



Flüchtlingsrat  
Niedersachsen e. V.

## GESCHÄFTSBERICHT 2008

Überblick zu den politischen Rahmenbedingungen und  
Aktivitäten des Flüchtlingsrats Niedersachsen im Jahr 2008



Foto: mediamor – Agentur für Werbung und Medien; [www.mediamor.de](http://www.mediamor.de)

## **SOLIDARITÄT KOSTET GELD!**

Flüchtlingsarbeit ist nicht kostenlos und schon gar nicht umsonst.

Wir bitten um [Spenden](#) für die politische und soziale Unterstützung von Flüchtlingen und MigrantInnen, die in Bedrängnis geraten sind:

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. – Konto 8402 306 – Postbank Hannover e.G. – BLZ 250 100 30

Werden Sie Fördermitglied im [Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.](#)!



### IMPRESSUM Geschäftsbericht 2008

Flüchtlingsrat Niedersachsen  
Der Vorstand  
Langer Garten 23 b  
31137 Hildesheim  
Tel.: 05121-15605  
FAX: 05121-31609  
vorstand@nds-fluerat.org  
[www.nds-fluerat.org](http://www.nds-fluerat.org)

Titelfoto: mediamor –  
Agentur für Werbung und Medien Cuxhaven  
Tel: (0 47 21) 6 64 30, Fax: (0 47 21) 66 43 19,  
E-mail: [agentur@mediamor.de](mailto:agentur@mediamor.de); [www.mediamor.de](http://www.mediamor.de)

Bezug über den  
Flüchtlingsrat Niedersachsen

© Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.  
Alle Rechte vorbehalten

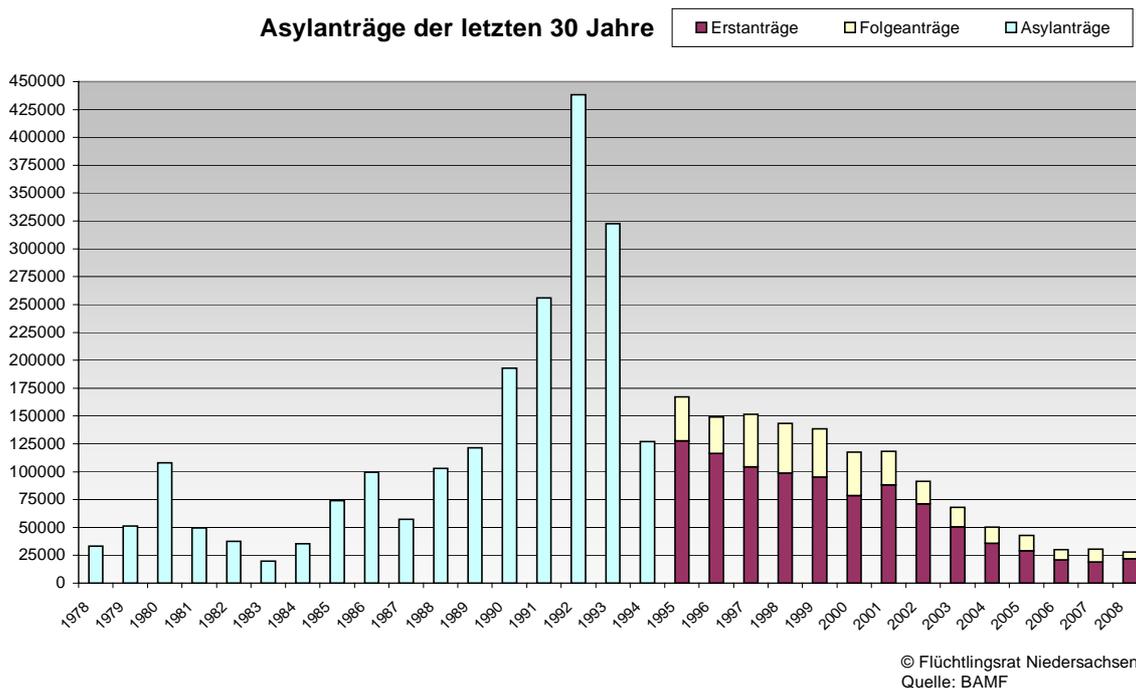
# Inhaltsverzeichnis

<u>1. Politische Rahmenbedingungen</u> .....	4
<u>1.1 Asylanträge in der Bundesrepublik Deutschland</u> .....	4
<u>1.2 Entscheidungen des Bundesamts</u> .....	6
<u>1.2.1 Asylverfahren</u> .....	6
<u>1.2.2 Widerrufsverfahren</u> .....	9
<u>1.3 Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen</u> .....	12
<u>1.4 Restriktive Umsetzung des Aufenthaltsgesetzes in Niedersachsen</u> .....	13
<u>1.4.1 Umsetzung der Härtefallregelung</u> .....	13
<u>1.4.2 Prekäre Aufenthalte und humanitäres Aufenthaltsrecht</u> .....	15
<u>1.5 Abschiebungspraxis</u> .....	18
<u>1.6 Bleiberechtsregelung für Geduldete</u> .....	24
<u>1.7 Aufnahme irakischer Flüchtlinge in Deutschland</u> .....	25
<u>1.7.1 Resettlement und „Save Me“ Hannover</u> .....	27
<u>1.8 Soziale Lebenssituation</u> .....	28
<u>1.9 Unterbringung in Lagern</u> .....	30
<u>1.10 Landespolitische Entwicklungen / Resümee und Ausblick</u> .....	35
<u>2. Verein, Vorstand, Mitglieder, Spenden</u> .....	39
<u>3. Öffentlichkeitsarbeit, Gremien und Vernetzung</u> .....	41
<u>3.1 Homepage und Mailing-Liste</u> .....	41
<u>3.2 FLÜCHTLINGSRAT. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen</u> .....	41
<u>3.3 Presseerklärungen im Jahr 2008:</u> .....	42
<u>3.4 Arbeitsgruppen auf Landesebene:</u> .....	43
<u>3.5 Aktivitäten auf Bundesebene:</u> .....	45
<u>4. EFF-Projekte</u> .....	46
<u>4.1 EFF II</u> .....	46
<u>4.2 EFF III</u> .....	47
<u>4.3 Trauma-Projekt</u> .....	47
<u>5. Die ESF-Projekte „AZF Hannover“ und „NetwIn“</u> .....	48
<u>6. Projekt „Integration von jungen Flüchtlingen“</u> .....	50
<u>7. Schwerpunkt Weiterbildung</u> .....	51
<u>8. Einzelfallhilfe, Rechtshilfe</u> .....	52
<u>8.1 Einzelfälle:</u> .....	52
<u>8.2 Rechtshilfe:</u> .....	52

# 1. Politische Rahmenbedingungen

## 1.1 Asylanträge in der Bundesrepublik Deutschland

Im Jahr 2008 ist die Zahl der aus dem Ausland nach Deutschland fliehenden Asylsuchenden leicht auf 22.095 Menschen gestiegen, was vor allem auf die anhaltende Flucht aus dem Irak zurückzuführen ist. Gleichzeitig ist die Zahl der sogenannten Folgeanträge zurückgegangen. Die Gesamtzahl der Asylanträge ist niedriger als in den vergangenen Jahren und liegt bei 28.028 Antragstellungen. Das ist die niedrigste Zahl der Asylanträge seit 25 Jahren.



Auch in Europa sind die Asylantragszahlen leicht gestiegen. In den 27 EU-Staaten wurden 2008 insgesamt 238.084 Asylanträge (2007: 221.950) registriert.

Nach UNHCR-Angaben erreichten 2008 mehr als 67.000 Menschen in Booten die europäischen Küsten, allein 38.000 strandeten in Italien und auf Malta. In Italien (+122%), Norwegen (+121%), den Niederlanden (+89%) und der Türkei (+70%, UNHCR-Verfahren) stieg die Zahl der Asylanträge besonders deutlich. In Südeuropa beantragten mehr als 75.000 Flüchtlinge internationalen Schutz, eine 20%-Steigerung gegenüber dem Vorjahr. In den skandinavischen Staaten ist die Zahl der neu registrierten Flüchtlinge dagegen, v.a. aufgrund einer deutlichen Verschärfung der schwedischen Flüchtlingspolitik, um 2% auf 45.200 Anträge zurückgegangen.

Laut UNHCR verzeichneten die USA mit geschätzten 49.000 Anträgen weltweit die meisten Asylanträge. Dahinter werden für 2008 Kanada (mit 36.900 Asylanträgen), Frankreich (mit 35.200), Italien (mit 31.200) und Großbritannien (mit 30.500) - genannt. Im Jahr 2008 stieg dort die Zahl neuer Asylanträge um 12%. In 51 Industrienationen weist UNHCR mit 382.670 Anträgen einen zwölfprozentigen

Zuwachs aus – rund 75.700 Ersuchen mehr als beim 20-Jahrestief im Jahr 2006 (siehe [UNHCR-Asylstatistik für 2008](#)). Gemessen an der Zahl der Flüchtlinge im Jahr 2001 (621.000 Asylanträge) ist die Zahl der Flüchtlinge in den Industrienationen jedoch nach wie vor auf einem niedrigen Niveau.

Die größte Zahl von Neuantragstellenden (fast jeder dritte Flüchtling) kam im Jahr 2008 aus dem Irak (6.836 Anträge, davon 43% Kurden/innen), gefolgt von Flüchtlingen aus der Türkei (1.408 Anträge, davon 78% Kurden/innen), Vietnam (1.042 Anträge) und dem Kosovo (879 Anträge). Während die Zahl der Flüchtlinge aus Serbien und Kosovo verglichen mit 2007 in der Summe um 23% zurückging (seit 2008 wird der Kosovo getrennt erfasst), stieg die Zahl der Flüchtlinge aus Afghanistan von 338 um fast 100% auf 657. Dieser Trend hält an: Im ersten Quartal 2009 stellten Flüchtlinge aus Afghanistan mit bislang 619 Flüchtlingen hinter Irakern/innen (1.757) die zweitgrößte Gruppe.

Nach wie vor sind rund zwei Drittel der nach Deutschland fliehenden Menschen Männer (67,7%). Mehr als drei Viertel der Asylsuchenden sind unter 30 Jahre alt.

Auch weltweit war das wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden 2008 der Irak (40.500 Anträge), gefolgt von Somalia (21.800), der Russischen Föderation (20.500), Afghanistan (18.500) und China (17.400). Signifikant ist vor allem die Zunahme von Asylsuchenden aus Afghanistan (plus 85 Prozent), Simbabwe (plus 82 Prozent) und Somalia (plus 77 Prozent). Alle diese Länder waren 2008 von Unruhen betroffen.

