abschiebeminister des Jahres kürt.

Auch zwischen den Flüchtlingsselbstorganisationen gibt es eine zunehmende Vernetzung. So gab es im März 2011 in Hannover ein zweites Treffen von Flüchtlingsorganisationen aus Niedersachsen. Inzwischen treten die Flüchtlinge, die sich über diese Treffen organisieren, als Niedersächsische Flüchtlingsinitiative auf.

Als eine der größten Flüchtlingsselbstorganisationen soll an dieser Stelle kargah e.V. Verein für interkulturelle Kommunikation, Migrations- und Flüchtlingsarbeit erwähnt werden. Der Verein wurde 1980 als Selbsthilfeeinrichtung von Exil-IranerInnen gegründet und ist mittlerweile sicher eine der bedeutendsten Flüchtlingsselbstorganisation in Deutschland, was nicht zu letzt in dem großen Angebot, das kargah für für Flüchtlinge und MigrantInnen vorhält, zum Ausdruck kommt.

Der Flüchtlingsrat arbeitet mit kargah in vielen Bereichen und häufig zusammen. Neben der gemeinsamen Ausrichtung einzelner Veranstaltung findet die Kooperation auch und v.a. in langfristigen Projekten wie im EFF geförderten Netzwerk Flüchtlingshilfe Niedersachsen oder dem ESF-Projekt AZF II – Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge statt.

---

<sup>76</sup> Informationen sind unter [www.alle-bleiben.info](http://www.alle-bleiben.info) zu finden.

### 3.10 Arbeit von Initiativen

In ganz Niedersachsen gibt es etliche Initiativen und Organisationen, die Flüchtlinge aktiv unterstützen und sich gegen Rassismus engagieren. Eine ganze Reihe dieser Aktivitäten sind auch in diesem Geschäftsbericht im Rahmen konkreter Fallbeschreibungen und Berichte erwähnt. An dieser Stelle sollen exemplarisch – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einige Aktivitäten hervorgehoben werden:

- IBIS - Interkulturelle Arbeitsstelle e.V. gehört zu den großen Initiativen in Niedersachsen und hat mit über zehn Angestellten eine sehr ausdifferenzierte Angebotsstruktur. Der Verein besteht seit Mai 1994. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von IBIS e.V. sind qualifizierte Fachkräfte mit breitem Erfahrungshintergrund und möchten mit ihrer Arbeit dazu beitragen, in Deutschland gleichberechtigt und ohne rassistische Vorbehalte zusammenzuleben. IBIS - Interkulturelle Arbeitsstelle arbeitet hauptsächlich zu folgenden Themen: Interkulturelle Bildung, Migration, multikulturelle Gesellschaft, Flucht, Asyl, Diskriminierung, Rassismus, Nord-Süd-Beziehungen<sup>77</sup>
- Kleinere Vereine finden sich z.B. in Osnabrück<sup>78</sup>, Hameln<sup>79</sup>, Ammerland<sup>80</sup>, Braunschweig<sup>81</sup>, Hildesheim<sup>82</sup>, Cafe International Hagen<sup>83</sup>, um nur einige zu nennen. Ein Überblick findet sich im Adressreader<sup>84</sup>.
- Der AK Asyl Cuxhaven gehört zu den Gründungsmitgliedern des Flüchtlingsrats. Er war besonders mit der Unterstützung von Roma-Flüchtlingen befasst. Die Unterstützung der Familie M., die am 6. Dezember in den Kosovo abgeschoben wurde, bildete zum Ende des Jahres den Schwerpunkt der Arbeit des AK.<sup>85</sup> und <sup>86</sup>. Dabei wurde eine UnterstützerInnengruppe unter Beteiligung des BUND, der Grünen, des JuZi Otterndorf und von Roma - Familien in Otterndorf gegründet, dem damaligen Wohnort der Familie M.. Es wurden öffentlichkeitswirksame Aktionen durchgeführt, wie der Druck von Plakaten oder Infoständen und der Verkauf von CDs (mit Liedern eines Jugendlichen aus der Familie M.).
- In Emden protestiert eine Flüchtlingsinitiative seit Wochen immer wieder öffentlich gegen die Abschiebung von Frau A., die auf dem Standesamt festgenommen wurde,

---

<sup>77</sup> <http://www.ibis-ev.de/>

<sup>78</sup> <http://exilverein.de/>

<sup>79</sup> <http://www.akak.gmxhome.de/>

<sup>80</sup> [http://www.frauenhandbuch-ammerland.de/cms/\\_rubric/index.php?rubric=Deutsch-Auslaendischer+Freundschaftsverein](http://www.frauenhandbuch-ammerland.de/cms/_rubric/index.php?rubric=Deutsch-Auslaendischer+Freundschaftsverein)

