

Ausgabe 2/14  
Heft 143  
September 2014



# FLÜCHTLINGSRAT

Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen



## Flüchtlinge in Niedersachsen

Bestandsaufnahme 2013/2014

Partizipation und Teilhabe für Flüchtlinge?



## Inhaltsverzeichnis Bestandsaufnahme 2013/2014

<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Flüchtlinge weltweit</b> .....	<b>4</b>
1.1 Allgemeine Zahlen .....	4
1.2 Flüchtlinge in Europa .....	4
1.3 Das Dublin-System .....	6
<b>2 Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland</b> .....	<b>10</b>
2.1 Allgemeine Zahlen .....	10
2.2 Aufenthaltstitel von Flüchtlingen in Deutschland .....	13
2.3 Abschiebungen in Deutschland .....	17
<b>3 „Die große Tragödie dieses Jahrhunderts“: Syrien</b> .....	<b>18</b>
3.1 Ereignisse in Syrien.....	18
3.2 Syrische Flüchtlinge weltweit .....	19
3.3 Syrische Flüchtlinge in Europa .....	19
3.4 Syrische Flüchtlinge in Deutschland .....	21
<b>4 Flüchtlingspolitik in Niedersachsen</b> .....	<b>24</b>
<b>4.1 Aufnahme und Unterbringung</b> .....	<b>26</b>
4.1.1 Aufnahme und Unterbringung in Kommunen .....	26
4.1.2 Aktive Aufnahme syrischer Flüchtlinge .....	28
4.1.3 Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen .....	31
<b>4.2 Integration</b> .....	<b>34</b>
4.2.1 Maßnahmen zur Förderung der Migration und Teilhabe .....	34
4.2.2 Asylbewerberleistungsgesetz .....	35
4.2.3 Öffnung der Integrationskurse .....	38
4.2.4 Residenzpflicht .....	39
4.2.5 Situation auf dem Arbeitsmarkt .....	42
<b>4.3 Situation und Perspektiven für langjährig Geduldete</b> .....	<b>44</b>
4.3.1 Bleiberechtsregelungen in der Vergangenheit.....	44
4.3.2 Härtefallkommission.....	46
4.3.3. § 25 Abs. 5 AufenthG in Verbindung mit Art. 8 EMRK .....	48
<b>4.4 Abschiebung/Rückkehr</b> .....	<b>49</b>
4.4.1 Abschiebep Praxis in Niedersachsen.....	49
4.4.2 Reise(un)fähigkeit.....	51
4.4.3 Abschiebungshaft.....	52
4.4.4 Keine Perspektiven für Roma-Flüchtlinge.....	53
4.4.5 Situation sudanesischer Flüchtlinge.....	55
<b>5 Resümee: Flüchtlingspolitik in Niedersachsen</b> .....	<b>56</b>
Gelungener Paradigmenwechsel in der niedersächsischen Flüchtlingspolitik.....	56
Weiterhin kritische Punkte in der niedersächsischen Flüchtlingspolitik .....	58
Forderungen des Flüchtlingsrates .....	58
Ein vorläufiges Fazit.....	59
<b>Spenden Sie für eine starke Flüchtlingslobby</b> .....	<b>60</b>
<b>Impressum</b> .....	<b>63</b>

## Einleitung

Mit der vorliegenden „Bestandsaufnahme 2013/14 - Flüchtlinge in Niedersachsen“ unterziehen wir die Politik der rot-grünen niedersächsischen Landesregierung hinsichtlich ihres Umgangs mit Flüchtlingen seit der Landtagswahl im Januar 2013 erstmals einer grundsätzlichen Bewertung und Kritik.

Die Landesregierung sagte uns in Reaktion auf die von uns gestellten Forderungen eine Neuorientierung in der Flüchtlingspolitik zu. Es war die Rede von der Schaffung einer „Willkommenskultur“, ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Flüchtlingen sollte eingeleitet werden. Wo stehen wir da jetzt? Was wurde versprochen und was sehen wir umgesetzt?

Ein symbolischer Ausdruck des von der Landesregierung verfolgten neuen Kurses war der Besuch des Innenministers Pistorius auf der Mitgliederversammlung des Flüchtlingsrats im Mai 2013. Pistorius ist auf uns zugegangen und hat zugehört. Er hat von apokalyptischen Visionen Abstand genommen, pragmatisch Probleme benannt und versucht, Perspektiven für eine Politik aufzuzeichnen, die Flüchtlinge als Menschen wahr und ernst nimmt. Das war sympathisch und glaubwürdig. Der Flüchtlingsrat hat den Ball aufgenommen und eine Vielzahl von Forderungen aufgestellt, die bislang nur zum Teil umgesetzt sind. Den Worten müssen weitere Taten folgen.

Unsere Bestandsaufnahme wertet die vorliegenden Zahlen zur Situation der Flüchtlinge in Deutschland aus (Stand: 31.12.2013), beschreibt die politischen Tendenzen und Entwicklungen auf internationaler und bundesdeutscher Ebene, und bewertet vor diesem Hintergrund dann die flüchtlingspolitischen Entwicklungen und Debatten in Niedersachsen bis August 2014. Insofern ist diese Broschüre nicht nur ein Nachschlagewerk über aktuelle Entwicklungen und Tendenzen im Flüchtlingsbereich, sondern auch eine erste Zwischenbilanz über 21 Monate nach dem Regierungswechsel.

Unter dem Strich können wir ein vorsichtig positives Fazit ziehen: Die Landesregierung hat den Stil im Umgang mit Flüchtlingen grundlegend geändert und in vielen Bereichen das Ruder herumgeworfen. Flüchtlinge gelten in Niedersachsen nicht mehr als ungebetene Gäste, die man möglichst isoliert und so schnell wie



möglich wieder los wird, sondern als eine Gruppe von Einwander\_innen, die wir bei uns willkommen heißen, weil sie Anspruch auf unsere Solidarität und Hilfe haben, und die auch wahrgenommen werden wollen als Menschen mit Kompetenzen und Stärken, die zum Wohle der Gesellschaft beitragen und nicht vergeudet werden sollten.

Der Paradigmenwechsel in der niedersächsischen Flüchtlingspolitik ist also eingeleitet, die Weichenstellungen hin zu einem menschenrechtlich orientierten Umgang mit Flüchtlingen sind getan. Wesentliche der im Koalitionsvertrag enthaltenen Versprechen auf einen Politikwechsel warten jedoch noch auf Verwirklichung. Es gibt eine Veränderung der Stimmung, aber noch keine grundlegende Änderung der Verhältnisse. Wir werden den eingeleiteten Prozess weiter begleiten – solidarisch, kritisch und natürlich unbestechlich.

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

Hildesheim, den 16.09.2014

Dr. Gisela Penteker  
Vorsitzende

# 1 Flüchtlinge weltweit

## ■ 1.1 Allgemeine Zahlen

Weltweit waren Ende 2013 insgesamt 51,2 Millionen Menschen auf der Flucht. Das ist der höchste Stand seit dem zweiten Weltkrieg. In diese Zahl eingeschlossen sind Asylsuchende (1,2 Millionen), Flüchtlinge (16,7 Millionen) und Binnenvertriebene (33,3 Millionen).<sup>1</sup> Die meisten Flüchtlinge wurden mit 1,6 Millionen Flüchtlingen weltweit in Pakistan beherbergt. Die zweitmeisten Flüchtlinge (875.400) halten sich im Iran auf. Es folgt der Libanon mit 856.500 Flüchtlingen.<sup>2</sup>

Wie in Abbildung 1 zu sehen ist, kamen die meisten Flüchtlinge weltweit aus Syrien (2,63 Millionen), Afghanistan (2,55 Millionen) und aus Somalia (1,13 Millionen). In der Bundesrepublik Deutschland wurden im Jahr 2013 insgesamt 109.580 Asylerstanträge gestellt. Deutschland war damit im Jahr 2013 unter den industrialisierten Ländern das Land, in dem die meisten Asylanträge gestellt wurden. Es folgten die USA mit ca. 88.400 gestellten Asylanträgen, Frankreich (ca. 60.100), Schweden (ca. 54.300) und die Türkei (ca. 44.800<sup>3</sup>). Damit ist Deutschland seit 1999 zum ersten Mal das Land, welches die meisten Asylanträge erhalten hat.<sup>4</sup>

## ■ 1.2 Flüchtlinge in Europa

In der EU-28 wurden im Jahr 2013 insgesamt rund 434.000 Asylanträge gestellt. Die meisten der Asylanträge wurden in Deutschland gestellt, gefolgt von Frankreich, Schweden, dem Vereinigten Königreich und Italien (siehe Abbildung 2 auf Seite 4).<sup>5</sup>

Im Verhältnis zur Bevölkerungszahl wurden aber in Schweden die meisten Asylanträge gestellt. Dort kamen 5.680 Asylanträge auf eine Million Einwohner\_innen. An zweiter Stelle steht Malta mit 5.330 Asylanträgen auf eine Million Einwohner\_innen.



Abbildung 1 - Hauptherkunftsländer weltweit

\*Allein aus der Region

Quelle: UNCHR Midyear Trends 2013

(Über: <http://www.unhcr.org/52af08d26.html>);

Graphik: © Pro Asyl

Es folgen Österreich (2.070 Asylanträge/Million Einwohner\_innen), Luxemburg (1.990 Asylanträge/Million Einwohner\_innen), Ungarn (1.905 Asylanträge/Million Einwohner\_innen), Belgien (1.885 Asylanträge/Million Einwohner\_innen) und erst an siebter Stelle steht Deutschland (1.575 Asylanträge/Million Einwohner\_innen).<sup>6</sup>

1 UNHCR (2014): Global Trends 2013. Über: [http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/06\\_service/zahlen\\_und\\_statistik/Global\\_Trends\\_2013.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/06_service/zahlen_und_statistik/Global_Trends_2013.pdf) (am 24.06.2014).

2 UNHCR (2014): Global Trends 2013. Über: [http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/06\\_service/zahlen\\_und\\_statistik/Global\\_Trends\\_2013.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/06_service/zahlen_und_statistik/Global_Trends_2013.pdf) (am 24.06.2014)

3 Im Fall der Türkei: UNHCR-Flüchtlinge.

4 UNHCR (2014): Asylum Trend 2013. Levels and Trends in Industrialized Countries.

Über: <http://www.unhcr.org/5329b15a9.html> (am 19.05.2014).  
5 Eurostat, über: [http://lepp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFF\\_PUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF](http://lepp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFF_PUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF) (am 19.Juni 2014).

6 Pro Asyl, über: [http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/g\\_Archiv/Eurostat\\_PM\\_24.3.2014.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/g_Archiv/Eurostat_PM_24.3.2014.pdf) (am 09.09.2014)





Abbildung 2 - Anzahl der Asylanträge in der EU-28 (gerundet)

Quelle: Eurostat; Bild: CC BY-SA 3.0

Die meisten Asylbewerber\_innen, die 2013 in der EU-28 einen Asylantrag gestellt haben, kamen aus Syrien (etwa 50.500). Etwa 41.300 Asylsuchende kamen aus der Russischen Föderation, ca. 26.300 aus Afghanistan, ca. 22.400 aus Serbien, und ca. 20.900 aus Pakistan. Die größte Zunahme der Zahl zum Vorjahr ist aber in Ägypten zu verzeichnen. Zwar kamen mit nur 5.500 Asylsuchenden vergleichsweise wenige Ägypter\_innen in die EU, die Zahl hat sich im Vergleich zum Vorjahr

aber mehr als verdoppelt (Zunahme um 204 Prozent). Die Zahl der Staatenlosen, die 2013 als Asylsuchende in die EU kamen, hat sich um 183 Prozent auf 9.600 gesteigert. Es folgen Gambia (Zunahme um 158 Prozent auf 3.600) und Eritrea (Zunahme um 148 Prozent auf 14.700). Syrien steht mit einer Zunahme um 106 Prozent an fünfter Stelle. In absoluten Zahlen ist der Zuwachs von Flüchtlingen aus Syrien ins Auge springend.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Eurostat, Über: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUBIKS-QA-14-003/ENIKS-QA-14-003-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUBIKS-QA-14-003/ENIKS-QA-14-003-EN.PDF) (am 19.Juni 2014).

### ■ 1.3 Das Dublin-System

Seit 2003 legt die Dublin-Verordnung für die EU-Staaten, Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein fest, dass der Staat für das Asylverfahren eines Flüchtlings zuständig ist, der den „Fehler“ begangen hat, dessen „illegale Einreise“ zuzulassen. Als Beleg für die Zuständigkeit gilt die Erteilung eines Visums, das Vorliegen von Fingerabdrücken in der Datenbank Eurodac, die Stellung eines Asylantrags aber auch ein Zugticket oder Flugticket. Diese Prüfung erfolgt im Vorfeld der Prüfung der Asylgründe. Erst wenn feststeht, in welchem Staat das Asylverfahren durchgeführt wird, erfolgt eine inhaltliche Prüfung der Asylgründe im zuständigen Staat.

Das Dublin-System führt zu einer Verschiebung von Asylsuchenden quer durch Europa. Da der Großteil der Asylsuchenden über die südlichen und östlichen Staaten Europas einreist, liegt die Zuständigkeit oft bei diesen Staaten, so dass es vermehrt zu Rücküberstellungen aus Deutschland in periphere Staaten kommt.<sup>8</sup> Die Erstaufnahmeländer an der europäischen Peripherie sind vielfach überfordert. In Griechenland sind die Bedingungen für Asylsuchende so katastrophal, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Abschiebung von Flüchtlingen dorthin 2011 stoppte. Seit 2011 gibt es einen Abschiebestopp bezüglich Griechenland, der bislang jährlich verlängert wird und gegenwärtig bis Januar 2015 andauern wird. Auch andere Mitgliedsstaaten erfüllen die verabredeten europäischen Mindeststandards nicht:

- In Italien droht Flüchtlingen Obdachlosigkeit und Verelendung
- In Polen oder Ungarn ist es an der Tagesordnung, dass Flüchtlinge in Haftzellen wie Kriminelle behandelt werden
- In Malta hängen Tausende von Flüchtlingen ohne Arbeit und Perspektive fest. In Malta gibt es das einzige Zeltlager für Flüchtlinge in ganz Europa.
- Flüchtlingen in Bulgarien fehlt der Zugang zu Basisleistungen wie Nahrungsmittel- und Gesundheitsversorgung. Sie laufen Gefahr, willkürlich inhaftiert zu werden und haben schwerwiegende Probleme beim Zugang zu einem fairen Asylverfahren.

Insgesamt sind 2013 nur 4.382 Übernahmeersuche an Deutschland gestellt worden; demgegenüber stehen 35.280 Übernahmeersuchen an andere Dublin-Staaten. In 21.942 Fällen stimmten die angefragten Staaten der Übernahme zu. Letztendlich sind 4.741 Asylsuchende (21,6%) abgeschoben worden. Deutschland hingegen nahm nur 1.904 Asylsuchende aus anderen Dublin-Staaten zurück – weniger als die Hälfte. Hauptbetroffene von Dublin-Bescheiden waren – vorwiegend tschetschenische Asylsuchende – aus der Russischen Föderation. Hauptzielstaat in 2013 mit insgesamt 2.234 durchgeführten Dublin-Abschiebungen war Polen (47,1%)<sup>9</sup>

Viele Flüchtlinge, die einschlägige Erfahrungen in den Ländern hinter sich haben, in die sie abgeschoben werden sollen (Haft, Obdachlosigkeit etc.), tauchen unter, um einer Abschiebung zuvorzukommen.

In der seit 2003 existierenden europäischen Fingerabdruckdatei EURODAC werden zur effektiveren Überwachung die Fingerabdrücke aller Flüchtlinge gesammelt, die über 14 Jahre alt sind, einen Asylantrag in einem Dublin-Staat gestellt haben oder bei der illegalen Einreise ins Dublin-Gebiet bzw. einem illegalen Aufenthalt in einem Dublin-Staat aufgegriffen wurden. Ein positiver EURODAC-Treffer genügt grundsätzlich zur Rücküberstellung eines Flüchtlings in das Ersteinreiseland. Ausnahmen gelten z.B. für Familienangehörige hier lebender Flüchtlinge oder für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Anfang 2014 trat die neueste Version – „Dublin-III“<sup>10</sup> in Kraft. Bereits seit dem 6. September 2014 ist es möglich, gegen den Vollzug eines Dublin III – Bescheids innerhalb einer Woche Rechtsschutz zu beantragen.<sup>11</sup> Die Rechtsmittelfrist ist aber viel zu kurz. Überdies setzen die Verwaltungsgerichte die Abschiebung von Flüchtlingen in Dublin III – Vertragsstaaten nur bei drohenden Menschenrechtsverletzungen aufgrund von systemischen Mängeln im Asylsystem eines Staates aus. Selbst wenn im Einzelfall Obdachlosigkeit oder Inhaftierung droht, werden Abschiebungen also oft nicht gestoppt, sofern diese Gefahren nicht auf „systemischen Mängeln“ beruhen.

<sup>8</sup> Spitzenreiter 2013 bezüglich Übernahmeersuchen aus Deutschland war mit 5.827 Italien.

<sup>9</sup> BAMF (2014): Übersicht zu den Prüffällen und Übernahmeersuchen nach Verordnung (EG) Nr.343 (Dublin VO) 01.01-31.12.2013.

<sup>10</sup> VO 604/2013 vom 26. Juni 2013.

<sup>11</sup> Vormals konnte zwar auch Rechtsschutz beantragt werden, aber dies war nicht gesetzlich vorgesehen und nur vereinzelte Gerichte ließen die aufschiebende Wirkung des Eilantrags zu, so dass die Abschiebung nicht vor dem Urteil durchgeführt werden durfte.





Bei der Beantragung einer Zustimmung zur Überstellung eines Flüchtlings an einen Dublin-Vertragsstaat muss das Bundesamt seit dem 1.1.2014 bestimmte Fristen beachten: Unter der Dublin II-Verordnung gab es keine Frist für das Bundesamt, innerhalb derer an den ersuchten Staat (z.B. Italien) ein Antrag auf Rücküberstellung gestellt werden musste, wenn zuvor ein Asylantrag (in Italien) gestellt worden war. Unter der Dublin III-Verordnung hat das Bundesamt im Falle eines Eurodac-Treffers nun zwei Monate Zeit, um die Rücküberstellung zu beantragen; wenn andere Beweise vorliegen (z.B. Zugticket) sind drei Monate Zeit, um den Antrag auf Rücküberstellung zu stellen.

Vormals sind alle Dublin-Verfahren über die beiden spezialisierten Außenstellen des Bundesamtes in Dortmund und Nürnberg verwaltet worden. Seit dem 1.1.2014 werden Dublin-Verfahren bei allen Außenstellen des Bundesamtes behandelt. Für Unterstützer\_innen empfiehlt es sich daher, bei Vorliegen von Besonderheiten im Einzelfall das Bundesamt um die Wahrnehmung des Selbsteintrittsrechts zu bitten.

Bei minderjährigen Flüchtlingen war unter der Dublin II-Verordnung der Staat zuständig, in dem sich die Eltern aufhalten. Unter Dublin III müssen Minderjährige mit Familienangehörigen oder Verwandten zusammengeführt werden, wenn dies dem Kindeswohl dient. Auch wenn noch keine Sachentscheidung getroffen worden ist, werden die Eltern zum Kind überstellt, welches in einem anderen Dublin-Staat früher als die Eltern den Asylantrag gestellt hatte. Der oder die Minderjährige kann auf Antrag zu Familienangehörigen oder Verwandten (auch zu Geschwistern) ziehen oder dort bleiben, wo ein Vormund wohnt.

12 In etlichen Fällen haben Initiativen den Vollzug von Abschiebungen durch Demonstrationen und öffentliche proteste stoppen können, siehe etwa [http://www.nds-fluerat.org/14292/pressemitteilungen/hannoveraner\\_innen-verhindern-abschiebung/](http://www.nds-fluerat.org/14292/pressemitteilungen/hannoveraner_innen-verhindern-abschiebung/)

Das Selbsteintrittsrecht macht eine freiwillige Übernahme des Asylverfahrens in Deutschland möglich, auch wenn eigentlich ein anderer Staat zuständig wäre. Dieses Recht kann wahrgenommen werden, wenn eine Überstellung im Einzelfall zu besonderen Härten führen würde. Insofern ist es bei Vorliegen besonderer Umstände sinnvoll, das Bundesamt direkt zu kontaktieren und um eine freiwillige Übernahme des Verfahrens in Deutschland zu bitten. Bei Syrer\_innen nimmt das Bundesamt das Selbsteintrittsrecht freiwillig wahr, wenn sich Familienangehörige (weite Definition) in Deutschland befinden. Die Familienangehörigen oder Unterstützer\_innen sollten das Bundesamt auch darauf hinweisen, wenn es in einem anderen Dublin-Staat Familienangehörige gibt, und frühzeitig eine Familienzusammenführung in Deutschland beantragen. Nach einer Stellungnahme des UNHCR zu den katastrophalen Aufnahmebedingungen in Bulgarien liegt eine ministerielle Weisung vor, wonach bei Flüchtlingen, die über Bulgarien nach Deutschland geflohen sind, eine Einzelfallprüfung erfolgt, so dass einzelfallabhängig eine Durchführung des Asylverfahrens in Deutschland möglich werden kann. Von einer Abschiebung von „Risikopersonen“ (z.B. Schwangeren) nach Malta wird generell abgesehen.

Wenn weder das Selbsteintrittsrecht freiwillig wahrgenommen noch das Bundesamt vom zuständigen Verwaltungsgericht aufgrund systemischer Mängel im ersuchten Dublin-Staat dazu verpflichtet wird, das Selbsteintrittsrecht wahrzunehmen, droht bis zum Ablauf der sechsmonatigen Überstellungsfrist eine Abschiebung in den Dublin-Vertragsstaat. Viele Flüchtlinge versuchen, z.B. mit Unterstützung der Kirchen oder von Unterstützerguppen, diese sechsmonatige Frist zu überstehen.<sup>12</sup> Dublin-Abschiebungen werden vom Bundesamt angeordnet und in Amtshilfe von der zuständigen Ausländerbehörde ausgeführt.

Mit Hilfe einer Petition an den deutschen Bundestag kann erbeten werden, dass Deutschland von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch macht. Eine Petition entfaltet keine aufschiebende Wirkung, aber ist insbesondere bei Kirchenasyl<sup>13</sup> sinnvoll. Falls eine Abschiebung in einen anderen Dublin-Staat nicht verhindert werden kann sollten Unterstützer Kontakt zu Hilfsorganisationen im betreffenden Staat herstellen.<sup>14</sup>

13 Näheres siehe <http://www.nds-fluerat.org/14113/aktuelles/kirchen-asyl-fuer-dublin-fluechtlinge/>

14 siehe <http://www.ecre.org/topics/elenalindex.html>

Innenpolitiker Europas sehen die Eindämmung der Flüchtlingsströme als Komponente im Kampf gegen den Terrorismus. Kein Afghane, kein Syrer, kein Somalier ohne Visum kann sich an einem festen Posten der EU-Außengrenzen melden, regulär Flüchtlingschutz erbitten und darauf hoffen, hereingelassen zu werden. Zuflucht Suchende werden zurückgeschickt, bevor sie griechischen, spanischen oder bulgarischen Boden betreten. Als einziger Weg bleibt die heimliche Überwindung immer undurchlässigerer Grenzanlagen. Der Weg über das Mittelmeer führt entweder zum Tod durch Ertrinken oder in die überlasteten Asylsysteme der Küstenstaaten. Europa investiert weitaus mehr in die Arbeit von FRONTEX als in Hilfsmaßnahmen für solche „nationalen Probleme“. Im Dezember 2013 ging das Grenzüberwachungssystem Eurosur in Betrieb, um die „irreguläre Migration“ verstärkt zu bekämpfen. Frontex koordiniert und betreibt das mittelmeerweite Netzwerk welches nationale Koordinierungszentren in den Mitgliedsstaaten verbindet. Im Rahmen von Eurosur wird die Mittelmeergrenze technisch aufgerüstet. Satelliten, militärische Drohnen und andere Technologien sollen die Grenzüberwachung perfektionieren.<sup>15</sup>

Eine lückenlosere Kontrolle der Außengrenzen dient jedoch nicht dem Schutz der Flüchtlinge. So lange sie als „illegale Einwanderer“ behandelt werden, werden sie nur auf noch gefährlichere Routen abgedrängt. Durch den Ausbau der Kontrollen an der türkisch-griechischen und an der türkisch-bulgarischen Grenze werden beispielsweise auch syrische Flüchtlinge gezwungen, eine Flucht über das Mittelmeer zu wagen. Viele hundert Flüchtlinge überleben diese riskante Flucht nicht.<sup>16</sup>

Ein Fanal, das die Weltöffentlichkeit aufrüttelte und zu einer breiten Debatte über das Sterben (und Sterbenlassen) im Mittelmeer führte, stellte das Unglück vor Lampedusa am 3. Oktober 2013 dar, bei dem 390 Flüchtlinge ertranken. Am 18. Oktober 2013 erließ die neue italienische Regierung eine Direktive, die bewirkte, dass Kriegsschiffe zu Rettungsbooten wurden. Die Schnellboote und Fregatten nahmen nun die Menschen auf, die auf übervollen Kähnen versuchten, nach Europa zu gelangen, deren Boote zu sinken drohten oder schon gesunken waren. Im Rahmen der Aktion „Mare Nostrum“ hat die Marine bis September 2014 120.000 Flüchtlinge zu italienischen Häfen geleitet oder aus überfüllten Booten geholt.

<sup>15</sup> Siehe [http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/umkaempfte\\_grenze\\_mittelmeer?cHash=20408c642a4d8816d53de35f3dacf1a&no\\_cache=1&sword\\_list\[0\]=eurosur](http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/umkaempfte_grenze_mittelmeer?cHash=20408c642a4d8816d53de35f3dacf1a&no_cache=1&sword_list[0]=eurosur)

<sup>16</sup> Die Kampagne „Unser Herz schlägt für Lampedusa“ thematisiert ausführlich den Zusammenhang von Flüchtlingsabschottung in

Doch nun scheint die Rettungsaktion vor dem Aus zu stehen. Italiens Innenminister Angelo Alfano hat angekündigt, „Mare nostrum“ im Oktober 2014 zu beenden - neun Millionen Euro kostet es den italienischen Staat im Monat, fünf Schiffe, zwei Hubschrauber und ein Aufklärungsflugzeug im Einsatz zu halten. Das Land sieht sich von den Europäern alleingelassen. Deshalb soll die EU und deren Grenzschutzorganisation Frontex nach dem Willen der Italiener künftig zuständig sein. Christian Jakob nennt das in der taz „die Verabredung zum Sterbenlassen“.

Im November soll „Frontex plus“ starten. Bis dahin wird sich herausstellen in welchem Umfang die Mitgliedstaaten Ressourcen zur Verfügung stellen um „Mare Nostrum“ zu ersetzen. Bisher gibt es jedoch nur einen Namen für die neue Operation, Schiffe, Personal und ein Budget gibt es nicht. Um so wichtiger erscheint es, dass wir jetzt erneut daran erinnern, aus welchem Grund „Mare nostrum“ gestartet wurde, und dass eine Seenotrettung sofort ausgeweitet und gesamteuropäisch finanziert und organisiert werden muss. Nur so kann das Massensterben vor Europas Südgrenze beendet werden.

Faktisch schieben die reichen Staaten in der Mitte Europas über die Dublin-Verordnung die Verantwortung für Flüchtlinge an die Peripherie ab. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Aufnahmebedingungen in den einzelnen Dublin-Staaten ist die Dublin-Verordnung höchst bedenklich. Es führt zu immer mehr Abschiebungen von Flüchtlingen aus Deutschland – auch in Länder, in denen ein faires Asylverfahren nicht zu erwarten ist, wo Flüchtlinge regelmäßig inhaftiert werden oder keine hinreichenden menschenwürdigen Existenzbedingungen vorfinden. Das Dublin-System ist ineffektiv, ungerecht und menschenrechtswidrig. Der Flüchtlingsrat fordert ein solidarisches Aufnahmesystem für Flüchtlinge in Europa nach dem Prinzip der freien Wahl des Mitgliedsstaates für Asylsuchende. Statt Menschen quer durch Europa zu verschieben, sollte ein Finanzausgleich zwischen den europäischen Staaten vereinbart werden. Gemeinsam mit anderen Organisationen fordert der Flüchtlingsrat eine Aussetzung von Dublin-Abschiebungen und die Entlassung von Abschiebehäftlingen im Dublin-Überstellungsverfahren aus der Haft.

*Toten an den europäischen Außengrenzen. Unter der Überschrift „Lampedusa 3.10.2013“ wird eine von Antonio Ricco verfasste, beeindruckende Lesung angeboten, die die Ereignisse des 3.10.2013 vor Lampedusa aus unterschiedlicher Perspektive beleuchtet. Weitere Infos: <http://www.lampedusa-hannover.de/>*





Die Gesellschaft für bedrohte Völker GfbV hat auf der Grundlage der Arbeitsergebnisse einer vom Flüchtlingsrat eingesetzten Arbeitsgruppe ein Diskussionspapier zur Unterstützung der Proteste gegen Dublin-Abschiebungen erstellt.

Wir werden diese für unsere weitere Öffentlichkeitsarbeit nutzen, bis die von PRO ASYL angekündigte breite Dublin-Kampagne auf Bundesebene unter Einschluss aller im Flüchtlingsbereich tätigen NGOs eine neue gemeinsame Plattform hervorbringt.

Faktisch schieben die reichen Staaten in der Mitte Europas über die Dublin-Verordnung die Verantwortung für Flüchtlinge an die Peripherie ab. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Aufnahmebedingungen in den einzelnen Dublin-Staaten ist die Dublin-Verordnung höchst bedenklich. Es führt zu immer mehr Abschiebungen von Flüchtlingen aus Deutschland – auch in Länder, in denen ein faires Asylverfahren nicht zu erwarten ist, wo Flüchtlinge regelmäßig inhaftiert werden oder keine hinreichenden menschenwürdigen Existenzbedingungen vorfinden. Das Dublin-System ist

ineffektiv, ungerecht und menschenrechtswidrig. Der Flüchtlingsrat fordert ein solidarisches Aufnahmesystem für Flüchtlinge in Europa nach dem Prinzip der freien Wahl des Mitgliedsstaates für Asylsuchende. Statt Menschen quer durch Europa zu verschieben, sollte ein Finanzausgleich zwischen den europäischen Staaten vereinbart werden. Gemeinsam mit anderen Organisationen fordert der Flüchtlingsrat eine Aussetzung von Dublin-Abschiebungen und die Entlassung von Abschiebehäftlingen im Dublin-Überstellungsverfahren aus der Haft.

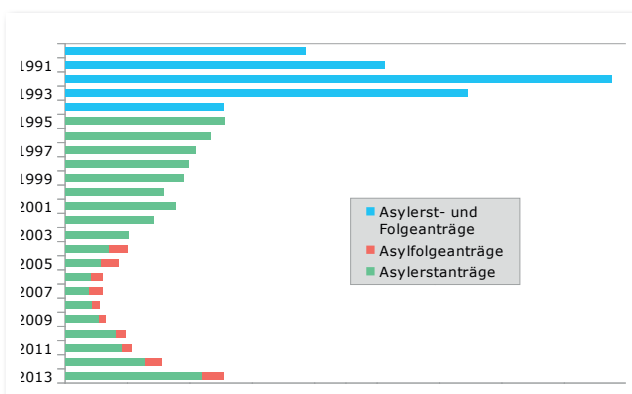
Die Gesellschaft für bedrohte Völker GfbV hat auf der Grundlage der Arbeitsergebnisse einer vom Flüchtlingsrat eingesetzten Arbeitsgruppe ein Diskussionspapier zur Unterstützung der Proteste gegen Dublin-Abschiebungen<sup>17</sup> erstellt. Wir werden diese für unsere weitere Öffentlichkeitsarbeit nutzen, bis die von PRO ASYL angekündigte breite Dublin-Kampagne auf Bundesebene unter Einschluss aller im Flüchtlingsbereich tätigen NGOs eine neue gemeinsame Plattform hervorbringt.