Die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge schafft es nicht, nach Europa oder in andere Industrienationen zu gelangen: Rund 85 % der Flüchtlinge weltweit verlassen ihre Herkunftsregion nicht. In der Regel werden bereits in der Nähe einer Krisenregion Flüchtlingslager errichtet, in denen die Flüchtlinge versorgt, aber letztlich auch vor Ort gehalten werden sollen. Die Transitstaaten von Flüchtlingen, wie beispielsweise die Maghrebstaaten, werden stärker in den Prozess eingebunden, Flüchtlinge an der Weiterflucht zu hindern. Nur ein Bruchteil der aus dem Irak fliehenden und geflohenen Menschen hat es bis in die Industriestaaten geschafft; mehr als 2,5 Millionen IrakerInnen leben als Binnenvertriebene im Irak, weitere zwei Millionen Flüchtlingen in Nachbarländern wie Syrien und Jordanien, die nicht in der Industrieländer-Statistik inkludiert sind.

Außenpolitisch orientiert sich die deutsche wie europäische Politik weiterhin an ihrem Ziel einer politischen Kontrolle über Flucht- und Migrationsbewegungen. Arbeitslosigkeit, Armut, Todesboote und der Traum, ans andere Ufer des Mittelmeeres zu gelangen - das sind die Stichworte zu den Dramen, die sich täglich an der Südgrenze Europas abspielen. Die Flüchtlinge sind getrieben von der Hoffnung auf eine bessere Zukunft, die ihnen ihre Länder nicht bieten können. Die vorläufig letzten Opfer waren rund 300 junge Menschen, die im April 2009 mit ihrem Boot nahe der libyschen Küste gesunken waren.

Die mit finanzieller Hilfe der EU unternommenen Anstrengungen Marokkos, der illegalen Migration entgegenzutreten, haben zahlreiche MigrantInnen gezwungen, nach Libyen auszuweichen. Aber auch mit Libyens Regime verhandelt die EU über Maßnahmen zur Flüchtlingsabwehr. Die Praxis der letzten Jahre zeigt, dass in den EU-Staaten die Bereitschaft wächst, das Modell der Abschottung der Außengrenzen zu exportieren und sich dabei zunehmend militärischer Methoden zu bedienen. Das

wiederum zwingt die Flüchtlinge zu immer waghalsigeren Ausweichmanövern. Die EU-Südgrenze wird vor der Küste Mauretaniens ebenso „geschützt“ wie, nach den Plänen der EU, Libyens Südgrenze in der Sahara. Allein im Jahr 2008 starben mindestens 1500 MigrantInnen bei dem Versuch, ihren Traum von der Ausreise und der Ankunft im erhofften Glück zu verwirklichen.

Auch innerhalb der EU kommt es immer wieder zu rechts- und völkerrechtswidrigen Praktiken gegenüber MigrantInnen und Flüchtlingen, wie die Berichte von Pro Asyl und anderen Menschenrechtsorganisationen über mutwillig zerstörte Flüchtlingsboote, rechtswidrig deportierte Flüchtlinge und Prozesse gegen FlüchtlingshelferInnen belegen. Angesichts des völkerrechtswidrigen Umgangs Griechenlands mit Flüchtlingen und einer äußerst fragwürdigen Anerkennungspraxis – nur etwa 2% aller Flüchtlinge, denen es überhaupt gelingt, zum Verfahren zugelassen zu werden, wurden 2008 anerkannt – fordert auch UNHCR den Verzicht auf Rückschiebungen in das EU-Land.

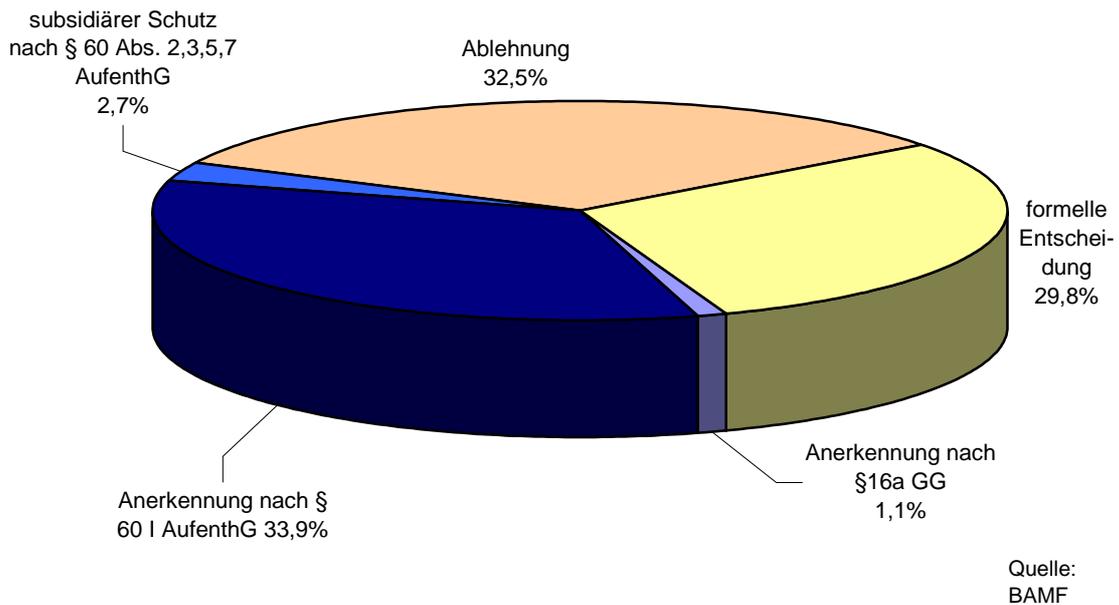
In absoluten Zahlen liegt die Bundesrepublik mit rund 22.100 neu aufgenommenen Flüchtlingen im Vergleich der Industriestaaten – wie bereits im vergangenen Jahr – auf Platz 7. Wenn die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge ins Verhältnis gesetzt wird zur Zahl der EinwohnerInnen des Landes, liegt Deutschland jedoch weit abgeschlagen auf einem hinteren Platz: In Zypern kommen auf 1000 Einwohner 38 Asylanträge, in Malta 18. Schweden liegt mit 14 Anträgen auf 1000 Einwohner auf Platz 3, es folgen Österreich (10), die Schweiz (8,5) und Norwegen (8). Die USA liegen mit einem Antrag auf 1000 Einwohner auf Platz 27, die Bundesrepublik Deutschland mit 0,27 Anträgen auf 1000 Einwohner noch weit dahinter.

## **1.2 Entscheidungen des Bundesamts**

### **1.2.1 Asylverfahren**

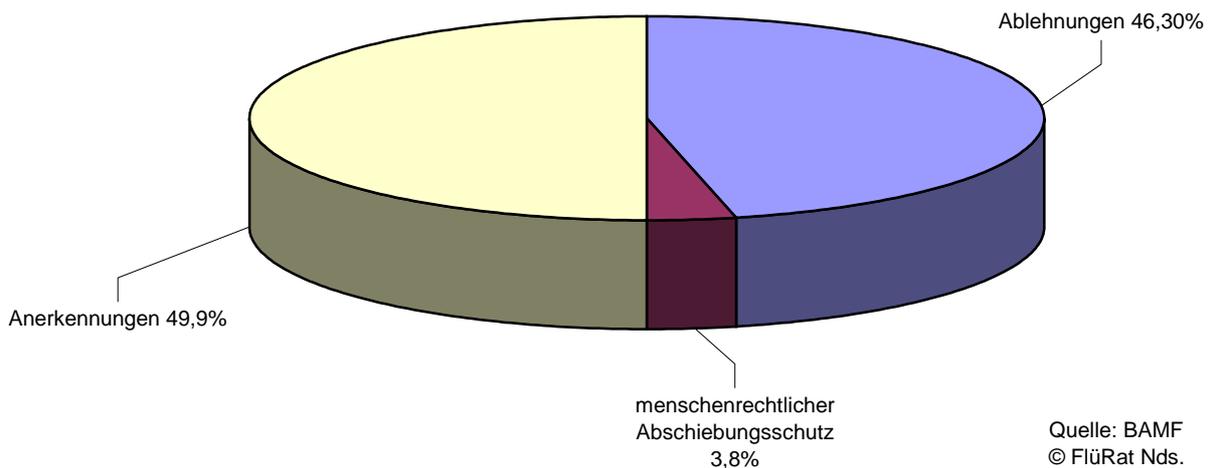
Das Bundesamt für Migration/Flüchtlinge (BAMF) hat im Jahr 2008 20.817 Entscheidungen getroffen, ein Rückgang um mehr als 27%, was wohl vor allem auf die schwerpunktmäßige Durchführung von Widerrufsverfahren zurückzuführen ist. Nach Artikel 16a GG wurden 233 Personen (1,1 %) anerkannt, 7.058 Personen (33,9 %) erhielten einen Status nach der Genfer Flüchtlingskonvention. In 562 Fällen (2,7 %) wurde »subsidiärer Schutz« zugestanden (Abschiebungsverbote gemäß § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 des Aufenthaltsgesetzes wegen drohender Gefahr für Leib und Leben). Damit betrug die Gesamtschutzquote 2008 unter Einbeziehung der Folgeanträge 37,7% (2007: 27,6 %; 2006: 6,5 %).

**Entscheidungen des Bundesamtes 2008  
über 20.817 Asylanträge**



Rechnet man die formellen Entscheidungen heraus, liegt die Schutzquote insgesamt erstmals bei über 50 %:

**ENTSCHEIDUNGEN DES BUNDESAMTES 2008 ÜBER 14.614  
ASYLANTRÄGE (nicht enthalten: »formelle Entscheidungen«)**



Die ungewöhnlich hohe Schutzquote erklärt sich unter anderem aus der Tatsache, dass knapp ein Drittel aller Asylsuchenden aus dem Irak kam. Irakische Schutzsuchende

wurden zu rund 78 % anerkannt. Hohe Schutzquoten gab es aber auch bei Flüchtlingen aus Afghanistan (ca. 45 %), dem Iran (ca. 37 %), der Russischen Föderation (ca. 22 %) und Syrien (ca. 19 %) – allesamt Hauptherkunftsländer von Asylsuchenden in Deutschland.

Rund zwei Drittel der aus formalen Gründen vom Asylverfahren in Deutschland ausgeschlossenen Asylsuchenden fielen unter das sogenannte Dublin II – Abkommen (DÜ II), d.h. dass (zunächst) festgestellt wurde, dass ein europäisches Nachbarland für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sei. Im Jahr 2008 bat die Bundesrepublik in 6.363 Fällen (2007: 5.390) ein anderes europäisches Land um Übernahme der Betroffenen. In immerhin 4407 Fällen stimmte das Mitgliedsland der Übernahme zu.

Rund 20% der in Deutschland Asyl beantragenden Flüchtlinge haben daher lediglich die formale Auskunft erhalten, dass die Bundesrepublik Deutschland für die Durchführung des Asylverfahrens nicht zuständig sei – oft verbunden mit dem Versuch einer sofortigen „Zurückschiebung“ in einen der Dublin II – Vertragsstaaten. Hauptbetroffene von deutschen Übernahmeersuchen waren irakische Flüchtlinge mit 19 %. Sie sollten zumeist nach Griechenland überstellt werden, ungeachtet der dortigen eklatanten Defizite im Asylsystem und der Aufnahme. 2.535 Asylsuchende wurden 2008 in andere europäische Länder abgeschoben – auch dies eine deutliche Steigerung gegenüber 2007 (1.913).