<sup>81</sup> <http://www.refugium-braunschweig.de/>

<sup>82</sup> <http://www.asyl-ev.de/>

<sup>83</sup> <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2011/09/Caf%C3%A8-International-Hagen.doc>

<sup>84</sup> <http://www.nds-fluerat.org/adressen-und-anlaufstellen/>

<sup>85</sup> <http://www.nds-fluerat.org/7650/veranstaltungen/veranstaltung-in-cuxhaven-auf-den-spuren-abgeschobener-roma-familie-meta/>

<sup>86</sup> <http://www.nds-fluerat.org/7312/veranstaltungen/alle-muessen-in-cux-bleiben/>

als sie mit ihrem deutschen Freund einen Termin zur Heirat festlegen wollte. Über 1.000 Unterschriften sammelte die Initiative für eine Rückkehr von Frau A.<sup>87</sup>

- Die Initiative „Ein Leben ohne Angst für Miroslav“ kämpft für das Bleiberecht des inzwischen volljährigen Sohns des Roma-Flüchtlings Milos Redzepovic, der sich am 15.02.2002 vor dem Rathaus von Syke das Leben nahm.<sup>88</sup>
- Die Initiative „Räder für Alle“ hat 32 Fahrräder gesammelt, repariert und fahrtüchtig gemacht, um sie Flüchtlingen in dem Flüchtlingslager Gifhorn zur Verfügung zu stellen. Am 9.7.2011 begaben sich rund 80 Menschen auf die rund 60 Kilometer lange Route von Hildesheim über Peine, wo eine Zwischenkundgebung abgehalten wurde, nach Meinersen im Landkreis Gifhorn. Mit einem gemeinsamen Essen am Abend und einem workshop zum Thema „Fahrradreparatur“ am nächsten Tag endete die rundum gelungene Aktion, mit der wir nicht nur ein politisches Zeichen gegen die Residenzpflicht gesetzt, sondern zugleich einen Beitrag dafür geleistet haben, dass die Flüchtlinge mobiler werden.
- In vielen niedersächsischen Städten tauschen Flüchtlingsinitiativen regelmäßig Gutscheine um – und leisten so nicht nur einen solidarischen Beitrag dafür, dass Flüchtlinge Bargeld erhalten, sondern setzen mit dem Umtausch auch öffentlich ein Zeichen<sup>89</sup> - wie beispielsweise jüngst in Oldenburg<sup>90</sup>
- Der Arbeitskreis „Ausländer in Celle“ ist im Jahre 2011 mit verschiedenen Aktionen, über die auch in der Presse berichtet wurde, in die Öffentlichkeit getreten und unterstützt sowohl Einzelpersonen und engagiert sich regional und überregional, um die Lebenssituation der Betroffenen zu verbessern.  
Er unterstützt lokale Aktionen wie z. B. die Bündnisaktivitäten gegen Rechtsextremismus und führt neben der Beratung, Begleitung und Unterstützung Veranstaltungen und Aktivitäten in unterschiedlichster Form durch. Neben einer Veranstaltung zum Thema „Islamfeindlichkeit - Wenn die Grenzen der Kritik verschwimmen“ wurde z. B. zum Tag des Flüchtlings der Film „Little Alien“ gezeigt. Der Arbeitskreis „Ausländer in Celle“ ist u. a. mit einer lokalen Kampagne gegen die Gutscheinpraxis aktiv.
- Der Schauspieler Lars Wätzold aus Göttingen organisierte in Göttingen ein „Benefizessen“<sup>91</sup> und ein „Benefizkonzert für Schünemann-Opfer“<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2012/05/Artikel-OZ-12-05-2012-1.pdf>

<sup>88</sup> <http://www.nds-fluerat.org/8118/aktuelles/interviews-mit-miroslav-redzepovic-und-rechtsanwalt-anno-jaeger/>

<sup>89</sup> <http://www.nds-fluerat.org/projekte/solitausch-bargeld-statt-wertgutscheine/gutscheintausch-initiativen-in-niedersachsen/>

<sup>90</sup> <http://www.nds-fluerat.org/7957/veranstaltungen/infoveranstaltung-am-13-maerz-in-oldenburg-rassistisches-gutscheinsystem-abschaffen/>

<sup>91</sup> <http://www.nds-fluerat.org/7970/aktuelles/benefizessen-fuer-schuenemann-opfer/>