<sup>17</sup> <http://www.nds-fluerat.org/14031/aktuelles/dublinkampagne-diskussionsvorlagen/>

## 2 Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland

### ■ 2.1 Allgemeine Zahlen

Im Jahr 2013 wurden in Deutschland 127.023 Asylerst- und Folgeanträge gestellt. Wenn diese Zahl mit der des Vorjahrs in Relation gesetzt wird, zeigt sich ein Anstieg von 63,8 Prozent.<sup>18</sup>



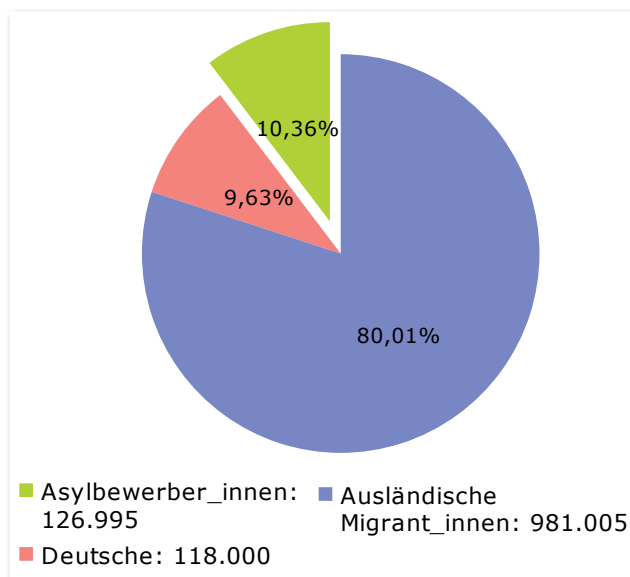
**Abbildung 3 -**  
**Entwicklung der Asylantragszahlen seit 1995**  
 Quelle: BAMF (2014): Bundesamt in Zahlen 2013.

Stellt man diese Zahlen in einen größeren zeitlichen Zusammenhang, relativiert sich der Eindruck: In den Jahren 1990-1993 lag die Zahl der Asylerst- und Folgeanträge immer über 190.000 und erreichte 1992 sogar einen Spitzenwert von 438.191 Anträgen<sup>19</sup> (siehe Abbildung 3). Bis 2007 sank dann die Zahl der Asylanträge auf nur noch ca. 19.000 Anträge. Vor diesem Hintergrund ist der Anstieg im Vergleich zum Vorjahr zwar immer noch sehr deutlich, aber die realen Zahlen sind weniger dramatisch, als sie auf den ersten Eindruck wirken.

In Abbildung 4 ist darüber hinaus zu sehen, dass der Anteil der Asylbewerber\_innen an der Gesamtzuwanderung nach Deutschland eher gering ist. Nur 10,36 Prozent aller Einwanderer und Einwanderinnen waren im Jahr 2013 Asylsuchende. 9,63 Prozent waren Deutsche, die nach Deutschland einwanderten – zum Beispiel als

Spätaussiedler\_innen oder aus dem Ausland zurückgekehrte Deutsche.<sup>20</sup> Diese Zahlen widersprechen plakativen Aussagen von Politiker\_innen oder in den Medien von angeblich sehr hohen, immer weiter steigenden und zum Problem werdenden Flüchtlingszahlen. Nur ein kleiner Teil der Migration nach Deutschland wird von Flüchtlingen bestritten. Insgesamt sind etwa 1.226.000 Personen nach Deutschland eingewandert. Jedoch müssen für eine korrekte Darstellung der Wanderungsbewegungen auch die Fortzüge aus Deutschland mit eingerechnet werden. 2013 sind 789.000 Personen aus Deutschland fortgezogen. Daraus ergibt sich ein Wanderungsüberschuss von 437.000.<sup>21</sup>

Die meisten Flüchtlinge kamen mit 14.887 Asylerstanträgen im Jahr 2013 aus der Russischen Föderation nach Deutschland (siehe Abbildung 5), gefolgt von Syrien (11.851 Asylerstanträge) und Serbien (11.459 Asylerstanträge).



**Abbildung 4 - Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2013**

Quellen: Destatis (siehe unten)

<sup>18</sup> BAMF (2014): Schlüsselzahlen Asyl 2013. Über: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schlueselzahlen-asyl-jahr-2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schlueselzahlen-asyl-jahr-2013.pdf?__blob=publicationFile) (am 19.05.2014).

<sup>19</sup> BAMF (2014): Schlüsselzahlen Asyl 2013. Über: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schlueselzahlen-asyl-jahr-2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schlueselzahlen-asyl-jahr-2013.pdf?__blob=publicationFile) (am 19.05.2014).



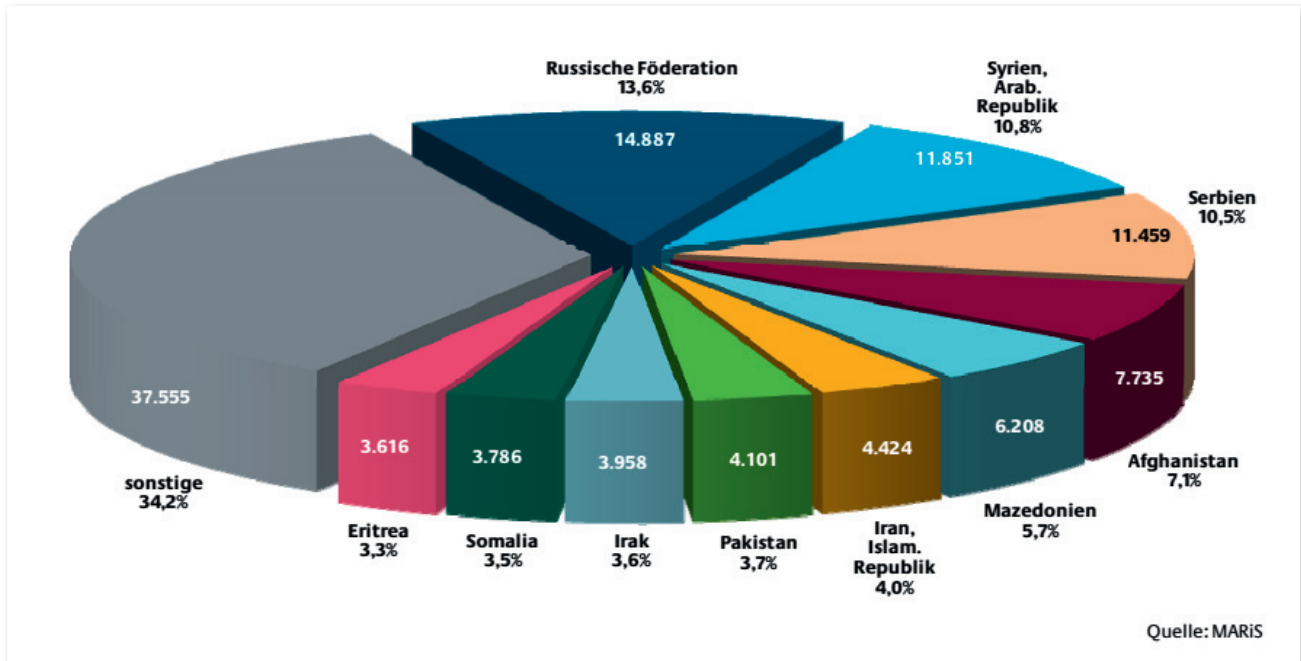


Abbildung 5 - Asylerstanträge 2013 nach Herkunftsland

Quelle: BAMF (2014): Schlüsselzahlen Asyl 2013.

Der größte Anstieg zum Vorjahr lässt sich bei der Gruppe der Flüchtlinge aus der Russischen Föderation erkennen: 2012 gab es hier lediglich 3.202 Asylerstanträge. Das bedeutet einen Zuwachs von mehr als 360 Prozent. Die meisten der Flüchtlinge aus der Russischen Föderation stammten aus dem Nordkaukasus oder Tschetschenien. Das Leben in ihrem Herkunftsland war geprägt von Menschenrechtsverletzungen, Kampfhandlungen und Anschlägen.<sup>22</sup>

Die Zahl der Asylanträge von syrischen Flüchtlingen hat sich von 6.201 auf 11.851 fast verdoppelt, was durch den syrischen Bürgerkrieg zu erklären ist, der seit 2012 das Land beherrscht (siehe Seite 17ff.). Auch die Zahl der serbischen Flüchtlinge hat sich um mehr als 36 Prozent erhöht (2012: 8.477, 2013: 11.459).<sup>23</sup> Diese Zahl machen besonders Roma aus, die aus Serbien – ebenso wie aus anderen Balkanländern – nicht nur vor Armut, sondern auch vor massiver existenzbedrohender Diskriminierung und Ausgrenzung fliehen.<sup>24</sup>

20 Destatis (22.05.2014): Pressemitteilung Nr. 179 – 2013: Höchste Zuwanderung nach Deutschland seit 20 Jahren. Über: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/05/PD14\\_179\\_12711.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/05/PD14_179_12711.html) (am 02.06.2014).

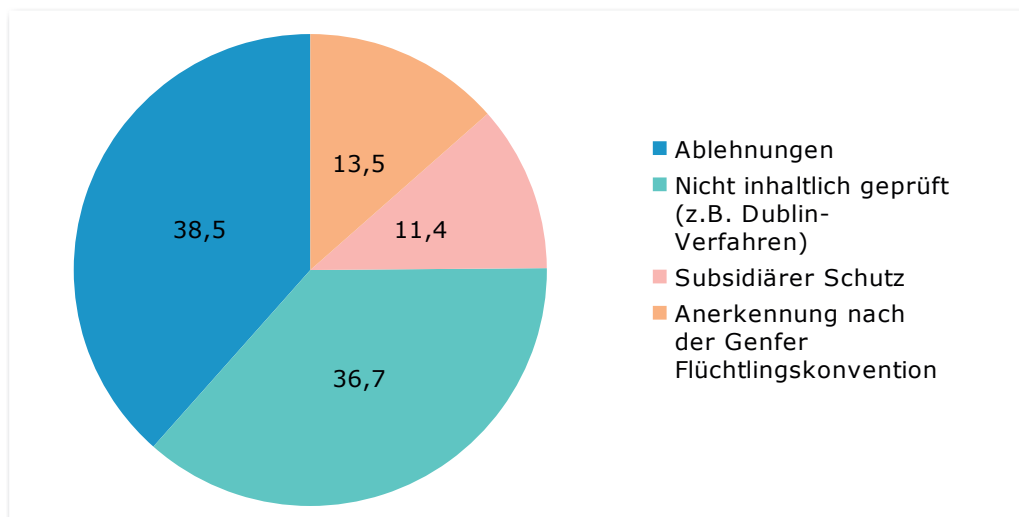
21 Destatis (22.05.2014): Pressemitteilung Nr. 179 – 2013: Höchste Zuwanderung nach Deutschland seit 20 Jahren. Über: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/05/PD14\\_179\\_12711.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/05/PD14_179_12711.html) (am 02.06.2014).

22 Informationen über den Zustand im Nordkaukasus und Tschetschenien sind über die Gesellschaft für bedrohte Völker zu erhalten. Über: <http://www.gfbv.de/index.php> (am 27.05.2014).

23 BAMF (2014): Schlüsselzahlen Asyl 2013. Über: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-asyl-jahr-2013.pdf?\\_blob=publication\\_file](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-asyl-jahr-2013.pdf?_blob=publication_file) (am 19.05.2014).

24 Rüssmann, Ursula (30.04.2014): Schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte. In: Frankfurter Rundschau. Über: <http://www.fr-online.de/flucht-und-zuwanderung/asyl--schwerwiegende-verletzung-der-menschenrechte-,24931854,26990044.html> (am 27.05.2014).

Urteil des VG Stuttgart (A11 K 5036/13): „[...] Roma [sind] in Serbien verstärkt Opfer von Übergriffen Dritter [...] und die staatlichen Organe [gewähren] gegen solche Übergriffe in der Regel keinen Schutz. Schon dieser Befund stellt die Einschätzung des Bundesamts, dass den gegen Roma gerichteten Diskriminierungen die erforderliche Verfolgungsintensität fehle, in Frage. Entscheidend kommt für das Gericht aber hinzu, dass Angehörige der Roma in jüngster Zeit durch den serbischen Staat in ihren elementaren Rechten auf Freizügigkeit beschnitten und zudem kriminalisiert werden, weil sie von dem Menschenrecht der freien Ausreise Gebrauch machen.“

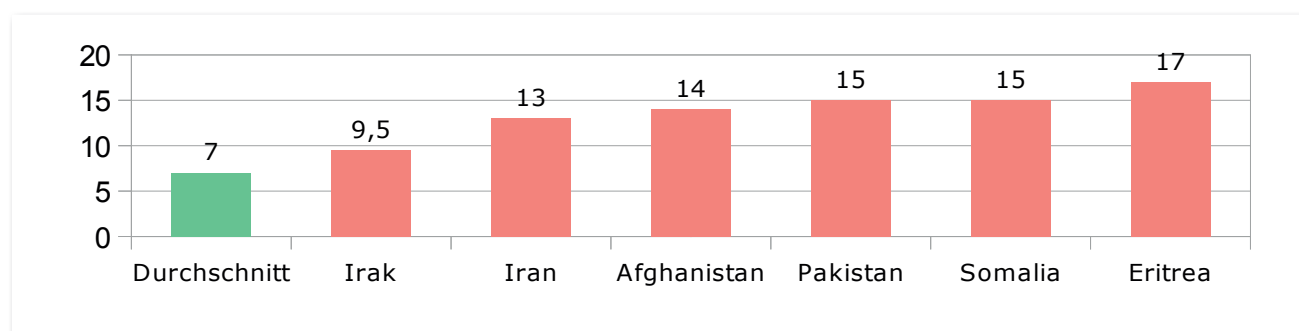


**Abbildung 7 - Durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Asylanträge in Monaten**

Quelle: Morlok, Dirk (2014): Die Zahlen und Fakten 2013. In: Pro Asyl (Hrsg.): Gemeinsam gegen Rassismus! Tag des Flüchtlings 2014. Frankfurt am Mai: Pro Asyl.

Im Jahr 2013 erhielten in Deutschland 13,5 Prozent<sup>25</sup> der Flüchtlinge, deren Anträge geprüft wurden, eine Anerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention (siehe Abbildung 6). Weitere 11,4 Prozent erhielten subsidiären Schutz. Die Schutzquote aller Fälle liegt damit bei 24,9 Prozent. 36,7 Prozent der Fälle wurden nicht inhaltlich geprüft, vor allem weil der Asylantrag im Sinne der Dublin-Verordnung in einem anderen EU-Land gestellt werden muss.

Lässt man die Fälle unberücksichtigt, die – v.a. wegen der Dublin-Verordnung – gar nicht inhaltlich entschieden wurden, ergibt sich eine weit höhere Schutzquote: 40% aller Flüchtlinge, deren Anträge inhaltlich entschieden wurden, erhielten einen Schutzstatus.<sup>26</sup> Flüchtlinge müssen im Schnitt 7 Monate auf eine erste Entscheidung über ihre Asylanträge warten. Dabei nimmt die Zeit aber mit zunehmenden Anerkennungschancen zu. Mit einem Spitzenwert von durchschnittlich 17 Monaten Bearbeitungszeit für ihre Asylanträge müssen eritreische Asylsuchende, die vor der Militärdiktatur in ihrem Herkunftsland geflüchtet sind, rechnen (siehe Abbildung 7).<sup>27</sup>



**Abbildung 7 - Durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Asylanträge in Monaten**

Quelle: Morlok, Dirk (2014): Die Zahlen und Fakten 2013. In: Pro Asyl (Hrsg.): Gemeinsam gegen Rassismus! Tag des Flüchtlings 2014. Frankfurt am Mai: Pro Asyl.

<sup>25</sup> Inclusive der Asylberechtigten nach Art 16a GG.

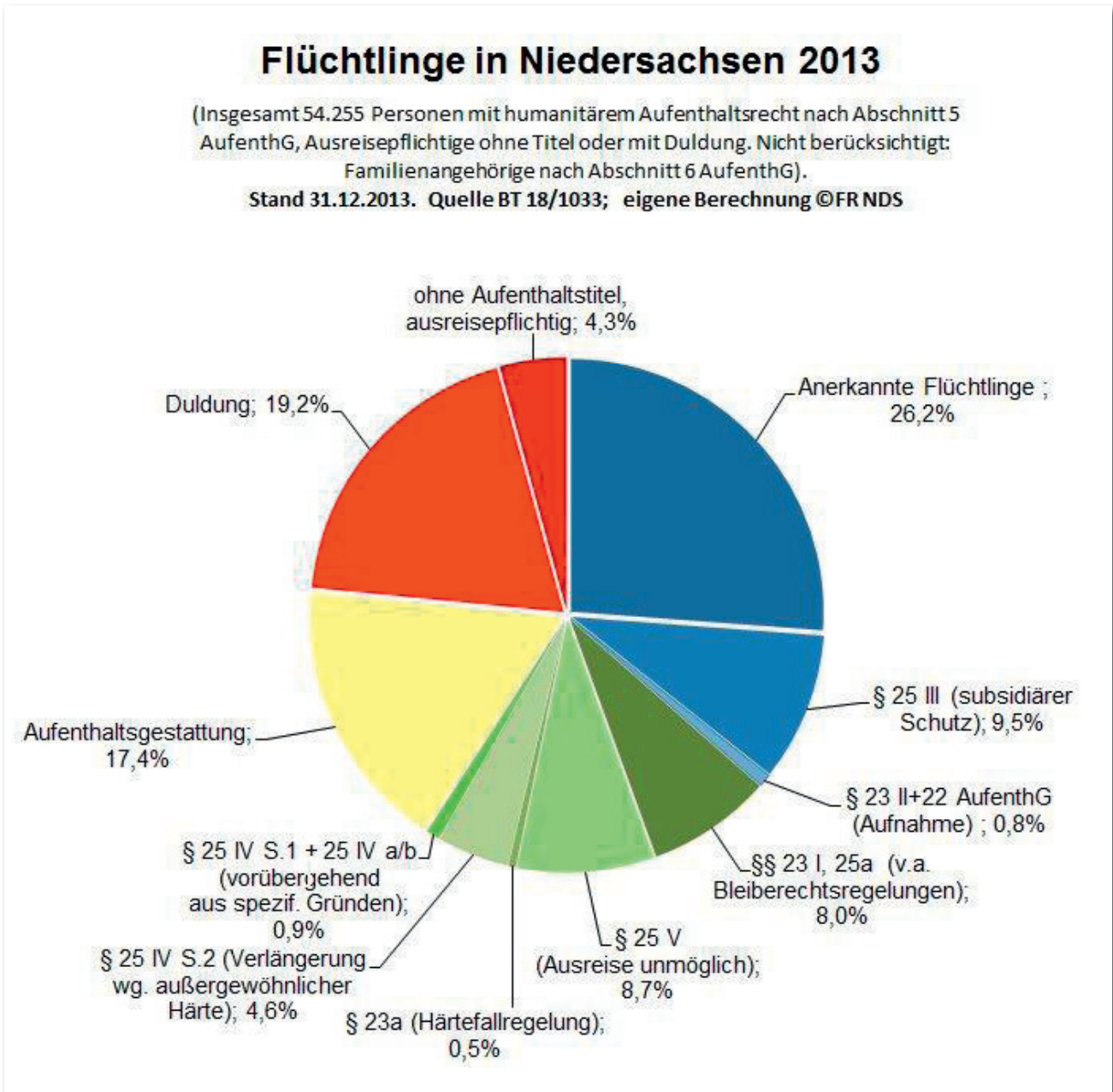
<sup>26</sup> Morlok, Dirk (2014): Die Zahlen und Fakten 2013. In: Pro Asyl (Hrsg.): Gemeinsam gegen Rassismus! Tag des Flüchtlings 2014. Frankfurt am Mai: Pro Asyl.

<sup>27</sup> Morlok, Dirk (2014): Die Zahlen und Fakten 2013. In: Pro Asyl (Hrsg.): Gemeinsam gegen Rassismus! Tag des Flüchtlings 2014. Frankfurt am Mai: Pro Asyl.



■ 2.2 Aufenthaltstitel von Flüchtlingen in Deutschland

Die Grafik zeigt, mit welchem Status rund 534.000 Flüchtlinge am Stichtag 31.12.2013 in Deutschland lebten.



Aufenthaltstitel	Gesamtanzahl Personen*	Beschreibung
Asylberechtigte nach Art. 16a GG	<b>38.893</b> (D) bzw. <b>4.582</b> (Nds.) 89,2% mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel	Hauptherkunftsländer: Türkei, Iran und Afghanistan
Anerkannte Flüchtlinge nach GFK: § 60 Abs. 1 AufenthG	<b>83.412</b> (D) bzw. <b>9.622</b> (Nds) 54,4% haben eine Niederlassungserlaubnis, 41,9% eine befristete Aufenthaltserlaubnis;	Grund für die hohe Quote an befristeten Aufenthaltserlaubnissen unter den GFK-Flüchtlingen ist die 2005 eingeführte dreijährige Befristung des Aufenthalts nach der Asylanerkennung. (Hauptherkunftsland: Irak)
Subsidiär Geschützte: § 25 Abs. 2 und 3 AufenthG	<b>45.515</b> (D) bzw. <b>5.158</b> (Nds) Der deutliche Anstieg um mehr als 9.500 gegenüber dem Vorjahr geht im Wesentlichen auf die Gruppe der syrischen Flüchtlinge zurück.	Hauptherkunftsländer: Afghanistan, Syrien
Aufenthaltsgestattung	<b>110.435</b> (D) bzw. <b>9.417</b> (Nds)	Die Aufenthaltsgestattung gilt für die Dauer des Asylverfahrens.
§ 23 Abs. 1 AufenthG	<b>38434</b> (D) bzw. <b>3.553</b> (Nds)	Bleiberecht für (geduldete) Flüchtlinge im Rahmen einer Bleiberechtsregelung, auch Aufenthaltsrecht für Flüchtlinge, die aus dem Ausland aufgenommen wurden
Duldung § 60 a AufenthG	<b>94.508</b> (D) bzw. <b>10.415</b> (Nds) 34,5% der Geduldeten (32.640 Personen) leben seit mehr als sechs Jahren in Deutschland. Bei 23,7% (22.361 Personen) ist die Abschiebung sogar seit über zehn Jahren ausgesetzt.	Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel im eigentlichen Sinne. Die Flüchtlinge sind ausreisepflichtig, aber die Abschiebung ist ausgesetzt, weil sie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht durchgeführt werden kann.
§ 25 Abs. 5 AufenthG	<b>49.058</b> (D) bzw. <b>4.764</b> (Nds)	Flüchtlinge, die nach dieser Regelung eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, sind z.B. Familienangehörige von subsidiär geschützten Flüchtlingen oder auch traumatisierte Flüchtlinge. Bei ihnen ist die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich. Diese Aufenthaltserlaubnis spielt im Zusammenhang mit Art. 8 EMRK eine wichtige Rolle.



Aufenthaltstitel	Gesamtanzahl Personen*	Beschreibung
§ 25 a AufenthG Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende	<b>3.437 (D)</b> bzw. <b>777 (Nds)</b> 2.765 unmittelbar begünstigte Jugendliche + abgeleitetes Aufenthaltsrecht für Familienangehörige von Minderjährigen	Geduldete „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“ können 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).
§ 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG Vorübergehender Aufenthalt	<b>11.022 (D)</b> bzw. <b>467 (Nds)</b>	Kann nur erteilt werden an Personen, die schon vorher eine Aufenthaltserlaubnis besaßen. Abhängig vom Grund für die Aufenthaltserlaubnis ist diese auf den jeweiligen Zeitraum befristet. Gründe sind z.B das Abwarten des Schuljahresende; die Aussage als Prozesszeug_in; die Pflege von kranken Angehörigen.
§ 25 Abs. 4 S. 2 AufenthG Humanitäres Aufenthaltsrecht	<b>10.479 (D)</b> bzw. <b>2.498 (Nds)</b> Der hohe Anteil in Niedersachsen ist auffällig	Auffangregelung für Personen, die aufgrund „außergewöhnlicher Härte“ einen Aufenthaltstitel erhalten
Aufnahmeerklärung § 22 AufenthG	<b>584 (D)</b> bzw. <b>47 (Nds)</b> Die geringe Zahl verdeutlicht die seltene und restriktive Anwendung dieses Paragraphen.	Diese Aufenthaltserlaubnis wird erteilt, wenn das BMI oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der BRD die Aufnahme erklärt hat. Unter anderem wurden auf dieser Grundlage Flüchtlinge aus Malta in der Bundesrepublik aufgenommen (sog. Relocation).

Aufenthaltstitel	Gesamtanzahl Personen*	Beschreibung
Härtefälle § 23a AufenthG	<b>6.085</b> (D) bzw. <b>259</b> (Nds) Der niedrige Anteil in Niedersachsen ist auffällig	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 <b>contra legem</b> ein Aufenthaltsrecht erteilt werden soll, weil im Einzelfall besondere Umstände vorliegen. Der Innenminister muss den Empfehlungen nicht folgen.
Opfer von Menschenhandel § 25 Abs. 4a AufenthG	<b>83</b> (D) bzw. <b>10</b> (Nds)	Vorübergehende Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen oder zur Arbeitsausbeutung, sofern ein Mitwirken für das Strafverfahren erforderlich ist.
Jüdische Zuwander_innen <sup>1</sup> und Kontingentflüchtlinge <sup>2</sup> sowie Resettlement-Aufnahme <sup>3</sup> § 23 Abs. 2 AufenthG	<b>5.486</b> (D) bzw. <b>427</b> (Nds)	<p><sup>1</sup> Die 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.</p> <p><sup>2</sup> s. Kapitel 4.4.</p> <p><sup>3</sup> Umsetzung des Resettlement-Programms: 2012 wurden 300 Flüchtlinge aufgenommen, davon 200 Menschen aus dem tunesischen Flüchtlingslager Choucha und 100 irakische Flüchtlinge aus der Türkei. 2013 erfolgte die Aufnahme von rund 260 Drittstaatsangehörigen aus der Türkei. Für 2014 ist die Aufnahme von 300 Personen aus Syrien und Indonesien geplant</p>

\* Stand: 31.12.2013



### ■ 2.3 Abschiebungen in Deutschland

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) und innerhalb der 30 km-Grenzregion aufgegriffen wurden. Nach § 57 AufenthG ist eine Zurückschiebung auch dann zulässig, wenn aufgrund einer zwischenstaatlichen Übereinkunft ein anderer Staat zur Rücknahme verpflichtet ist. Es bedarf nicht zwingend eines Verwaltungsaktes.

Eine Zurückweisung (= 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.

Im Jahr 2013 wurden 10.198 Personen aus Deutschland abgeschoben. Dies ist ein deutlicher Anstieg im Vergleich zum Vorjahr (2012: 7.651 ). 7.289 der Abschiebungen fanden auf dem Luftweg statt, 2.908 auf dem Landweg und eine auf dem Seeweg.

Mit 2.100 Abschiebungen wurden im Jahr 2013 am häufigsten russische Staatsangehörige aus Deutschland abgeschoben.

Zu den Abschiebungen kamen noch Zurückschiebungen (3.698), sowie unmittelbare Zurückweisungen an der Grenze (3.850). Zusammen lag die Gesamtzahl der Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen bei knapp 17.750. Im Vorjahr waren es knapp 16.000.

Der Anstieg der Abschiebungen ist v.a. auf vermehrte Dublin-Überstellungen zurückzuführen. Abschiebungen fallen in die Zuständigkeit der Bundesländer. Die Dublin-Verordnung entzieht Menschen, die auf ihrer Flucht aus Kriegs- oder Verfolgungsregionen andere

europäische Staaten durchquert haben, das Recht auf Schutz und Asyl in Deutschland. Viele dieser Flüchtlinge wurden Opfer von Gewaltverbrechen, sind schwer traumatisiert und haben ihn ihren Herkunftsländern aufgrund von Völkermord und Vertreibung keinerlei Perspektive. Auf ihrer Flucht wurden sie – auch in europäischen Staaten – oftmals inhaftiert und ausgegrenzt. Trotzdem werden sie meistens abgeschoben. Eine Chance auf ein angstfreies und sicheres Leben in Deutschland bekommen sie selbst dann nicht, wenn sie hier Angehörige haben, die sie bei sich aufnehmen könnten.

Oft werden bei Abschiebungen nicht nur Ehepartner\_innen, Eltern von Kindern oder Geschwister getrennt. Selbst Schwerstkranke, Schwangere, Alte, pflegebedürftige und traumatisierte Flüchtlinge sind von solchen Abschiebungen betroffen..

In Deutschland entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über die Durchführung von Abschiebungen nach dem Dublin-Verfahren. Die Entscheidung fällt somit in die Zuständigkeit des Bundes, der jederzeit anordnen könnte, von seinem in der Dublin-Verordnung festgehaltenen „Selbsteintrittsrecht“ Gebrauch zu machen und Asylverfahren jedenfalls für die Flüchtlinge, die in anderen europäischen Staaten keine Chance auf ein faires Verfahren und menschenwürdige Lebensumstände haben, in Deutschland durchzuführen.

Derzeit übernimmt das BAMF im Rahmen dieses „Selbsteintrittsrechts“ auf Antrag z.B. die Durchführung von Asylverfahren syrischer Flüchtlinge mit Familienangehörigen in Deutschland. Auch bei Flüchtlingen, denen eine Abschiebung nach Bulgarien droht, prüft das BAMF wegen der scharfen Kritik des UNHCR nach Einzelfallprüfung die Übernahme. Von diesem „Selbsteintrittsrecht“ könnte natürlich noch viel großzügiger Gebrauch gemacht werden. Insbesondere wenn Flüchtlinge bereits lange in Deutschland leben und bei uns „angekommen“ sind, sollte eine Abschiebung in europäische Länder unterbunden werden.

28 Antwort der Bundesregierung vom 22.02.13 auf Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 17/12442.

29 Antwort der Bundesregierung vom 12.03.2014 auf Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/782.

30 Antwort der Bundesregierung vom 12.03.2014 auf Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/782.

31 Antwort der Bundesregierung vom 22.02.13 auf Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 17/12442.

## 3 „Die große Tragödie dieses Jahrhunderts“: Syrien

### ■ 3.1 Ereignisse in Syrien

„Syrien ist zur großen Tragödie dieses Jahrhunderts geworden – eine beschämende humanitäre Katastrophe mit Leid und Vertreibung in einem in der jüngeren Geschichte beispiellosen Ausmaß.“ Das erklärte António Guterres, der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge im September 2013, als bereits 2 Millionen syrische Flüchtlinge, die Hälfte davon Kinder, das Land verlassen hatten.<sup>32</sup>

Im März 2011 gingen die ersten Menschen in Syrien auf die Straße, um friedlich für politische Reformen zu demonstrieren. Weil die Sicherheitskräfte unverhältnismäßig gewalttätig gegen die Demonstrierenden vorgehen und es mehrere hundert Tote gab, wuchs die Zahl der Protestierenden rapide an. Ende 2011 gründeten Rebellen die „Freie Syrische Armee“, die begann gegen die staatliche Armee zu kämpfen. Die anfangs recht klaren Fronten verschwammen immer mehr, und die kämpfenden Gruppen zersplitterten in Teilgruppen. Im Sommer 2013 wurden in dem Krieg Chemiewaffen eingesetzt – vermutlich von Truppen des Staatschefs Assad.



Auf internationalen Druck erklärte Assad seine Chemiewaffen aufzugeben und trat der Chemiewaffenkonvention bei. Der Bürgerkrieg tobt trotzdem bis heute weiter.<sup>33</sup> Im August 2014 sprach die UN von 191.000 Toten.

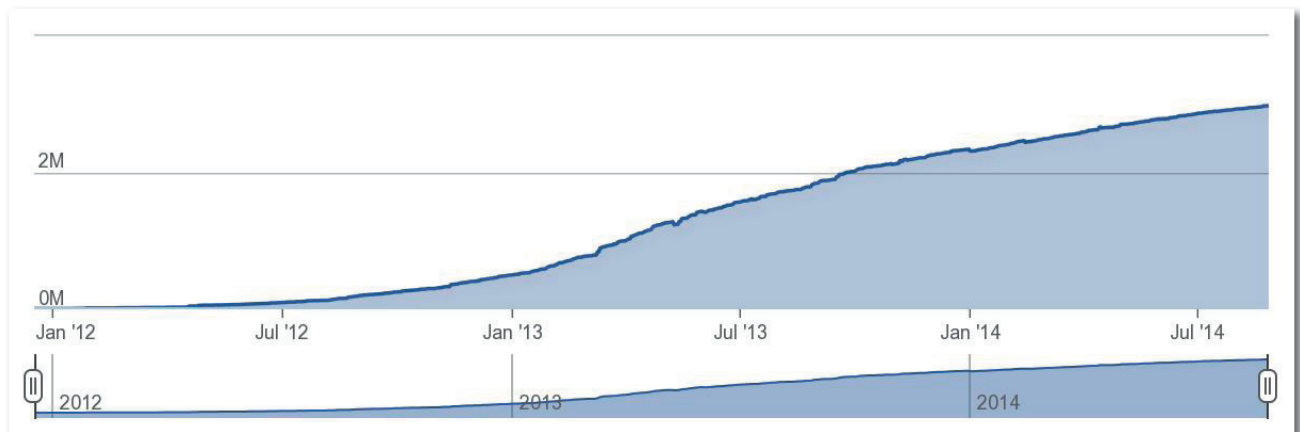


Abbildung 9: Zahl syrische Flüchtlinge seit 2012

Quelle: UNHCR (2014): Syria Regional Refugee Response (siehe unten)

<sup>32</sup> Zeit online (3. September 2013): Bürgerkrieg: Zwei Millionen Syrer sind ins Ausland geflohen. Über: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-09/syrien-fluechtlinge-un-eu-italien> (am 15.05.2014).