Umgekehrt wurde in 3.124 Fällen ein Übernahmeersuchen von anderen Staaten an die bundesdeutsche Behörde gerichtet (2007: 3.720). 1.774 Flüchtlinge sind 2008 nach Deutschland überstellt worden (2007: 2223).

Damit lässt sich feststellen:

- Ein erheblicher Anteil der Flüchtlinge, die einen Dublin II – Bescheid erhalten, wird nicht in das nach diesem Abkommen zuständige Land abgeschoben, sondern in die Illegalität gedrängt.
- Es gelingt der deutschen Politik zunehmend, mehr Flüchtlinge an andere Staaten abzugeben, als aus dem EU-Ausland zu übernehmen.

Die ursprüngliche Intention des Dublin II – Abkommens, eine „gerechtere“ Verteilung („burden sharing“) von Asylsuchenden in Europa zu erreichen, läuft offenkundig ins Leere. Stattdessen werden mittels hohem Verwaltungsaufwand und dem Einsatz nicht unbeträchtlicher Geldmittel Asylverfahren verschleppt oder sogar verhindert. Dieser schleichende Abbau von Schutzmechanismen und -rechten gibt Anlass zu ernster Sorge um den Fortbestand des internationalen Flüchtlingsschutzes in Europa. Dies gilt in Deutschland insbesondere vor dem Hintergrund der formalen Abwicklung des DÜ-Verfahrens, etwa in Bezug auf die Aushändigung von Dublin II – Bescheiden: Das BAMF hat angeordnet, dass die Bescheide über eine Nichtdurchführung des Asylverfahrens in Deutschland erst unmittelbar vor der Zurückschiebung ausgehändigt werden sollen. Das BAMF möchte auf diese Weise offenbar den Rechtsweg aushebeln, was angesichts der fragwürdigen Asylpraxis in bestimmten Vertragsstaaten, namentlich Griechenland, skandalös ist: Würde der Bescheid rechtzeitig zugestellt, hätten Betroffene in vielen Fällen gute Chancen, ihre Überstellung z.B. nach Griechenland durch die Anrufung eines Verwaltungsgerichts zu stoppen.

## 1.2.2 Widerrufungsverfahren

Die hohe Anerkennungsquote im Jahr 2008 korrespondiert mit einer hohen Zahl von Widerrufungsverfahren. Noch vor einigen Jahren konnten anerkannte Flüchtlinge relativ sicher sein, mit der Anerkennung als Flüchtling auch ein unbefristetes Aufenthaltsrecht erhalten zu haben. Spätestens seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 bedeutet die Gewährung eines Schutzstatus für die Betroffenen keine Aufenthaltssicherheit, weil in vielen Fällen Widerrufe der Anerkennung erfolgen. 2008 hat das Bundesamt in 36.906 Fällen geprüft, ob ein früher gewährter Flüchtlingsstatus widerrufen werden könnte. 17,4 % dieser Prüfungen (6.433 Fälle) führten zum Entzug der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzes.

### erfolgte Widerrufe durch BAMF

Jahr	Flüchtlingsstatus § 60 Abs. 2,3,5,7 AufenthG		Widerruf alle
2003	8.345		8.345
2004	14.975	1.856	16.831
2005	9.563	1.016	10.579
2006	7.253	951	8.204
2007	5.532	493	6.025
2008	6.172	261	6.433
<b>Summe</b>	<b>51.840</b>	<b>4.577</b>	<b>56.417</b>

Damit hat die Asylbehörde auch im Jahr 2008 fast ebenso viele Widerrufe wie Anerkennungen ausgesprochen. Die anhaltend hohe Zahl der Widerrufungsverfahren 2008 erklärt sich dadurch, dass das Bundesamt zahlreiche vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes erfolgte Flüchtlingsanerkennungen (lt. Gesetz) bis Ende des Jahres 2008 zu überprüfen hatte. Mit einem immensen Verwaltungsaufwand wurden Flüchtlinge, die teilweise schon viele Jahre integriert und – oftmals – rechtlich sicher in Deutschland leben, in unnötige Verunsicherung gestürzt.

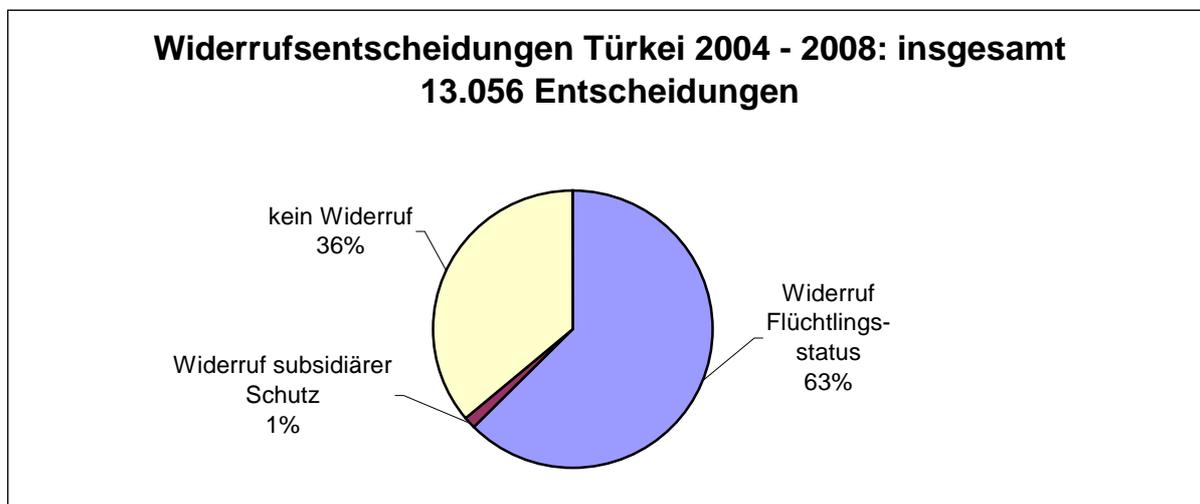
Aufschlüsselung nach Herkunftsländer Reihung nach Spalte 2	Entscheidungen über Widerrufungsverfahren 2008					Gesamtzahl erfolgte Widerrufe*	Gesamtzahl erfolgte Widerrufe des Flüchtlingsstatus*
	insgesamt	Widerruf/ Rücknahme Art. 16 a GG	Widerruf/ Rücknahme Flüchtlingsstatus	Widerruf/ Rücknahme subsidiärer Schutz	kein Widerruf/ keine Rücknahme		
Spalte 1	2	3	4	5	6		
Irak	13.445	62	819	2	12.562	883	881
Türkei	7.564	1.362	1.990	51	4.161	3.352	3.352
Afghanistan	3.765	30	121	53	3.561	204	151
Iran, Islamische Republik	2.385	76	164	2	2.143	242	240
Russische Föderation	1.933	6	45	6	1.876	57	51
Summe	29.092	1.536	3.139	114	24.303	4.789	4.675
			(Restländer)			1.644	1.497
<b>Herkunftsländer gesamt</b>	<b>36.906</b>	<b>2.007</b>	<b>4.165</b>	<b>261</b>	<b>30.473</b>	<b>6.433</b>	<b>6.172</b>
						*Berechnung PRO ASYL	*Berechnung PRO ASYL

Quelle: BAMF

Mit dem Jahr 2009 gehören die Massenwiderrufsverfahren der Vergangenheit an. Der Mechanismus der regelmäßigen Überprüfung der Asylentscheidung bleibt jedoch erhalten: Seit 2005 schreibt das Zuwanderungsgesetz eine Regelüberprüfung der Flüchtlingsanerkennung nach drei Jahren vor. Nur wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung weiter vorliegen, wird von einem Widerruf abgesehen, und erst dann erhält ein Flüchtling eine Niederlassungserlaubnis. Auch nach Ablauf der drei Jahre und nach Erhalt der Niederlassungserlaubnis ist im Rahmen einzelfallbezogener Überprüfungen ein Widerruf der Anerkennung möglich.

Im Blickfeld des BAMF standen 2008 besonders Flüchtlinge aus der Türkei, zumeist KurdInnen. In 3.403 Fällen (45 Prozent aller Türkei - Widerrufungsverfahren) wurde der Schutzstatus entzogen und behauptet, die Flüchtlinge seien nicht mehr gefährdet. Im Zeitraum von 2004 bis 2008 kam es gar in 63% aller Entscheidungen zum Widerruf:

Türkei				
	Entscheidungen	Widerruf Flüchtlingsstatus	Widerruf subsidiärer Schutz	kein Widerruf
2004		118	17	12
2005		473	30	11
2006		1.681	58	63
2007		2.519	75	484
2008		3.352	51	4.161
<b>Summe</b>	13056	<b>8143</b>	<b>182</b>	<b>4731</b>



Diese Widerrufe sind offenbar politisch gewünscht – von Mitarbeitern des BAMF war zu hören, dass EntscheiderInnen in internen Anweisungen zur Durchführung von Widerrufungsverfahren verpflichtet werden. Rechtlich bleibt die Widerrufspraxis höchst fragwürdig: Im Klageverfahren hatten viele Flüchtlinge Erfolg. Verwaltungsgerichte stellten fast immer fest, dass bei einer Rückkehr der Betroffenen in die Türkei weiterhin Verfolgungsgefahr bestehe. Trotz des Reformprozesses kämen Folter und Willkür immer noch häufig vor. Zum Teil wiesen die Gerichte sogar darauf hin, dass sich die Menschenrechtsslage in der Türkei zuletzt wieder drastisch verschlechtert

habe. Dass das BAMF an Widerrufsverfahren gegenüber Flüchtlingen aus der Türkei festhält, obwohl die Verwaltungsgerichte und auch die Oberverwaltungsgerichte in ihrer Mehrheit eine dauerhafte Verbesserung der Situation und Sicherheit für ehemals Verfolgte in Zweifel ziehen, bezeugt die Abhängigkeit der Behörde von dem in Sicherheitsfragen eng mit den türkischen Behörden zusammenarbeitenden Innenministerium.