- Von Mai bis Oktober 2011 organisierte der AK Asyl in Göttingen unter dem Motto 'Migration Beats – gegen Integration und Ausgrenzung' eine umfangreiche Veranstaltungsreihe zu den Themen Rassismus, Ausgrenzung, Selbstorganisation von MigrantInnen, Abschiebungen, Migration und Flucht. Das Programm umfasste über 20 Veranstaltungen, darunter Vorträge und Diskussionsveranstaltungen, aber auch Filme, Theaterstücke, Konzerte und Lesungen<sup>93</sup>.
- Das 'Göttinger Bündnis Bleiberecht für Roma' organisiert für den 23., 24. und 25.03.2012, dem 13. Jahrestag der NATO-Bombardierung Ex-Jugoslawiens, Aktionstage für das Bleiberecht für Roma.<sup>94</sup>
- In Delmenhorst organisierten AktivistInnen am 30. Mai 2011 eine „Mahnwache gegen die Abschiebung von Fitim B.“ auf dem Marktplatz<sup>95</sup>. Am 15.06. führte die Initiative eine Veranstaltung zur Situation der Roma in Serbien durch<sup>96</sup>
- Am 30. Oktober organisierte ein Bündnis verschiedener Gruppen in Hannover auf dem Platz der Weltausstellung eine Kundgebung gegen Abschiebungen in den Kosovo unter dem Motto: „Bleiberecht für alle Minderheitenangehörigen aus dem Kosovo“ Abschiebungen ins Elend stoppen!<sup>97</sup>
- Zu einer festen Größe entwickeln sich in Hannover die „festivals contre le racisme“<sup>98</sup> und<sup>99</sup>
- Seit sieben Jahren demonstriert die Hildesheimer Unterstützerinitiative für Gazale für eine Rückkehr der von ihrer Familie im Jahr 2005 durch Abschiebung getrennten Flüchtlingsfrau<sup>100</sup>

<sup>92</sup> <http://www.nds-fluerat.org/8572/pressemitteilungen/goettingen-benefizkonzert-fluer-schuenemann-opfer/>

<sup>93</sup> <http://www.nds-fluerat.org/6289/aktuelles/veranstaltungsreihe-migration-beats-in-goettingen/#more-6289>

<sup>94</sup> <http://www.nds-fluerat.org/8001/veranstaltungen/bleiberecht-fuer-roma-na-klar-23-25-03-aktionstage-in-goettingen/>

<sup>95</sup> <http://www.nds-fluerat.org/6277/aktuelles/mahnwache-gegen-die-abschiebung-von-fitim-m-in-delmenhorst/>

<sup>96</sup> <http://www.nds-fluerat.org/6375/aktuelles/info-veranstaltung-in-delmenhorst-am-16-06-2011-situation-der-roma-in-serbien/>

<sup>97</sup> <http://www.nds-fluerat.org/5125/aktuelles/bleiberecht-fuer-alle-minderheitenangehoerigen-aus-dem-kosovo-kundgebung-am-30-oktober-in-hannover/>

<sup>98</sup> <http://www.nds-fluerat.org/6162/veranstaltungen/contre-le-racisme-open-air/>

<sup>99</sup> <http://www.nds-fluerat.org/8270/aktuelles/festival-contre-le-racisme-demo-am-23-juni-in-hannover/>

<sup>100</sup> siehe z.B. <http://www.nds-fluerat.org/7671/aktuelles/gazale-salame-demonstration-aus-anlass-des-7-jahrestags-der-abschiebung/>

- Verschiedene Initiativen organisierten am internationalen Flüchtlingstag (20.06.) eine Bootsflüchtlingsausstellung in der Marktkirche Hannover sowie zur Eröffnung eine Talkrunde mit Vertretern aus Flüchtlingsorganisationen, Landesinnenministerium, Stadt Hannover und ev. Kirche (Hier der Flyer). Zur Finissage las der bekannte Staatsschauspieler Ernst-Erich Buder aus Texten zum Thema.<sup>101</sup>
- Am 15. Mai organisierten Initiativen ein Programm zur Ausstellungseröffnung „Vietnamesen in Deutschland“ in Hameln. Die Ausstellung dauerte bis zum 29.05.2012<sup>102</sup>
- Der Liedermacher und „Radikalpoet“ (Pro Asyl) Heinz Ratz war im Frühjahr 2011 auf dem Fahrrad unterwegs durch Deutschland, um auf die Situation der hier lebenden Flüchtlinge hinzuweisen. Er legte im Rahmen seines „moralischen Triathlons“ 7.000 km mit dem Rad zurück und besuchte dabei Wohnheime und Lager, in denen Asylsuchende über Deutschland verteilt leben. Darüber hinaus gab er in 70 Städten Konzerte zusammen mit seiner Band „Strom & Wasser“, u.a. in Hannover, Hildesheim und Braunschweig.