<sup>33</sup> Zeit Online (ohne Datum): Bürgerkrieg in Syrien. Über <http://www.zeit.de/themen/politik/syrien/> (am 15.05.2014).



### ■ 3.2 Syrische Flüchtlinge weltweit

Mittlerweile haben rund 3 Millionen syrische Flüchtlinge das Land verlassen. Dabei handelt es sich jedoch nur um die bereits registrierten Flüchtlinge. UNHCR gibt an, dass noch zehntausende syrische Flüchtlinge auf ihre Registrierung warten. Über die Hälfte der syrischen Flüchtlinge (51,3 Prozent) sind minderjährig (Stand 26. August 2014).<sup>34</sup>

Die meisten syrischen Flüchtlinge sind in die Nachbarländer Syriens und nach Ägypten geflohen. Insbesondere im Libanon befinden sich viele Flüchtlinge aus Syrien: 1.169.846 Syrer\_innen sind dorthin eingereist. Die Zahl ist beeindruckend, da sie fast einem Viertel (22,2 Prozent) der libanesischen Bevölkerung – im Libanon leben ca. 4,8 Mio. Einwohner\_innen<sup>35</sup>– entspricht. An zweiter Stelle steht die Türkei mit 822.149 und an dritter Stelle Jordanien mit 612.737 syrischen Flüchtlingen. Es folgen der Irak (217.886) und Ägypten (138.937).<sup>36</sup> Aufgrund dieser hohen Flüchtlingszahlen ist die Situation in den Flüchtlingslagern der Nachbarländer Syriens katastrophal. Die Menschen leben in überfüllten Flüchtlingslagern unter zum Teil menschenunwürdigen Bedingungen. Der Zugang sowohl zu Gütern des täglichen Lebens als auch zu sanitären Anlagen und medizinischer Versorgung ist nicht ausreichend gewährleistet. Außerdem gibt es immer wieder Berichte über Misshandlungen und gewaltsame Rückschiebungen nach Syrien - häufig aufgrund ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit.<sup>37</sup>

### ■ 3.3 Syrische Flüchtlinge in Europa

Den Flüchtlingen aus Syrien wird die Einreise in die EU durch zum Teil völkerrechtswidrige Maßnahmen erschwert, häufig wird ihre Einreise sogar verhindert. Die Abriegelung der bulgarisch-türkischen Grenze (unter anderem mit einem ca. 30 Kilometer langen Grenzzaun) und der griechisch-türkischen Landesgrenzen der EU werden die Schutzsuchenden aus Syrien verstärkt dazu gezwungen, die riskante Flucht über das Meer zu versuchen. Die Fluchtroute aus Syrien hat sich deshalb

in der letzten Zeit verstärkt auf die Ägäis und das zentrale Mittelmeer verlagert.<sup>38</sup>

Immer wieder wird über eine völkerrechtswidrige Zurückweisung von schutzsuchenden Flüchtlingen an den EU-Außengrenzen berichtet. Davon sind insbesondere syrische Flüchtlinge betroffen. Flüchtlinge, die an den Grenzen aufgegriffen werden, müssen damit rechnen, von den Grenzbeamten, die sie aufgreifen oder in Seenot antreffen, festgenommen, mit Waffen bedroht, misshandelt und schließlich wieder auf einem Boot ohne Ruder, Motor oder Benzin auf offener See zurückgelassen zu werden.<sup>39</sup> Aufgrund dieses menschenverachtenden Verhaltens sind seit Oktober 2013 mehrere Hundert Flüchtlinge aus Syrien vor den europäischen Grenzen ertrunken.<sup>40</sup>

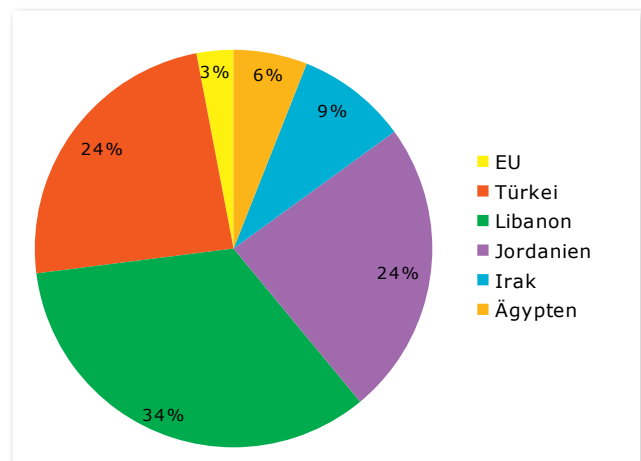


Abbildung 10 - Verteilung syrischer Flüchtlinge

Quelle: Oberndorfer, Dieter (2014): Syrische Flüchtlinge: „Wir könnten mehr tun“. Mediendienst Integration.

34 UNHCR (2014): Syria Regional Refugee Response. Über: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (am 19.05.2014).

35 Diese Zahl ist auf der Internetseite des Auswärtigen Amtes (Über: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes\\_Uebersichtsseiten/Libanon\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Libanon_node.html) (am 27.05.2014) zu finden. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich schätzungsweise nur rund 3,6 Mio. Menschen dauerhaft im Libanon aufhalten.

36 UNHCR (2014): Syria Regional Refugee Response. Über: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (am 26.08.2014).

37 Amnesty International (2013): An International Failure: The Syrian Refugee Crisis..

38 Über: <https://www.amnesty.de/files/act340012013en.pdf> (am 23.05.2014).

39 Pro Asyl (2014): Pushed Back. Systematic Human Rights Violations against Refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish Land Border.. Frankfurt/Main: Pro Asyl.

40 Pro Asyl (2014): Syrische Flüchtlingskrise: Pro Asyl: Schutzsuchende aufnehmen – Europas Abschottung beenden. Presseerklärung vom 21.05.2014.

Aber auch wenn die syrischen Flüchtlinge die EU erreicht haben, werden sie häufig Opfer von menschenrechtswidrigen Handlungen. Besonders der Umgang mit Flüchtlingen in Polen, Ungarn und Bulgarien beschäftigt in der letzten Zeit die Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen. Es wird verstärkt von Bedingungen in den Flüchtlingslagern berichtet, die unzureichende Hilfeleistungen, körperliche Misshandlungen und kriegsähnliche Zustände beinhalten.<sup>42</sup>

Vor dem Hintergrund der Zahlen syrischer Flüchtlinge in den Nachbarländern Syriens ist die Zahl der Flüchtlinge, die in die EU eingereist sind sehr gering. Wie in Abbildung 10 zu sehen ist, halten sich in der EU lediglich 3 Prozent aller syrischen Flüchtlinge auf.<sup>43</sup> Von den EU-Staaten wurden aktuell bislang nicht einmal 30.000 Aufnahmeplätze zur Verfügung gestellt. Dieser Zahl stehen 95.000 Schutzsuchende gegenüber, die auf eigene Faust nach Europa gereist sind, und in einem Mitgliedsstaat einen Asylantrag gestellt haben.<sup>44</sup> Allein im dritten Quartal des Jahres 2013 kamen etwa 6.000 Syrer\_innen ohne eine formale Aufnahmezusage als Asylsuchende nach Europa. Ihre Wege führten meist über Italien und Bulgarien.<sup>45</sup>

Innerhalb der EU-28 wurden die meisten Asylanträge von Flüchtlingen aus Syrien im Jahr 2013 in Schweden gestellt. Insgesamt haben 16.540 syrische Flüchtlinge dort Asyl beantragt, was 33 Prozent der Asylanträge in der EU sind. Deutschland ist mit 12.855 gestellten Asylanträgen im Jahr 2013 das zweitgrößte Aufnahmeland für syrische Flüchtlinge. Ein Viertel aller Asylanträge syrischer Flüchtlinge, die in der EU gestellt wurden, wurden in Deutschland gestellt. An dritter Stelle steht Bulgarien. In dem Land wurden 4.510 Asylanträge syrischer Flüchtlinge gestellt, was 9 Prozent aller Anträge syrischer Flüchtlinge in der EU ausmacht. Diese hohe Zahl ist nicht dadurch zu erklären, dass Bulgarien so ein beliebtes Land für Schutzsuchende aus Syrien darstellt. Vielmehr liegt Bulgarien für viele Flüchtlinge aus Syrien auf der Fluchtroute. Es ist das erste Land, in dem sie EU-Boden betreten. Dort werden Flüchtlinge aus Syrien regelmäßig inhaftiert und erst entlassen, wenn sie einen Asylantrag stellen, selbst wenn sie dies aufgrund sozialer, sprachlicher oder anderer Anknüpfungspunkte lieber in einem anderen Land tun würden (siehe Tabelle 1).

Land	Anzahl Asylanträge	% der Asylanträge EU-28
Schweden	16.540	33%
Deutschland	12.855	25%
Bulgarien	4.510	9%
Niederlande	2.705	5%
Großbritannien	2.040	4%
Andere	11.820	23%
Quelle: Eurostat: <sup>46</sup>		

**Tabelle 1 - Anzahl der Asylanträge von syrischen Flüchtlingen in den größten Aufnahmeländern der EU, 2013**

41 Über die katastrophalen Behandlung und Unterbringung von Flüchtlingen in Bulgarien, siehe: Amnesty International (2013): Refugees in Bulgaria Trapped in Substandard Conditions. Über: <https://www.amnesty.de/files/eur150022013en.pdf> (am 23.05.2014).

42 Gemeinsame Presseerklärung vom Flüchtlingsrat Niedersachsen und Pro Asyl vom 23.05.2014: Schwere Menschenrechtsverletzungen an Flüchtlingen in Bulgarien PRO ASYL und der Flüchtlingsrat Niedersachsen fordern Abschiebungsstopp. Über: <http://www.nds-fluerat.org/13371/pressemitteilungen/schwere-menschenrechtsverletzungen-an-fluechtlungen-in-bulgarien/> (am 27.05.2014).

43 Oberndörfer, Dieter (2014): Syrische Flüchtlinge: „Wir könnten mehr tun“. Mediendienst Integration. Über: <http://mediendienst-integration.de/artikel/zu-wenig-syrische-fluechtlinge-in-deutschland-oberndoerfer.html> (am 19.05.2014).

44 Pro Asyl (2014): Syrische Flüchtlingskrise: Pro Asyl: Schutzsuchende aufnehmen – Europas Abschottung beenden. Presseerklärung vom 21.05.2014.

45 Mediendienst Integration (ohne Datum): Syrische Flüchtlinge. Über: <http://mediendienst-integration.de/dossier/syrische-fluechtlinge.html> (am 02.06.2014).

46 Über: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> (am 22.05.2014).

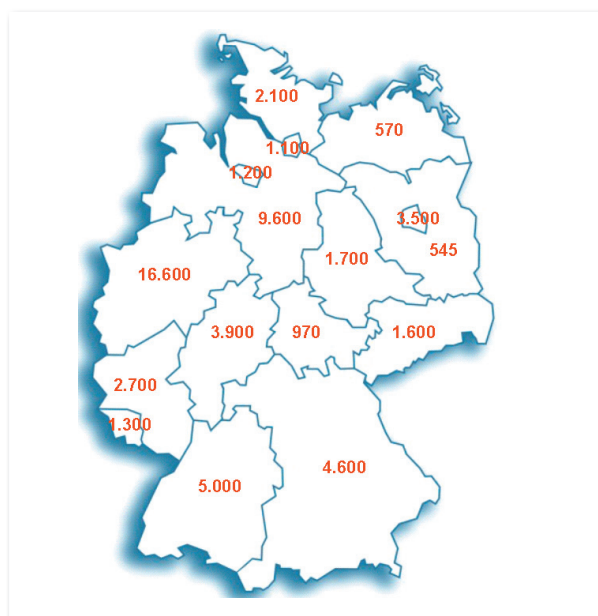


Abbildung 11 - Syrische Flüchtlinge in Deutschland

Quelle: AZR Sonderauswertung, Stand 31.12.2013.

### ■ 3.4 Syrische Flüchtlinge in Deutschland

In Deutschland leben zur Zeit mehr als 76.000 syrische Flüchtlinge, die einen Asylantrag in der Bundesrepublik gestellt haben. In Abbildung 11 ist die Verteilung dieser Flüchtlinge auf die deutschen Bundesländer dargestellt. Die meisten syrischen Asylbewerber\_innen lebten am 31.12.2013 in Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Niedersachsen und Baden-Württemberg. Im Verhältnis zur Bevölkerungszahl ist der Anteil syrischer Flüchtlinge aber in Bremen (545,6 Einwohner\_innen pro syrischem Flüchtling), im Saarland (764,8 Einwohner\_innen pro syrischem Flüchtling), in Niedersachsen (904,5 Einwohner\_innen pro syrischem Flüchtling), in Berlin (964,3 Einwohner\_innen pro syrischem Flüchtling) und in Nordrhein-Westfalen (1.057,4 Einwohner\_innen pro syrischem Flüchtling) am höchsten (siehe Tabelle 2).

Land	Bevölkerung	Syrische Flüchtlinge	Quote
Baden-Württemberg	10.569.111	5.000	2.113,8
Bayern	12.519.571	4.600	2.721,6
Berlin	3.375.222	3.500	964,3
Brandenburg	2.449.511	545	4.494,5
Bremen	654.774	1.200	545,6
Hamburg	1.734.272	1.100	1.576,6
Hessen	6.016.481	3.900	1.542,7
Mecklenburg-Vorpommern	1.600.327	570	2.807,6
Niedersachsen	7.778.995	9.600	810,3
Nordrhein-Westfalen	17.554.329	16.600	1.057,5
Rheinland-Pfalz	3.990.278	2.700	1.477,9
Saarland	994.287	1.300	764,8
Sachsen	4.050.204	1.600	2.531,4
Sachsen-Anhalt	2.259.393	1.700	1.329,1
Schleswig-Holstein	2.806.531	2.100	1.336,4
Thüringen	2.170.460	970	2.237,6
Deutschland	80.523.746	56.985	1.413,7

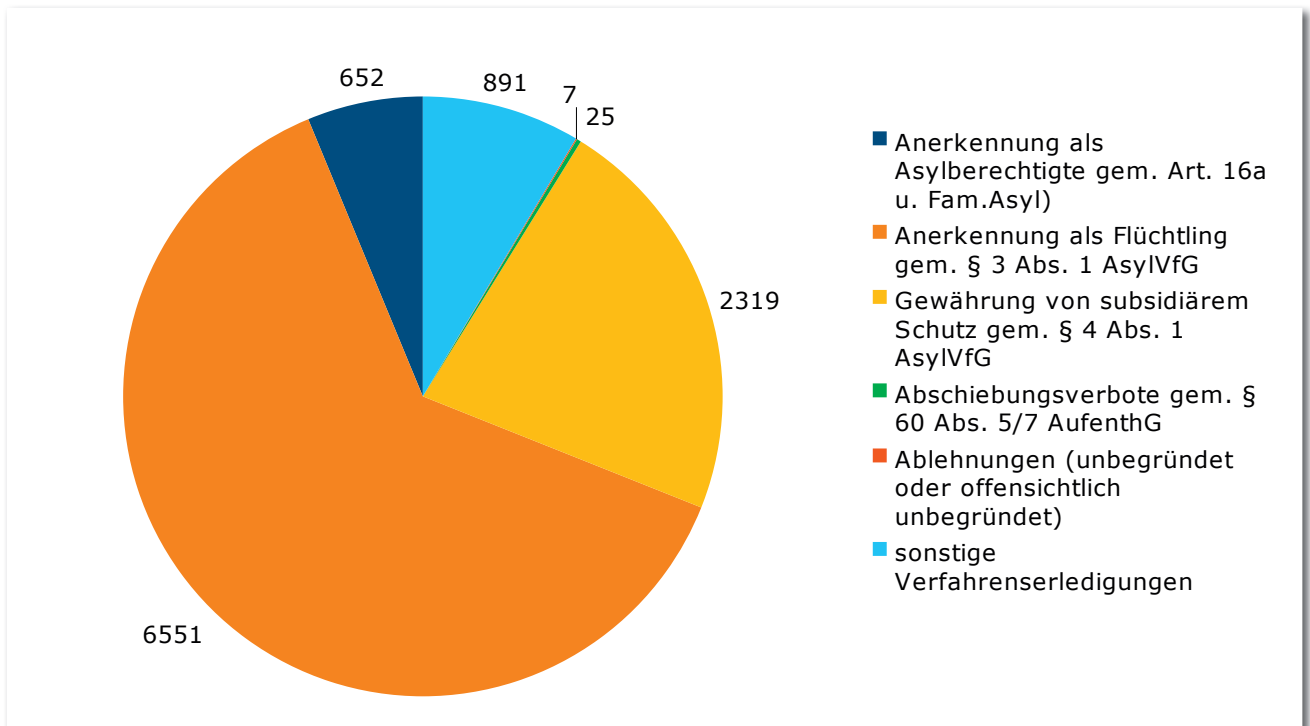
Quellen: Bevölkerungszahlen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder<sup>47</sup>, Flüchtlingszahlen: AZR Sonderauswertung, Stand 31.12.2013  
Quote: Eigene Berechnung

Tabelle 2 - Verhältnis von Bevölkerung und syrischen Flüchtlingen in den Bundesländern

<sup>47</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Über: [http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de\\_jb01\\_jahrtab1.asp](http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrtab1.asp) (am 27.05.2014).





**Abbildung 12 - Entscheidungen über Asylanträge syrischer Flüchtlinge Jan.-Juli 2014**

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Juli 2014 (siehe Fußnote ).

Die meisten syrischen Flüchtlinge, die in Deutschland einen Asylantrag gestellt haben, wurden als Flüchtlinge anerkannt: In den ersten sechs Monaten im Jahr 2014 wurde über 10.452 Asylanträge von Syrer\_innen entschieden – fast 652 (6,2 Prozent) von ihnen erhielten die Anerkennung als Asylberechtigte, 6.551 (62,7 Prozent) als Flüchtling nach GFK und 2.319 (22,2 Prozent). Mehr als einem Viertel (27,3 Prozent) wurde subsidiärer Schutz gewährt. 0,3 Prozent erhielten ein Abschiebungsverbot.

Positiv zu bewerten ist die hohe Schutzquote und die deutliche Abnahme der Gewährung von lediglich subsidiärem Schutz zu Gunsten der Gewährung von Asyl und Flüchtlingseigenschaften gemäß GFK. Das Verhältnis hat sich praktisch umgekehrt – haben im Sommer 2013 noch ungefähr drei Viertel der syrischen Flüchtlinge subsidiären Schutz erhalten, sind es nun nur noch ein Viertel. Mit dieser Veränderung der gewährten Aufenthaltstitel verbessert sich die Lage der Syrer deutlich, z.B. in Bezug auf einen verbesserten Anspruch auf Familienzusammenführung.

Erschreckend hoch ist mit 891 (8,5%) die Zahl der „Verfahrenserledigungen“, das sind v.a. Dublin-Fälle. Parallel zur Debatte um eine Aufnahme syrischer Flüchtlinge in Deutschland organisiert das BAMF die Ablehnung und Abschiebung von Flüchtlingen aus Syrien in andere Dublin-Vertragsstaaten.

Die Schutzquote syrischer Flüchtlinge lag in den ersten sechs Monaten des Jahres 2014 bei 89,7 Prozent.<sup>48</sup>

Die Zahlen syrischer Asylantragsteller\_innen in Deutschland sind um die Zahl der rund 20.000 Flüchtlinge zu ergänzen, die als humanitäre Maßnahme im Rahmen dreier deutscher Aufnahmeprogramme eine Aufenthaltserlaubnis bekommen sollen oder bekommen haben. Im Frühjahr 2013 wurde das erste Bundesprogramm zur Aufnahme von 5.000 syrischen Flüchtlingen beschlossen. Das Programm startete Ende Mai 2013. Die 5.000 Syrer\_innen, die so nach Deutschland kommen dürfen, sollten besonders schutzbedürftig sein. Definiert wurden besonders schutzbedürftige Personen als minderjährige Kinder zusammen mit ihren Familien, medizinisch Bedürftige, Frauen in prekären Lebenssituationen und Angehörige von durch Verfolgung bedrohte, religiöse Minderheiten. Des Weiteren wurden Personen bevorzugt, die Anknüpfungspunkte in Deutschland haben und die Fähigkeiten haben, die den Wiederaufbau Syriens nach Ende des Krieges erleichtern.

<sup>48</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Juli 2014. Über: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/201407-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/201407-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile) (am 31.07.2014).

Die Aufenthaltserlaubnis ist zunächst auf 2 Jahre befristet.<sup>49</sup>

Im Dezember 2013 wurde von der Innenministerkonferenz ein zweites Bundesprogramm zur Aufnahme von weiteren 5.000 syrischen Flüchtlingen beschlossen. Ausgewählt wurden 1.245 alte Fälle, die sich für das erste Bundesprogramm registriert hatten, aber nicht ausgewählt wurden. Die restlichen 3.755 wurden über Ländermeldungen ans Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ausgewählt. Dabei handelt es sich um Familienangehörige von Syrer\_innen, die sich schon in Deutschland befinden. Bis zum 30.04.2014 sind lediglich 100 Personen eingereist. Insgesamt gab es 22.000 Anträge. Wieder wurde das zu geringe Kontingent von Aufnahmeplätzen kritisiert. Die temporäre Aufnahme von nun insgesamt 10.000 syrischen Flüchtlingen leistet kaum einen Beitrag zur Entschärfung der Flüchtlingskrise.

Im Rahmen der ersten beiden Kontingente wurden auf Vorschlag von UNHCR und in Absprache zwischen Bund und Ländern, teils unter Beteiligung von NGO's und hier lebenden Flüchtlingsfamilien, rund 10.000 Flüchtlinge ausgewählt, die bis zum dritten Quartal 2014 in Gruppenflügen über die niedersächsischen Erstaufnahmeeinrichtungen Friedland und Bramsche eingereist sind bzw. einreisen sollen. Nach zweiwöchigem Aufenthalt und der Teilnahme an einem „Wegweiser – Kurs“ werden diese Flüchtlinge auf die Bundesländer verteilt. Die übrigen Flüchtlinge verfügen in der Regel über Verwandte in Deutschland und reisen individuell ein. Die Aufenthaltserlaubnis ist zunächst auf 2 Jahre befristet.<sup>50</sup>

Bei der Innenministerkonferenz Mitte Juni 2014 wurde die Aufnahme eines dritten Kontingents von 10.000 syrischen Flüchtlingen angekündigt.

Damit leistet Deutschland - in viel höherem Maße als alle anderen EU-Staaten - einen Beitrag zur Linderung der Flüchtlingsnot aufgrund des syrischen Bürgerkriegs. Dies ist zunächst als wichtiges Signal und Schritt in die richtige Richtung zu bewerten – jedoch noch lange nicht ausreichend. Zwar nimmt Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten tatsächlich das bei Weitem größte Kontingent an syrischen Flüchtlingen auf. Dennoch ist die Zahl von 20.000 aufgenommenen syrischen Flüchtlingen vor dem Hintergrund des Ausmaßes dieser Flüchtlingskatastrophe verschwindend gering. Im dritten Kontingent werden 2.000 der Flüchtlinge, die sich in Syrien, den Nachbarländern, Ägypten oder Libyen aufhalten, von UNHCR ausgewählt. 8.000 Flüchtlinge werden nach Nennungen von Angehörigen in Deutschland ausgewählt, wobei hier überwiegend auf die Anträge zurückgegriffen wird, die bereits für das zweite Kontingent gestellt und nicht berücksichtigt wurden.

Der Aufenthalt der Flüchtlinge, die im Rahmen der „Humanitären Aufnahme“ nach Deutschland einreisen dürfen, wird jedoch als temporär betrachtet, eine dauerhafte Ansiedlung in Deutschland ist zumindest entsprechend den Aufnahmeerlassen nicht vorgesehen. Zusätzlich zum Bundesprogramm beschlossen die einzelnen Bundesländer (außer Bayern) Ende September 2013, auf der Grundlage von § 23 Abs. 1 AufenthG eigene Länderprogramme auf den Weg zu bringen, über die im Rahmen des Familiennachzugs weitere syrische Flüchtlinge die Chance bekommen sollen, nach Deutschland zu kommen. Die Länderprogramme waren zunächst bis Februar/März 2014 befristet, alle Länderprogramme wurden aber verlängert. Insgesamt gab es über 30.000 Anträge. Bis Ende Juni 2014 wurden in allen 15 Bundesländern mit Länderprogrammen 6.415 Visa vergeben. Wie viele Personen bisher über die Länderprogramme eingereist sind, ist nicht bekannt.

49 *Anordnung des Bundesministeriums des Inneren gemäß § 23 Abs. 2, Abs. 3 i.V.m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens.*  
Über: [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/130530\\_Aufnahmeanordnung\\_syrische\\_Flu\\_\\_chtlinge\\_endg.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/130530_Aufnahmeanordnung_syrische_Flu__chtlinge_endg.pdf) (am 23.05.2014).

50 *Anordnung des Bundesministeriums des Inneren gemäß § 23 Abs. 2, Abs. 3 i.V.m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens.*  
Über: [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/130530\\_Aufnahmeanordnung\\_syrische\\_Flu\\_\\_chtlinge\\_endg.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/130530_Aufnahmeanordnung_syrische_Flu__chtlinge_endg.pdf) (am 23.05.2014).

51 *Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage der LINKE (Drucksache 18/2278 vom 08.2014).*



## 4 Flüchtlingspolitik in Niedersachsen

Grundsätzlich liegt Flüchtlingsschutz im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Wenn das Bundesamt einem Flüchtling Schutz gewährt, sind die Ausländerbehörden an diese Entscheidung gebunden und müssen sie umsetzen. Bei Beurteilungen über zielstaatsbezogene Verfolgungstatbestände und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für Abschiebungen hat die lokale Ausländerbehörde in der Regel keinen eigenen Gestaltungsspielraum. Dies gilt auch für die Frage, ob überhaupt ein Anspruch auf die Durchführung eines Asylverfahrens in Deutschland besteht, oder ob in Anwendung der sog. Dublin III – Verordnung ein Asylverfahren in Deutschland verweigert wird.

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 entscheiden die Ausländerbehörden 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 oder der Unzumutbarkeit/Unmöglichkeit einer Ausreise, wegen Heirat und über weitere wichtige Punkte.

Neben der Prüfung aufenthaltsrechtlicher Fragestellungen ist das Bundesland zuständig für die Ausgestaltung des Aufenthalts und für die Durchführung von Abschiebungen.

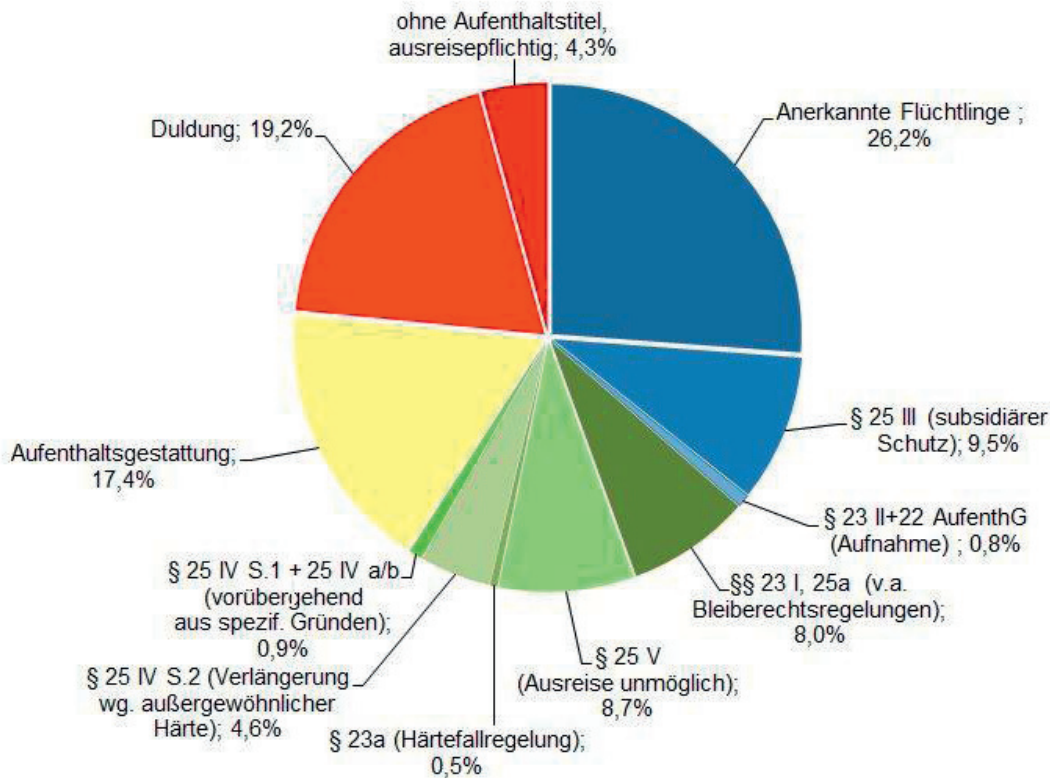
Hier folgt eine Darstellung der Status von Flüchtlingen, die in Niedersachsen leben. Interessant ist hier natürlich der Vergleich mit den Zahlen auf Bundesebene, siehe Kapitel 2.2. In früheren Berichten haben wir uns intensiv mit möglichen Gründen für solche Unterschiede beschäftigt. Aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren halten wir es jedoch für fragwürdig, direkte Zusammenhänge zwischen den festgestellten Differenzen und der aktuellen Flüchtlingspolitik zu ziehen, die natürlich auch im Fluss ist.



## Flüchtlinge in Niedersachsen 2013

(Insgesamt 54.255 Personen mit humanitärem Aufenthaltsrecht nach Abschnitt 5 AufenthG, Ausreisepflichtige ohne Titel oder mit Duldung. Nicht berücksichtigt: Familienangehörige nach Abschnitt 6 AufenthG).

Stand 31.12.2013. Quelle BT 18/1033; eigene Berechnung ©FR NDS



Insofern mag hier eine schlichte Darstellung reichen: Die nachfolgenden Beiträge gliedern sich nach den Themen „Aufnahme und Unterbringung“, „Integration“, „Situation und Perspektiven für langjährig Geduldete“ und „Abschiebung/Rückkehr“. Dabei werden die Geschehnisse und Entwicklungen des Jahres 2013 – und zum Teil auch der ersten Monate des Jahres 2014 geschildert. Insbesondere spielen die Entwicklungen nach der Landtagswahl im Januar 2013 eine Rolle.

In der letztjährigen Ausgabe dieser Zeitschrift war von einem „Wendepunkt“ in der niedersächsischen Flüchtlingspolitik die Rede: Der rot-grüne Koalitionsvertrag versprach einen „Paradigmenwechsel in der Abschiebep Praxis“ und das Schaffen einer „Willkommenskultur“.<sup>52</sup> Die bisherige Umsetzung dieser Versprechen soll im Folgenden evaluiert und kritisch begutachtet werden.

<sup>52</sup> Koalitionsvertrag zwischen der SPD Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Grüne Landesverband Niedersachsen für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags 2013-2018: Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen. Seite 11.

## 4.1 Aufnahme und Unterbringung

### ■ 4.1.1 Aufnahme und Unterbringung in Kommunen

#### Ausgangssituation

Seit der Landtagswahl hat die Landesregierung ihr Verständnis von Flüchtlingsaufnahme grundlegend geändert und propagiert nun statt der früheren Politik der Ausgrenzung und Absonderung von Asylsuchenden (auch) in landeseigenen Einrichtungen eine frühzeitige Verteilung und Integration. In ihrer Koalitionsvereinbarung verspricht die Landesregierung:

„Die rot-grüne Koalition verfolgt die Schließung der Landesaufnahmeeinrichtungen als Gemeinschaftsunterkünfte und Ausreisezentren – und wird sie nur als Aufnahmeeinrichtungen gestalten. In den Kommunen soll schnellstmöglich eine Wohnungsunterbringung organisiert werden. Sozialstandards müssen sichergestellt sein.“<sup>53</sup>

Darüber hinaus hat das Land Niedersachsen im Finanzhaushalt 2014 zusätzliche Ausgaben vorgesehen, um die Aufnahme von Flüchtlingen in Niedersachsen strukturell zu verbessern: Die soziale Beratung und Betreuung in der Erstaufnahme wurde ausgebaut und „Wegweiskurse“ wurden in allen Erstaufnahmeeinrichtungen eingeführt, weitere Stellen für die Flüchtlingsberatung wurden eingerichtet und die sog. „Kooperative Migrationsarbeit in Niedersachsen (KMN)“, für Asylsuchende geöffnet. Durch die Förderung sog. „Leitstellen“ wurde der Grundstein für eine Migrationsentwicklungsplanung in allen Kommunen gelegt.