Unverantwortlich ist auch die jahrelang verfolgte und nur halbherzig korrigierte Politik, irakischen Staatsangehörigen trotz der in diesem Land offensichtlich drohenden Gefahren für Leib und Leben den Flüchtlingsschutz zu widerrufen. Zwar hat das BMI mit Schreiben vom 15. Mai 2007 endlich das "Ruhen der Verfahren" für bestimmte, besonders bedrohte Gruppen von Flüchtlingen aus dem Irak angeordnet – eine Entscheidung, die für den Rückgang der Widerrufszahlen gesorgt hat. Fast 900 Flüchtlinge haben jedoch auch noch 2008 einen Widerrufsbescheid erhalten. Eine Bereitschaft zur grundlegenden Korrektur der Fehlentscheidungen in etwa 20.500 Fällen aus den letzten fünf Jahren haben Bundesinnenministerium und das BAMF bislang auch nicht erkennen lassen. Dabei hätte es nahe gelegen, die Verfahren der irakischen Flüchtlinge, die das Pech hatten, dass ihre Asylanerkennung zum Zeitpunkt der Beendigung der Widerrufspraxis bereits rechtskräftig widerrufen war, von Amts wegen wieder aufgenommen worden wären.

Irak				
	Entscheidungen	Widerrufe Flüchtlingsstatus	Widerrufe subsidiärer Schutz	kein Widerruf
2004		6.859	33	222
2005		6.926	25	238
2006		4.228	40	172
2007		1.592	36	1.914
2008		881	51	12.562
<b>Summe</b>	<b>35.779</b>	<b>20.486</b>	<b>185</b>	<b>15.108</b>



Der Widerruf der Flüchtlingseigenschaft führt nicht zwingend zur Infragestellung des Aufenthaltsrechts: Wer lange genug hier ist und Arbeit hat, behält in der Regel auch sein Aufenthaltsrecht. Von 26.507 im Ausländerzentralregister registrierten Personen, deren Flüchtlingsanerkennung widerrufen oder zurückgenommen wurde, besaßen am 31. Oktober 2007 16.038 (60,5%) ein unbefristetes, 22,7% ein befristetes Aufenthaltsrecht. 7,7% waren geduldet oder vollziehbar ausreisepflichtig, für die übrigen 9,1% ist der Status unklar (Quelle: BT-Drs. 16/7426). Konsequenzen erleiden diejenigen Flüchtlinge, die noch nicht lange genug hier sind und / oder keine Arbeit vorweisen können: Ihnen wird der Aufenthaltsstatus entzogen, und sie müssen mit einer Abschiebung rechnen oder erhalten im besten Fall eine Duldung. Da Abschiebungen von irakischen Flüchtlingen derzeit nicht vollzogen werden, ist ein Widerruf der Flüchtlingseigenschaft von Irakern und Irakerinnen auch aus aufenthaltsrechtlichen Gründen widersinnig.

### **1.3 Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen**

Mit den Änderungen des Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2007 – die gesetzliche Bleiberechtsregelung eingeschlossen – war für den Gesetzgeber das Thema „Bleiberecht“ erst einmal zu den Akten gelegt. Zwei wichtige Ausnahmen sollten jedoch Erwähnung finden:

- 1) Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz wurde am 13.11.2008 vom Bundestag beschlossen.
- 2) Zusätzlich wurden Änderungen der Beschäftigungsverordnung (BeschV), der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) und der Arbeitsgenehmigungsverordnung beschlossen

Die damit verbundenen wichtigsten Änderungen der Rechtslage:

- Ausbildungserlaubnis ohne Vorrangprüfung für Geduldete schon nach 12 Monaten
- Ausbildungsförderung (BAFöG) auch für Geduldete nach 4 Jahren
- Arbeitserlaubnis ohne Vorrangprüfung und Bleiberecht für in Deutschland ausgebildete Fachkräfte und Hochschulabsolventen mit Duldung
- Bleiberecht für Ausländer mit Duldung, die im Ausland ein anerkanntes Studium oder eine qualifizierte Berufsausbildung absolviert haben, und in Deutschland seit mindestens 2 bzw. 3 Jahren qualifiziert beschäftigt sind

Diese Beschlüsse weisen in die richtige Richtung: Geduldete dürfen nunmehr nach einer Wartezeit ohne jede Einschränkung eine Ausbildung machen und staatliche Ausbildungsförderung in Anspruch nehmen. Ein Übergang von der Duldung zur Aufenthaltserlaubnis durch Arbeit wird damit nicht mehr nur im Rahmen einer Stichtagsregelung, sondern erstmals als „rollierende Regelung“, also unabhängig vom Zeitpunkt der Einreise ermöglicht.

## 1.4 Restriktive Umsetzung des Aufenthaltsgesetzes in Niedersachsen

### 1.4.1 Umsetzung der Härtefallregelung

Es ist und bleibt ein Ärgernis: Aufgrund restriktiver Vorgaben des niedersächsischen Innenministeriums wird das Aufenthaltsgesetz in Niedersachsen erheblich restriktiver ausgelegt als in anderen Bundesländern.

Besonders krass zeigt sich dies beim Umgang mit Härtefällen: Gemessen an der Aufnahmequote hat das Bundesland Niedersachsen die mit Abstand schlechteste Bilanz: Wegen des bürokratischen Verfahrens und formaler Ausschlussgründe wurden viele Anträge nicht oder zu spät gestellt. Gestellte Anträge scheiterten an der erforderlichen 2/3- Mehrheit. Von den seit September 2006 entschiedenen 36 Anträgen führten bislang 22 zu einem Härtefallersuchen.

Wie absurd sich die formalen Ausschlussgründe im Einzelfall darstellen, zeigt sich am Beispiel der Flüchtlingsfamilie Siala / Salame:

- Die sechsköpfige Familie wurde vor über vier Jahren – im Februar 2005 – durch die Abschiebung der Mutter Gazale Salame auseinandergerissen und kämpft seither für eine gemeinsame Perspektive in Deutschland. Die Abschiebung wurde seinerzeit durchgeführt, während der Familienvater gerade die zwei älteren Töchter zur Schule brachte, obwohl Gazale bereits 17 Jahre in Deutschland lebte und schwanger war. Noch immer kämpft der seit 24 Jahren in Deutschland lebende Familienvater mit den zwei bei ihm lebenden Töchtern um sein Aufenthaltsrecht in Deutschland. Nach achtjährigem Rechtsstreit hob das Bundesverwaltungsgericht am 27.01.2009 die Abschiebungsentscheidung des Oberverwaltungsgerichts auf und verwies den Fall wieder zurück nach Lüneburg. In der mündlichen Verhandlung drängte die Vorsitzende, Gerichtspräsidentin Frau Eckertz-Höfer, darauf, Ahmed Siala unter Berücksichtigung der Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention zum Schutz des Privatlebens (Art. 8 EMRK) und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die erstrebte Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, um weitere jahrelange Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. „Der Fall schreitet geradezu nach einer Lösung im Wege des Vergleichs“, so die oberste Verwaltungsrichterin. Wer seit 24 Jahren im Bundesgebiet lebe und sein Herkunftsland gar nicht kenne, habe ein nachvollziehbares Interesse daran, im Lande zu bleiben.

Es wäre naheliegend, eine Lösung dieses Falls über die Härtefallkommission zu betreiben. Dies scheitert jedoch bislang an der Tatsache, dass das Verfahren formal noch nicht abgeschlossen ist. Erst bei „vollziehbarer Ausreisepflicht“ darf die Härtefallkommission über einen Fall beraten. Um die Härtefallkommission einzuschalten, müsste Ahmed Siala also seine Klage gegen den Entzug der Aufenthaltsgenehmigung zurücknehmen. Dieses Wagnis kann Ahmed Siala natürlich erst eingehen, wenn der Innenminister, der an das Votum der Härtefallkommission nicht gebunden ist, eine solche Lösung unterstützt. Sinnvoller wäre es freilich, Entscheidungen der Härtefallkommission auch in Fällen zuzulassen, in denen eine rechtskräftige Entscheidung über die Vollziehbarkeit einer Abschiebung noch nicht vorliegt.

Ein Vergleich der Zahl der Personen in den Bundesländern, die eine Anerkennung als Härtefall erhalten haben, gibt in Relation zur Aufnahmequote (Königsteiner Schlüssel) Aufschluss darüber, wie liberal oder restriktiv die Anerkennung von Härtefällen in den Ländern gehandhabt wird. Von insgesamt 4.567 in Deutschland lebenden Personen mit einer Anerkennung als Härtefall halten sich nur 34 (0,7%) in Niedersachsen auf (*BT-Drucksache 16/12029*). In keinem Bundesland ist die Zahl der „Härtefälle“ niedriger.

Bundesland	Personen mit Härtefall-AE nach § 23a AufenthG	Härtefall-AE in % aller bewilligten Anträge in Deutschland	Königsteiner Schlüssel (gesetzliche Aufnahmequote)
<b>Baden-Württemberg</b>	1006	22,0	12,7
<b>Bayern</b>	136	3,0	14,9
<b>Berlin</b>	1314	28,8	5,0
<b>Brandenburg</b>	74	1,6	3,2
<b>Bremen</b>	23	0,5	0,9
<b>Hamburg</b>	122	2,7	2,5
<b>Hessen</b>	145	3,2	7,3
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	32	0,7	2,1
<b>Niedersachsen</b>	34	0,7	9,3
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	816	17,9	21,4
<b>Rheinland-Pfalz</b>	145	3,2	4,8
<b>Saarland</b>	176	3,9	1,2
<b>Sachsen</b>	88	1,9	5,3
<b>Sachsen-Anhalt</b>	102	2,2	3,0
<b>Schleswig-Holstein</b>	155	3,4	3,3
<b>Thüringen</b>	199	4,4	2,9
<b>Insgesamt</b>	<b>4567</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Der Vergleich zum Königsteiner Schlüssel gibt Aufschluss darüber, wie großzügig oder restriktiv von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, „contra legem“ Aufenthaltserlaubnisse an Flüchtlinge zu erteilen. Ein vergleichsweise großzügiger Umgang mit Härtefällen ist danach in den Bundesländern Berlin, Baden-Württemberg und Saarland festzustellen. Besonders niedrig sind die Zahlen in den Bundesländern Bayern und Niedersachsen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in Niedersachsen im Jahr 2005 und zu weiten Teilen im Jahr 2006 keine Härtefallkommission eingesetzt war. Denn auch die in diesen Jahren angewandte Praxis, Härtefälle im Rahmen von Petitionen zu behandeln, führte nur zu wenigen Anerkennungen: Im Jahr 2005 wurde nur in einem einzigen Fall ein Aufenthaltsrecht aufgrund „besonderer Härte“ zugestanden, im Jahr 2006 wurden von sechs Anträgen gerade mal zwei positiv entschieden.

Ende des Jahres 2007 sorgte der Rücktritt der beiden Vertreter der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege aus Protest gegen die Härtefallverordnung und den Umgang des Landes mit Härtefällen für einen Eklat. Die Landesregierung

legte daraufhin im Frühjahr 2008 eine veränderte Härtefallverordnung vor, die einige, allerdings nicht alle Kritikpunkte aufgriff. Nach wie vor enthält die Verordnung zahlreiche Ausschlussklauseln und lässt nur geringe Spielräume für humanitäre Entscheidungen. Die Zahl der in Niedersachsen akzeptierten Härtefälle ist daher geringer als in den meisten anderen Bundesländern: Von 31 in zwei Jahren verhandelten Anträgen wurden nur 18 positiv entschieden, 14 wurden vom Innenminister umgesetzt. Im gleichen Zeitraum erhielten etwa in Berlin, Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen mehrere Hundert Flüchtlinge aufgrund positiver Härtefallentscheidungen ein Aufenthaltsrecht.