### 3.11 Weiterbildung

Im Jahr 2011 hat der Flüchtlingsrat in unterschiedlichen Kooperationen mit anderen Organisationen, Stiftungen und Bildungsträgern unter anderem folgende Veranstaltungen durchgeführt und Fortbildungen angeboten:

**12.01.2011** „Integration von Flüchtlingen in Arbeit und Ausbildung - Meilensteine und Stolpersteine in Niedersachsen und Bremen“, Fachveranstaltung mit den Sozialministerinnen Aygül Özkan (Niedersachsen) und Ingelore Rosenkötter (Bremen) sowie Sabine Baun, Leiterin der Gruppe Europäische Fonds für Beschäftigung im BMAS in Hannover

**13.01.2011** „Jugendhilfe für Flüchtlinge – rechtliche Grundlagen und Probleme bei der Inanspruchnahme“, mit Ulrike Schwarz (Internationaler Sozialer Dienst, Berlin) und Dorothee Pfeil (Jugendamt Braunschweig) in Hannover

**11.02.2011** „Ansätze einer europäischen Flüchtlingsaufnahmepolitik“, mit Nima Esatpour (Kargah), Andreas Meißner (terre des hommes) und Andrea Kothen (PRO ASYL) in Hannover

**28.5.2011** „Die Türkei im Fokus“, mit Mehmet Desde, Karim Alwasiti und Dr. Gisela Penteker in Hannover

<sup>101</sup> <http://www.nds-fluerat.org/8409/veranstaltungen/talkrunde-resettlement-und-ausstellung-zum-tag-des-fluechtlings/>

<sup>102</sup> <http://www.nds-fluerat.org/8281/veranstaltungen/ausstellung-vietnamesen-in-deutschland-in-hamelv-vom-15-05-bis-29-05-2012/>

**16.06.2011** Situation der Roma in Serbien, mit Bastian Wrede, Delmenhorst

**29.06.2011** „Veranstaltung zum Appell: voices from choucha – Fluchtwege öffnen, Flüchtlinge aufnehmen!“, mit Hagen Kopp (kein mensch ist illegal) in Hannover

**02.07.2011** „Aufnahmebedingungen von Flüchtlingen in Niedersachsen – Flüchtlinge berichten von ihren Erfahrungen“, mit Flüchtlingen aus verschiedenen niedersächsischen Unterkünften in Hannover

**01. – 03.07.2011** „Leben in Würde? – Prekäre Beschäftigung und Existenzsicherung von MigrantInnen“, mit Norbert Grehl-Schmitt (DICV Osnabrück), Kai Weber (Flüchtlingsrat), Anke Egblomassé (VNB e.V.), Ulrich Christ (Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit), Frank Hildebrand (Landkreis Hersfeld-Rotenburg), Carsten Sievers (Agentur für Arbeit Hannover) in der Akademie Waldschlösschen

**07.07.2011** „§ 25a AufenthG: Bleiberecht für geduldete Jugendliche“, mit Dr. Erich Peter (Rechtsanwalt) in Hannover

**13.09.2011** „Rückenwind – Wege aus der Jugendkriminalität bei Flüchtlingen und Migranten“, mit Ibrahim Ismail, Initiator des gleichnamigen Projekts in Bochum

**02.11.2011** „Die Umsetzung der Dublin II – Verordnung in Deutschland“, mit Axel Christof (BAMF Dortmund) in Hannover

**14.12.2011** „6 Jahre Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung – wo stehen wir heute?“, mit Susanne Schröder, Deutscher Anwaltsverein, und Vertreterinnen von Flüchtlingsrat Niedersachsen, Frauenhäusern, kargah, Kobra-Phoenix e.V., NTFN e.V., VNB e.V. verschiedenen Frauengruppen in Hannover

### **3.12 Rechtshilfe**

Für das Jahr 2011 ist eine Auswertung der Rechtshilfefälle noch nicht möglich, da viele Verfahren noch nicht abgeschlossen sind. Insgesamt beläuft sich die Zahl der Fälle, die vom Flüchtlingsrat im Rahmen von Rechtsverfahren begleitet wurden, auf genau 100. Das Gros der Verfahren ist noch nicht abgeschlossen (81), 14 Verfahren endeten positiv, in fünf Fällen wurde das eingelegte Rechtsmittel zurückgewiesen. Die 100 Rechtssachen wurden von insgesamt 38 AnwältInnen vertreten.

Hauptherkunftsland war mit 17 Fällen Afghanistan. Aus dem Kosovo wurden 16 Fälle begleitet und aus Syrien 9 Fälle. 8 Fälle betrafen serbische Flüchtlinge, 7 Fälle Flüchtlinge aus der Türkei. Die übrigen Fälle verteilen sich auf 22 weitere Länder.