Ein „Expertenpapier zur Neuausrichtung der Aufnahme von Asylsuchenden in Niedersachsen“<sup>54</sup> sieht vor, von Beginn an, also bereits in der Erstaufnahmeeinrichtung, eine Beratungs- und Unterstützungskette in Gang zu bringen, um frühzeitig die notwendigen Hilfen und Angebote bereit zu stellen. Nach der Weiterverteilung auf die Kommunen sind Strukturen vor Ort gefragt, die die weitere Unterstützung sicher stellen. U.a. wird darauf hingewiesen, dass den Regeldiensten dabei eine bedeutende Rolle zukommen muss. Den in Niedersachsen ankommenden Flüchtlingen soll so eine frühzeitige und intensivere gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht werden. Diese begrüßenswerten Entwicklungen ver-



bessern die Aufnahmebedingungen und verändern die Basis der Kooperation zwischen NGO's und Behörden. Nicht angetastet wurde dagegen das niedersächsische Aufnahmegesetz, welches die Aufnahme, Unterbringung und Verteilung von Asylsuchenden, Geduldeten und anderen Flüchtlingsgruppen regelt. Nach dem Königsteiner Schlüssel<sup>55</sup> muss das Land Niedersachsen 9,4 % der in Deutschland lebenden Flüchtlinge aufnehmen. Im Jahr 2013 waren das insgesamt 10.225 neue Asylbeanträge<sup>56</sup>, was einen deutlichen Anstieg im Vergleich zum Vorjahr zeigt, wenn auch immer noch weit entfernt ist von Zahlen aus den 90er Jahren. Nach Asylantrag und Registrierung in den Erstaufnahmeeinrichtungen in Friedland, Braunschweig und Bramsche werden die Flüchtlinge auf die Kommunen verteilt. Ein Mitspracherecht der Flüchtlinge bei der Verteilung besteht nicht.

Am 27. Oktober 2011 legte die damalige Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Änderung des niedersächsischen Aufnahmegesetzes vor, der nach Anhörung der Verbände – unter anderem auch des Flüchtlingsrats – im März 2012 mit einigen kleinen Änderungen beschlossen wurde. Der Flüchtlingsrat kritisierte den Entwurf<sup>57</sup> aus mehreren Gründen:

- Eine von den kommunalen Spitzenverbänden geforderte angemessene Erhöhung der Pauschalsätze zur Erstattung der Kostenaufwendungen der Kommunen verweigerte die Landesregierung unter Verweis auf deren angeblich unzureichenden Abschiebungsbemühungen.<sup>58</sup>

53 Koalitionsvertrag zwischen der SPD Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Grüne Landesverband Niedersachsen für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags 2013-2018: Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen.

54 <http://www.nds-fluerat.org/14214/aktuelles/14214/> Der Königsteiner Schlüssel dient zur quotengerechten Verteilung von Flüchtlingen auf die verschiedenen Bundesländer. Er setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen.

55 Vgl. Bamf (2014) Das Bundesamt in Zahlen 2013 - Asyl, Migration und Integration.

56 Flüchtlingsrat Niedersachsen: Stellungnahme des Fördervereins Nds. Flüchtlingsrat e.V., Hildesheim.

57 Über: [www.nds-fluerat.org/8254/aktuelles/stellungnahmen-des-fluechtlingsrats-im-rahmen-von-landtagsanhoerungen/](http://www.nds-fluerat.org/8254/aktuelles/stellungnahmen-des-fluechtlingsrats-im-rahmen-von-landtagsanhoerungen/) (am 24.06.2014).

58 Flüchtlingsrat Niedersachsen: Landesregierung verweigert Liberalisierung des Aufnahmegesetzes. Über: [www.nds-fluerat.org/7990/aktuelles/landesregierung-verweigert-liberalisierung-des-aufnahmegesetzes/](http://www.nds-fluerat.org/7990/aktuelles/landesregierung-verweigert-liberalisierung-des-aufnahmegesetzes/) (am 24.06.2014).

- Auch den Grundsatz einer an der Wahrung der Familieneinheit orientierten Unterbringung von Flüchtlingen in Privatwohnungen wollte die Landesregierung nicht in das niedersächsische Aufnahmegesetz aufnehmen.
- Schließlich versäumte es die Landesregierung, die nach der EU-Aufnahmerichtlinie vorgeschriebene besondere Heraushebung und Privilegierung sogenannter schutzbedürftiger Gruppen im Rahmen der Neufassung des Aufnahmegesetzes angemessen sicherzustellen.

Das Land zahlt den Kommunen für jede Person, die auf der Grundlage des niedersächsischen Aufnahmegesetzes unterzubringen ist, eine Pauschale von 5.932 Euro. Dieser Betrag erscheint den kommunalen Spitzenverbänden als zu niedrig. Sie verweisen auf eigene Kostenberechnungen, wonach die vom Land gezahlte Pauschale nicht kostendeckend sei, um die tatsächlichen Kosten für die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge zu decken. Viele Kommunen sehen sich daher bislang außerstande, mehr als nur das Nötigste für Flüchtlinge im kommunalen Rahmen zu gewährleisten (d.h. Unterbringung und Hilfe zum Lebensunterhalt nach AsylbLG). Das Ergebnis ist dann oft die Eröffnung von hektisch geschaffenen Sammelunterkünften in ausrangierten Krankenhäusern, Altenheimen, Kasernen oder die Aufstellung von Containern. Laut Angaben des Niedersächsischen Städtetags erfahren die Kommunen nur wenige Wochen, manchmal nur wenige Tage vorher davon, wie viele Flüchtlinge genau zugeteilt werden. Zeit, sich auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge einzustellen und Vorbereitungen zu treffen, bleibt daher oft nicht.

Studien zeigen, dass eine kommunale Unterbringungspraxis, die weder ein selbstbestimmtes Leben noch eine soziale oder berufliche Integration ermöglicht, nicht nur zu gesundheitlichen und sozialen Folgeschäden bei den Betroffenen führt, sondern auch zu einer unnötigen Blockade kommunaler Kapazitäten. Was bislang in den meisten Kommunen weitgehend fehlt ist ein Konzept für die Organisation und Aufnahme der Asylsuchenden und eine entsprechende begleitende Praxis. Lediglich einzelne Städte (Osnabrück, Hannover, Göttingen...) haben begonnen, Konzepte für eine

integrierte Aufnahme und Beratung von Asylsuchenden zu entwickeln. Diese Konzeptentwürfe geben Antworten auf Fragen wie: Welche Ressourcen bestehen für die Unterbringung von Asylsuchenden, und welche Ressourcen sind unter Zugrundelegung der voraussichtlichen Flüchtlingsentwicklung mittel- und langfristig nötig? Wie stellt sich das Verhältnis von zentraler zu dezentraler Unterbringung vor Ort dar? Wie lange bleiben Flüchtlinge in welcher Form von Unterkunft? Welche Angebote sollten vor Ort gewährleistet sein (Beratung, Sprachförderung, Qualifizierung, ...)? Gibt es ein „Auszugsmanagement“ für Asylsuchende aus kommunalen GU's? Welche Möglichkeiten und Mittel bestehen für eine Einbeziehung in (Erst-)Integrationsangebote zur Verfügung? Wie sieht es aus mit der verkehrstechnischen Anbindung der Unterkünfte? Was bieten NGOs, Kirchen und Initiativen an?

Zu fordern sind Aufnahmekonzepte, die eine dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen in der eigenen Wohnung jedenfalls perspektivisch vorsehen und hierfür auch öffentlich werben. Sofern eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften nicht vermieden werden kann, muss diese zeitlich befristet werden. Ferner ist eine qualifizierte Sozialberatung sowie die Einrichtung oder Vermittlung von Sprachkursen für alle Flüchtlinge unabdingbar für eine gelungene Integration. Es müssen Möglichkeiten geschaffen werden, um die Folgen von Flucht und Vertreibung zu verarbeiten, mitgebrachte Qualifikationen und Ressourcen zu erhalten und Pläne für die eigene Zukunft zu entwickeln. Entsprechend ist auf eine Unterbringung (gleich ob in eigenen Wohnungen oder Sammelunterkünften) in Stadtnähe oder in Kommunen mit guter sozialer Infrastruktur (Ärzt\_innen, Einkaufs-, Freizeit-, Bildungsmöglichkeiten und Beratungsangebote) zu achten. Von Unterbringungen in Dörfern oder Kommunen ohne soziale Infrastruktur ist Abstand zu nehmen. Bestehende Angebote der Regeldienste sollten systematisch erfasst und einbezogen werden. Auch Vereine, Selbstorganisationen und „Willkommensinitiativen“, die sich ehrenamtlich engagieren und Flüchtlinge unterstützen, leisten Außerordentliches für die Akzeptanz der Flüchtlinge und die Vermittlung von Interessen bei Konflikten. Sie sollten daher im Rahmen der kommunalen Planung aktiv angesprochen werden.

59 <http://www.nds-fluerat.org/14263/aktuelles/beispiel-hildesheim-stadt-setzt-auf-dezentrale-unterbringung-fuer-fluechtlinge/>



## Kritik

- + Das Land hat im Bereich der Aufnahme und Unterbringung eindeutige Zeichen gesetzt: Flüchtlinge sollen nicht mehr ausgegrenzt und diskriminiert, sondern nach spätestens drei Monaten auf die Kommunen verteilt und dort möglichst vom ersten Tag an in integrative Maßnahmen einbezogen und beteiligt werden, soweit dies rechtlich möglich und zulässig ist.
- + Um die Beratung und Unterstützung für Flüchtlinge zu verbessern, hat die Landesregierung weitere Mittel in den Haushalt eingestellt, mit denen nicht nur die Flüchtlingsbetreuung in der Erstaufnahme, sondern auch zusätzliche Stellen für eine Flüchtlingssozialarbeit, das Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen NTFN und der Flüchtlingsrat Niedersachsen gefördert werden. Darüber hinaus fördert die Landesregierung die Migrationsentwicklungsplanung in den Kommunen durch die Bezuschussung von Koordinations- bzw. Leitstellen.
- Die Kostenpauschale, mit der das Land den Kommunen die Kosten für die Aufnahme und Versorgung von Asylsuchenden erstattet, ist offensichtlich nicht kostendeckend. Dies hat die alte Landesregierung noch damit gerechtfertigt, dass die Kommunen schneller abschieben und damit einen Teil der Kosten vermeiden könnten. Eine konsequente Neuorientierung der Aufnahmepolitik des Landes in Richtung auf Integration und Teilhabe macht es erforderlich, den Kommunen auch die dafür erforderlichen Mittel bereit zu stellen.
- ! Bislang sind die verfolgten Konzepte für eine systematische Einbeziehung von Asylsuchenden noch nicht kohärent und in sich stimmig, da sich Bund, Länder und Kommunen über die Zielrichtung der Politik und die Verteilung der Kosten nicht immer einig sind. Wichtig ist, dass die vorhandenen Möglichkeiten und Ressourcen besser genutzt und bestehende Defizite beim Namen benannt werden, um zu pragmatischen Lösungen – etwa im Bereich der Sprachförderung für Asylsuchende – zu kommen.

## ■ 4.1.2 Aktive Aufnahme syrischer Flüchtlinge

Das niedersächsische Länderprogramm zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge

Das niedersächsische Programm zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge wurde am 30.08.2013 erlassen. Zunächst war es bis Februar 2014 befristet, das heißt die Anträge zur Einreise nach Deutschland mussten bis zum 28.02.2014 gestellt werden. Inzwischen wurde das Programm aber bis zum 30.09.2014 verlängert, eine weitere Verlängerung ist wahrscheinlich.

Im Rahmen des niedersächsischen Programms zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge gibt es keine Obergrenze. Es wurde also kein festes Kontingent festgelegt, aber es gibt einige Kriterien, die erfüllt sein müssen, um im Rahmen des Programms nach Niedersachsen zu kommen.

Syrer\_innen, die über das niedersächsische Aufnahmeprogramm nach Deutschland kommen wollen, müssen sich in Syrien oder einem Anrainerstaat Syriens aufhalten. Die Einreise kann nur von in Niedersachsen lebenden Verwandten (ersten oder zweiten Grades) beantragt werden, die entweder die deutsche Staatsbürgerschaft oder eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland haben. Die syrischen Flüchtlinge müssen mit einem gültigen Visum nach Deutschland einreisen und dafür ein Verfahren durchlaufen. Personen, die nach deutschem Verständnis straffällig geworden sind oder die in Verdacht stehen, mit kriminellen, terroristischen oder völkerrechtswidrigen Organisationen in Kontakt zu sein, sind von dem Programm ausgeschlossen. Die Verwandten, die sich für die Aufnahme einsetzen, müssen als Bedingung für eine Visumserteilung darüber hinaus für jede einreisende Person eine Verpflichtungserklärung nach § 68 Abs. 1 AufenthG unterzeichnen. Dort heißt es:

„Wer sich der Ausländerbehörde oder einer Auslandsvertretung gegenüber verpflichtet hat, die Kosten für den Lebensunterhalt eines Ausländers zu tragen, hat sämtliche öffentliche Mittel zu erstatten, die für den Lebensunterhalt des Ausländers einschließlich der Versorgung mit Wohnraum und der Versorgung im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden, auch soweit die Aufwendungen auf einem gesetzlichen Anspruch des Ausländers beruhen. Aufwendungen, die auf einer Beitragsleistung beruhen, sind nicht zu erstatten.“<sup>60</sup>

<sup>60</sup> § 68 Abs. 1 AufenthG.

Diese Kosten sind im Einzelfall oft nur schwer oder gar nicht aufzubringen. Um festzustellen, ob ein hier lebender Flüchtling finanziell in der Lage ist, die Kosten für eine Versorgung von Angehörigen zu übernehmen, prüft die Ausländerbehörde die Bonität derjenigen, die die Verpflichtungserklärung abgeben. Es wird also geprüft, ob die hier lebenden Verwandten genug Einkommen haben, um überhaupt für den Lebensunterhalt aufzukommen. Dazu wird in Niedersachsen die Pfändungsfreigrenze<sup>61</sup> als Grundlage genommen. Die aufnehmenden Verwandten in Niedersachsen müssen ein Einkommen haben, welches über dieser Grenze liegt. Die Pfändungsfreigrenze berücksichtigt jede Person im Haushalt und erhöht sich entsprechend mit jeder zusätzlichen Person im Haushalt. Wenn also z.B. eine dreiköpfige Familie zwei Verwandte aufnehmen will, muss das Einkommen, das nachgewiesen werden muss, über der Pfändungsfreigrenze für fünf Personen liegen – das wären nach derzeitigem Stand 2.320 Euro netto. Viele Flüchtlinge scheitern an dieser Hürde.

Die geltende Regelung führt im Ergebnis also dazu, dass nur wohlhabende Syrer\_innen in Deutschland es sich leisten können, Angehörige zu sich einzuladen und die notwendigen Nachweise für eine Visumserteilung zu erbringen. Die meisten Familien scheitern an den geforderten Einkommensgrenzen. Dabei ist Niedersachsen mit seiner Orientierung an den Pfändungsfreigrenzen noch vergleichsweise großzügig, was sich auch auf die Zahl der erteilten Visa niederschlägt: Bis zum Stichtag 30.06.2014 wurden in Niedersachsen 984 Visa auf der Grundlage des niedersächsischen Landesprogramms zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge erteilt.<sup>62</sup> Niedersachsen hat nach Nordrhein-Westfalen (3004) damit im Vergleich aller Bundesländer die meisten Visa ausgestellt. Wie viele von ihnen bisher tatsächlich nach Niedersachsen eingereist sind, ist allerdings nicht bekannt.

Wenn ein Flüchtling alle Bedingungen erfüllt und mit gültigem Visum nach Niedersachsen einreist, wird eine zunächst auf bis zwei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis ausgesprochen, mit möglicher Verlängerung. Solange kein lebensunterhaltssichernder Arbeitsplatz gefunden wurde, dürfen die syrischen Flüchtlinge nur in Niedersachsen wohnen.<sup>63</sup>

Alle Länderaufnahmeprogramme hatten sich zu Beginn ausschließlich auf die Aufnahme syrischer Staatsbürger fokussiert, demnach waren staatenlose syrische Kurden und palästinischer Flüchtlinge aus Syrien von der Aufnahme ausgeschlossen. Manche Bundesländer wie Thüringen<sup>64</sup> haben die Initiative ergriffen und die Aufnahme dieser Personengruppen in ihren Ländererlassen ermöglicht. Andere Bundesländer sind bezüglich der Verlängerung ihrer Länderprogramme dem Beispiel von Nordrhein-Westfalen<sup>65</sup> gefolgt, diese Gruppen ebenfalls einzuschließen. Im niedersächsischen Erlass bleiben sie dagegen weiterhin ausgeschlossen.

Der Vormarsch der ISIS im Irak und der von diesen Gotteskriegerern, die ein Kalifat quer zu den bestehenden Grenzen errichten wollen, verbreitete Terror hat zu einer neuen Fluchtwelle von hunderttausenden Menschen geführt, die sich im Irak nicht mehr sicher fühlen. Der niedersächsische Innenminister hat als Vertreter der SPD-geführten Bundesländer bereits an den Bund appelliert, auch für diese Menschen in Deutschland Aufnahmekapazitäten zu schaffen. Der Flüchtlingsrat hat daraufhin an das Land Niedersachsen appelliert, auch ein Landesprogramm zur Aufnahme dieser Flüchtlinge aufzulegen, von denen viele Angehörige in Deutschland haben.

### Debatte um die Kosten der Krankenversorgung

Flüchtlinge, die aufgrund von Länderprogrammen nach Deutschland kommen, bekommen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs.1. Da dieser Titel gesetzlich mit der Gewährung von Sozialleistungen über das AsylbLG verbunden ist, sind die Flüchtlinge aus den Aufnahmeprogrammen per se von der Aufnahme in die gesetzliche Krankenkassen ausgeschlossen. Die hohen Beiträge der privaten Krankenversicherung stellen eine immense Hürde für die Angehörigen dar, die Verpflichtungserklärung zu unterschreiben. Besonders die Kostenübernahme im Krankheits- oder Pflegefall wurde als unzumutbar kritisiert. Die Kosten können im Krankheitsfall ins Unermessliche steigen und die Person, die die Verpflichtungserklärung unterzeichnet hat, in den finanziellen Ruin treiben.

61 Eine Tabelle mit den Pfändungsfreigrenzen findet sich hier: <http://www.hartz-iv.info/pfaendungstabelle.html>.

62 Antwort des BMI auf eine Anfrage von Ulla Jelpke (Die LINKE). Über: [http://ulla-jelpke.deluploads/SF35\\_Januar\\_syrische\\_FL%FCchtlinge.pdf](http://ulla-jelpke.deluploads/SF35_Januar_syrische_FL%FCchtlinge.pdf) (am 13.06.2014).

63 RdErl. des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 30.08.2013 - 12230/1-8 (§ 23 Abs. 1 AufenthG): Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für syrische Flüchtlinge, die eine Auf-

nahme durch ihre in Niedersachsen lebenden Verwandten beantragen Anordnung nach § 23 Abs.1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG).

64 <http://thueringer-landtag.de/imperial/md/content/landtag/plenum/arbeitsfassung132.pdf>

65 Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 26. September 2013, AZ: 15-39.12.03-1-13-100.

Um die finanzielle Belastung und das Risiko der sich verpflichtenden Personen zu mindern, haben andere Bundesländer in Form von Pauschalen (z.B. Hessen) oder durch Herausnahme der Krankheitskosten aus der Verpflichtungserklärung (wie NRW, Thüringen und Sachsen – Anhalt) auf die Übernahme der Kosten für die Krankenversorgung durch die sich verpflichtende Person verzichtet.

Niedersachsen ist dem erst spät und noch nicht umfassend gefolgt. Mit dem Erlass der Landesregierung vom 24.07.2014<sup>66</sup> wurde ein erster Schritt getan, um zusätzliche Kosten für eine Krankenversorgung von Flüchtlingen zu finanzieren, wenn diese Kosten nicht anderweitig aufgebracht werden können. Diese Kostenbefreiung gilt allerdings zunächst nur für Personen, die bis zum Stichtag 31.05.2014 eingereist sind. Verpflichtungsgeber\_innen können nachträglich von ihren Verpflichtungen entbunden werden, wenn aus einer Krankenbehandlung noch Rechnungen zu begleichen sind. Für die später eingereisten Flüchtlinge wird eine Kostenbefreiung bei der Krankenversorgung für einen Zeitpunkt nach dem Beschluss eines Nachtragshaushalts im Herbst in Aussicht gestellt.

Mit dem Erlass vom 24.07.2014 können also nun Verwandte von Flüchtlingen aufatmen, die vor Ende Mai 2014 in Deutschland Aufnahme auf der Grundlage einer umfassenden privaten Verpflichtungserklärung fanden und aufgrund einer Erkrankung eine teure Behandlung brauchten oder brauchen. Für alle, die erst nach Mai 2014 in Deutschland aufgenommen wurden, gibt es die Hoffnung, dass eine entsprechende Regelung getroffen wird. Es bleibt aber leider auch weiterhin dabei, dass Verwandte, die ihre Angehörigen aufnehmen wollen, eine Verpflichtungserklärung unter Einschluss auch von Krankenkosten abgeben müssen.

Was wir eigentlich dringend bräuchten wäre eine progressive Regelung, die Familienangehörige und ihre Unterstützer\_innen von vornherein von der Verpflichtung entbindet, auch für die Kosten der Krankenversorgung aufzukommen. Nur auf einer solchen Grundlage können die voraussichtlichen Kosten einer privaten Aufnahme seriös kalkuliert werden. Dies wäre die notwendige Voraussetzung dafür, dass nicht nur hier lebende Familienangehörige, sondern auch Dritte – also z.B. Unterstützerverkreise oder Kirchengemeinden –

Verpflichtungserklärungen abgeben können, ohne Gefahr zu laufen, sich bei einer schweren Erkrankung der aufgenommenen Flüchtlinge hoffnungslos zu verschulden.

### Die Umsetzung des zweiten und dritten Bundesaufnahmeprogrammes in Niedersachsen

Weil die Landesprogramme mit ihrer Forderung nach einer privaten Absicherung aller mit der Aufnahme verbundenen Kosten durch Verpflichtungserklärung nur beschränkt greifen können und viele Flüchtlinge ausgeschlossen bleiben, die das finanziell nicht leisten können, hoffen viele in Niedersachsen lebenden Flüchtlinge auf eine Berücksichtigung ihrer Angehörigen im Rahmen des sog. zweiten und dritten Aufnahmeprogramms des Bundes, in dessen Rahmen auch solche Flüchtlinge berücksichtigt werden können, die nicht über wohlhabende Angehörige oder Sponsoren verfügen. Entsprechend wurde das für das Land Niedersachsen im Rahmen des zweiten Bundesprogramms zur Verfügung stehende Kontingent von den gestellten Aufnahmeersuchen gesprengt<sup>67</sup>: Vorgesehen war nach dem Königsteiner Schlüssel in Niedersachsen nur 329 Plätze, allein in Niedersachsen wurden aber 3.600 Aufnahmeersuchen für fast 11.500 Personen gestellt. Damit überstieg die Zahl der Aufnahmegesuche das vorgesehene Kontingent um fast 3.500 Prozent.<sup>68</sup>

Am 12.06.2014 wurde auf der Innenministerkonferenz die Aufnahme eines weiteren Kontingents von 10.000 syrische Flüchtlinge aus Syriens Anrainersaaten, Ägypten und zusätzlich aus Libyen verabschiedet. Im Rahmen dieses neuen Kontingents haben die Bundesländer ein Vorschlagsrecht für insgesamt 7.000 Flüchtlinge erhalten. Die Länderquoten wurden erneut unter Zugrundelegung des Königsteiner Schlüssels errechnet. Demnach ergab sich für Niedersachsen ein Vorschlagsrecht für zusätzlich 506 Personen.<sup>69</sup>

Laut der Anwendungshinweise des niedersächsischen Innenministeriums sind keine neuen Interessensbekundungen möglich, da man im Rahmen des vorherigen Bundesprogrammes Anträge für rund 11.000 Flüchtlinge gestellt hatte. In Niedersachsen werden deshalb nur Vorschläge aus dem Kreis der „Altfälle“ zugelassen, die im letzten Bundesprogramm nicht berücksichtigt werden konnten.

66 <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2014/07/20140724-Erlass-Krankenkosten-.pdf>

67 TAZ (19.02.2014): Mehr syrische Flüchtlinge in Deutschland. Gesprengte Kontingente.

Über: <http://www.taz.de/1/33351/> (am 26.05.2014).

Zeit (19.02.2014): Zahl der Syrien-Flüchtlinge sprengt deutsche Kontingente.

Über: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-02/syrien-fluechtlinge-deutschland-asyl> (am 26.05.2014).

68 Schreiben des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 30.04.2014.

69 Hinzu kommen 149 weitere Flüchtlinge, die bereits im Rahmen der zweiten Kontingents benannt worden waren, aber erst im Rahmen des dritten Kontingents berücksichtigt wurden.



Flüchtlinge, die im Rahmen des zweiten Bundesprogramms noch keine Anträge gestellt haben, können damit ebenso wenig berücksichtigt werden, wie Flüchtlinge aus dem im dritten Bundesaufnahmeprogramm erweiterten Kreis der möglichen Transitländer (wie Libyen).

### Bewertung

- + Im Großen und Ganzen ist das niedersächsische Aufnahmeprogramm für syrische Flüchtlinge positiv zu bewerten. Abgesehen von der begrenzten Zahl Aufnahmeplätze, die über die Kontingente der Bundesprogramme zur Verfügung gestellt wurden, können so mehr Flüchtlinge auf legalem Weg nach Deutschland kommen.
- + Hervorzuheben sind die anhaltenden Bemühungen des niedersächsischen Innenministers Boris Pistorius (SPD) um einen angemessenen Beitrag Deutschlands und Niedersachsens zur Linderung der Not von Flüchtlingen aus Syrien. In den letzten beiden Jahren hat Pistorius wiederholt Initiativen ergriffen, damit mehr syrische Flüchtlinge aufgenommen werden.<sup>70</sup> Erst jüngst hat er an den Bund appelliert, auch für Flüchtlinge aus dem Irak Kapazitäten zur Aufnahme bereit zu stellen. Ein entsprechendes Landesprogramm steht allerdings noch aus.
- An der Ausführung des Landesprogramms muss im Detail Kritik geübt werden. Vor allem die Pflicht zur Übernahme der Lebensunterhaltskosten der nachziehenden Personen durch die bereits in Deutschland lebenden Familienangehörigen stellt sich als Hemmschuh dar. Für viele sind die finanziellen Hürden zu hoch und schlichtweg nicht zu erfüllen. Auch die Regelungen zur Übernahme der Krankenversicherung sind noch nicht befriedigend, da die Kostenübernahmepflicht im Krankheitsfall nach wie vor durch Verpflichtungserklärung gefordert wird und eine Übernahme solcher Kosten nicht vorab zugesichert wird.

- ! Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport ist aufgefordert, die angekündigte Korrektur der Verpflichtungserklärung vollständig umzusetzen, nach welcher die Krankenversicherung zukünftig über das AsylbLG gewährleistet würde.
- ! Die Landesregierung ist gefordert, auch für die von den Terrorbrigaden der ISIS fliehenden Menschen aus dem Irak ein Landesaufnahmeprogramm zu entwickeln.



### ■ 4.1.3 Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

Im Jahr 2013 stieg bundesweit die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) signifikant an: 2.485 unbegleitete Minderjährige beantragten in diesem Zeitraum Asyl im Bundesgebiet. Davon waren 638 Minderjährige unter 16 Jahren (2012: 598) und 1.847 Jugendliche im Alter von 16 und 17 Jahren (2012: 1.498)<sup>71</sup>. Die Erstasylanträge von UMF in 2014 liegen bereits Ende Juni bei 1.575<sup>72</sup>!

Auffällig ist die Abnahme von asylsuchenden minderjährigen Afghanen, deren Zahl von 1.003 auf 691 sank. Deutlich angestiegen ist dagegen die Zahl der asylsuchenden jungen Flüchtlinge aus Somalia: 354 (2012: 127) und aus Syrien: 287 (2012: 133)<sup>73</sup>. Die aktuelle Schutzquote von UMF liegt bei 55%<sup>74</sup>.

Der deutliche Anstieg der Schutzquote gegenüber dem letzten Jahr (2012: 41%) basiert hauptsächlich auf dem quantitativen Ansteigen der Asylanträge von syrischen Flüchtlingen, die eine Schutzquote von 99% aufweisen. Die Zahl der tatsächlich eingereisten UMF liegt noch deutlich höher als die Zahl der Asylanträge vermuten lässt.

70 Berger, Michael (17.05.2014): Pistorius will mehr Flüchtlinge aufnehmen. HAZ.

Über: <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Niedersachsen-will-mehr-syrische-Fluechtlinge-aufnehmen> (am 13.06.2014).

71 BAMF (2013): statistische Daten zu unbegl. Minderj. Kinder; hier: Anträge und Entscheidungen im Zeitraum 01.01.2013-31.12.2013 (<16 Jahre) und (16 und 17 Jahre)

72 BAMF (2014): statistische Daten zu unbegl. Minderj. Kinder; hier: Anträge und Entscheidungen im Zeitraum 01.01.2014-31.06.2014 (<16 Jahre) und (16 und 17 Jahre)

73 BAMF (2013): statistische Daten zu unbegl. Minderj. Kinder; hier: Anträge und Entscheidungen im Zeitraum 01.01.2013-31.12.2013 (<16 Jahre) und (16 und 17 Jahre)

74 Eigene Berechnung auf Basis der Daten von BAMF (2013)

Über die Anzahl der unbegleiteten Minderjährigen geben die vollzogenen Inobhutnahmen durch die Jugendämter Auskunft. Bundesweit wurden nach Angaben des B-UMF im Jahr 2013 ca. 5.548 UMF in Obhut genommen (2012: 4.300) – In Niedersachsen ist ein deutliches Ansteigen der Inobhutnahmen zu registrieren. Allein bei den Jugendämtern des Landkreis Göttingen (140), der Stadt Braunschweig (98) und Stadt Hannover (88), die landesweit für die höchsten Zahlen an Inobhutnahmen verantwortlich sind, wurden mehr UMF in Obhut genommen als im Jahr 2012 (279) im gesamten Bundesland Niedersachsen. Insgesamt lag die Zahl der in Obhut genommenen UMF in Niedersachsen bei 377<sup>75</sup>.

### Die problematische Praxis der Altersfestsetzung

In der Bestandsaufnahme des letzten Jahres haben wir dieses Thema schon ausführlich behandelt. Aber auch im Jahr 2013 stellt die Praxis der Altersfestsetzung sowohl bundes- wie landesweit eine der schwerwiegendsten Gefährdungen der Minderjährigenrechte von UMF dar. Eine zunehmend kritische Thematisierung hat bislang zu keiner strukturellen Veränderung dieses problematischen Verfahrens geführt.

Das bedeutet, dass auch in Niedersachsen an der regelhaften Vorgehensweise des Röntgens der Handwurzel bzw. des mehrstufigen Vorgehens im Landkreis Göttingen (Anamnese und körperliche Untersuchung, zahnärztliche Untersuchung, CT-Untersuchung der Brustbein-Schlüsselbeingelenke sowie Handwurzelröntgen) festgehalten wird. Immer noch führen die angewandten Methoden in der Mehrheit der Fälle zur Festsetzung der Volljährigkeit. Beispielsweise ist in Göttingen – der Kommune mit der höchsten Zahl von Inobhutnahmen (siehe oben) – zeitweise bei bis zu 90% der jungen Flüchtlinge die Volljährigkeit festgesetzt worden. Erst gegen Ende des Jahres konnten mehr Fälle registriert werden, bei denen die Minderjährigkeit anerkannt wurde. Auffällig ist dabei die Gruppe eritreischer Unbegleiteter, bei denen fast durchgehend die Minderjährigkeit attestiert wurde.