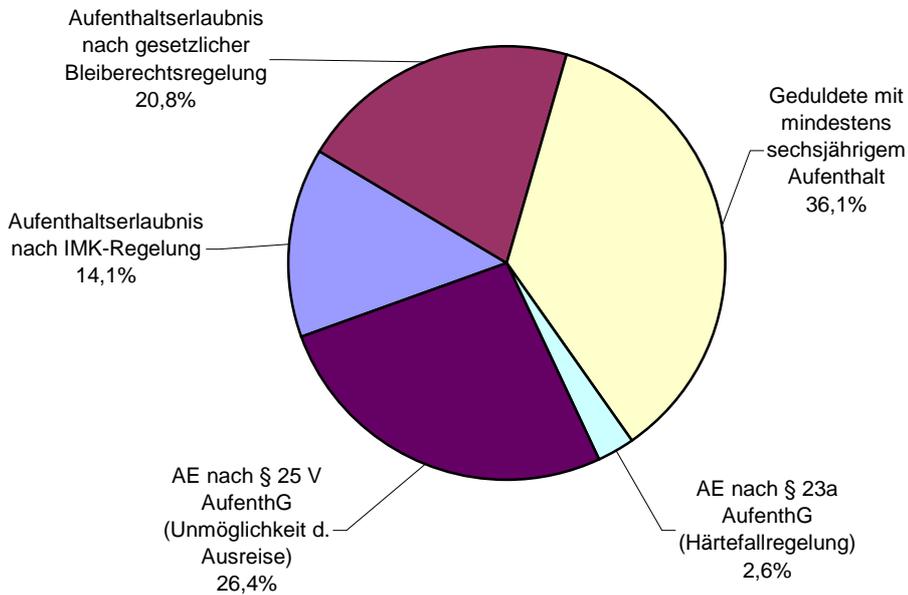
Aus Verärgerung über die Ablehnung diverser Härtefallanträge gab es bereits im Herbst 2008 erneute Überlegungen mehrerer Mitglieder in der Härtefallkommission, die Mitarbeit im Gremium auszusetzen und weitere Verbesserungen der Verordnung zu fordern. Tatsächlich kam es zu einigen Grundsatzdebatten in der Kommission, die Bearbeitung von Einzelfällen wurde aufgeschoben und ein Rücktritt erwogen. Als die Opposition das Thema im Landtag aufgriff und ein erneuter öffentlicher Eklat drohte, griff Ministerpräsident Wulff in die Debatte ein, korrigierte Entscheidungen im Einzelfall und sorgte durch direkte Gespräche mit Mitgliedern der Kommission und die vage Ankündigung weiterer Verbesserungen dafür, dass der große Paukenschlag ausblieb: Ein Rücktritt der Mehrheit der Mitglieder in der Härtefallkommission.

Wie der neue Vorschlag der Landesregierung zum Umgang mit Härtefällen aussieht, ist noch nicht bekannt. Ministerpräsident Wulff hat aber Recht, wenn er darauf hinweist, dass eine isolierte Betrachtung der Härtefälle u.U. problematisch ist, zumal es eine Härtefallkommission in Niedersachsen erst seit Ende 2006 gibt. Eine liberale Anwendung des sonstigen Aufenthaltsrechts – etwa hinsichtlich der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der gesetzlichen Bleiberechtsregelung, oder bei der Gewährung einer AE nach § 25,5 AufenthG wegen "Unzumutbarkeit der Ausreise" – könnte geeignet sein, die Zahl der Härtefälle in einem Bundesland zu reduzieren. Es erscheint daher sinnvoll, alle rechtlichen Möglichkeiten für ein Bleiberecht in den Blick zu nehmen.

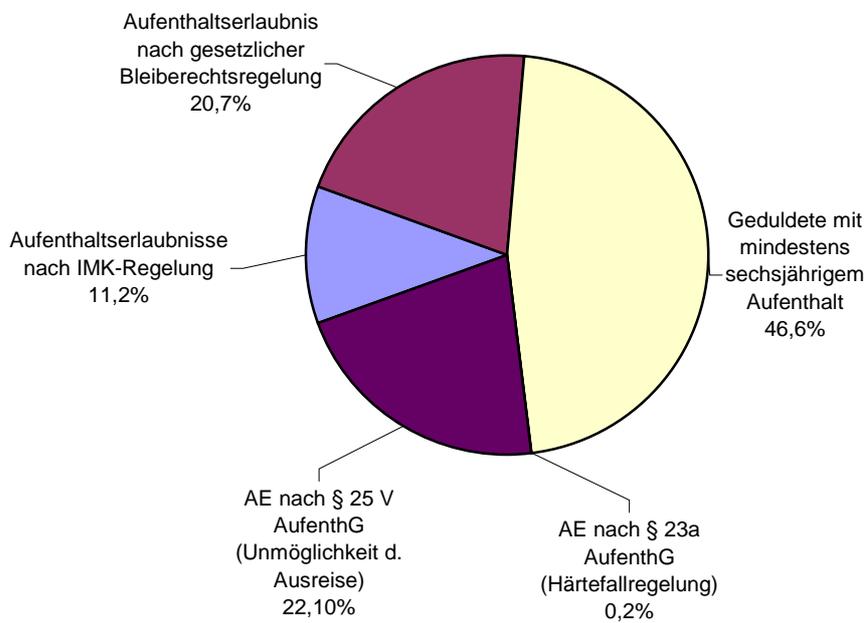
#### **1.4.2 Prekäre Aufenthalte und humanitäres Aufenthaltsrecht**

Um zu einer Vergleichbarkeit im Bereich humanitärer Flüchtlingspolitik zu kommen, erscheint es sinnvoll, die Geduldeten und die Personen mit humanitärem Aufenthaltsrecht in eine Gesamtschau zu bringen. Bei allen Schwierigkeiten hinsichtlich der trennscharfen Erfassung der relevanten Personengruppen verdeutlichen die nachfolgenden Diagramme, dass die Bereitschaft der Ausländerbehörden, langjährig Geduldeten eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, in Niedersachsen offenbar signifikant geringer ist als im Bundesgebiet insgesamt:

**Flüchtlinge mit langjährigem / humanitärem Aufenthalt in Deutschland  
(ohne Berücksichtigung früherer Bleiberechtsregelungen)**



**Flüchtlinge mit langjährigem / humanitärem Aufenthalt in Niedersachsen  
(ohne Berücksichtigung früherer Bleiberechtsregelungen)**



Die Zahlen im Einzelnen:

<b>Flüchtlinge mit</b>	<b>Deutschland</b>	<b>Anteil in %</b>	<b>Niedersachsen</b>	<b>Anteil in %</b>	<b>Quelle:</b>
Aufenthaltserlaubnisse nach IMK-Regelung	24.271	14,06%	2.362	11,21%	Stand: 31.03.2009, Quelle BT Drs. 16/12932
Aufenthaltserlaubnis nach gesetzlicher Bleiberechtsregelung	35950	20,82%	4.352	20,66%	Stand: 31.03.2009, Quelle BT Drs. 16/12932
Duldung und mindestens sechsjährigem Aufenthalt	62248	36,05%	9.825	46,63%	Stand: 31.03.2009, Quelle: BT Drs. 16/12932
AE nach § 23a AufenthG (Härtefallregelung)	4.567	2,64%	34	0,16%	Stand 31.12.2008, Quelle Bt Drs. 16/12029
AE nach § 25 V AufenthG (Unmöglichkeit d. Ausreise)	45.634	26,43%	4.495	21,34%	Stand 31.12.2008, Quelle BT Drs. 16/12029
<b>Summe</b>	<b>172.670</b>	<b>100,00%%</b>	<b>21.068</b>	<b>100,00%%</b>	

Erläuterungen: Da uns vor allem die Frage interessiert, wie die Flüchtlingspolitik in Niedersachsen sich seit 2005 darstellt, haben wir die Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 I AufenthG aufgrund einer früheren Bleiberechtsregelung (etwa 1996, 1999) nicht berücksichtigt, und uns bei den Geduldeten auf diejenigen beschränkt, die bereits mindestens sechs Jahre im Bundesgebiet leben. Notgedrungen bleiben dabei z.B. auch die hier geborenen Kinder langjährig Geduldeter unberücksichtigt, die noch keine sechs Jahre alt sind. Härtefallentscheidungen nach § 23a AufenthG gibt es erst seit 2005. In der Zahl der Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 V AufenthG befinden sich unvermeidlich auch Menschen, die bereits vor 2005 eine Duldung oder Aufenthaltserlaubnis aufgrund bestehender Abschiebungshindernisse besaßen. Da dieser Titel aber erst ab 2005 erteilt werden konnte und die Interpretation der Frage, wann eine Rückkehr oder Abschiebung unmöglich ist, zwischen den Bundesländern durchaus unterschiedlich erfolgt, gehört auch diese Zahl in den aufgestellten Vergleich. Schließlich wurden die hier referierten Zahlen auf unterschiedlichen Quellen und zu verschiedenen, wenn auch dicht beieinander liegenden Zeitpunkten erhoben, was allerdings keine Auswirkungen auf einen Vergleich der Zahlen zwischen Bund und Niedersachsen haben dürfte. Unter dem Strich lässt sich feststellen:

- Der Anteil der Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25,5 AufenthG in Niedersachsen ist deutlich niedriger als im Bundesdurchschnitt. Der Grund hierfür dürfte in der Weigerung des niedersächsischen Innenministeriums zu suchen sein, Flüchtlingen auch dann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25,5 AufenthG zu erteilen, wenn die Ausreise im Einzelfall unzumutbar ist. Dies wird zum Beispiel in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein oder Mecklenburg-Vorpommern anders gehandhabt.
- Auch bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für sogenannte „Altfälle“ sind für Niedersachsen insgesamt niedrigere Quoten zu verzeichnen als im Durchschnitt aller Bundesländer. Da die Bleiberechtsregelung gemäß Beschluss der IMK im Jahr 2006 nahtlos in die gesetzliche Bleiberechts-

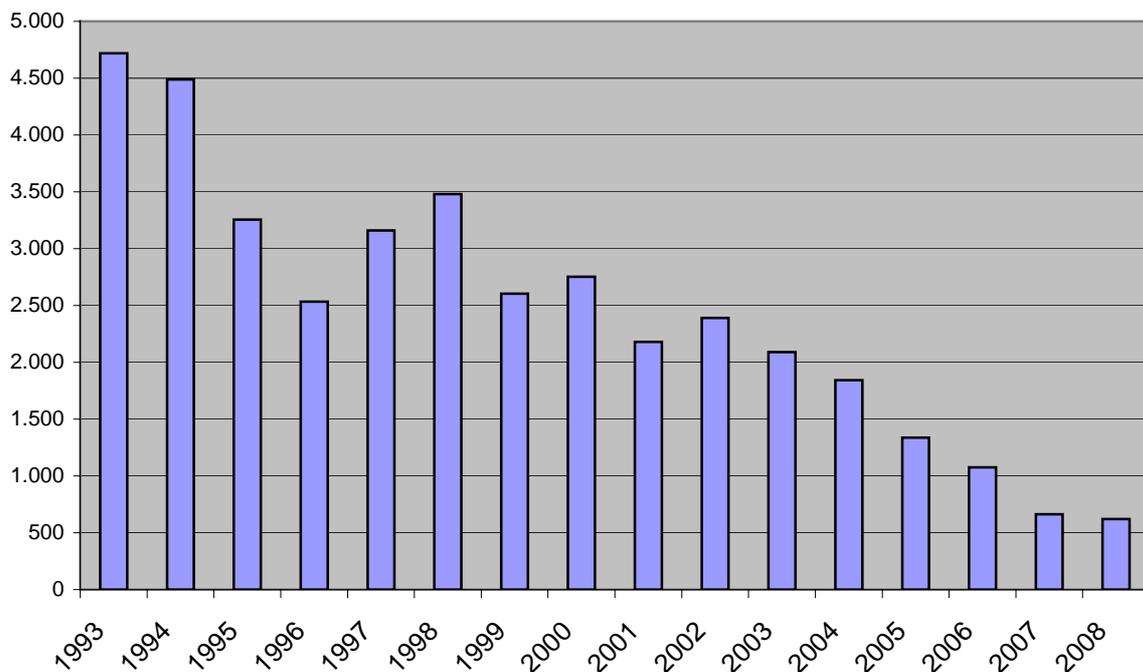
regelung übergang und von den einzelnen Bundesländern teilweise unterschiedlich zugeordnet wurden, sollten die Differenzen bei den Zahlenangaben zwischen beiden Regelungen nicht überinterpretiert werden. Insgesamt liegt die Quote der Bleibeberechtigten in Niedersachsen mit 31,9% am Stichtag (31.03.2009) jedenfalls deutlich unter der Quote im Bundesgebiet (34,9%). Hinsichtlich der Interpretation der Zahlen zur gesetzlichen Bleiberechtsregelung ist freilich Vorsicht geboten: Gezählt wurden hier alle Aufenthaltserlaubnisse, die jedoch in ihrer übergroßen Mehrzahl nur „auf Probe“ erteilt wurden. Über den Erfolg oder Misserfolg der gesetzlichen Bleiberechtsregelung entscheidet letztlich, ob es gelingt, die Aufenthaltserlaubnisse auch über den 31.12.2009 hinaus zu verlängern.

- Besonders auffallend ist der Unterschied bei der Umsetzung der Härtefallregelung: Am Beispiel des Umgangs mit Härtefällen zeigt sich besonders deutlich das politische Interesse der Landesregierung, im Bereich humanitärer Aufenthaltsgewährungen eine zurückhaltende Politik zu verfolgen.
- Die Kehrseite niedrigerer Zahlen im Bereich humanitärer Aufenthaltsrechte sind signifikant höhere Geduldetenzahlen in Niedersachsen: Von 63.218 in Deutschland geduldeten Flüchtlingen mit mehr als sechsjährigem Aufenthalt leben 9.949 in Niedersachsen – das sind 15,7% aller Geduldeten.

## 1.5 Abschiebungspraxis

Die Abschiebungszahlen sind in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen: Lag die Zahl der Abschiebungen 1993 bei 4.720 Menschen, so ist sie im Jahr 2008 auf 620 Abschiebungen zurückgegangen (Auskunft: Niedersächsisches Innenministerium).

Abschiebungen aus Niedersachsen

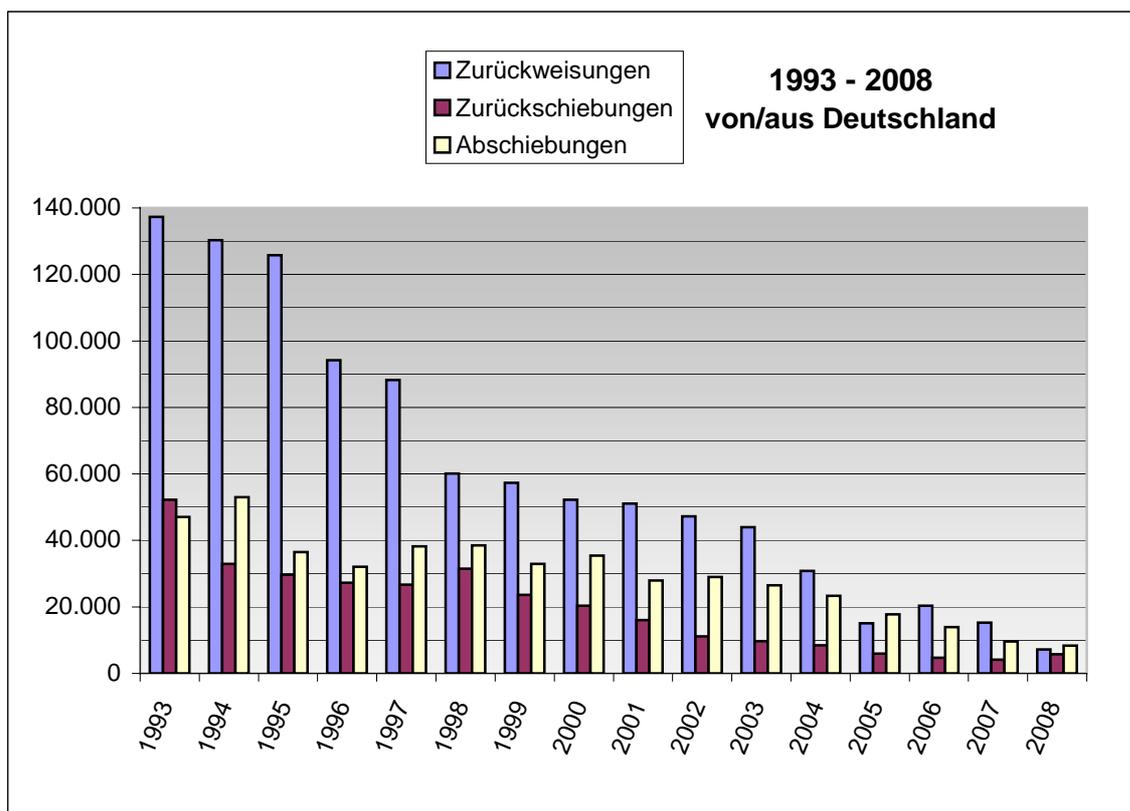


Bundesweit wurden 2008 insgesamt 7.778 Personen auf dem Luftweg abgeschoben, 3.125 davon waren „begleitet“ (vom Bundesgrenzschutz). Zum Vergleich: 1997 wurden 38.205 Personen abgeschoben. Knapp die Hälfte (3.729) der Flugabschiebungen erfolgten über Frankfurt am Main, „nur“ 116 über den Flughafen Hannover. Die meisten Flugabschiebungen erfolgten in die Türkei (807), gefolgt von Vietnam (754) und Serbien (499), an vierter Stelle steht Italien (376 – Dublin II!).

Darüber hinaus wurden 616 Abschiebungen auf dem Landweg vorgenommen. Eine statistische Erfassung der Zielländer von Landabschiebungen erfolgte nicht. Insgesamt beläuft sich die Zahl der Abschiebungen damit auf 8.394 Personen (Vorjahr: 9.617).

220 Abschiebungsversuche scheiterten (zunächst) am Widerstand der Betroffenen. In 76 Fällen weigerten sich die Flugkapitäne, die Abschiebung durchzuführen. Aus medizinischen Gründen wurden 53 Abschiebungen abgebrochen. In 28 Fällen weigerte sich der Zielstaat, einen Betroffenen aufzunehmen.

Unberücksichtigt bleiben in dieser Statistik darüber hinaus die Zurückweisungen (an der Grenze) und die Zurückschiebungen (Abschiebungen – oft mit Grenzbezug – innerhalb der ersten sechs Monate oder auf Grundlage des Dublin II – Vertrags). Nachfolgend hierzu einige Zahlen:



Quellen: Dt. Bundestag / Bundespolizei © Flüchtlingsrat Niedersachsen

Der Rückgang der Abschiebungszahlen ist erfreulich. Gemessen an dem rapiden Rückgang der allgemeinen Flüchtlingszahlen auf weniger als ein Zwanzigstel im Zeitraum von 1993 bis 2008 und vor dem Hintergrund des faktischen Abschiebungsstopps für einen großen Teil der langjährig geduldeten Flüchtlinge aufgrund der gesetzlichen Bleiberechtsregelung sind die aktuellen Abschiebungszahlen jedoch nach wie vor hoch. Der deutliche Rückgang der Zurückweisungen und der Zurück-

schiebungen an der Grenze ist vor allem mit der EU-Erweiterung und der damit verbundenen Verlagerung der Kontrollen an die EU-Außengrenzen zu erklären.

Die Zahl der Abschiebungen in Niedersachsen ist, gerade auch vor dem Hintergrund der hohen Zahl der Geduldeten, niedriger als im Bundesdurchschnitt. Auffällig ist jedoch auch, dass der bundesweite Rückgang der Abschiebungszahlen im Jahr 2008 um rund 12% gegenüber dem Jahr 2007 in Niedersachsen nicht zu verzeichnen ist. Das mag auch daran liegen, dass das Innenministerium gegenüber den Ausländerbehörden auf eine rigidere Abschiebungspraxis drängt: Ausländerbehörden wurden vom MI vorgeladen und aufgefordert, Einzelfallakten vorzulegen. Sie mussten begründen, warum bestimmte Flüchtlingsfamilien noch nicht abgeschoben worden sind. Zu Beginn der neuen Legislaturperiode hat der niedersächsische Innenminister Uwe Schünemann im März 2008 nochmals eine härtere Gangart mit dem Ziel einer Erhöhung der Abschiebungszahlen angekündigt. EU-Sammelcharterflüge sollten, so der Innenminister, zur Abschiebung kurzfristiger gebucht werden. Um zu verhindern, dass Flüchtlinge durch Vorlage fachärztlicher Bescheinigungen über bestehende Erkrankungen ihre Abschiebung verzögern oder verhindern, kündigte Schünemann an, zukünftig AmtsärztInnen der Gesundheitsbehörden zu umgehen und „Fachärzte für Flugmedizin“ dafür zu gewinnen, Flugtauglichkeitsbescheinigungen auszustellen. Am 06. März 2008 kritisierte er vor dem Landkreistag in Bad Zwischenahn offen die Amtsärzte der Kommunen, die durch Atteste die Abschiebung von kranken Flüchtlingen verhindern würden:

*„... Auch ist es nicht Aufgabe von Amtsärzten, eine gebotene Rückführung ins Heimatland dadurch zu verhindern, indem sie die geringeren Standards des dortigen Gesundheitssystems zum Anlass nehmen, durch entsprechende Atteste den Betroffenen einen Verbleib in Deutschland auf Kosten der Allgemeinheit zu ermöglichen. Die Fachaufsicht in meinem Hause muss und wird darauf achten, dass die in Bundestag und Bundesrat mit großer Mehrheit geschaffenen Regeln weiterhin wirksam bleiben.“*

Um vorliegende Erkrankungen und kriegsbedingte Traumatisierungen auszuhebeln, werden Flüchtlinge Flugärzten vorgestellt, die oft Hunderte von Kilometern entfernt ihre Praxis haben und bescheinigen (sollen), dass der Patient den Flug heil übersteht. Wie sich diese Linie in der Praxis auswirkt, zeigt das Beispiel der Familie N.:

- Frau N. flüchtete im Jahr 2001 als religiös Verfolgte nach Deutschland. Ihr Asylantrag wurde abgelehnt. Amtsärzte attestierten ihr jedoch unter anderem schwere psychische Störungen und Wahrnehmungsprobleme, die mit traumatischen Erlebnissen in der Türkei im Zusammenhang ständen. Frau N. sei, so die Ärzte, auf unabsehbare Zeit nicht zur selbstständigen Lebens- und Haushaltsführung in der Lage. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse erteilte ihr der zuständige Landkreis im April 2007 eine Aufenthaltserlaubnis, die 2008 für zwei Jahre verlängert wurde

Als Frau N. immer antriebsloser und desorientierter wurde, stand für ihre Tochter in Delmenhorst fest: Allein gelassen, ist die Mutter eine Gefahr für sich und andere. Sie nahm ihre Mutter bei sich auf. Das Problem: Ihr Pass enthält eine ausländerrechtliche Wohnsitzbeschränkung für den Landkreis Wesermarsch, und die Tochter wohnt in Delmenhorst. Dort war man nicht

bereit, den Zuzug der Mutter zu ihrer Tochter zu erlauben. Das Tauziehen zwischen den Ämtern zog sich so lange hin, bis der Anwältin im Frühjahr 2008 der Kragen platzte: Sie schaltete die oberste Fachaufsicht ein, das niedersächsische Ministerium für Inneres, Sport und Integration. Ein halbes Jahr später kam die Antwort: Die Frage der Wohnsitzbeschränkung sei "nicht kurzfristig" zu beantworten, schreibt der zuständige Abteilungsleiter. Vordergründig gehe es um "eine gesundheitliche Begutachtung der Reise-fähigkeit" von Frau N. Im Klartext: Der Kreis Wesermarsch soll prüfen, ob eine Abschiebung in die Türkei möglich sei. „Bei den heutigen technischen Möglichkeiten“, meint das Innenministerium, müsse Krankheit kein Hinderungsgrund sein. "Es geht doch um die Möglichkeit der Weiterbehandlung im Heimatland." Von Behandlung war gar keine Rede. Die Tochter will ihre Mutter weiter pflegen und betreuen, zu Hause.

Bereits in der letzten Legislaturperiode hatte die niedersächsische Landesregierung höhere Abschiebungszahlen angekündigt und den aus dem Jahr 1985 stammenden Erlass zur Vermeidung von Abschiebungen und Abschiebungshaft kurzerhand abgeschafft. Die Ausländerbehörden sind seit 2002 nicht mehr verpflichtet, Abschiebungen im Regelfall vorher anzukündigen, um den Betroffenen so die Gelegenheit zu geben, ihre persönlichen Verhältnisse zu ordnen und sich von Nachbarn und Freunden zu verabschieden. Seither kommt es wieder häufiger vor, dass Flüchtlinge überfallartig im Morgengrauen festgenommen und abgeschoben werden.

Angesichts der Vorgaben des Innenministeriums verwundert es nicht, dass es in Niedersachsen immer wieder zu skandalösen und brutalen Abschiebungen kommt. Flüchtlinge werden ohne vorherige Ankündigung im Morgengrauen abgeschoben, Menschen ohne Rechtsgrundlage schikaniert und inhaftiert, ohne dass das Innenministerium als Fachaufsicht einschreitet. Das nachfolgende Beispiel verdeutlicht, mit welchen Methoden Abschiebungen zuweilen versucht werden:

- Am 15. Dezember 2008 wurde die armenische Flüchtlingsfamilie M. gegen 6 Uhr ohne vorherige Ankündigung zu Hause von der Polizei abgeholt, um sie zum Frankfurter Flughafen zu fahren. Von dort aus sollte die Familie gegen 15 Uhr nach Armenien abgeschoben werden. Den Flüchtlingen wurden ihre Handys abgenommen. Sie wurden gefesselt in das Auto gesetzt. Nur weil der Abtransport beobachtet wurde und einer der beiden Söhne nicht anwesend war, gelang es, die Anwältin noch rechtzeitig (gegen 7 Uhr) zu erreichen und die Abschiebung über das VG Oldenburg noch vor Frankfurt zu stoppen (gegen 12 Uhr). Das Gericht stellte in seinem die Abschiebung untersagenden Eilbeschluss unmissverständlich fest, dass die Abschiebung rechtswidrig war, da die von der Ausländerbehörde gesetzte Frist noch nicht abgelaufen war: Die Ausländerbehörde hatte zuvor mitgeteilt, dass eine Abschiebung „frühestens ab dem 1. Januar 2009“ erfolgen würde. Ungerührt von der öffentlichen Kritik an seinem Vorgehen unternahm der Landkreis Wesermarsch einige Wochen später einen zweiten unangekündigten Abschiebungsversuch, der erneut scheiterte, weil das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung anordnete. Die Ausländerbehörde kann sich dieses Vorgehen leisten, weil sie weiß, dass sie dafür durch das niedersächsische Innenministerium nicht gerügt wird, sondern im Gegenteil Unterstützung erhält. Aus Angst vor weiteren behördlichen Überfällen tauchte die Familie schlussendlich unter.

Zur Überwindung von medizinischen Abschiebungshindernissen hat sich das Land Niedersachsen darüber hinaus in einer Reihe von Fällen bereit erklärt, „Kosten zu übernehmen, die durch eine notwendige medizinische Behandlung im Herkunftsland entstehen“. Unter Verweis auf derartige Kostenübernahmeerklärungen der ZAAB Bramsche haben niedersächsische Ausländerbehörden mit Erfolg auch Widerrufsverfahren beim Bundesamt angestrengt mit der Folge, dass kranken Flüchtlingen die Aufenthaltserlaubnisse nicht mehr verlängert und Betroffene zur Ausreise aufgefordert und teilweise auch abgeschoben wurden. Angesichts der Vielzahl der betroffenen Flüchtlinge verwundert es, dass nach Aussagen der Landesregierung im Jahr 2007 nur für vier Personen Kosten in Höhe von insgesamt 6.500 € übernommen wurden. Im Jahr 2008 waren es nach Auskunft des Innenministeriums sogar nur zwei Personen, für die Kosten in Höhe von rund 850 € übernommen wurden (Quelle: Lt.-Drs. 16/945). Es liegt der Verdacht nahe, dass die von der Landesregierung versprochene finanzielle Unterstützung oftmals gar nicht erfolgt ist.

Nach Aussagen des niedersächsischen Innenministeriums hat auch der niedersächsische Landesrechnungshof derartige Finanzierungszusagen zur „Beseitigung von Abschiebungshindernissen“ für sinnvoll erklärt, „wenn die Ausreise mit finanziell vertretbaren Leistungen zur medizinischen Versorgung erreicht werden kann“. Auch das Oberverwaltungsgericht Lüneburg hat mit Beschluss vom 17.02.2009 - Az. 8 LA 4/09 - entschieden, dass die Praxis des Landes rechtmäßig ist, Abschiebungshindernisse durch Erklärungen der Landesbehörden gegenüber dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur (befristeten) Übernahme von anfallenden Medikamentenkosten auszuhebeln.

In nächster Zeit wird uns voraussichtlich insbesondere die drohende Abschiebung von Flüchtlingen in den Kosovo beschäftigen: Das niedersächsische Innenministerium hat den Ausländerbehörden Mitte April 2009 mitgeteilt, dass die kosovarische Regierung in Verhandlungen mit dem BMI inzwischen die Aufnahme von Flüchtlingen jedweder Volkszugehörigkeit, also auch von Roma, zugesagt hat, wenn sie aus dem Kosovo stammen.

Auch bei der Verhängung von Abschiebungshaft kommt es in Niedersachsen immer wieder zu schweren Verstößen gegen die Grundrechte: Im Frühjahr 2008 hat Rechtsanwalt Peter Fahlbusch anhand eigener Verfahren den massenhaften Verstoß gegen geltendes Recht dokumentiert: „154 meiner insgesamt 534 Mandanten saßen teilweise zu Unrecht in Abschiebungshaft“, sagt Fahlbusch. Auf fast 4000 „rechtswidrige Hafttage“ ist Fahlbusch in seiner Mehrjahresstatistik gekommen. Im Schnitt sitzt jeder Mandant 25,8 Tage zu Unrecht in Haft, mancher nur einen Tag, mancher für Monate – für einen Rechtsstaat ein desaströses Ergebnis. Oft sind es höhere Gerichtsinstanzen, welche die Anordnungen der jeweiligen Ausländerbehörden oder einzelner Haftrichter in Zweifel ziehen. Es kommt auch immer wieder vor, dass Festnahmen ohne richterlichen Haftbeschluss oder Anhörungen ohne Ehepartner stattfinden. In der Gesamtheit ergibt sich ein hochgradig erschreckendes Bild, vor allem auch deshalb, weil das Innenministerium als Fachaufsicht vollständig versagt: „Die Erfahrungen haben ... gezeigt, dass die Ausländerbehörden die Rechtslage vor der Beantragung der Abschiebungshaft umfassend geprüft haben und die Anträge rechtlich sehr gut begründen“, erklärte jüngst der niedersächsische Innenminister in Beantwortung einer Kleinen Anfrage der Grünen. (Landtags-Drs. 16/1303, S. 7)

Die Abschiebungs- und Zurückschiebungskosten stellt die Landesregierung Flüchtlingen in Rechnung (Tageshaftkosten derzeit: 91,50 €).

Am 31.12.2007 – neuere Zahlen liegen nicht vor – saßen 40 Männer und 5 Frauen in Abschiebungshaft. Im Zeitraum von 2005 bis 2008 wurden insgesamt 2.799 Menschen in Abschiebungshaft genommen, vorwiegend in der Abteilung Langenhagen, die organisatorisch der JVA Hannover angegliedert ist und nach der mittlerweile verabschiedeten EU-Rückführungsrichtlinie nicht als Abschiebungshaftanstalt ausgewiesen werden dürfte, da eine räumliche wie strukturelle Trennung von der Strafhaft ausdrücklich vorgeschrieben ist.