Parallel hierzu sind zunehmend Einzelfälle bekannt geworden, die die mangelnde Verlässlichkeit des Verfahrens generell und der speziell angewandten Methoden deutlich machen. In diesen Fällen konnten nach der Festsetzung der Volljährigkeit Papiere – in erster Linie Nationalpässe – vorgelegt werden, die die von den jungen Flüchtlingen angegebenen Geburtsdaten bestätigen konnten. Da die eingeschalteten Gerichte die Papiere anerkannt haben, konnten die UMF in Jugendhilfe genommen werden.

In dem Fall eines jungen Somali war das Geburtsjahr erst auf 1992 (Karlsruhe), später auf 1995 (Braunschweig) festgelegt worden. In dieser Zeit war er in nicht jugendgerechten Sammelunterkünften untergebracht. Durch die beigebrachten Papiere konnte das tatsächliche Geburtsjahr 1998 jedoch verifiziert werden. Er wurde dann unmittelbar in Obhut genommen und in die Clearingstelle in Norden/Norddeich überführt. Die Altersdiskrepanz betrug in diesem Fall fast sechs Jahre!

Verstärkt sind im Landkreis Göttingen Fälle von schweren psychischen Erkrankungen bei jungen Flüchtlingen, die sich im Alterfestsetzungsverfahren befinden, oder die im Rahmen des Verfahrens volljährig gemacht wurden, bekannt geworden. Sie sind oft in den Kinder- und Jugendpsychiatrien, später auch in den Erwachsenenpsychiatrien untergebracht. Dabei ist das Altersfestsetzungsverfahren zwar nicht primär psychiatrisierend, sondern wirkt verstärkend und kann bei entsprechender Vorbelastung bzw. ein Traumatisierung auslösender Faktor sein.

Es ist offensichtlich, dass das langwierige, komplizierte Verfahren in Göttingen eine besondere psychische Belastung darstellt. Auch bei vielen der jungen Menschen, die nach negativem Ergebnis wieder in die Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) Friedland gebracht werden, kommt es nach den Angaben des ASD des Öfteren zu depressivem, apathischem und/oder aggressivem Verhalten.

**! Der Flüchtlingsrat kritisiert das in Niedersachsen praktizierte Verfahren der Altersfestsetzung aufgrund der Ungenauigkeit der angewandten Methoden sowie medizin-ethischer Bedenken. Ein umfassendes Clearingverfahren, welches psychologische und pädagogische Erkenntnisse berücksichtigt, stellt demgegenüber ein geeignetes Instrumentarium dar, um unter Gewährleistung des Kindeswohls das Alter der jungen Menschen zu ermitteln. Nur bei gravierenden Zweifeln ist eine Alterseinschätzung im oben genannten Rahmen durchzuführen.**

<sup>75</sup> B-UMF (2014): Über 5.000 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge 2013 in Deutschland angekommen! Homepage des B-UMF: [www.b-umf.de](http://www.b-umf.de)

### Die Situation junger Volljähriger

Obwohl mit dem §41 SGB VIII eine Regelung für die Gewährung von Jugendhilfe für junge Erwachsene existiert, wird dieser Paragraf im Kontext dieser Gruppe praktisch nicht angewandt<sup>76</sup>. Die Volljährigkeit bedeutet insofern in der Praxis den kompletten Ausschluss aus der Jugendhilfe. Dabei ist auch bei dieser spezifischen Gruppe ein erhöhter Jugendhilfe- bzw. Unterstützungsbedarf festzustellen. Der Unterstützungsbedarf besteht insbesondere für den Bereich Bildung/Sprachförderung/Ausbildung, aber auch für den Umgang mit Behörden, für die Gesundheitsvorsorge und Freizeitgestaltung. Es geht dabei i.d.R. um den Aufbau und die Entwicklung von Perspektiven für die Zukunft. Aufgrund ihrer Volljährigkeit werden die jungen Volljährigen nach der Einreise sofort in den Erstaufnahmeeinrichtungen (EAEs) untergebracht; die Personen, die ein Altersfestsetzungsverfahren durchlaufen haben, unmittelbar nach dem Bescheid der Volljährigkeit. Als problematisch erweist sich die aktuell sehr kurze Aufenthaltsdauer von nur wenigen Tagen in den Erstaufnahmeeinrichtungen vor der Verteilung in die Kommunen. Für die Sozialen Dienste bzw. die Beratungsstellen im Umfeld der EAEen ist es in der kurzen Zeit des Aufenthalts in den EAEen kaum möglich, eine ausreichende Vorbereitung für die Zeit nach der Verteilung zu gewährleisten. Benötigt werden Netzwerkstrukturen, die zeitnah die Betreuungsstrukturen in den EAEen und den Kommunen verbinden.

Im Jahr 2013 haben in einigen Kommunen Initiativen, Netzwerke oder Einzelpersonen begonnen, junge volljährige Flüchtlinge zu unterstützen. Ein Beispiel für die Entwicklung einer umfassenden Unterstützungsstruktur stellt Hann. Münden im südlichen Niedersachsen dar, wo die jungen Menschen von der Unterbringung bis zum Schulzugang umfassend unterstützt werden. Auch in den Großstädten, insbesondere in Hannover, bestehen häufig gute Unterstützungsangebote. Dagegen bestehen gerade in ländlichen Gebieten große Defizite.

### Die Bildungssituation junger Flüchtlinge

Nach Abschluss der Erstaufnahme (Dauer bis zu drei Monate) unterliegen Flüchtlingskinder in Niedersachsen einer zwölfjährigen Schulpflicht (grundsätzlich besuchen Schüler\_innen mindestens neun Jahre Schulen der Primarstufe und Sekundarstufe I, danach die Sekundarstufe II entweder in einer allgemeinbildenden oder einer berufsbildenden Schule). Die Schulpflicht gilt auch für Flüchtlinge mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung. Trotz der umfassenden Geltung der Schulpflicht gibt es beim Zugang von jungen Flüchtlingen zu adäquaten Leistungen und Maßnahmen des Bildungssystems auch in Niedersachsen vielfältige Probleme.

So stellt sich die Frage, wie die zwölfjährige Schulpflicht in die Praxis umgesetzt wird. Was ist beispielsweise mit einem 19-jährigen Flüchtling, der in seinem Heimatland sechs Jahre die Schule besucht hat? Hat er einen Anspruch auf weitere sechs Jahre Schulbesuch in Deutschland, um die Schulpflicht zu erfüllen? Diese Frage ist mit einem klaren Nein zu beantworten. Die Zeit der Schulpflicht bemisst sich an den Regelzeiten, d.h. in der Regel wird ein Kind mit sechs Jahren eingeschult und besucht bei zwölfjähriger Schulzeit bis 18 Jahre die Schule. Ein danach einsetzendes Schulrecht existiert auch nicht. Somit besitzen volljährige Flüchtlinge keinen Anspruch mehr auf den Schulbesuch, auch wenn sie beispielsweise in der oft langen Zeit ihrer Flucht keine Schule besuchen konnten.<sup>77</sup>

Ein zentrales Instrument der Förderung von schulpflichtigen Flüchtlingen in Niedersachsen sind die Sprachlernklassen. Diese Klassen, die i.d.R. in Grund, Haupt- sowie in Berufsschulen<sup>78</sup> angesiedelt sind, sollen den Übergang der neu eingereisten Schülerinnen und Schüler in die Regelklassen vorbereiten. Ein schwerwiegendes Problem stellt in vielen Fällen die Heterogenität der Klassen dar. Zum einen sind Schülerinnen und Schüler mit einem Altersunterschied von drei bis vier Jahren in einer Klasse versammelt, zum anderen lernen hier Schülerinnen und Schüler mit sehr unterschiedlichen Vorkenntnissen (inkl. Analphabeten) zusammen. Des Weiteren bestehen Schwierigkeiten, kurzfristig und flexibel Sprachlernklassen einzurichten, um spontan steigenden Bedarf zu decken.

<sup>76</sup> §41 SGB VIII wird gewährt – auch jungen Flüchtlingen –, wenn der junge Mensch schon während der Minderjährigkeit sich in Jugendhilfemaßnahmen befand und nach dem 18. Geburtstag weiterhin Bedarf besteht. Auch junge Deutsche, die während ihrer Minderjährigkeit keine Jugendhilfe erhalten, haben kaum eine Chance auf Gewährung von §41 SGB VIII.

<sup>77</sup> Eine Ausnahme bildet die Berufsschulpflicht bei Ausbildung, bei welcher das Alter keine Rolle spielt.

<sup>78</sup> Nur wenige Sprachlernklassen sind an Realschulen angesiedelt, in Seelze befindet sich eine Klasse am örtlichen Gymnasium.

Um flexibler auf steigende Flüchtlingszahlen reagieren zu können, hat das Kultusministerium eine zweite Bedarfsermittlung pro Jahr eingeführt. Verbesserungswürdig ist die Kooperation zwischen den Sprachlernklassen und den Regelschulen bezüglich des Überganges und der Durchlässigkeit der verschiedenen Schulformen. Ein möglicher Wechsel in eine höhere Schulform scheidet häufig an strukturellen Problemen. Als besonderes Problem stellt sich die Situation der 18- bis 25-jährigen Flüchtlinge dar, die in den Berufsschulen beschult werden wollen. Diese Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die z.T. monate- und jahrelang auf der Flucht waren und in ihrem Herkunftsland einen Schulabschluss oft nicht (ganz) erreicht haben, bleiben zum Teil ohne jede Förderung, auch wenn ein Hauptschulabschluss (oder mehr) grundsätzlich erreichbar wäre. Zum einen sind die „Älteren“ nicht mehr schulpflichtig und werden nicht mehr aufgenommen, zum anderen gibt es vorwiegend in Hannover und einigen größeren Städten ein angemessenes Angebot an Berufsschulen mit Sprachförderungsmöglichkeiten.<sup>79</sup> In den ländlichen Regionen bestehen dagegen praktisch kaum Angebote.

**! Als eine mögliche Lösung dieser Problemstellung bietet sich das bayerische Projekt „Schulisches Angebot für berufsschulpflichtige Flüchtlinge“<sup>80</sup> an, das neben einer signifikanten Erweiterung der Anzahl der Standorte von Berufsschulen mit speziellen Klassen zur Förderung junger Flüchtlinge (und neu zugereister Migranten) auch die Möglichkeit der Verlängerung der (Berufs)Schulpflicht bis 21 Jahre, in Einzelfällen bis max. 25 Jahre vorsieht.**

79 Sprachlernklassen oder Berufsvorbereitungsjahr in der Sonderform für Aussiedlerinnen und Aussiedler sowie Ausländerinnen und Ausländer, BVJ – A.

80 Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (2012): Projekt „Schulisches Angebot für berufsschulpflichtige Flüchtlinge (früher unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – umF)“, Rundschreiben.

## 4.2 Integration

### ■ 4.2.1 Maßnahmen zur Förderung der Migration und Teilhabe

Unter der im Januar 2013 abgewählten CDU/FDP-Landesregierung gab es keine dezidierte Integrationspolitik für Flüchtlinge in Niedersachsen. Lediglich GFK-Flüchtlinge durften an Integrationsangeboten für Zuwander\_innen teilnehmen, jedoch nicht Asylsuchende und Flüchtlinge mit einer Duldung (lediglich für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bestanden Ausnahmen)<sup>81</sup>.

Dagegen werden im rot-grünen Koalitionsvertrag Meilensteine zur Integration von Flüchtlingen aufgezeigt. So wurde neben der Aufhebung der Residenzpflicht auch die Schließung der Landesaufnahmeeinrichtung als Gemeinschaftsunterkünfte und Ausreisezentren verfügt. Stattdessen sollen Flüchtlinge schnellstmöglich in eigenen Wohnungen untergebracht werden<sup>82</sup>.

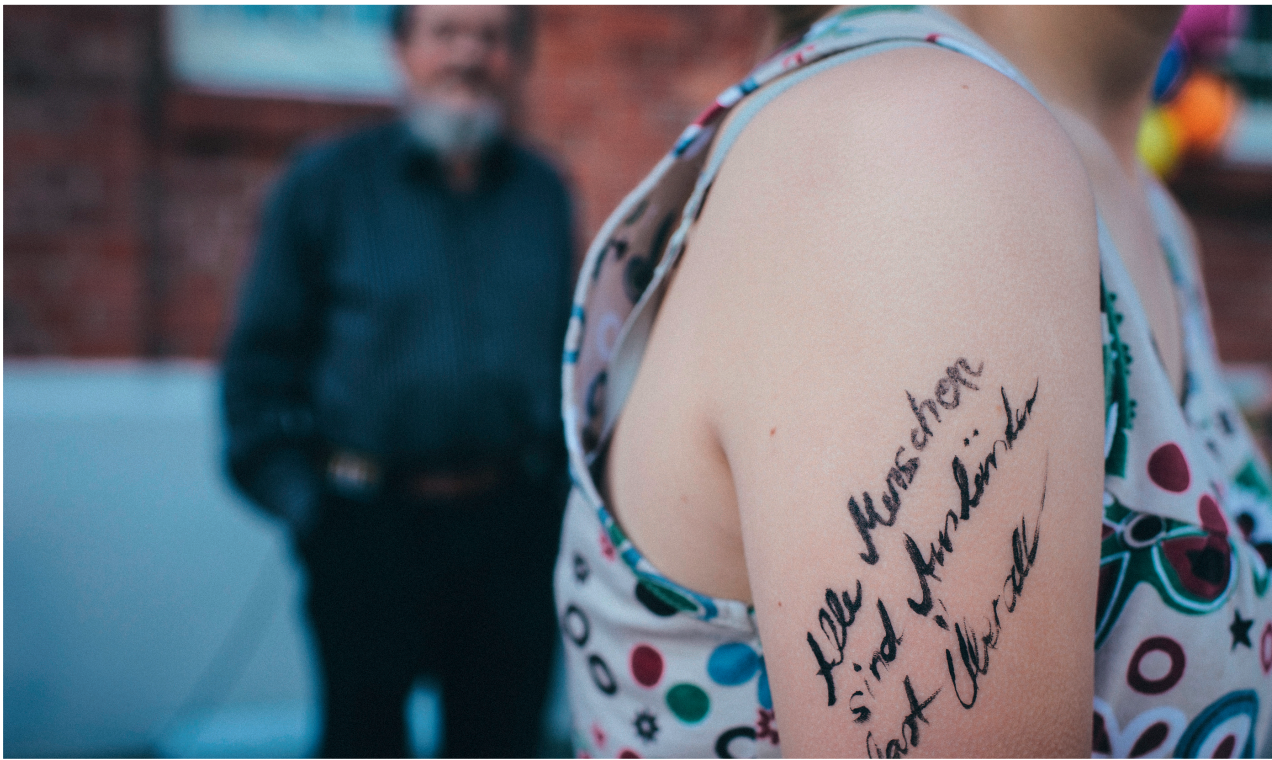
Um die Integration von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Geduldeten zu verbessern, hat das Land Niedersachsen einige Anstöße gegeben:

1. Insgesamt stellt das Land 80 Millionen Euro pro Jahr für Maßnahmen der Migration und Teilhabe zur Verfügung, zum Teil für Koordinierungsstellen.
2. Insgesamt wurden 56 Millionen Euro pro Jahr für Sprachfördermaßnahmen aufgewendet.
3. Um Integrationsangebote und -maßnahmen vor Ort zu koordinieren, besser zur Verfügung zu stellen und nutzbar zu machen, sollen Integrationsleitstellen zu Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe flächendeckend in allen Kommunen ausgebaut werden. Dafür stellt das Land im Jahr 2014 1,4 Millionen Euro für Personal in 15 Kommunen bereit. Darüber hinaus sollen Integrationslotsen eingebunden werden.
4. Um die Etablierung einer „Willkommenskultur“ zu befördern, werden mitunter Ausländerbehörden zu „Willkommensbehörden“ umstrukturiert (22 Ausländerbehörden haben sich hierfür beworben). Die Region Hannover soll dabei unter anderem als Modellprojekt dienen.

81 Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung: Handlungsprogramm Integration. Über: [www.ms.niedersachsen.de/download/52003/Handlungsprogramm\\_Integration\\_2008.pdf](http://www.ms.niedersachsen.de/download/52003/Handlungsprogramm_Integration_2008.pdf).

82 Koalitionsvertrag zwischen der SPD Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Grüne Landesverband Niedersachsen für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags 2013-2018: Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen.





5. 290.000 Euro stellt das Land Niedersachsen im Jahr 2014 als (finanzielle) Unterstützung von Migrant\_innen-Organisationen bereit.
6. Die Beratungsstellen der Kommunen werden finanziell gefördert.
7. Es wurde das Amt der Landesbeauftragten für Migration und Teilhabe eingerichtet.

#### Bewertung

**!** Neben den von der rot-grünen Landesregierung angekündigten und zum Teil umgesetzten Verbesserungen hat das Land eine grundsätzliche Neuorientierung der Flüchtlingspolitik angestoßen und auf den Weg gebracht. Es sind weitere Schritte erforderlich, die allerdings auf bundesgesetzlicher Ebene – über den Bundestag – zu verändern sind. Dazu gehört u.a. eine systematische Einbeziehung von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen in Integrationsangebote, einschließlich Sprachunterricht, Profilings und Anpassungsqualifizierungen sowie eine schnellstmögliche Einbindung in den Arbeitsmarkt unter Nutzung der bestehenden Instrumente der Arbeitsmarktförderung nach SGB II und III. Neu eingereiste Asylsuchende müssen mit dem Tag ihrer Einreise die Möglichkeit erhalten, ihre Potentiale weiterzuentwickeln.

**Auch die soziale und gesellschaftliche Ausgrenzung von Asylsuchenden durch ein gesondertes Leistungsgesetz, das Asylbewerberleistungsgesetz, muss beendet werden. Flüchtlinge sollten frühzeitig in das gesellschaftliche Leben einbezogen werden und Partizipationschancen erhalten.**

#### ■ 4.2.2 Asylbewerberleistungsgesetz

Praktisch seit Bestehen des Asylbewerberleistungsgesetzes, das im Rahmen des sog. Asylkompromisses am 01.11.1993 in Kraft getreten war, gab es Proteste gegen dieses sozialrechtliche Sondergesetz für Flüchtlinge. Das ist nicht weiter verwunderlich, engte es doch die Leistungen für Menschen im Asylverfahren, ausreisepflichtige Menschen mit einer Duldung oder Menschen mit einigen bestimmten Aufenthaltserlaubnissen (nach §§ 25.4 und 25.5 AufenthG) erheblich ein. Dies war bekanntlich politisch auch nicht anders gewollt, denn die im Zuge des sog. Asylkompromisses eingeführten Einschränkungen wurden ausdrücklich damit begründet, dass keine Menschen durch Sozialleistungen angelockt werden sollten. Vielmehr wollte man erfolglose Asylantragsteller\_Innen durch ein Leben in absoluter Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung aus dem Land nötigen.

Besonders dramatische Folgen hat das AsylbLG jedoch nicht zuletzt im Bereich der Gesundheitsversorgung. In den ersten 48 Monaten, die ein Flüchtling Leistungen nach dem AsylbLG erhält, ist er nicht über eine gesetzliche Krankenkasse versichert, sondern muss die Kostenübernahme der Gesundheitsversorgung direkt beim Sozialamt beantragen. In § 4 AsylbLG heißt es dazu, dass zur Behandlung „akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ die erforderlichen Kosten durch den Träger zu übernehmen sind, eine Versorgung mit Zahnersatz soll gar nur erfolgen, „soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist“. Das Sozialamt prüft also in jedem Fall einer Behandlung oder anderer Kosten, die im Zusammenhang der Gesundheitsversorgung entstehen, zunächst, ob es die Kosten überhaupt übernehmen wird, und orientiert sich dabei am § 4 AsylbLG, der oftmals sehr unterschiedlich ausgelegt wird. Auch wenn i.d.R. jede Behandlung, die medizinisch angezeigt ist, durch die Sozialämter bezahlt werden muss, sind in der Vergangenheit immer wieder Kostenübernahmen abgelehnt worden. Nicht selten werden insbesondere vor einer Facharztbehandlung Gesundheitsämter eingeschaltet, um die Notwendigkeit einer Behandlung zu bescheinigen. Immer wieder haben Flüchtlinge berichtet, dass die Kostenübernahme von Behandlungen, die von ihren Hausärzt\_innen angeraten worden waren, abgelehnt wurden oder aber dass es durch das aufwendige bürokratische Verfahren zu enormen Verzögerungen kam. Auch auf Seiten der Ärzt\_innen und Krankenhäuser kommt es immer wieder zu Verunsicherungen, ob die erbrachten Leistungen überhaupt bezahlt werden.

**Im Fall einer Asylbewerberin aus Ghana, die im April dieses Jahres mit ihrem kranken Säugling in das „Kinderkrankenhaus Auf der Bult“ in Hannover um Aufnahme bat, hatte vermutlich ein Missverständnis tragische Folgen. Soweit sich der Fall rekonstruieren lässt, scheint es so, dass die Mutter mit ihrem akut behandlungsbedürftigen Baby das Krankenhaus wieder verließ, da sie dachte, dass ihr Kind ohne „Krankenschein“ vom Sozialamt und ohne Versicherungskarte nicht behandelt werden würde. Das ein Monat alte Kind, das als „Frühchen“ zur Welt kam, starb schließlich, weil es nicht rechtzeitig behandelt wurde.**

Eine Abhilfe für diesen gesundheits- und teilweise offensichtlich lebensgefährdenden Zustand könnte das „Bremer Modell“ einer Gesundheitskarte darstellen. In Bremen, wo dieses Modell erstmalig umgesetzt wurde (aber z.B. auch in Hamburg) erhalten Flüchtlinge, die unter das AsylbLG fallen, vom ersten Tag ihres Aufenthaltes eine sog. Gesundheitskarte von einer gesetzlichen Krankenkasse, mit der sie beim Arzt/ der Ärztin nachweisen können, dass die Behandlungskosten übernommen werden. Die Ärzt\_innen rechnen mit der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ab, die wiederum die tatsächlich entstandenen Behandlungskosten mit dem Sozialamt abrechnet. Ein vergleichbares Verfahren will nun auch die Landesregierung in Niedersachsen umsetzen, nicht zuletzt weil die unzureichende Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden nach dem tragischen Tod des Babys der ghanaischen Asylbewerberin thematisiert wurde. Letztlich lässt es sich sicherlich nicht mit der grundgesetzlich garantierten Menschenwürde vereinbaren, wenn es eine Ungleichbehandlung von Flüchtlingen im Gesundheitsbereich gibt.

Im Juni 2014 hat die Landesregierung Verbesserungen bei der Krankenversorgung zumindest angestoßen: Der Landtag nahm einen Entschließungsantrag<sup>83</sup> an, mit dem die Landesregierung aufgefordert wird,

- für alle Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG für Leistungen nach den §§ 4 und 6 AsylbLG die Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte in Kooperation mit der GKV analog dem Bremer Modell zu prüfen.

- für Menschen ohne definierten Aufenthaltsstatus im Rahmen eines Modellversuchs einen „Anonymen Krankenschein“ in Kooperation mit der Kassenärztlichen Vereinigung und der medizinischen Flüchtlingshilfe in Hannover und Göttingen einzuführen, der diesem Personenkreis die Inanspruchnahme ärztlicher Versorgung ermöglicht, ohne dabei negative Konsequenzen fürchten zu müssen.

Beide Vorhaben entsprechend langjährigen Forderungen des Flüchtlingsrats und werden von uns begrüßt. Am 18. Juli 2012 hatte das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die bis dahin gültige Höhe der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz unvereinbar mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum sei und dieses migrationspolitisch nicht relativiert werden dürfe. Nach fast zwanzig Jah-

<sup>83</sup> [http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2014/06/Antrag\\_Gr%C3%BCne-Nds-AsylbLG.pdf](http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2014/06/Antrag_Gr%C3%BCne-Nds-AsylbLG.pdf)

ren hat das Bundesverfassungsgericht also endlich festgestellt, dass eine Abschreckung von Flüchtlingen durch Minimalrationen und schäbige Behandlung nicht mit dem Grundgesetz und mit der Menschenwürde in Einklang zu bringen ist.

Insgesamt mussten nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Leistungen so weit angehoben werden, dass sie annähernd das Niveau von ALG II bzw. SGB XII-Leistungen erreicht haben. Die etwas geringeren Leistungen für das physische Existenzminimum gegenüber ALG II- bzw. SGB XII-Leistungen (bei Alleinstehenden/Alleinerziehenden 29,-/Monat) werden damit begründet, dass Bezieher\_innen von Leistungen nach § 3 AsylbLG bestimmte Leistungen für Hausrat zusätzlich beantragen können, die in der Pauschale von ALG II- oder SGB XII-Leistungen bereits enthalten sind.

Keine Aussagen enthält die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Leistungsform. So hielt denn auch die alte Landesregierung bis zu ihrer Abwahl geradezu starsinnig daran fest, die Kommunen – trotz höherer Kosten – dazu zu verpflichten, Leistungen zum Lebensunterhalt nicht in bar, sondern in Form von Gutscheinen auszugeben. Als eine seiner ersten Amtshandlungen ermöglichte es Innenminister Boris Pistorius mit Erlass vom 27.2.2013 den niedersächsischen Kommunen, zukünftig von der Ausgabe von Gutscheinen an Asylbewerber\_innen und Flüchtlinge abzusehen und den Betroffenen Bargeld auszuzahlen. Im Juni 2013 erklärte dann der LK Vechta als letzte Kommune, auf diskriminierende Gutscheinausgabe zu verzichten.<sup>84</sup>

Eine besondere Schikane stellen Leistungskürzungen nach §1a Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) dar: § 1a AsylbLG sieht gekürzte Leistungen vor für Menschen, die entweder die Unmöglichkeit ihrer Abschiebung selbst zu vertreten haben oder denen vorgeworfen wird, lediglich zum Zwecke des Sozialleistungsbezugs nach Deutschland eingereist zu sein. In Umsetzung der Koalitionsvereinbarung hat Niedersachsen im Bundesrat zwar die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes beantragt. Gleichwohl werden in Niedersachsen Kürzungen von Leistungen nach § 1a AsylbLG auch weiterhin vorgenommen. Andere Länder wie Schleswig-Holstein und selbst Bayern haben die Anwendung des §1a AsylbLG unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gestoppt - nach Auffassung des Innenministeriums sind Kürzungen auf

der Grundlage des §1a AsylbLG aber weiterhin im Einzelfall zulässig<sup>85</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 18. Juli 2012 nur allgemein zur Höhe der Sozialleistungen für Flüchtlinge Stellung bezogen und sich nicht ausdrücklich auch zu Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG geäußert. Die programmatische Aussage der Verfassungsrichter, wonach „die Menschenwürde migrationspolitisch nicht zu relativieren ist“, muss aber auch in Niedersachsen gelten. In manchen Landkreisen – etwa im Landkreis Stade – werden Leistungskürzungen nach §1a AsylbLG exzessiv und oftmals über viele Jahre vorgenommen. Wie ernst ist es der Landesregierung mit ihrem Bekenntnis für eine Abschaffung des AsylbLG und eine Wiedereingliederung von Flüchtlingen in das Sozialgesetzbuch, wenn die Behörden auch weiterhin dazu aufgefordert werden, im Einzelfall Leistungskürzungen vorzunehmen?

Dies wird sich demnächst zeigen: Am 27.08.2014 hat die Bundesregierung nun einen Gesetzentwurf zur Reform des AsylbLG<sup>86</sup> vorgelegt, der gegenüber dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung BMAS vom 4.6.2014 nochmals an einigen Punkten verschärft und nur wenig verbessert wurde. So wird am Sachleistungsprinzip (Gutscheine, Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften) festgehalten – obwohl mittlerweile die Mehrheit der Bundesländer und Kommunen nicht zuletzt aus Kostengründen auf die Auszahlung von Geldleistungen umgestiegen sind.

Flüchtlinge, die dem AsylbLG unterliegen (Asylsuchende für die Dauer ihres Verfahrens, geduldete Flüchtlinge sowie ein kleiner Kreis von InhaberInnen spezieller Aufenthaltserlaubnisse) sollen ihre Leistungen weiterhin vom Sozialamt erhalten und von jeder Förderung durch die Jobcenter ausgeschlossen bleiben, was ihre Integration in Arbeitsmarkt und Ausbildung stark erschwert.

Der Zugang zu Gesundheitsversorgung soll zumindest in den ersten 15 Monaten des Aufenthalts in Deutschland weiterhin eingeschränkt bleiben auf die Behandlung von akuten Erkrankungen, Schmerzzuständen sowie der Schwangerschaftsvor- und Nachsorge – eine klare Verletzung des Grundrechts auf eine menschenwürdige Existenz, die auch der Bundesärztekongress in seinem Beschluss vom 27.-30. Mai 2014<sup>87</sup> beklagt hatte. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, den Empfängerkreis nach diesem

84 <http://www.nds-fluerat.org/14320/aktuelles/gutscheine-gehoren-auch-im-lk-vechta-der-vergangenheit-an/>

85 <http://www.nds-fluerat.org/14066/pressemitteilungen/unverstaendnis-ueber-leistungskuerzungen-gegen-fluechtlinge-in-niedersachsen/>

86 <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/gesetzentwurf-aenderung-asylbewerberleistungsgesetz-sozialgerichtsgesetz.pdf>

87 <http://www.aerzteblatt.de/download/files/2014/05/down87180219.pdf>



Gesetz auf Personen zu beschränken, bei denen abzu-sehen ist, dass sie sich nur kurzfristig in Deutschland aufhalten. Die Bundesregierung legt in ihrer Reform fest, dass Flüchtlinge nach 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland Leistungen analog zur Sozialhilfe (SGB XII) erhalten sollen. Es gibt jedoch mit §1a AsylbLG eine Öffnungsklausel, die zum jahrelangen, zeitlich unbegrenzten Ausschluss aus dem Regelsystem von Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung führt.

Zeitgleich versucht zudem das Bundesministerium des Inneren BMI durch Änderungen des Ausländerrechts<sup>88</sup> das AsylbLG mittelbar massiv zu verschärfen und so das BVerfG-Urteil zum AsylbLG durch die Hintertür auszuhebeln. Der unter das AsylbLG fallende Personenkreis soll durch neue Verbote der Aufenthaltserteilung in § 11 AufenthG und die faktische Streichung des § 25 V AufenthG umfassend erweitert werden. In § 11 AufenthG soll zudem der Vorwurf der "Einreise zum Sozialhilfebezug" für abgelehnte Asylsuchende gesetzlich normiert werden, woraus sich eine unbefristete Leistungskürzung nach § 1a AsylbLG und ein dauerhaftes Arbeitsverbot ableiten<sup>89</sup>.

Das Gesetz muss nun vom Bundestag und Bundesrat beschlossen werden – es bleibt noch Zeit für Überlegungen, statt einer Reform die Abschaffung des Gesetzes zu beschließen und Flüchtlinge in das Regelsystem der Sozialleistungen und Arbeitsförderung in Deutschland einzubeziehen.

### Bewertung

- + Gleich nach dem Regierungswechsel hat die Landesregierung den Kommunen erlaubt, die Leistungen nach dem AsylbLG für Asylsuchende in bar auszuzahlen. Von dieser Möglichkeit haben – zuletzt der Landkreis Vechta - alle Kommunen Gebrauch gemacht.
- + Erfreulich ist, dass die Landesregierung einen Prüfauftrag für die Ausgabe eines elektronischen Krankenscheins an alle Asylsuchenden erteilt und ein Modellprojekt zur Einführung eines „anonymen Krankenscheins“ für Papierlose auf den Weg gebracht hat.
- + Die Landesregierung fordert eine Abschaffung des AsylbLG und hat dies auch in ihrer Koalitionsvereinbarung festgehalten. Wir gehen davon aus, dass sie sich auch durch den kritik-

**würdigen Entwurf der Bundesregierung für ein neues Sonderleistungsgesetz für Asylsuchende nicht von dieser Linie abbringen lassen und den vorliegenden neuen Gesetzentwurf rundweg ablehnen wird.**

- Nicht akzeptabel und inkonsequent ist aus unserer Sicht die weitere Anwendung von §1a AsylbLG als Sanktionsmittel gegen Flüchtlinge.

### ■ 4.2.3 Öffnung der Integrationskurse

In ihrem Koalitionsvertrag kündigte die rot-grüne Landesregierung an, auf flächendeckende Sprach-, Alphabetisierungs- und Integrationskurse für alle Flüchtlinge hinzuarbeiten, unabhängig von deren Aufenthaltsstatus. Mit dieser Maßnahme soll gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht werden.

Auf Initiative der Bundesländer Bremen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz legte der Bundesrat der Bundesregierung einen Gesetzentwurf vor, in dem eine umfassende Öffnung der Integrationskurse ermöglicht wird. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass neben EU-Bürger\_innen und Ausländer\_innen mit humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Aufenthaltserlaubnissen auch Flüchtlinge im laufenden Asylverfahren und Geduldete ein Recht auf Teilnahme an den Kursen haben.<sup>90</sup> Die Bundesregierung verwies in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf auf ihren Koalitionsvertrag, in dem sie verspricht, Asylbewerber\_innen und Geduldeten in Zusammenarbeit mit den Ländern einen frühen Spracherwerb zu ermöglichen.<sup>91</sup> Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird der Entwurf nun geprüft. Bisher blockiert der Bund aber eine Öffnung der Integrationskurse auch für Flüchtlinge.

Eine Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende und Flüchtlinge wäre generell zu begrüßen. Dadurch würden diesen Personengruppen neben Grundlagen über die deutsche Gesellschaft auch erste Sprachkenntnisse vermittelt. Diese sind grundlegend für eine erfolgreiche wirtschaftliche und soziale Integration und stellen einen Weg dar, eine Isolierung von der deutschen Gesellschaft zu vermeiden.

Außerdem ist die Möglichkeit der Teilnahme an Integrationskursen ein wichtiges Signal, um Flüchtlingen zu zeigen, dass sie in Deutschland willkommen sind und nicht ausschließlich als „Störenfriede“ wahrgenommen werden.

<sup>88</sup> [http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/zuwgl/AendG\\_AufenthG\\_2014.html](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/zuwgl/AendG_AufenthG_2014.html)

<sup>89</sup> Siehe <http://www.nds-fluerat.org/13447/pressemitteilungen/der-gesetzentwurf-der-bundesregierung-zur-aenderung-des-aufenthg-ist-eine-farce/>

<sup>90</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung der Integrationskurse für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Ausländerinnen und Ausländer mit humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Aufenthaltserlaubnissen sowie für Flüchtlinge im laufenden Asylverfahren und Geduldete. Über: [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2013/0701-0800/756-13%28B%29.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2013/0701-0800/756-13%28B%29.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (am 22.06.2014).



Dieser Vorstoß ist damit ein wichtiger Baustein, der – von Politiker\_innen vieler Fraktionen zitierten und erwünschten – „Willkommenskultur“ den Weg zu ebnen. Fraglich ist jedoch, ob die Bundesregierung sich darauf einlassen wird.

Alternativ kämen z.B. die sog. ESF-BAMF-Sprachkurse in Betracht, über die eine begrenzte Zahl von Asylsuchenden und Geduldeten – allerdings erst nach Ablauf des Arbeitsverbots – vermittelt durch die ESF-geförderten „Bleiberechtsnetzwerke zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Geduldeten“ in Sprachkurse vermittelt werden könnten. Auch hier stellen sich Fragen, weil Asylsuchende und geduldete für das kommende Jahr (noch) nicht als Zielgruppe für solche Sprachkurse benannt wurden. Außerdem reichten bislang die zur Verfügung gestellten Mittel nicht aus, um allen Asylsuchenden einen Sprachkurs zu ermöglichen. Leider ist über die ESF-BAMF-Kurse – anders als über Integrationskurse – eine Alphabetisierung nicht möglich.

Ansonsten bleibt noch die Option einer Finanzierung von Sprachlernangeboten über die Kommunen, die allerdings zu Recht darauf verweisen, dass für entsprechende Angebote (z.B. über die Volkshochschulen) auch Mittel bereit gestellt werden müssten.

#### Bewertung

**+ Seit Mai 2012 finden in Friedland sogenannte Erstorientierungskurse statt. Das Angebot der Kurse für die bisher noch von jeglichen Integrationsangeboten ausgeschlossenen Asylsuchenden ist begrüßenswert und soll auf alle Erstaufnahmeeinrichtungen ausgedehnt werden. Zwar ersetzt ein einwöchiger Kurs für Neuankömmlinge noch kein Sprachtraining und Qualifizierungsprogramm, die Einbeziehung auch von Asylbewerber\_innen ist aber doch zumindest ein Anfang. So wird den Asylsuchenden vermittelt, dass sie in Deutschland willkommen sind.**

- Die Landesregierung ist gefordert, Initiativen zu ergreifen und ihr Versprechen einzulösen, flächendeckende Sprach-, Alphabetisierungs- und Integrationskurse für alle Flüchtlinge zu ermöglichen. Bislang ist in dieser Richtung noch nicht viel passiert. Natürlich geht es in dieser Frage auch und vor allem um die Kostenfrage. Es sollte den Ländern möglich sein, hier im Kontakt mit der Bundesregierung eine Lösung zu erarbeiten, die die Kommunen entlastet und Flüchtlingen von Beginn an die Chance gibt, die deutsche Sprache zu lernen.

#### ■ 4.2.4 Residenzpflicht

Asylsuchende, die in Deutschland einen Asylantrag gestellt haben, bekommen für die Laufzeit des Asylverfahrens eine sogenannte Aufenthaltsgestattung. Damit verbunden ist eine Residenzpflicht. Wie groß der Aufenthaltsbereich ist, ist dabei in den einzelnen Bundesländern geregelt. In Niedersachsen und Bremen, die sich als Aufenthaltsbereiche zusammengetan haben, sind Reisen in das jeweilige andere Bundesland erlaubt, in weitere Bundesländer dagegen nicht. Handeln Asylsuchende entgegen der Residenzpflicht, droht zunächst eine Geldstrafe und bei wiederholten Zuwiderhandlungen auch eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr.<sup>92</sup> Bis März 2012 gab es in Niedersachsen noch strengere Beschränkungen für den Aufenthaltsbereich von Asylsuchenden. Erst am 01.03.2012 wurde der Aufenthaltsbereich von Asylsuchenden auf Niedersachsen ausgeweitet. Vorher war dieser auf den jeweiligen Regierungsbezirk beschränkt.<sup>93</sup> Die Erweiterung des Aufenthaltsbereichs auf Bremen wurde am 24.04.2013 möglich.<sup>94</sup>

Auch Geduldete unterliegen einer Residenzpflicht. Für sie ist der Aufenthaltsbereich auf das jeweilige Bundesland beschränkt, die Ermöglichung von Reisen zwischen Niedersachsen und Bremen ohne behördliche Genehmigung gibt es in diesem Fall nicht. “[S]oweit [die Auflagen] der Überwachung, Kontrolle und Ausreiseförderung vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer

91 Migazin (12.02.2014): Gesetzesentwurf: Bundesrat für Öffnung der Integrationskurse. Über: <http://www.migazin.de/2014/02/12/bundesrat-fuer-oeffnung-der-integrationskurse/> (am 22.06.2014).

92 § 61 AufenthG, Über: [http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/\\_61.html](http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_61.html) (am 16.06.2014).

93 Verordnung über den vorübergehenden Aufenthalt von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern außerhalb des Geltungsbereichs der Aufenthaltsgestattung (AsylAVO) vom 30.01.2012. Über: <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2012/01/AsylAVO-30.1.2012.pdf> (am 16.06.2014).

94 Pro Asyl (ohne Datum): Residenzpflicht Bundesweite Übersicht. Über: <http://www.proasyl.de/de/themen/basics/basiswissen/rechte-der-fluechtlinge/bewegungsfreiheit/residenzpflicht/> (am 16.06.2014).

dienen [...]“<sup>95</sup> kann der Aufenthaltsbereich sogar auf den jeweiligen niedersächsischen Landkreis oder noch kleinere Einheiten beschränkt werden.

Über eine kleine Anfrage der Grünen an die Landesregierung<sup>96</sup> kam heraus, dass in Niedersachsen bis Ende 2013 der Aufenthaltsbereich von 603 der insgesamt 10.415 Geduldeten aufgrund dieser Klausel auf die Landkreise beschränkt wurde. Die durchschnittliche jährliche Quote der Beschränkungen lag damit bei 3,1 Prozent. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Ausländerbehörden waren aber immens: Die Ausländerbehörde des Landkreises Harburg beschränkte bei fast der Hälfte (48,3 Prozent) der Geduldeten den Aufenthaltsbereich auf den Landkreis Harburg. In Stade lag dieser Wert bei 34,9 Prozent, in Rothenburg bei 24,5 Prozent und in Peine bei 9,1 Prozent.<sup>97</sup> Als diese Zahlen öffentlich wurden, reagierte das Innenministerium erfreulich schnell mit einem Erlass an die niedersächsischen Ausländerbehörden, in dem eine einheitliche Nutzung der Spielräume angeordnet wird: Nur in Einzelfällen soll die Klausel angewendet werden, zum Beispiel im Fall schwerer Straftaten.<sup>98</sup>

Die Residenzpflicht ist eine insbesondere von Flüchtlingsverbänden stark kritisierte Form der Gängelung und Diskriminierung von Flüchtlingen, die nicht nur die Kriminalisierung, sondern immer wieder auch Racial Profiling, also stärkere Kontrollen durch Polizei-, Einwanderungs-, Zoll- und Sicherheitsbeamten auf der Grundlage von Kriterien wie ethnischer Zugehörigkeit, Religionszugehörigkeit oder nationaler Herkunft, begünstigt. In ihrer Koalitionsvereinbarung haben SPD und Grüne versprochen: „Die rot-grüne Koalition wird sich auf Bundesebene für die Aufhebung der räumlichen Beschränkung des Aufenthalts (Residenzpflicht) von Asylbegehrenden einsetzen. Die Verpflichtung der Asylbegehrenden zur Wohnsitznahme in einem bestimmten Gebiet bleibt ... längstens befristet bis zur Aufnahme einer Beschäftigung.“ Der niedersächsische Innenminister Boris Pistorius bekräftigte auf eine mündliche Anfrage dreier FDP-Abgeordneter, dass sich die niedersächsische Landesregierung auf Bundesebene für eine Abschaffung der räumlichen Begrenzung des Aufenthalts einsetzen will.<sup>99</sup>

95 BMI (26.10.2009): Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Aufenthaltsgesetz, Ziffer 61.1.2  
Über: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/AufenthG\\_VwV.pdf;jsessionid=6D6DB6D9BC8AC62AF0644CA1803F5C96\\_2\\_cid295?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/AufenthG_VwV.pdf;jsessionid=6D6DB6D9BC8AC62AF0644CA1803F5C96_2_cid295?__blob=publicationFile) (am 16.06.2014).

96 Niedersächsischer Landtag (03.03.2014): Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort. Anfrage der Abgeordneten Filiz Polat: Residenzpflicht und Ausschlussgründe; Drucksache 17/1270.

97 Residenzpflicht.info (12.03.2014): Niedersachsen: Willkürlicher Ausschluss von den Lockerungen.  
Über: <http://www.residenzpflicht.info/news/niedersachsen-willkuerlicher-ausschluss-von-den-lockerungen/> (am 16.06.2014).

Die Regierungsparteien CDU und SPD haben in ihrer Koalitionsvereinbarung festgehalten, dass für Aufenthalte bis zu einer Woche außerhalb des Bundeslandes eine Mitteilung an Ausländerbehörde genügen soll. Bei Studium, Berufsausübung und -ausbildung soll in der Regel ein Anspruch auf Befreiung von der räumlichen Beschränkung und Wohnsitzauflage verfügt werden. Schleswig-Holstein und Hamburg sowie Bremen haben daraufhin die Generalerlaubnis erteilt, dass Asylsuchende und Geduldete aus diesen Bundesländern sich im ganzen Bundesgebiet bewegen können, ohne vorher eine Erlaubnis einholen zu müssen. Die Generalerlaubnis gilt in Hamburg seit dem 17.12.2013 und in Schleswig-Holstein seit dem 29.01.2014<sup>100</sup>. Nach geltender Gesetzeslage sind solche Regelungen in allen Bundesländern möglich.<sup>101</sup>

Ein besonderes Problem stellen auch die Wohnsitzauflagen dar: Für Asylsuchende und Geduldete ist es nicht möglich, sich den eigenen Wohnort selbst auszusuchen, ihnen wird ein Wohnort zugewiesen. Durch diese Auflagen („Wohnsitznahme nur in Gemeinde XYZ erlaubt“) werden die soziale Integration von Flüchtlingen und der erfolgreiche Zugang zu Ausbildung und Arbeitssuche behindert, denn diese werden maßgeblich durch soziale Netzwerke gefördert.<sup>102</sup> Asylsuchende und Geduldete, die sich frei bewegen und dort wohnen dürfen, wo für sie günstigere soziale und Erwerbsintegrationsbedingungen herrschen, haben bessere Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe und bessere Grundlagen für eine leichtere und dauerhafte Integration.

98 Taz (12.03.2014): Schikane nach Ermessen.  
Über: <http://www.taz.de/Auslaenderbehoerden-kaempfen-mit-Kurswechsel/1346711> (am 16.06.2014).

99 Lockerung der Residenzpflicht. Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 29.08.2013; Fragestunde Nr. 46: Innenminister Boris Pistorius beantwortet die mündliche Anfrage der Abgeordneten Hillgriet Eilers, Jan-Christoph Oetjen und Christian Dürr (FDP).  
Über: [http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=14797&article\\_id=117857&psmand=33](http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=117857&psmand=33) (am 17.06.2014).

100 [http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/2013/02/Synopse\\_Residenzpflicht\\_Update\\_2014-03-01.pdf](http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/2013/02/Synopse_Residenzpflicht_Update_2014-03-01.pdf)

101 Taz (12.03.2014): Schikane nach Ermessen. Über: <http://www.taz.de/Auslaenderbehoerden-kaempfen-mit-Kurswechsel/1346711> (am 16.06.2014).

102 Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V.: Kieler Innenministerium lockert „Residenzpflicht“.  
Über: <http://www.frsh.de/themen/landespolitik/landespolitik-einzelsicht/article/kieler-innenministerium-lockert-residenzpflicht/> (am 16.06.2014).

**Bewertung**

- + Positiv ist hervorzuheben, dass die Landesregierung im März 2014 sehr schnell die Ausländerbehörden angewiesen hat, in Aufenthaltsgestattungen und Duldungen im Regelfall keine weiteren Einschränkungen der Freizügigkeit vorzunehmen und die gesetzlichen Spielräume zur Ermöglichung eines genehmigungsfreien Aufenthalts in Niedersachsen zu nutzen**
- Das Versprechen in der Koalitionsvereinbarung, die Residenzpflicht auf Bundesebene auf den Prüfstand zu stellen und auf Landesebene die rigide Praxis der Erteilung von Wohnsitzauflagen zu ändern, ist bislang nicht umgesetzt. Das niedersächsische Innenministerium ist aus uns nicht nachvollziehbaren Gründen bislang dem Beispiel Schleswig-Holsteins, Hamburgs und Bremens nicht gefolgt, im Vorgriff auf die im Koalitionsvertrag vereinbarte Liberalisierung der Residenzpflicht die Ausländerbehörden anzuweisen, Auflagen zur räumlichen Beschränkung aus der Duldung bzw. Aufenthaltsgestattung im Regelfall zu streichen.**
- ! Bis eine einheitliche Regelung auf Bundesebene geschaffen ist, muss Niedersachsen als eine Art Ad-Hoc Maßnahme dem Beispiel der o.g. Länder folgend eine Generalerlaubnis für Reisen in das ganze Bundesgebiet einführen.**
- ! Um eine vollständige soziale, familiäre und wirtschaftliche Integration zu ermöglichen, müssen die Länder auch die Wohnsitzauflagen abschaffen - was leider bisher weder in Schleswig-Holstein und Hamburg noch in Niedersachsen der Fall ist.**

#### ■ 4.2.5 Situation auf dem Arbeitsmarkt

Für Geduldete besteht gegenwärtig im ersten Jahr ihres Aufenthalts noch ein absolutes Arbeitsverbot. Für Asylsuchende wurde dieses absolute Arbeitsverbot auf neun Monate verkürzt, da sich die EU-Staaten darauf geeinigt haben. Die Bundesregierung hatte die geltende Regelung ursprünglich beibehalten wollen, Brüssel hat hingegen eine Fristverkürzung auf sechs Monate angestrebt. Hier wurde ein Kompromiss erzielt.

Das Arbeitsverbot ist diskriminierend, 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.

Inzwischen liegt ein Gesetzentwurf der Bundesregierung vor, nach dem das absolute Arbeitsverbot für Geduldete und Asylbewerber auf drei Monate verkürzt wird, der voraussichtlich bald verabschiedet werden wird. Damit können Asylbewerber\_innen nach der Umverteilung aus der Erstaufnahmeeinrichtung auf die Kommunen theoretisch arbeiten. Allerdings könnte die Verknüpfung dieser Rechtsänderung mit der Anerkennung von drei Balkanstaaten als sog. „sicheren Herkunftsländern“ noch zu Verzögerungen führen.

Prinzipiell ist die Verkürzung zwar zu begrüßen, eine komplette Abschaffung des absoluten Arbeitsverbots wäre jedoch vorzuziehen. Die Verbesserung der Verkürzung des absoluten Arbeitsverbots muss auch durch das weitere Bestehen der sogenannten Vorrangprüfung für Asylsuchende sowie für Geduldete relativiert werden. Zwar wurden Asylsuchende und Geduldete inzwischen insofern gleichgestellt, als dass ihnen nach Ablauf von vier Jahren der uneingeschränkte Zugang zu unselbständiger Beschäftigung gewährt wurde; aber die vierjährige Vorrangprüfung stellt eine gesetzliche Diskriminierung dar, die in der Praxis einem faktischen Arbeitsverbot gleichkommt. Denn ein Großteil der Anträge auf Arbeitserlaubnisse wird abgelehnt,



weil Deutsche oder EU-Bürger\_innen oder anerkannte Flüchtlinge für einen konkreten Arbeitsplatz zur Verfügung stehen und bevorzugt werden. Diese diskriminierende Regelung ist für viele Geduldete und Asylsuchende eine frustrierende Erfahrung, weil damit nicht nur Perspektivlosigkeit einhergeht, sondern auch eine Abhängigkeit von Sozialleistungen aufrechterhalten wird. Ferner sollen die Ausländerbehörden weiterhin ein Arbeitsverbot verhängen können, wenn sie zu der Einschätzung gelangen, dass die Flüchtlinge das Abschiebehindernis selbst zu verschulden hätten. Diese in der Vergangenheit in § 11 Beschäftigungsverfahrensverordnung geregelte Sanktion ist nun in § 33 Beschäftigungsverordnung festgehalten, dessen Abschaffung Schleswig-Holstein und Niedersachsen über den Bundesrat vergeblich gefordert hatten. Auf die folgenschweren Konsequenzen des Arbeitsverbotes, dessen Abschaffung der Flüchtlingsrat seit Jahren fordert, wird im nachfolgenden Kapitel 6.1 „Bleiberechtsregelungen in der Vergangenheit“ näher eingegangen.



Die erstmals im Jahr 2002 aufgelegten Förderprogramme des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Arbeitsmarktintegration von Bleibeberechtigten und grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Flüchtlingen ermöglichen eine 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 entsprechende Maßnahmen zur Folge, dass sie teilhaben und sich weiterentwickeln 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 auch für Teilnehmer\_innen der Netzwerkprojekte eine Qualifizierung im Rahmen der ESF-BAMF-Sprachkurse grundsätzlich möglich. Ursprünglich sollten die Programme 2013 auslaufen, sie wurden aber bis Ende 2014 verlängert und werden wohl auch in der kommenden Förderperiode in etwas veränderter Form fortgesetzt werden.

Die Bündelung der Zuständigkeit für EU-Förderprogramme bei der Staatskanzlei ließ uns zunächst hoffen, dass man sich in der Landesregierung der politischen Bedeutung der europäischen Förderprogramme bewusst ist und in Umsetzung der eigenen Programmatik eine stärkere Öffnung der Angebote auch für Flüchtlinge ermöglichen wird. Sehr schnell wurde jedoch klar, dass es in Niedersachsen auch zukünftig wohl keine über den Landes-ESF geförderten Programme zur Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden geben wird. Was bleibt ist die Forderung nach einer systematischen Einbeziehung auch von Asylsuchenden in alle ESF-Förderprogramme des Landes.

Bislang hat die niedersächsische Landespolitik zwar eine wirtschaftliche Integration auch von Migrant\_innen – etwa über den Landes-ESF im Rahmen der Förderrichtlinie „Arbeit durch Qualifikation“ – gewollt und unterstützt, sich aber gegen die Einbeziehung von Asylsuchenden und Geduldeten in die Förderpolitik des Landes gesträubt.

In der Koalitionsvereinbarung heißt es dazu: „Mit Blick auf das Gebot der Chancengleichheit werden wir verstärkt im Rahmen der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen darauf achten, dass Nachqualifikations- und berufsspezifische Sprachangebote unterbreitet werden, Beratungsmöglichkeiten vorhanden sind und Kompetenzfeststellungsverfahren schnell ermöglicht werden.“ Außerdem soll es Erleichterungen für den Arbeitsmarktzugang in Deutschland für ausländische Hoch-

schulabsolvent\_innen geben. Des Weiteren will die Landesregierung das Niedersächsische Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG)<sup>103</sup> novellieren.

### Bewertung

- Der Beitrag des Landes für eine aktive Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden ist bislang eher bescheiden. Im Unterschied etwa zu Brandenburg oder Rheinland-Pfalz sieht das Operative Programm des Landes zur Umsetzung des ESF in Niedersachsen keine gezielten Förderprogramme für Flüchtlinge vor. Abzuwarten bleibt, inwieweit das Operative Programm für Niedersachsen zumindest eine Einbeziehung auch von Asylsuchenden in Fördermaßnahmen ausdrücklich befürwortet.
- + Immerhin lässt das Land in allen Verlautbarungen keinen Zweifel daran, dass eine Ermöglichung von Ausbildung und Arbeit im Interesse des Landes liegt und unterstützt werden sollte. Einen Beitrag für eine bessere Arbeitsmarktintegration leistet das Land insofern v.a. durch die Schaffung von Aufnahmebedingungen, die eine Beschäftigung möglich machen. In einer programmatischen Rede hat die Integrationsbeauftragte des Landes, Doris Schröder-Köpf, auf einer Tagung der Arbeitsagentur und des Flüchtlingsrats für eine frühzeitige Einbeziehung von Asylsuchenden geworben.<sup>104</sup>
- + Die Landesregierung hat im Verbund mit Schleswig-Holstein eine Abschaffung des Arbeitsverbots nach §33 BeschV im Rahmen einer Bundesratsinitiative gefordert, die leider gescheitert ist.<sup>105</sup>
- + Im Rahmen eines Modellprojekts bemüht sich das Land gegenwärtig in Zusammenarbeit mit der Arbeitsagentur um eine frühzeitige Feststellung von vorhandenen Qualifikationen neu einreisender Asylsuchender in der Erstaufnahmeeinrichtung in Braunschweig. Festgestellte Qualifikationen sollen in die Verteilungsentscheidung einfließen und eine bessere Förderung von Asylsuchenden vor Ort möglich machen.

<sup>103</sup> Das Niedersächsische Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz wird für die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen in Deutschland genutzt. Es regelt Verfahren und Kriterien für die Prüfung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation mit dem deutschen Referenzberuf.

<sup>104</sup> <http://www.nds-fluerat.org/12311/aktuelles/integrationsbeauftragte-fordert-bessere-qualifizierung-fuer-asylsuchende/>

<sup>105</sup> <http://www.nds-fluerat.org/11207/aktuelles/bundesrat-will-auslaenderrechtliches-arbeitsverbot-fuer-jugendliche-aufheben/>

## 4.3 Situation und Perspektiven für langjährig Geduldete

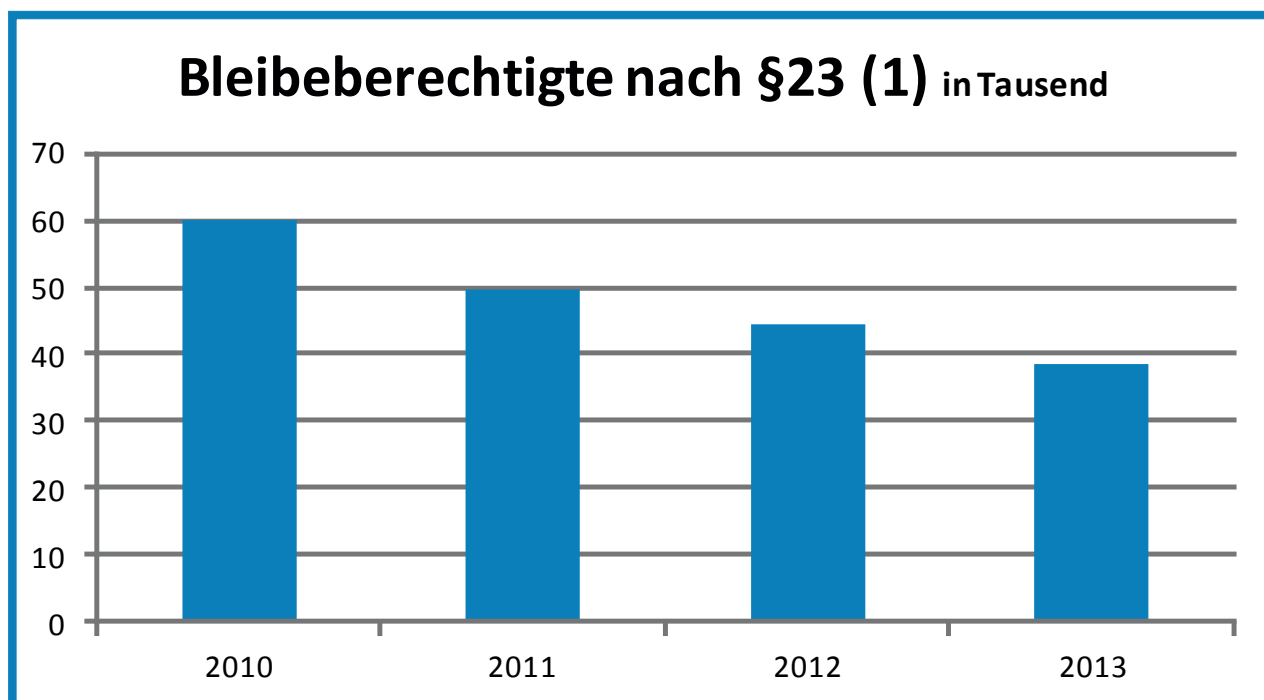
### ■ 4.3.1 Bleiberechtsregelungen in der Vergangenheit

Zur Ermöglichung eines Bleiberechts für langjährig geduldete Flüchtlinge sind in Deutschland seit den 80er Jahren eine Vielzahl von befristeten Bleiberechtsregelungen beschlossen und umgesetzt worden.

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 Lebensunterhaltes. Zuweilen beziehen sich Bleiberechtsregelungen, die in Form eines Beschlusses der Innenminister oder auch durch eine Änderung des Gesetzes zustande kommen können, auf Menschen aus bestimmten Herkunftsländern oder bestimmte Minderheitengruppen, vor allem aber auf Flüchtlinge und Migrant\_innen mit einem längeren Aufenthalt in Deutschland, die trotz Ablehnung des Asylantrags aus unterschiedlichsten Gründen faktisch geduldet wurden, mit dem Ergebnis, dass die Betroffenen hier heimisch geworden sind.

Die Bundesregierung schätzt, dass im Rahmen der letzten allgemeinen Bleiberechtsregelung aus dem Jahr 2007 bis Ende 2009 insgesamt 38.000 Aufenthaltserlaubnisse erteilt worden sind. In über 3.000 Fällen wurde eine Aufenthaltserlaubnis aus anderen rechtlichen Gründen erteilt, und 20.000 Geduldete hatten ein Bleiberecht nach dem IMK-Beschluss von 2006 erhalten<sup>106</sup>. Unter dem Strich wurde damit über 60.000 Flüchtlingen ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen im Kontext der Bleiberechtsregelungen (befristet) erteilt, etlichen von ihnen aber nur auf Probe.

Inzwischen ist die Zahl der Bleibeberechtigten allerdings wieder deutlich gesunken: Von den rund 60.000 Flüchtlingen, die zwischen 2006 und 2012 ein Bleiberecht erhalten haben, besaß ein erheblicher Teil Ende 2012 offenbar keine Aufenthaltserlaubnis mehr: Zum 31.12.2013 besaßen lediglich noch 38.434 Personen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1<sup>107</sup>. Hinzu kommen 5.265 Personen mit einem Bleiberecht nach § 104a+b AufenthG – ein Status, den es ausländerrechtlich eigentlich nicht mehr geben dürfte.



<sup>106</sup> Siehe Bundestags- Drucksache 17/3160.

<sup>107</sup> zum 31.12.2012 waren es 44.382 Personen, zum Ende 2011 waren es sogar noch 49.647 Personen gewesen.

Ein Teil der Flüchtlinge mit einem Bleiberecht hat inzwischen vermutlich ein sicheres Aufenthaltsrecht erlangt. Anderen Flüchtlingen wurde das erteilte Bleiberecht aber auch wieder entzogen, z.B. weil die Arbeit verloren ging und damit eine wichtige Bedingung für die Verlängerung des Aufenthaltserlaubnis nicht mehr vorlag. Leider gibt es keine wirklich belastbaren Zahlen darüber, wie viele der zwischen 2006 und 2009 erteilten Aufenthaltserlaubnisse wieder entzogen oder nicht mehr verlängert wurden. Der rapide Rückgang der Aufenthaltserlaubnisse nach § 23 Abs. 1 AufenthG lässt jedoch den Schluss zu, dass ein erheblicher Teil der Flüchtlinge, denen zwischen 2006 und 2009 ein Bleiberecht erteilt wurde, dieses Bleiberecht wieder verloren haben und in die Duldung zurückgefallen ist oder abgeschoben wurde. Da eine Verfestigung des Aufenthalts (Wechsel in die Niederlassungserlaubnis) wegen der siebenjährigen Frist für die Begünstigten der Regelungen von 2006/7 nur in Ausnahmefällen erfolgt sein kann, müssen wir davon ausgehen, dass bis zu 40% der Flüchtlinge ihr Bleiberecht mittlerweile wieder verloren haben. Offenbar hat die Bleiberechtsregelung eine Art „Katalysatorwirkung“ insofern gehabt, als sie nicht nur die Erteilung eines (prekären) Aufenthaltsrechts, sondern auch die beschleunigte Beendigung von Aufenthalt bewirkt hat.

Auch in Niedersachsen ist ein erheblicher Rückgang der Aufenthaltserlaubnisse nach § 23 Abs. 1 zu verzeichnen: Nach Mitteilung des Landes sollen zwischen 2006 und 2009 insgesamt 7.400 Flüchtlinge von einer Bleiberechtsregelung begünstigt worden sein. Das AZR gibt die Zahl der Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 zum Jahresende 2013 mit nur noch 3.553 an.

Nicht alle Flüchtlinge, die ihr Bleiberecht nach § 23 Abs. 1 AufenthG verloren haben, sind allerdings in die Duldung zurückgefallen oder genötigt worden, das Land zu verlassen: Überdurchschnittlich häufig haben die Behörden in Niedersachsen Flüchtlingen, denen sie auf der Grundlage der restriktiven Vorgaben des niedersächsischen Innenministeriums ihren Aufenthaltstitel nicht verlängern durften, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 2 wegen des Vorliegens einer bestehenden „außergewöhnlichen Härte“ erteilt. Von knapp 10.000 Aufenthaltserlaubnissen auf dieser Rechtsgrundlage wurden knapp 2.400, also fast ein Viertel, in Niedersachsen erteilt. Der größte Sprung ist im Übergang der Jahre 2009 auf 2010 festzustellen,

als die Verlängerung der Bleiberechtsregelung für viele Flüchtlinge zur Disposition stand. Diese auf den ersten Blick überraschende Erkenntnis lässt folgenden Schluss zu: Die restriktiven Vorgaben der alten Landesregierung sind von den Ausländerbehörden offenbar nicht 50:50 umgesetzt worden. Gutwillige Ausländerbehörden sind auf den § 25 Abs. 4 Satz 2 ausgewichen und haben das Bleiberecht auf einer anderen Rechtsgrundlage verlängert.

Kritisch ist insbesondere auch die im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegene Zahl von ausreisepflichtigen Personen zu bewerten, die weder über einen Aufenthaltstitel noch über eine Duldung verfügten. Zum 31.12.2013 lebten 37.090 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.

Gerade die extrem-langzeitgeduldeten Menschen, die nicht von den Bleiberechtsregelungen profitieren konnten, scheinen die geringsten Chancen auf eine aufenthaltsrechtliche Perspektive zu haben. Über 10.000 der geduldeten Flüchtlinge leben seit über 15 Jahren in Deutschland<sup>108</sup>. Die unsägliche Praxis der Kettenduldungen wird also trotz breiter Proteste aus der Zivilgesellschaft und trotz hehrer Versprechungen der Politik fortgesetzt. Es wird Zeit, hier endlich einen Schlussstrich zu ziehen und diesen Menschen ein Aufenthaltsrecht ohne weitere Bedingungen zu erteilen.

Im Hinblick auf die laufende Diskussion um eine neue, rollierende gesetzliche Bleiberechtsregelung hat Niedersachsen dankenswerterweise einen Vorgriffserlass<sup>109</sup> herausgegeben, mit dem die Ausländerbehörden gebeten werden, keine Abschiebungen von Personen vorzunehmen, die voraussichtlich von dieser Regelung profitieren könnten.

Insbesondere das schon kurz im vorherigen Abschnitt 5.5 (Situation auf dem Arbeitsmarkt) angerissene Thema „Arbeitsverbot für Geduldete“ stellt im Kontext der Bleiberechtsregelungen ein Problem dar. Das Arbeitsverbot ist eine ordnungsrechtliche Regelung, die Geduldeten, die vermeintlich bei der Passbeschaffung nicht mitwirken, das Leben so unangenehm wie mög-

<sup>108</sup> <http://www.nds-fluerat.org/14354/aktuelles/kettenduldung-bleiberecht-und-parlamentarische-initiativen-2000-2014/>

<sup>109</sup> <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2014/01/20140110-Vorgriffsregelung-%C2%A7-25b.pdf>

lich machen soll, um sie zur Passbeschaffung zu nötigen. Nur wenn man bei der Passbeschaffung mitwirkt, wird ein Arbeitsverbot gestrichen. Mit Vorlage des Passes wird aber auf der anderen Seite die Abschiebung möglich. Geduldete Flüchtlinge, die Angst vor einer Abschiebung haben und deswegen ihren Pass nicht besorgen wollen, stecken in einer Sackgasse fest. Sie dürfen weder arbeiten noch eine Ausbildung absolvieren. Um in den Genuss einer Bleiberechtsregelung zu kommen, ist aber i.d.R. die Sicherung des Lebensunterhalts gefordert, auch in der geplanten rollierenden Bleiberechtsregelung spielt die Lebensunterhaltssicherung eine Rolle. Dequalifizierung und Langzeitarbeitslosigkeit, die mit einem jahrelangen Arbeitsverbot einhergehen, stellen eine kaum zu überwindende Hürde bei der Lebensunterhaltssicherung dar, selbst wenn im Einzelfall eine Lösung gefunden wird. Nur eine Bleiberechtsregelung ohne weitere Bedingungen kann für die bundesweit immer noch 95.000 Geduldeten eine Lösung darstellen.<sup>110</sup>

### ■ 4.3.2 Härtefallkommission

Nach § 23 a des Aufenthaltsgesetzes sind die Regierungen der Länder dazu ermächtigt, eine Härtefallkommission einzurichten, die Einzelfälle prüft, wenn ein Aufenthaltsrecht aus anderen Gründen nicht in Frage kommt, die Beendigung des Aufenthalts aber als besondere Härte empfunden wird. Laut Präambel der Verordnung der Härtefallkommission kann die Härtefallkommission nach Feststellung dringender humanitärer oder persönlicher Gründe, die eine weitere Anwesenheit der Ausländerin oder des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen, ein Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde richten. Die Härtefallkommission leistet damit einen entscheidenden humanitären Beitrag für Lösungen, in denen die Anwendung ausländerrechtlicher Vorschriften zu Ergebnissen führt, die der Gesetzgeber erkennbar nicht gewollt hat, so die Präambel.

In einer Härtefalleingabe sind alle humanitären oder persönlichen Gründe umfassend darzustellen. Grundsätzlich kommt es auf die soziale, schulische und berufliche Integration der betroffenen Personen an. Die Sicherung des Lebensunterhalts spielt immer noch eine Rolle, auch wenn sie mit der neuen Härtefallkommissionsverordnung (siehe unten) etwas an Bedeutung verloren hat.

110 Eine systematische, großartige Aufarbeitung der Debatte um Bleiberechtsregelungen im Spannungsfeld von Menschenrechten und Staatsräson von Kay Wendel vom Flüchtlingsrat Brandenburg findet sich hier: <http://www.nds-fluerat.org/14354/aktuelles/kettenduldung-bleiberecht-und-parlamentarische-initiativen-2000-2014/>

Am 13.9.2013 hat, wie in der Koalitionsvereinbarung angekündigt, die rotgrüne Landesregierung eine neue Härtefallkommissionsverordnung verabschiedet.

Im Vorfeld der Verabschiedung sind niedersächsische Verbände bezüglich der geplanten Änderungen der Verordnung um Stellungnahmen gebeten worden. Diese Stellungnahmen sind teilweise vom Innenministerium aufgegriffen worden und in die Verordnung integriert worden, teilweise wurden sie aber nicht berücksichtigt:

1. Damit Flüchtlinge nachhaltig auf die Anrufung der Härtefallkommission hingewiesen werden, ist die zuständige Ausländerbehörde verpflichtet, die betreffenden Personen wiederholt schriftlich über diese Möglichkeit zu belehren. Der betroffenen Person wird jeweils eine Frist von vier Wochen (zuvor zwei Wochen) eingeräumt, in der ein Härtefallantrag gestellt werden kann, ohne von einem Abschiebungstermin überrascht zu werden. Wenn ein Abschiebungstermin feststeht, liegt ein Nichtannahmegrund vor, und in der Regel ist dann keine Härtefalleingabe mehr möglich. Wenn die Ausländerbehörde dieser Verpflichtung nicht nachgekommen ist und einen Abschiebungstermin festgelegt hat, liegt kein Nichtannahmegrund vor. Falls bereits ein Härtefallverfahren durchgeführt worden ist, ist keine Belehrung mehr notwendig.
2. In der alten Verordnung waren 90 Tagessätze oder drei Monate Freiheitsstrafe wegen vorsätzlicher Straftaten ausreichend, damit eine Härtefalleingabe nicht angenommen werden konnte. So konnten Verurteilungen wegen Bagatelldelicten zum Ausschluss des Härtefallverfahrens führen. Mit der neuen Verordnung ist die Berücksichtigung von Straftatbeständen entschärft worden. Künftig muss ein Ausweisungsgrund nach § 53 oder § 54 Aufenthaltsgesetz vorliegen. Allerdings ist eine Antragstellung wieder möglich, wenn vor Eingabe des Härtefallantrags und nach der Verbüßung der Jugendstrafe mindestens drei Jahre oder nach der Verbüßung der Freiheitsstrafe mindestens fünf Jahre abgelaufen sind und danach kein erneuter Ausweisungsstatbestand nach § 53 oder § 54 Aufenthaltsgesetz vorliegt. Antragsteller erhalten eine zweite Chance, wenn sie nach vergangenen Straftaten straflos bleiben.



3. Vormalig konnten Eingaben nicht angenommen werden, wenn sich eines der drei Mitglieder des Vorprüfungsgremiums gegen die Annahme ausgesprochen hat. Nun ist die Annahme möglich, wenn die Mitglieder des Vorprüfungsgremiums den Antrag nicht einstimmig ablehnen.
4. Künftig sind persönliche Anhörungen möglich.
5. Kirchenasyl wird nicht – wie noch unter der alten Landesregierung - per se als Untertauchen gewertet, so dass aus dem Kirchenasyl heraus eine Eingabe gestellt werden kann. Voraussetzung ist, dass der Aufenthaltsort in der Kirche der Ausländerbehörde rechtzeitig mitgeteilt wurde. In diesem Punkt weicht das Innenministerium vom Vorgehen des ehemaligen Ministers Schünemann ab.<sup>111</sup>
6. Nach § 6 der alten Verordnung war die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht möglich, wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert war. Dieser muss nach der neuen Verordnung nicht mehr zwingend gesichert sein, auch wenn bei der inhaltlichen Prüfung einer Eingabe die Lebensunterhaltssicherung weiterhin Berücksichtigung findet.
7. Nach der neuen Verordnung ist ein\_e Vertreter\_in des Flüchtlingsrat Niedersachsen als ordentliches Mitglied in der Härtefallkommission vertreten.

#### Bewertung

- + **Insgesamt lässt sich festhalten, dass die neue niedersächsische Härtefallkommissionsverordnung deutlich weniger Ausschluss- bzw. Nichtannahmegründe hat als die vorherige Verordnung unter Innenminister Schünemann. So wurde beispielsweise § 6 (Regelausschlussgründe) ersatzlos gestrichen. Die Deregulierung der Verordnung ermöglicht den Mitgliedern der Kommission einen höheren Gestaltungsspielraum und mehr Eigenverantwortung, so dass sich die Spielräume für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis deutlich erhöht haben.**
- + **Der Flüchtlingsrat begrüßt insbesondere die Punkte 6 und 7. Mit letzterem ist eine alte Forderung des Flüchtlingsrates umgesetzt worden. Da bei Härtefalleingaben immer wieder medizinische Aspekte eine Rolle spielen ist**

**ebenfalls zu begrüßen, dass ein Arzt, der über psychotherapeutische Erfahrung verfügt, als stimmberechtigtes Mitglied in der Härtefallkommission institutionell verankert ist.**

- Der Flüchtlingsrat hatte vorgeschlagen, dass eine Antragstellung möglich sein solle, wenn der Aufenthaltsort unbekannt ist, um über die Härtefallkommission in Einzelfällen auch eine Legalisierung zu ermöglichen. Dieser Empfehlung ist die Landesregierung nicht gefolgt.
- Auch wenn Ausweisungsgründe vorliegen, kann ggfs. ein Härtefall nicht ausgeschlossen werden. Menschen machen Fehler und können ihre Fehler bereuen. Der Ausschluss von Personen, die Ausweisungsgründe nach §53 oder §54 AufenthG erfüllen, ist ein Zugeständnis an die CDU, die damit drohte, die Landesregierung wegen einer „Nichtabschiebung von Kriminellen“ öffentlich an den Pranger zu stellen.
- +/- Weiterhin hatte der Flüchtlingsrat vorgeschlagen, die Anordnung von Abschiebungshaft als Nichtannahmegrund zu streichen und als Regelausschlussgrund zu fassen, weil sich die Anordnung von Abschiebungshaft oftmals nachträglich als rechtswidrig erweist. Dem entgegenete das Innenministerium, dass diesem Sachverhalt bereits insofern Rechnung getragen werde, als dass die Anordnung von Abschiebungshaft nur dann einen Nichtannahmegrund darstellt, wenn aktuell zum Zeitpunkt der Eingabe die Abschiebungshaft angeordnet ist. Wenn die Abschiebungshaft lange zurückliegt oder Abschiebungshaft aufgehoben worden ist, steht diese einem Härtefallverfahren nicht mehr im Weg.
- ! **Die Härtefallregelung ist in Niedersachsen zu einem wichtigen Korrektiv für Einzelfälle geworden, die sich rechtlich nicht lösen lassen. Das ist erfreulich. Letztendlich kann die Härtefallkommission jedoch nur ein Hilfskonstrukt sein, und nur einem kleinen Teil der immer noch mehr als 10.000 Geduldeten in Niedersachsen ein Bleiberecht ermöglichen. Viel wichtiger ist eine liberalere Auslegung bestehender rechtlicher Spielräume im Aufenthaltsrecht sowie eine durch die Bundesregierung im Aufenthaltsgesetz zu verankernde Bleiberechtsregelung, die humanitäre und menschenrechtliche Gesichtspunkte ins Zentrum rückt. Sonst wird die Zahl von bundesweit 95.000 Geduldeten in Zukunft weiter steigen.**

<sup>111</sup> Mittlerweile hat auch die Bundesregierung bestätigt, dass Kirchenasyl nicht als „Untertauchen“ zu bewerten ist, siehe <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/137/1713724.pdf>

### ■ 4.3.3. § 25 Abs. 5 AufenthG in Verbindung mit Art. 8 EMRK

In Niedersachsen lebten nach Angaben der Bundesregierung am 31.12.2013 10.415 Geduldete<sup>112</sup>- diese Zahl ist gegenüber dem Vorjahr wieder angestiegen (31.12.2012: 9.321 Geduldete<sup>113</sup>). Nach wie vor ist der Anteil der Geduldeten in Niedersachsen überdurchschnittlich hoch. Ursächlich hierfür ist u.a. die mangelhafte Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der niedersächsischen Verwaltungspraxis:

In einer Reihe von Aufsehen erregenden Entscheidungen hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass sich aus Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention („Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens“) ein Abschiebungsverbot ergibt, wenn eine Person in ihrem Aufenthaltsstaat „verwurzelt“ ist. Der Schutz des Art. 8 EMRK geht weiter als Art. 6 GG. Artikel 8 EMRK schützt auch das Familienleben zwischen volljährigen Kindern, Enkeln, Großeltern und Verwandten der Seitenlinie sowie nichtehelichen und gleichgeschlechtlichen Gemeinschaften. Zu dem geschützten Privatleben zählen die Gesamtheit der sozialen Bindungen, also das Netz an sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Beziehungen.

In der niedersächsischen Verwaltungspraxis wird ein Aufenthaltsrecht unter Bezugnahme auf Artikel 8 der EMRK jedoch bislang nur ausnahmsweise erteilt. Zwar verzichten die Ausländerbehörden inzwischen in der Regel auf das Auseinanderreißen von Familien. Nur wenige Ausländerbehörden – etwa in Göttingen - trauen sich jedoch, unter Bezugnahme auf die geschilderte Rechtsprechung des EGMR geduldeten Flüchtlingen im Ermessensweg eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, weil die Betroffenen hier verwurzelt und „zu Hause“ sind. Auch die meisten Verwaltungsgerichte legen den Spielraum für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 5 AufenthG unter Bezugnahme auf die verheerende obergerichtliche Rechtsprechung des niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts eher eng aus<sup>114</sup>. Unter anderem beharrt das niedersächsische OVG auf der Auffassung, dass geduldete Flüchtlinge schon immer mit einer Ausreise rechnen mussten und daher in der Regel nicht in Deutschland verwurzelt sein könnten.

Andere Oberverwaltungsgerichte – etwa das OVG Bremen – haben dieser Auffassung ausdrücklich widersprochen.

In dieser Gemengelage hat der Flüchtlingsrat die Landesregierung frühzeitig aufgerufen, dem Beispiel anderer Bundesländer folgend einen Erlass herauszugeben, der die Ausländerbehörden ausdrücklich ermutigt und verpflichtet, denjenigen geduldeten Flüchtlingen ein Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 5 AufenthG zu erteilen, die die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte entwickelten Bedingungen und Kriterien erfüllen.

Unter Innenminister Schönemann verhallte diese Forderung ungehört, im Zuge des von der neuen Landesregierung angekündigten Paradigmenwechsels in der Flüchtlingspolitik schöpften wir dann neue Hoffnung: Ausdrücklich heißt es in der rot-grünen Koalitionsvereinbarung zu diesem Thema:

„Die rot-grüne Koalition wird das humanitäre Aufenthaltsrecht (§ 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz) großzügig im Sinne der Betroffenen anwenden. Dabei muss sichergestellt werden, dass Ausländerinnen und Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, die wegen ihrer Verwurzelung in Deutschland entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht abgeschoben werden können.“

18 Monate nach der Konstitution der neuen Landesregierung ist dieser Beschluss von der Landesregierung noch nicht umgesetzt worden. Bei Protesten und einzelfallbezogenen Eingaben verweist das Innenministerium regelmäßig an die niedersächsische Härtefallkommission, über die ein Aufenthaltsrecht im Wege eines individuellen Gnadenaktes erteilt werden kann.

Um unserer Forderung Nachdruck zu verleihen, haben wir daher am internationalen „Tag des Flüchtlings“ (20. Juni 2014) ein Rechtsgespräch mit namhaften Juristen zum Thema durchgeführt<sup>115</sup> und ein Rechtsgutachten zum Thema in Auftrag gegeben und veröffentlicht<sup>116</sup>, das die rechtlichen Spielräume für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen in Anlehnung an den Art. 8 EMRK genauer beschreibt.

112 Vgl. Bundestagsdrucksache 18/1033.

113 Vgl. Bundestagsdrucksache 17/12105

114 Eine Ausnahme stellt etwa die Entscheidung des VG Oldenburg vom 15.5.2013 – AZ 11 A 3184/12 – dar, mit der das Gericht einer erwerbslosen geduldeten Roma wegen guter Integration und Verwurzelung in Deutschland ein Bleiberecht zusprach, siehe <http://www.nds-fluerat.org/13232/aktuelles/aufenthaltsurlaubnis-nach-25-5-aufenthg-wegen-unzumutbarkeit-einer-rueckkehr/>

115 <http://www.nds-fluerat.org/13593/pressemitteilungen/fachjuristen-fordern-menschenrechtskonforme-auslegung-des-aufenthaltsgesetzes-anspruch-auf-bleiberecht-nach-art-8-der-europaeischen-menschenrechtskonvention/>

116 [http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2014/07/Gutachten\\_Maierhoefer3.pdf](http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2014/07/Gutachten_Maierhoefer3.pdf)

## Bewertung

- Wir sind froh darüber, dass die Härtefallkommission in Niedersachsen kein Alibi-Gremium mehr darstellt und in einer ganzen Reihe von Fällen nach humanitären Kriterien ein Aufenthaltsrecht erteilt werden kann (siehe 6.2). Es kann uns jedoch nicht zufrieden stellen, wenn fragwürdige Erlasse und Auslegungsvorschriften unangetastet bleiben und die Folgen einer restriktiven Rechtsauslegung dann per Gnadenakt ausgebügelt werden. Nicht von ungefähr steigt die Zahl der unerledigten Fälle bei der Härtefallkommission, die sich auch ohne Härtefallverfahren lösen ließen, wenn die Verwaltungspraxis sich änderte. Insofern ist eine grundlegende Überprüfung und Liberalisierung der Auslegungsvorschriften des Landes zum Aufenthalts- und Asylverfahrensgesetz überfällig und unverzichtbar.
- + Mittlerweile hat die Landesregierung auch öffentlich angekündigt, dass sie einen Erlass zur Gewährung eines Aufenthaltsrechts auf Grundlage des § 25 Abs. 5 AufenthG in Verbindung mit Art. 8 EMRK herausgeben wird.<sup>117</sup> Wir sind guten Mutes, dass es noch im Herbst 2014 eine zufriedenstellende Regelung geben wird, die vermeidet, dass wir in Niedersachsen weiterhin um das Aufenthaltsrecht von Menschen kämpfen müssen, die schon jahrzehntlang in Niedersachsen leben und bei uns zu Hause sind<sup>118</sup>.
- ! Innenminister Pistorius ist dringend gefordert, den Worten auch Taten folgen zu lassen. Es reicht nicht aus, nur irgendeinen Erlass herauszugeben: Eine inhaltliche Bewertung der Tragweite und Wirksamkeit ist erst möglich, wenn die Details bekannt sind.

## 4.4 Abschiebung/Rückkehr

### 4.4.1 Abschiebep Praxis in Niedersachsen

Im Jahr 2013 hat sich die Zahl der Abschiebungen aus Niedersachsen um 95 auf 348 verringert, während gleichzeitig die Dublin-Überstellungen um 181 auf 301 angestiegen sind. Insgesamt wurden also 649 Menschen abgeschoben, was einen Anstieg von rund 15 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (563 Abschiebungen) darstellt.<sup>119</sup> Laut Landesregierung ist dieser Anstieg durch die angestiegenen Zahlen der Asylanträge in Niedersachsen sowie damit zu erklären, dass Dublin-Abschiebungen vom Bundesamt veranlasst werden und daher von der Landespolitik nicht zu verantworten sind. Neben dieser quantitativen Einschätzung müssen allerdings auch qualitative Aspekte, wie der Umgang mit „Alt-Fällen“, Nachtabschiebungen und Familientrennungen Berücksichtigung finden. In den vergangenen Jahren machten Abschiebungen in Niedersachsen immer wieder Schlagzeilen, weil sie ohne vorherige Ankündigung des Abschiebungstermins – oft zur Nachtzeit – vorgenommen wurden und Flüchtlinge betrafen, die schon jahrzehntlang in Deutschland lebten.

Der Koalitionsvertrag der neugewählten rot-grünen Landesregierung verspricht einen „Paradigmenwechsel in der Abschiebep Praxis“<sup>120</sup>. SPD und Grüne wollen mit der repressiven Abschiebepolitik der vergangenen Jahre brechen.

Im März 2013 hat der niedersächsische Innenminister Boris Pistorius sich zu seinem Vorhaben der ‚Humanisierung der Abschiebungen‘ geäußert: „Abschiebungen werden künftig so organisiert, dass die Belastungen für die Betroffenen so gering wie möglich sind.“<sup>121</sup> Der jeweilige individuelle Fall solle in Zukunft genauer geprüft werden, Familientrennungen sollen vermieden werden. Darüber hinaus sollen sogenannte Direktabschiebungen die Regel werden, in denen die Ausreisepflichtigen vorher über den Abschiebungstermin informiert werden. Außerdem soll es möglichst keine Nachtabschiebungen mehr geben und die Abschiebungshaft soll weitgehend überflüssig werden.<sup>122</sup>

<sup>117</sup> <http://www.nds-fluerat.org/13972/aktuelles/mi-erlass-zu-bleiberecht-auf-grundlage-des-art-8-emrk-kommt-2014/>

<sup>118</sup> <http://www.nds-fluerat.org/14243/aktuelles/drastisches-beispiel-macht-notwendigkeit-eines-erlasses-klar-wer-faktisch-in-niedersachsen-verwurzelt-ist-muss-eine-aufenthaltsurlaubnis-bekommen/>

<sup>119</sup> Antwort der Bundesregierung vom 14.01.2014 auf Kleine Anfrage der CDU Fraktion, Drucksache 17/1288.

<sup>120</sup> Koalitionsvertrag zwischen der SPD Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Grüne Landesverband Niedersachsen für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags 2013-2018: Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen.

<sup>121</sup> Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (11.03.2013): Pistorius: Wir setzen auf Menschlichkeit in der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Über: [http://www.mi.niedersachsen.de/portallive.php?navigation\\_id=14797&article\\_id=113518&\\_psmand=33](http://www.mi.niedersachsen.de/portallive.php?navigation_id=14797&article_id=113518&_psmand=33) (am 25.06.2014).

<sup>122</sup> Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (11.03.2013): Pistorius: Wir setzen auf Menschlichkeit in der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Über: [http://www.mi.niedersachsen.de/portallive.php?navigation\\_id=14797&article\\_id=113518&\\_psmand=33](http://www.mi.niedersachsen.de/portallive.php?navigation_id=14797&article_id=113518&_psmand=33) (am 25.06.2014).

Die Länder können Dublin-III-Bescheide nicht außer Kraft setzen. Der Vollzug von Abschiebungen ist jedoch Sache der Länder, wobei die Ausländerbehörden mit der Umsetzung beauftragt sind. Die Ausländerbehörden könnten angehalten werden, Abschiebungen jedenfalls in dramatischen Einzelfällen auszusetzen, etwa aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, der Achtung der Würde des Einzelnen oder im Interesse einer Wahrung der Familieneinheit. Niemand zwingt die Länder, schwerstkranke Flüchtlinge in den Abschiebungsflieler zu zwingen oder im Rahmen der Abschiebung das Auseinanderreißen von Familien in Kauf zu nehmen. Darüber hinaus könnten die Bundesländer ein Zeichen setzen und parallel zu einer Gesetzesinitiative über den Bundesrat Abschiebungen im Rahmen der Dublin III – Verordnung in bestimmte Länder jedenfalls für sechs Monate aussetzen. Das Land Niedersachsen scheut sich, hier weitere Initiativen zu starten, weil die Entscheidung über Abschiebungen von Flüchtlingen in Dublin-Vertragsstaaten in die Verantwortung des BAMF, also des Bundes, fällt. Die Odyssee von Flüchtlingen durch Europa geht also weiter.

### Bewertung

- + **Es ist festzustellen, dass Familientrennungen durch Abschiebungen grundsätzlich nicht mehr erfolgen, und dass Abschiebungen meistens vorher angekündigt werden. „Überfallartige Abschiebungen im Morgengrauen“ gehören in Niedersachsen der Vergangenheit an.**
- Der konkrete Vollzug von Abschiebung fällt in die Verantwortung des Landes. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, der Achtung der Würde des Einzelnen sowie im Interesse einer Wahrung der Familieneinheit kann und darf das Land eine Abschiebung aussetzen. Nach wie vor gibt es nicht nur viele Nachtabschiebungen<sup>123</sup>, sondern immer wieder auch Dublin III – Abschiebungen ohne eine vorherige Ankündigung des Abschiebungstermins. Auch sind immer wieder schwerkranke Flüchtlinge von solchen Abschiebungen betroffen.
- ! **Noch immer fehlt ein Erlass des Landes, der die Ausländerbehörden dazu anhält, auf Abschiebungen und Abschiebungshaft nach Möglichkeit zu verzichten. Ein entsprechender Erlassentwurf wurde dem Flüchtlingsrat zur Stellungnahme zugeleitet, jedoch bis heute nicht umgesetzt. ! Die Landesregierung verweist zu Recht auf die Zuständigkeit des Bundes zur Frage, ob ein Asylverfahren in Deutschland durchgeführt oder verwehrt wird. Das Innenministerium hat es nicht in der Hand, Dublin III – Bescheide des Bundesamtes aufzuheben, ist also gebunden an die Entscheidung und muss sie umsetzen. Sie ist jedoch aufgefordert, Zeichen setzen und deutlich machen, dass Abschiebungen in Obdachlosigkeit und Haft nicht der Vorstellung der Landesregierung von einer humanen Flüchtlingspolitik entspricht.**

123 Allein im Jahr 2013 wurden in Niedersachsen 100 Nachtabschiebungen durchgeführt, siehe Drs. 17-1288.



#### ■ 4.4.2 Reise(un)fähigkeit

Eine Person, die eine bestehende körperliche oder psychische Krankheit hat, kann unter Umständen nicht abgeschoben werden. Dies gilt, wenn es sich im Sinne des § 60a Abs. 2 AufenthG in Vermischung mit dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) um ein sogenanntes inlandsbezogenes Abschiebungshindernis wegen rechtlicher Unmöglichkeit der Abschiebung handelt. Wird so ein Abschiebungshindernis auf der Grundlage der Reiseunfähigkeit festgestellt, wird die Abschiebung vorübergehend ausgesetzt.

Ein Abschiebungshindernis auf Grundlage der Reiseunfähigkeit liegt vor, wenn eine Person nicht in der Lage ist, selbst oder mit fremder Hilfe aus dem Bundesgebiet auszureisen – wenn also die Tätigkeit des Reisens an sich gravierende Folgen für die körperliche Unversehrtheit der Person hätte (Reiseunfähigkeit im engeren Sinne). Dazu gehört auch die Befürchtung der Verfestigung eines Gesundheitsschadens unmittelbar durch die Abschiebung (Reiseunfähigkeit im weiteren Sinne). Dies gilt auch für psychische Krankheiten: wenn eine psychische Erkrankung vorliegt, bei der eine Verschlechterung unmittelbar durch die Abschiebung befürchtet wird, ist dies ein Abschiebungshindernis im oben genannten Sinne. Im Besonderen ist hier das Vorliegen einer Suizidgefahr zu nennen.

Auf Betreiben des früheren Innenministers Uwe Schünemann hat die alte Landesregierung Verfahren entwickelt, um auch schwerkranke Flüchtlinge abschieben zu können: Die Ausländerbehörden wurden aufgefordert, eine „Transportfähigkeit“ ggfs. durch behördliche Maßnahmen herbeizuführen, wenn zuvor die Reiseunfähigkeit eines ausreisepflichtigen Flüchtlings durch fachärztliche Stellen festgestellt wurde, zum Beispiel durch eine fachärztliche Begleitung der Abschiebung oder die Beigabe von Medikamenten.

Entsprechend werden die behandelnden Fachärzt\_innen von den Ausländerbehörden gefragt, ob der Transport einer Patientin oder eines Patienten ohne Lebensgefahr möglich ist, wenn z.B. eine ärztliche Begleitung mit Notfallmedizin im Flugzeug bereit gestellt wird und Medikamente mitgegeben werden. Ggfs. werden auch Angebote gemacht, eine Behandlung im Abschiebeland für eine bestimmte Zeit auf Kosten der Ausländerbehörde vorzunehmen. Ziel der Angebote ist es, auf diese Weise die „Reisefähigkeit“ auch von Schwerkranken herbeizuführen.

Leider hat sich an dieser Praxis trotz dringender Appelle des Flüchtlingsrats an die Landesregierung noch nichts grundlegend geändert.

#### Bewertung

- Es ist nicht hinzunehmen, dass die Ausländerbehörden bis heute gehalten sind, auf der Basis Schünemann'scher Weisungen die „Transportfähigkeit“ auch schwerkranker Flüchtlinge zur Ermöglichung von Abschiebungen herbeizuführen. Fachärztliche Atteste und Bescheinigungen, die eine „Reiseunfähigkeit“ bestätigen, sollten von den Ausländerbehörden auch ohne eine amtsärztliche Überprüfung akzeptiert werden.
- ! **Es erscheint sinnvoll, ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen im Kontakt mit der Landesärztekammer ein pragmatisches, dem ärztlichen Ethos verpflichtetes und verhältnismäßiges Verfahren zur Beurteilung der Frage zu entwickeln, in welchen Fällen eine Abschiebung aus gesundheitlichen Gründen auszusetzen ist.**

#### ■ 4.4.3 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 oder die Betroffene freiwillig ausreisen will. Wenn Haft angeordnet worden ist, muss diese entsprechend dem Beschleunigungsgebot so kurz wie möglich gehalten werden.<sup>124</sup>

Die EU-Rückführungsrichtlinie regelt darüber hinaus, dass sich Strafhaft deutlich von Abschiebungshaft unterscheiden muss. Auch in Deutschland dürfen Abschiebungshäftlinge nicht mehr mit Strafgefangenen zusammen inhaftiert werden. Am 17.7.2014 stellte der EUGH denn auch ausdrücklich fest, dass die Inhaftierung von Abschiebungshaftgefangenen in „normalen“ Gefängnissen nicht zulässig sei.

Mit einer Grundsatzentscheidung vom 26. Juni 2014 stellte der Bundesgerichtshof schließlich fest, dass die Inhaftierung von Asylsuchenden unmittelbar nach ihrer Einreise zwecks Sicherstellung von Überstellungen in den sog. Dublin-Verfahren nicht mehr zulässig ist, wenn die Haft auf Fluchtgefahr bzw. Entziehungsabsicht gestützt wird, da es hierfür an einer gesetzlichen Regelung fehlt. Nach Auffassung des BGH soll Haft allenfalls dann noch möglich sein, wenn der Betroffene seinen Aufenthaltsort gewechselt hat, ohne dies der Ausländerbehörde anzuzeigen, oder aber nicht am Tag der Überstellung angetroffen wurde (§ 62 Abs. 3 Satz 1



Nr. 2 und 3 AufenthG). Diese Fallkonstellationen kommen indes in der Praxis so gut wie nie vor.

In unzähligen Verfahren haben wir in der Vergangenheit um die Abschiebungshaft gestritten. In seiner Verfahrensstatistik verweist Rechtsanwalt Peter Fahlbusch auf rund 950 Verfahren und verweist in scharfen Worten auf die Tatsache, dass in rund 50% dieser Verfahren die Rechtswidrigkeit der Inhaftierung festgestellt wurde – ein Armutszeugnis für den Rechtsstaat! Inzwischen sind die Ausländerbehörden etwas vorsichtiger geworden, aber noch immer kommt es zu Entscheidungen der Gerichte, mit denen sich die Ausländerbehörden blamieren.<sup>125</sup>

Die Zahlen aus der rechtsstaatlichen Unterwelt lassen nur einen Schluss zu: Abschiebungshaft ist abzuschaffen! Ganz so weit geht die neue Landesregierung nicht. Sie will aber Abschiebungshaft grundsätzlich vermeiden und nur in Ausnahmefällen zulassen: „Ziel der rot-grünen Koalition ist es, Abschiebehaft überflüssig zu machen. Deshalb werden entsprechende Initiativen auf Bundesebene unterstützt“.<sup>126</sup> Unter welchen Umständen Abschiebungshaft möglich sein soll und was die Ausländerbehörden hierfür nachweisen müssen an Bemühungen, mit mildereren Mitteln – etwa Meldeauflagen – zum Ziel zu kommen, soll in einem Ausführungs-

<sup>124</sup> Peter Fahlbusch in *Asylmagazin* 9/2010.

<sup>125</sup> Siehe z.B. <http://www.nds-fluerat.org/14156/aktuelles/landgericht-hildesheim-abschiebehaft-war-rechtswidrig/>

<sup>126</sup> Koalitionsvertrag zwischen der SPD Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Grüne Landesverband Niedersachsen für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags 2013-2018: Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen. Seite 12.

erlass geregelt werden, der uns noch nicht vorliegt. Die Landesregierung hat allerdings bereits im Vorfeld darauf verwiesen, dass die von der Bundespolizei veranlassten Inhaftierungen nicht durch Anordnungen von Landesbehörden aufgehoben werden können. Wir werden den behördlichen Umgang mit Abschiebungshaft weiterhin kritisch begleiten.

Die Abteilung Langenhagen der JVA Hannover ist seit Anfang 2014 eine reine Abschiebungshaftanstalt. Die ursprünglich für 250 Gefangene ausgelegte Haftanstalt hat ihre Funktion weitgehend verloren, die Zahl der Gefangenen lässt sich an einer Hand abzählen. Es erschiene vor diesem Hintergrund konsequent und angebracht, die Einrichtung zu schließen.

#### Bewertung

- + **Das niedersächsische Justizministerium bemüht sich engagiert und glaubhaft um eine Verbesserung der Lebensbedingungen von Abschiebungsgefangenen in Langenhagen: Stacheldrahtzäune wurden abgerissen, Innenhöfe begrünt, zusätzliche Angebote für die Gefangenen aus der Taufe gehoben. Die Bediensteten bemühen sich intensiv darum, den Gefangenen das Leben in Haft erträglich zu machen.**
- Es fehlen Ansätze und Ideen für einen gänzlichen Verzicht auf Abschiebungshaft in Niedersachsen. Warum sollte eine Haftanstalt über Jahre mit Millionenaufwand für den eventuell eintretenden Fall vorgehalten werden, dass doch einmal jemand glaubt, einen Ausreisepflichtigen einsperren zu müssen?

#### ■ 4.4.4 Keine Perspektiven für Roma-Flüchtlinge

Im Juni 2014 wurde ein Gesetzesentwurf veröffentlicht, demzufolge Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden. Dadurch werden Abschiebungen in diese Länder erheblich erleichtert. Solch eine Änderung würde insbesondere Roma-Flüchtlinge betreffen, denn sie machen einen besonders großen Teil der Flüchtlinge aus diesen Ländern aus (Serbien 90 Prozent, Mazedonien 80 Prozent und Bosnien-Herzegowina 65 Prozent)<sup>127</sup>. Bereits im Jahr 2013 waren mehr als 2.000 serbische Staatsangehörige von Abschiebungen betroffen, unter ihnen vorwiegend Angehörige der Roma-Minderheit, gleiches gilt für Abschiebungen in den Kosovo (846) und Mazedonien (760).

Roma sind mit geschätzten zehn bis zwölf Millionen Angehörigen die größte Minderheit in Europa. Sie verfügen über keine eigene einheitliche politische Vertretung und gehören zu den sogenannten „displaced persons“, das heißt sie sind heimat- und teilweise auch staatenlos und somit rechtseingeschränkt. Seit 1998 sind Roma offiziell als nationale Minderheit in Deutschland anerkannt. Dennoch bleibt festzuhalten, dass viele Roma in Europa Diskriminierungen ausgesetzt sind.

In allen Balkanländern 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>128</sup>.

Niedersachsen ist Projektpartner des Rückkehrenden-Integrationsprojektes URA 2<sup>129</sup> im Kosovo. Weitere Partner sind der Bund und die Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Das Projekt bietet in seinem Rückkehrzentrum in Pristina eine Rückkehrberatung und Maßnahmen zur Integration, Betreuung und Unterstützung für kosovarische Rückkehrer\_innen sowie auch für Einheimische an. Im Jahr 2013 beteiligten sich außerdem das Land Mecklenburg-Vorpommern und der Freistaat Thüringen an dem Rückkehrprojekt URA 2.<sup>130</sup>

127 Bundestag: Drei Westbalkanländer als sichere Herkunftsstaaten. Über: [http://www.bundestag.de/dokumententextarchiv/2014/kw23\\_de\\_asylrecht/281576](http://www.bundestag.de/dokumententextarchiv/2014/kw23_de_asylrecht/281576) (am 24.06.2014).

128 Flüchtlingsrat Niedersachsen: Situation der Roma in Serbien. Über: [www.nds-fluerat.org/projekte/roma-projekt/situation-der-roma-in-serbien/](http://www.nds-fluerat.org/projekte/roma-projekt/situation-der-roma-in-serbien/)

129 „Ura“ ist das albanische Wort für „Brücken“. URA 2 ist die Verlängerung des Unterstützungsprojekts für die Reintegration von rückkehrenden Flüchtlingen in den Kosovo.

130 BAMF: Projekt Kosovo URA 2. Über: [www.bamf.de/DE/IRueckkehr/foerderung/ProjektKosovo/projektkosovo-node.html](http://www.bamf.de/DE/IRueckkehr/foerderung/ProjektKosovo/projektkosovo-node.html) (am 26.06.2014).

Der Fortschrittsbericht der EU-Kommission von 2010 stellt fest: abgeschobene Roma, Ägypter und Ashkali werden im Kosovo unverändert diskriminiert. 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. Den Abgeschobenen fehlt es oft am Allernötigsten, in vielen Fällen sind noch nicht mal zeitnahe Unterbringung und Ernährung gesichert. Nach einer Übergangszeit leben die Abgeschobenen zumeist in baufälligen Wohnungen ohne Strom, Heizung und fließendes Wasser und sind von Obdachlosigkeit bedroht.

Die Hilfsprogramme für Abgeschobene existieren teils nur auf dem Papier, auch helfen sie, wie das URA 2 Projekt, nur in den ersten Monaten. Die Programme, die den Abgeschobenen die Reintegration ermöglichen sollen, scheitern oft 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 vom 22. bis zum 26. April 2012 teilnahm. „Die strukturellen Defizite des Reintegrationsprogramms sind daher unmittelbar existenzgefährdend“. Nach Ende des Reintegrationsprogramms finden sich viele Roma in Elendsvierteln oder gar in der Obdachlosigkeit wieder. Weiterhin besuchen nur 70% der Roma-Kinder die Schule. Wirkliche Chancen der Wiedereingliederung in die Gesellschaft haben nur diejenigen, die von anderen Familienangehörigen unterstützt werden.

Die Recherchen von Kenan Emini und Dr. Stephan Dünnwald zeigen: zahlreiche Abgeschobene weisen Symptome posttraumatischer Belastungsstörungen auf.<sup>131</sup> Von Programmen zur Verbesserung der psychischen Situation von Traumatisierten sind Rückkehrer\_innen aus Deutschland ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass eine erfolgreiche Traumabearbeitung einer gesicherten Existenz und der Abwesenheit angstverursachender Umstände bedarf – das ist nicht gegeben. Angehörige der sog. RAE-Minderheiten (Roma, Ashkali, Ägypter) 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>132</sup>

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.

Eine Rechtsgrundlage für eine Flüchtlingsanerkennung wäre durchaus vorhanden. Laut Art. 9 Abs. 1 b und Abs. 2 der europäischen Qualifikationsrichtlinie können Diskriminierungen wie die, denen Roma in ihren Herkunftsländern ausgesetzt sind, durchaus als „kumulierte Verfolgung“ gewertet werden, die im Asylverfahren berücksichtigt werden müsste. Diese Auslegung des geltenden Rechts kommt aber in der Regel nicht zur Anwendung<sup>133</sup>. Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina sollen im Gegenteil als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden, um das Asylverfahren noch schneller negativ abschließen zu können. Vor dem Hintergrund der in vielen Roma-Familien nach wie vor virulenten Erinnerung an die Verfolgung unter den Nationalsozialisten kommt dies einem Armutszeugnis gleich.

131 Flüchtlingsrat Niedersachsen: Delegationsreise in die Republik Kosovo – Bericht von Stephan Dünnwald und Kenan Emini. Über: [www.nds-fluerat.org/8610/aktuelles/delegationsreise-in-die-republik-kosovo-bericht-von-stephan-duennwald-und-kenan-eminil](http://www.nds-fluerat.org/8610/aktuelles/delegationsreise-in-die-republik-kosovo-bericht-von-stephan-duennwald-und-kenan-eminil) (am 26.06.2014).

132 Flüchtlingsrat Niedersachsen: Proteste im Landkreis Cuxhaven – Forderungen nach Rückkehr der Familie Meta. Über: [www.nds-fluerat.org/7657/aktuelles/proteste-im-landkreis-cuxhaven-forderungen-nach-rueckkehr-der-familie-meta](http://www.nds-fluerat.org/7657/aktuelles/proteste-im-landkreis-cuxhaven-forderungen-nach-rueckkehr-der-familie-meta) (am 26.06.2014).

133 Ausnahmeentscheidung s. VG Stuttgart vom 25.03.2014, <http://www.fluechtlingsrat-lsa.de/2014/06/vg-stuttgart-zur-verfolgung-von-roma-in-serbien/>



#### ■ 4.4.5 Situation sudanesischer Flüchtlinge

Alle Sudanese\_innen, die in Deutschland Asyl beantragen, werden gemäß dem EASY-Verfahren nach Niedersachsen verteilt. Im Jahr 2013 hatten 391 Sudanese\_innen einen Asylantrag sowie 11 Sudanese\_innen einen Folgeantrag gestellt. Etliche der sudanesischen Flüchtlinge sind über ein anderes EU-Land nach Deutschland eingereist, zumeist über Italien. Sie sind konkret von Dublin-Abschiebungen in diese Staaten bedroht. Nicht wenige von denjenigen, die über Italien in die EU eingereist sind, sind dort als Flüchtlinge anerkannt. Sie sind damit zwar nicht von der Dublin-Verordnung betroffen, aber trotzdem von einer Abschiebung zurück nach Italien. Die sudanesischen Flüchtlinge fürchten die Verhältnisse in den Ländern, über die sie eingereist sind – unabhängig davon, ob sie als Asylsuchende dort anerkannt sind oder das Verfahren noch läuft.

Von denjenigen, deren Asylverfahren in Deutschland bearbeitet wird, beklagen sich etliche, dass die Entscheidung des BAMF lange auf sich warten lässt (im Mai 2014 betrug die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Asylanträge sudanesischer Flüchtlinge laut BAMF 31,3 Monate). Weiterhin fordern die Flüchtlinge eine andere Bewertung der Situation in ihrem Heimatland ein. Sie monieren, dass es nicht mindestens einen subsidiären Schutz für alle Asylsuchenden aus dem Sudan gibt.

Im Jahr 2013 gab es nach Auskunft des BAMF lediglich in 7,4% aller Entscheidungen einen Schutz nach Art. 16a des Grundgesetzes (0,7%) oder nach der Genfer Flüchtlingskonvention (4,4%) oder subsidiären Schutz (2,2%). Rechnet man noch die „sonstigen Verfahrenserledigungen“ raus, kommt man auch nur auf eine Schutzquote von knapp 15,9%.

Seit dem 24. Mai protestieren Asylsuchende aus dem Sudan auf dem Weißekreuzplatz in Hannover und fordern u.a. ein Bleiberecht in Deutschland. Darüber hinaus fordern die Flüchtlinge faire Verfahren, eine Beendigung der Zusammenarbeit mit dem sudanesischen Staat und gesellschaftliche Anerkennung in Deutschland<sup>134</sup>.

<sup>134</sup> Eine Dokumentation der Forderungen findet sich hier: <http://www.nds-fluerat.org/13626/pressemitteilungen/erklaerung-des-fluechtlings-protestcamps-auf-dem-weissekreuzplatz-hannover/>

#### Bewertung

- + Man muss der Landesregierung zuerkennen, dass sie frühzeitig auf die protestierenden Flüchtlinge auf dem Weißekreuzplatz zugegangen ist, um nach Lösungen zu suchen.
- Wenn sie aber darauf verweist, dass die meisten Probleme wie z.B. die Anerkennungspraxis des BAMF oder die Dublin-Überstellungen nur auf Bundes- oder gar EU-Ebene zu lösen seien, macht sie es sich zu einfach.
- ! Gerade vor dem Hintergrund, dass alle sudanesischen Asylantragsteller\_innen in Niedersachsen leben, eröffnet sich ein Spielraum für eine gruppenspezifische Lösung, wie z.B. ein Aufenthaltsrecht auf Anordnung durch das niedersächsische Innenministerium (mit Zustimmung des Bundesinnenministers), wie dies der § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz zulässt. Hierfür sollte sich die Landesregierung einsetzen. Immerhin hat die Sprecherin der Grünen für Migration und Flüchtlinge, Filiz Polat, am 21.07.2014 angekündigt, dass ihre Partei die Landesregierung bitten will, sich auf Bundesebene für einen Abschiebungsstopp einzusetzen. Bis dahin sollte die Landesregierung von der Möglichkeit Gebrauch machen, einen sechsmonatigen Abschiebestopp – der ohne Zustimmung des Bundesinnenministeriums möglich ist – zu erlassen.



## 5 Resümee: Flüchtlingspolitik in Niedersachsen

In den Jahren der Asyl- und Flüchtlingspolitik unter CDU-Innenminister Schünemann wurden Flüchtlinge vor allem als Bedrohung wahrgenommen und stiliert. Ihre Aufnahme in Niedersachsen wurde nicht als selbstverständliche humanitäre Verpflichtung verstanden. Vielmehr war es Ziel, Asylsuchende möglichst abzuschrecken und zur Ausreise zu nötigen. Die CDU nutzte die Asyl- und Flüchtlingspolitik zur Schärfung ihres law-and-order-Profiles, um auch das Wähler\_innen-Potenzial am rechten Rand zu bedienen. Der Flüchtlingsrat und etliche weitere Akteur\_innen in der Flüchtlingspolitik forderten angesichts einer solchen inhumanen Politik einen Paradigmenwechsel. Die SPD und die Grünen nahmen diesen Begriff bereits in ihren Koalitionsvertrag für die neue Landesregierung auf. Wesentliche Elemente des Paradigmenwechsels wurden im Koalitionsvertrag festgehalten:

1. Frühest mögliche Integration in die Kommunen - durch frühzeitige Verteilung aus den Landesaufnahmeeinrichtungen in die Kommunen.
2. Beendigung der Diskriminierung - gleiche soziale Rechte und Einbeziehung in die Regeldienstangebote
3. Humanität statt Abschiebung - durch bessere Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten,

Der neue Innenminister Boris Pistorius stellte persönlich auf der Jahreshauptversammlung des Flüchtlingsrates im Mai 2013 vor, wie dieser Paradigmenwechsel aussehen soll: Dazu gehöre die Etablierung einer „Willkommenskultur“, die sich v.a. in den Kommunen und hier nicht zuletzt in den Ausländerbehörden bemerkbar machen soll. Zudem sprach sich Pistorius für die weitere aktive Aufnahme von syrischen Flüchtlingen aus.

### ■ Gelungener Paradigmenwechsel in der niedersächsischen Flüchtlingspolitik:

- + Bereits wenige Tage nach Amtseinführung brachte der neue Innenminister einen Erlass heraus, der es den Kommunen freistellte, Leistungen nach dem AsylbLG nun als Geldleistungen statt als Gutscheine auszuzahlen. Dies hat in Niedersachsen zur vollständigen Beendigung der Gutscheinpraxis geführt. Als letzte Kommune hat der Landkreis Vechta im Juni 2014 die zuständige Behörde angewiesen „die Praxis der Wertgutscheinvergabe“ schnellstmöglich zu beenden.
- + Die Landesregierung will eine Gesundheitskarte auch für Asylsuchende sowie einen anonymen Krankenschein für undokumentierte Flüchtlinge einführen und hat entsprechende Prüfaufträge und ein Modellprojekt auf den Weg gebracht.
- + Bei der Abschiebungspraxis ist eine deutliche Veränderung wahrzunehmen. Zur Durchsetzung eines Paradigmenwechsels ordnete das MI für das erste Halbjahr 2013 an, dass alle geplanten Abschiebungen über den Schreibtisch des Innenministers gehen sollten, um zu prüfen, ob es ggf. Möglichkeiten gibt, die Abschiebungen zu vermeiden. Mehrfach stellte der Innenminister auch öffentlich klar, dass Abschiebungstermine grundsätzlich mitzuteilen sind, dass Familien nicht auseinander zu reißen sind, und dass Abschiebungen zur Nachtzeit unterbleiben sollten. Ein entsprechender Erlass, der die Ausländerbehörden hierzu verpflichtet, steht allerdings noch immer aus.
- + Die Reform der Härtefallkommission wurde mit der Verabschiedung der neuen Verordnung im August 2013 relativ schnell vorangetrieben. Die Hürden zur Annahme eines Antrages und die Dominanz der vom Innenministerium bestimmten Kommissionsmitglieder wurden deutlich zurückgeschraubt. Es muss eine frühzeitige und klare Information über die Möglichkeiten eines Antrages an die Härtefallkommission stattfinden. Die Anerkennung eines Härtefalls ist nicht mehr – wie noch unter der alten Landesregierung – vor allem ein Resultat wirtschaftlicher Nützlichkeit.

- + Bei der aktiven Aufnahme von syrischen Flüchtlingen hat sich die Landesregierung positiv hervorgetan und schnell deutlich gemacht, dass sie sich für eine größere Zahl aufzunehmender Schutzsuchender aus dem Bürgerkriegsland stark macht. Es hat zwar lange gedauert, bis sich die Landesregierung dazu durchgerungen hat, bei Flüchtlingen, die über das Landesaufnahmeprogramm aufgenommen wurden, die Kosten der Krankenbehandlung zu übernehmen. Inzwischen ist jedoch klargelegt, dass jedenfalls für die Flüchtlinge, die bis April 2014 nach Niedersachsen geflohen sind, keine Kostenerstattung für eine Krankenbehandlung von Personen eingefordert wird, die eine entsprechende Verpflichtung geschrieben haben. Eine Fortschreibung dieser Regelung für die Zukunft steht noch aus.
- + Zur Umsetzung des angestrebten Paradigmenwechsels will die Landesregierung eine „Willkommenskultur“ in Niedersachsen etablieren. Dafür stellt das Land jährlich 80 Millionen Euro zur Verfügung. Für den Aufbau kommunaler Koordinierungsstellen, die Integrationsangebote und -maßnahmen vor Ort koordinieren und besser verfügbar machen sollen, stellt das Land in 15 Kommunen insgesamt 1,4 Millionen Euro bereit. Auch die Beratungsstellen der Kooperativen Migrationsarbeit Niedersachsen (KMN), die ausdrücklich auch Flüchtlinge beraten sollen, werden finanzielle Hilfen bekommen. Migrant\_innen-Organisationen sollen in 2014 mit 290.000,- Euro finanziell unterstützt werden. Der Flüchtlingsrat erhält eine jährliche Förderung von 90.000,- Euro. Das Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen e.V. (NTFN) wird zum Aufbau eines Traumazentrums mit jährlichen 100.000,- Euro unterstützt. Der größte Teil der Landesgelder geht mit 56 Millionen Euro pro Jahr in die Sprachförderung (v.a. Im schulischen Bereich).
- + Die Landesregierung unterstützt einen Gesetzentwurf des Bundesrats, die Integrationskurse für weitere Flüchtlingsgruppen wie Geduldete und Menschen im Asylverfahren zu öffnen.
- + Ein klares politisches Signal, dass man Migrant\_innen und Flüchtlinge in der Landespolitik stärker berücksichtigen und auch direkt einbinden will, ist die Einrichtung der Kommission für Migration und Teilhabe, die eine Beiratsfunktion hat und über welche Anträge in die Landespolitik eingebracht und Debatten angestoßen werden können.
- + Für langjährig Geduldete steht eine Bleiberechtsregelung durch einen neuen § 25b AufenthG an, die die Landesregierung seit langem fordert und politisch unterstützt. Erfreulich ist auch die Vorgriffsregelung des Innenministeriums, die die Ausländerbehörden auffordert, bei Personen, die die Kriterien für die zünftige Bleiberechtsregelung erfüllen, von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen abzusehen.





■ **Weiterhin kritische Punkte in der niedersächsischen Flüchtlingspolitik:**

- Die Tatsache, dass die Landesregierung sich - trotz des Einsatzes für die Abschaffung des AsylbLG auf Bundesebene - weigert, eine Kürzung der Leistungen nach § 1a AsylbLG zu untersagen, lässt die letzte Konsequenz bei der sozialrechtlichen Gleichstellung für Flüchtlinge vermissen.
- Ein Erlass des Innenministerium zur Eröffnung einer Aufenthaltsperspektiven für langjährig Geduldete im Rahmen der bestehenden Rechtslage lässt weiterhin auf sich warten. Für zahlreiche Geduldete hätte es längst einen Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geben können. Ist ein Flüchtling in Deutschland verwurzelt, sollte auf Grundlage des § 25 Abs. 5 AufenthG nach Maßgabe der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Dies ist bisher in Niedersachsen nicht Praxis, weil die frühere Landesregierung den Ausländerbehörden dies verbot.
- Auch der Landeserlass zur Umsetzung der Bleiberechtsregelung für Jugendliche/junge Erwachsene nach § 25a AufenthG trägt noch immer die Handschrift der alten Landesregierung und muss überarbeitet werden. Beispielsweise ist es nicht akzeptabel, dass für eine Aufenthaltserlaubnis nach sechs Jahren Duldung zwingend mindestens einen Hauptschulabschluss gefordert wird.
- Hinsichtlich der von uns geforderten Übernahme der Bremer Erlasslage zur frühzeitigen Einbürgerung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in Deutschland aufgewachsen sind, jahrelang aber nur geduldet wurden, ist die Landesregierung noch nicht über das Stadium der „Prüfung“ hinaus gekommen. Bremen macht vor, dass es auch auf der Grundlage der bestehenden Gesetze möglich ist, hier sozialisierten Jugendlichen eine schnelle Einbürgerungsperspektive aufzuzeigen.
- Es ist bedauerlich, dass die Landesregierung im Rahmen des ESF-Landesprogramme keine spezielle Förderung für Flüchtlingen vorsieht, zumal die Unterstützung von Menschen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung durch die Arbeitsagenturen noch keine Selbstverständlichkeit ist. Immerhin sollen die allgemeinen Landesprogramme grundsätzlich auch Flüchtlingen offen stehen.

- Im Hinblick auf die problematische Situation von aus den Westbalkan geflüchteten Roma und anderen Minderheiten, die in ihren Herkunftsländern strukturell diskriminiert und ausgegrenzt werden, hat die Landesregierung bislang jede politische Initiative vermissen lassen

■ **Forderungen des Flüchtlingsrates:**

- ! **Der Flüchtlingsrat erwartet, dass die Landesregierung sich deutlicher dafür einsetzt, dass es zukünftig keine Leistungen unterhalb des menschenwürdigen Existenzminimums mehr gibt.**
- ! **Um ein generelles Klima in Niedersachsen zu erzeugen, welches der Vision einer „Willkommenskultur“ auch für Flüchtlinge gerecht wird, muss noch Vieles im Bereich der Unterbringung geschehen. Die konkrete Ausgestaltung der Unterbringung nach Umverteilung aus den Landesaufnahmeeinrichtungen obliegt zwar den Kommunen, jedoch wären klare Vorgaben von Mindeststandards z.B. über das Landesaufnahmegesetz notwendig und so etwas wie ein „Heim-TÜV“ nach dem Beispiel Sachsens überlegenswert, um eine gesellschaftliche Isolation allein durch die Form der Unterbringung weitgehend auszuschließen.**
- ! **Wir fordern die Ausweitung der Beschulungsmöglichkeiten für junge Erwachsene (modellhaft wird dies in Bayern über eine Ausdehnung der Berufsschulpflicht umgesetzt), denen bis zum Alter von 25 Jahren die Möglichkeit gegeben werden sollte, einen Schulabschluss in Deutschland zu erwerben, um dann den Weg in die Ausbildung zu gehen.**
- ! **Die vom Land gewährte Kostenerstattungspauschale an die Kommunen zur Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden muss erhöht werden: Derzeit erhalten die Kommunen jährlich eine Pauschale von 5.932,- Euro pro Flüchtling. Diese Pauschale liegt in vielen Städten oftmals unter den tatsächlichen Kosten, die den Kommunen entstehen. Über die Lebensunterhaltssicherung und Unterbringung hinaus sollte die Kostenpauschale auch Ausgaben für eine soziale Integration und Beratung von Flüchtlingen ermöglichen.**



- ! Unter Verweis auf die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung getroffenen Vereinbarungen zur Residenzpflicht fordern wir eine weitgehende Abschaffung der Restriktionen nach dem Vorbild von Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg. Wenn nicht aus besonderen ordnungsrechtlichen Gründen Beschränkungen auferlegt werden sollen, wird Personen mit einer Aufenthaltsgestattung und mit einer Duldung in diesen Bundesländern grundsätzlich das vorübergehende Verlassen des Bundeslandes erlaubt.
- ! Die Spielräume, die die Gesetze für eine humane Auslegung lassen, müssen voll ausgeschöpft werden. Dies betrifft nicht nur die oben schon erwähnten Auslegungsvorschriften zu § 25.5 Aufenthaltsgesetz und § 25a Aufenthaltsgesetz oder die Vorschriften zur Einbürgerung Jugendlicher: Wir fordern eine systematische Überprüfung und die Aufhebung bzw. Neufassung von Erlassen, die während der Schünemann-Ära ergangen sind und die Ermessensspielräume für die Ausländerbehörden bis heute negativ einschränken. Beispielsweise ist es inakzeptabel, dass bis heute ein Erlass der Landesregierung in Kraft ist, der die Ausländerbehörden anweist, Asylsuchenden Reisen zu Demonstrationen oder sonstigen politischen Veranstaltungen nicht zu genehmigen.
- ! Die Landesregierung ist aufgefordert, eine gruppenspezifische Lösung für Roma-Flüchtlinge zu finden. Das Mindeste wäre ein Abschiebestopp während der Wintermonate, wie ihn manche Bundesländer in der Vergangenheit erlassen haben.
- ! Es gibt noch immer etliche Roma-Flüchtlinge, die bereits mehrere Jahre in Niedersachsen leben und keine Chance hatten, Bleiberechtsregelungen der Vergangenheit zu nutzen. Trotzdem sind sie hier faktisch zu Hause und haben hier – anders als in ihren Herkunftsländern - realistische Chancen, ein eigenverantwortliches Leben in Würde zu führen. Für sie muss ein dauerhafter Aufenthalt ermöglicht werden.

### ■ Ein vorläufiges Fazit

In der Gesamtschau ist zweifelsohne ein enormer Wandel in der Asyl- und Flüchtlingspolitik in Niedersachsen festzustellen. Es dürfte jedoch deutlich geworden sein, dass es noch einiges für die Landesregierung zu tun gibt, bis wir wirklich von einem gelungen und v.a. nachhaltigen Paradigmenwechsel sprechen können. Ohne Frage ist dabei auch entscheidend, dass die Kommunen diesen Paradigmenwechsel mittragen. Was in den vergangenen Jahren versäumt wurde, muss nun mit um so mehr Anstrengung nachgeholt werden. Die steigenden Zahlen von zuwandernden Asylsuchenden machen es dem Land und den Kommunen nicht leichter und stellen eine Herausforderung für alle Beteiligten dar, die praktischen Probleme der Aufnahme und Unterbringung pragmatisch zu lösen, ohne die Ansprüche an eine humane Asyl- und Flüchtlingspolitik zurückzuschrauben. Bei alledem ist festzuhalten: Flüchtlinge stellen nur eine Minderheit von 10-20% aller Zugewanderten dar, und Deutschland wird auf absehbare Zeit auf Zuwanderung in einer erheblichen Größenordnung angewiesen sein. Eine frühzeitige und nachhaltige Einbeziehung und Unterstützung von Flüchtlingen ist insofern nicht nur eine moralische Verpflichtung, sondern auch ein Gebot ökonomischer Vernunft. Das hat die Landesregierung verstanden. Der Flüchtlingsrat wird den eingeleiteten Prozess weiter kritisch begleiten.



## Spenden Sie für eine starke Flüchtlingslobby

**Ihre Unterstützung stärkt unseren Einsatz für die Menschenrechte von Flüchtlingen.**

Einige große Erfolge haben wir in den zurückliegenden Monaten errungen, wichtige Aufgaben liegen noch vor uns. Die Ära Schünemann ist Geschichte. Zwischen Flüchtlingshilfe und Landesregierung ist eine neue Form des Dialogs entstanden, und im Rahmen des angekündigten Politikwechsels zeigen sich erste Lichtblicke. Klar ist aber auch, dass weitere Änderungen der Flüchtlingspolitik noch notwendig sind: Die Menschen gehören in den Mittelpunkt und brauchen eine Perspektive. Es bleibt noch viel zu tun – packen wir's an! Die politische und juristische Unterstützung der Flüchtlinge ist aufwändig, und sie kostet viel Geld. Der Flüchtlingsrat Niedersachsen kann nur dann wirksam helfen, wenn unsere Arbeit weiter durch ehrenamtliche Mithilfe und Spenden von viele Menschen unterstützt wird.

Mit unserer Arbeit setzen wir uns ein für faire Chancen, einen menschlichen Umgang und gleichberechtigte Teilhabe von Flüchtlingen, die bei uns in Deutschland Schutz und Asyl suchen. Doch allein schaffen wir es nicht, auch wir brauchen Hilfe, und zwar Ihre. Bitte unterstützen Sie uns mit Ihrer Mitgliedschaft oder einer Spende. Jeder Betrag nützt!

### **Unsere Bankverbindung lautet:**

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.  
Kontonr.: 4030 460 700  
BLZ: 430 609 67 (GLS Gemeinschaftsbank eG)

Verwendungszweck: Spende

IBAN: DE28 4306 0967 4030 4607 00  
BIC: GENODEM1GLS

Ihre Spende ist steuerlich absetzbar.

Bei einer Spende bis zu 200,- Euro gilt der Einzahlungsbeleg zusammen mit dem Kontoauszug als Zuwendungsbestätigung. Für Spenden über 200 Euro bekommen Sie automatisch eine Spendenquittung per Post zugesandt, bitte teilen Sie uns hierfür Ihre Postanschrift per E-Mail ([spenden@nds-fluerat.org](mailto:spenden@nds-fluerat.org)) oder Telefon (05121 / 888 97 71) mit.

# Fördererklärung



als Person       als Organisation

Hiermit erkläre ich meinen Beitritt zum Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. mit Wirkung vom ..... Die Publikationen des Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. sind im Beitrag enthalten. Der Mitgliedsbeitrag beträgt mindestens 60,- €/Jahr, ermäßigt 30,- €/Jahr.

Die Satzung habe ich zur Kenntnis genommen und erkenne sie an.

Ich möchte kein Mitglied werden, aber den Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. regelmäßig mit mindestens 60,- €/Jahr unterstützen und die Publikationen des Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. erhalten.

Ich möchte keine Publikationen zugesandt bekommen.

Organisation: .....

Vorname, Name: .....

Straße: .....

PLZ, Ort: .....

Telefon: .....

E-Mail: .....

Geburtsdatum: .....

Bitte ziehen Sie den Betrag in Höhe von ..... €/Jahr

jährlich       halbjährlich       vierteljährlich

von meinem Konto ein:

Bank: .....

IBAN: .....

BIC: .....

Kontoinhaber\_in, wenn abweichend: .....

Rechnungsstellung auf Anfrage möglich. Bei Vereinsaustritt erlischt das Lastschriftmandat.

Gläubiger-ID DE70ZZZ00000774030

Mit Ihrer Unterschrift erteilen Sie dem Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. ein SEPA-Lastschriftmandat, mit dem Sie gleichzeitig Ihre Bank anweisen, die vom Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. auf Ihr Konto gezogene Lastschrift einzulösen.

**Hinweis:** Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrags verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen.

Ort, Datum, Unterschrift:





## Impressum

**FLÜCHTLINGSRAT**  
Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen

2/2014 – Heft 143, September 2014

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.  
Langer Garten 23b  
31137 Hildesheim

Tel.: 05121-15605  
Fax: 05121-31609  
nds@nds-fluerat.org  
www.nds.fluerat.org

**Druck & Layout:**  
Druckerei Lühmann  
Bockenem

**Spendenkonto:**  
GLS Bank  
IBAN: DE 28 4306 0967 4030 4607 00  
BIC: GENODEM1GLS

gefördert durch:



Europäischer Flüchtlingsfonds

 **UNO-Flüchtlingshilfe**



Langer Garten 23b  
31137 Hildesheim

Tel.: 05121-15605  
Fax: 05121-31609  
[nds@nds-fluerat.org](mailto:nds@nds-fluerat.org)  
[www.nds.fluerat.org](http://www.nds.fluerat.org)