	<b>Männer</b>	<b>Frauen</b>	<b>Minderjährige</b>	<b>Gesamt</b>
2000	592	216	275	<b>1.083</b>
2001	1.195	367	132	<b>1.694</b>
2002	1.366	360	111	<b>1.837</b>
2003	1.175	427	78	<b>1.680</b>
2004	1.145	345	65	<b>1.555</b>
2005	831	172	43	<b>1.046</b>
2006	611	82	7	<b>700</b>
2007	447	62		<b>509</b>
2008	464	80		<b>544</b>

Oft erfolgte die Abschiebung aus der Haft heraus:

	<b>Aus Abschiebungshaft</b>	<b>Aus Strafhaft</b>	<b>Aus der Freiheit</b>
2005	667	150	<b>519</b>
2006	435	133	<b>509</b>
2007	317	75	<b>271</b>

In einer ganzen Reihe von Fällen wurde die Abschiebungshaft wegen bestehender Undurchführbarkeit der Abschiebung aufgehoben: Nach Aussagen des BMI waren das im Jahr 2005 134 Personen, im Jahr 2006: 91 Personen, 2007: 67 Personen.

	<b>Männer</b>	<b>Frauen</b>	<b>Gesamt</b>
2005	112	22	<b>134</b>
2006	82	9	<b>91</b>
2007	56	11	<b>67</b>

Die Differenz zu der Zahl der Inhaftierten (s.o.) ist damit jedoch noch nicht erklärt. Offenbar ist in einer ganzen Reihe von Fällen die Abschiebungshaft ausgelaufen, ohne dass es zum Vollzug der Abschiebung kam:

Die durchschnittliche Verweildauer in Abschiebungshaft betrug rund 30 Tage. 70% der Männer und 95% der Frauen waren weniger als drei Monate inhaftiert. Bei immerhin 25% der Männer und 4% der Frauen betrug die Abschiebungshaft-Dauer drei bis sechs Monate, 5% der Männer und 1% der Frauen saßen über sechs Monate in Haft. Unter den männlichen Abschiebungsgefangenen waren zwischen 2005 und 2007 überwiegend Personen aus der Türkei, Serbien, Vietnam und Albanien inhaftiert, bei den weiblichen Abschiebungsgefangenen überwiegend Personen aus Bulgarien, Moldawien, Russland und Serbien.

## 1.6 Bleiberechtsregelung für Geduldete

Rund zwei Drittel aller Geduldeten in Niedersachsen leben länger als sechs Jahre im Bundesgebiet. 28 Monate nach Inkrafttreten der ersten Bleiberechtsregelung lässt sich feststellen, dass die gefassten Beschlüsse – anders als öffentlich verlautbart – wohl keine Lösung des Problems der Kettenduldungen bewirken werden. Bürokratische Verfahren, überzogene Anforderungen und kleinliche Ausschlussgründe sorgen dafür, dass die Mehrheit der Flüchtlinge bislang nicht die erhoffte Aufenthaltserlaubnis erhalten hat und wohl auch nicht erhalten wird, wenn nicht noch administrativ und/oder gesetzgeberisch nachgebessert wird

Bundesweit haben seit 2006 bis zum Stichtag 31.03.2009 insgesamt 60.221 Personen aufgrund ihres langjährigen Aufenthalts eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen bekommen. 24.271 Flüchtlinge erhielten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 im Rahmen der – inzwischen ausgelaufenen – IMK-Regelung von November 2006, 35.950 Flüchtlinge besaßen am 31.03.2009 eine Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage der gesetzlichen Bleiberechtsregelung. Über 80% dieser zweiten Gruppe (29.244 Flüchtlinge) verfügt allerdings nur über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 1 Satz 1 „auf Probe“.

Diese Zahlen sind Indikator dafür, dass es bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnisse Ende 2009 in vielen Fällen zu Problemen kommen wird, weil die Lebensunterhaltssicherung bis dahin noch nicht geklappt hat. Mag der Gesetzgeber angesichts steigender Beschäftigungszahlen in den vergangenen zwei Jahren optimistisch von einer raschen Arbeitsmarktintegration ausgegangen sein, so ist angesichts der fatalen Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt dieses Ziel in weite Ferne gerückt. Noch ist nicht absehbar, wie groß die Bereitschaft des Gesetzgebers ist, auf die veränderte Situation zu reagieren und bei der Bleiberechtsregelung nachzubessern. Aber es gibt Hoffnung: In einem Schreiben vom 23. April 2009 stellt der Bundestagsabgeordnete Rüdiger Veit im Namen der SPD-Fraktion fest, dass ein „sofortiges Handeln des Gesetzgebers dringend geboten“ sei, „um eine entsprechende Gesetzesnovelle noch vor der Sommerpause zu verabschieden und schnellstmöglich in Kraft zu setzen“.

Setzt man die Zahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse ins Verhältnis zu der Zahl der am 31.10.2006 Geduldeten, lässt sich errechnen, wie hoch der Anteil der Flüchtlinge ist, die im Laufe der letzten Jahre ein Bleiberecht erhalten haben. An der Spitze liegt Rheinland-Pfalz mit 44,9%, am Ende Mecklenburg-Vorpommern mit 16,4%. Die CDU-geführten Länder schließen in diesem Vergleich überraschenderweise besser ab als die SPD-geführten Länder. Niedersachsen liegt mit einer Quote von 29,4% jedoch unter der durchschnittlichen Länderquote von 33,8%.

Am 31.03.2009 lebten insgesamt 100.440 Geduldete in Deutschland, davon 14.094 (14%) in Niedersachsen. Auch unter den Geduldeten mit mindestens sechsjährigem Aufenthalt ist der Anteil der in Niedersachsen gemeldeten Flüchtlinge mit fast 16% außerordentlich hoch, ein deutlicher Beleg für einen raschen Handlungsbedarf der Niedersächsischen Landesregierung, die selbst gesetzte Hürden bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelung zu beseitigen.

Neben der Forderung einer nahezu vollständigen Sicherstellung des Lebensunterhalts sorgt vor allem die hartherzige Sanktionierung einer mangelnden Mitwirkung bei der eigenen Abschiebung in der Vergangenheit für einen Ausschluss vieler potenziell von der Bleiberechtsregelung Begünstigter. Andere Länder – wie z.B. Bayern – legen

die Bleiberechtsregelung bislang weniger engherzig aus: „Würde man all jene von der Bleiberechtsregelung ausschließen, die während ihres langjährigen Aufenthalts zu irgendeinem Zeitpunkt gegen Mitwirkungspflichten verstoßen oder das Verfahren nicht zügig genug betrieben haben, würde die Regelung weitgehend ins Leere laufen“, stellt das bayerische Innenministerium in einem Ausführungserlass fest und empfiehlt, den Flüchtlingen „im Hinblick auf ihre Integrationsbemühungen eine neue Chance“ einzuräumen, selbst wenn sie in der Vergangenheit „ihre Rückführung verhindert“ haben.

Im Übrigen bleibt es dabei, dass ein Bleiberecht vor allem für junge, leistungsstarke, und gesunde Menschen erreichbar ist. Alte, Kranke oder Schwerbehinderte oder auch und vor allem Familien haben nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung kaum eine Chance auf ein Bleiberecht, da sie voraussichtlich nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt aus eigener Erwerbstätigkeit zu finanzieren. Die Leistungsfähigen bleiben, die Schwachen werden abgeschoben. Eine solche Auswahl der vom Bleiberecht Begünstigten dürfte zur Folge haben, dass der Gewinn, den die öffentlichen Kassen aus der Einwanderung ziehen, noch gesteigert wird. Im Ergebnis bedeutet dies eine Abkehr vom Sozialstaatsprinzip und eine selektive Politik nach dem Nützlichkeitsprinzip; im Grunde also eine Bankrotterklärung christlich-sozialer Politikgrundsätze.

## **1.7 Aufnahme irakischer Flüchtlinge in Deutschland**

Zum ersten Mal seit der Aufnahme der Kosovo-Flüchtlinge im Jahr 1999 stand 2008 die Aufnahme von Flüchtlingen wieder auf der politischen Agenda: Dabei ging es um Irakflüchtlinge, die in den Erstzufluchtsländern Syrien und Jordanien keine Lebensperspektive haben. Zunächst hatten die konservativen Befürworter der Aufnahmeaktion ausschließlich irakische Christen im Blick, im Verlauf der politischen Debatte wurde dies Reduzierung der Zielgruppe jedoch zugunsten weiterer religiöser Minderheiten und anderer Schutzbedürftiger aufgegeben. Die zunächst in Aussicht gestellte „fünfstellige Aufnahmezahl“ schrumpfte schließlich auf einen Kreis von 2.500 Personen, die auf absehbare Zeit keine Aussicht auf Rückkehr in den Irak und auch keine Aussicht auf eine Integration in den Nachbarstaaten des Irak haben. Nachdem sich der Bundesinnenminister im April 2008 erstmals öffentlich für eine Aufnahme von Irakflüchtlingen stark machte, dauerte es – im Umweg über einen von Deutschland initiierten EU-Ratsbeschluss vom 27. November 2008 – bis zum Jahresende für einen Regierungsbeschluss in Form einer konkreten Aufnahmeanordnung. Am 05. Dezember 2008 erließ das BMI eine "Anordnung zur Aufnahme bestimmter Flüchtlinge aus dem Irak". Aus Syrien sollen 2.000 Personen, aus Jordanien 500 aufgenommen werden. Seit Mitte März 2009 treffen nunmehr im zweiwöchentlichen Rhythmus irakische Flüchtlinge auf dem Flughafen Hannover ein.

Beschlossen ist mit insgesamt 2.500 Personen die Aufnahme eines vergleichsweise kleinen Kontingents: Rund 2,7 Millionen Menschen sind innerhalb des Irak auf der Flucht. Allein in Syrien und Jordanien leben inzwischen 2,5 Millionen Flüchtlinge aus dem Irak unter desolaten Bedingungen. Die Aufnahme von einem Promille der nur in Syrien und Jordanien lebenden Flüchtlinge ist also eher ein symbolischer Akt: Für die Begünstigten ist er wichtig, zur Linderung der Flüchtlingsnot jedoch bei weitem nicht ausreichend und eher ein Tropfen auf den heißen Stein (vgl. z.B. die Aufnahme vietnamesischer Flüchtlinge ab 1979: 26.000 Flüchtlinge. Vgl. z.B. mit früheren Asylbewerberzahlen: 1992: 438.000, derzeit jährlich 20.000 Asylsuchende).

Die aufgenommenen Flüchtlinge werden gleich doppelt handverlesen – von UNHCR und Bundesamt: Zunächst überprüft UNHCR das Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft. Zusätzlich muss UNHCR eine besondere Schutzbedürftigkeit feststellen, etwa als „women at risk“ oder „medical cases“. Genaueres zu Ablauf und Kriterien des UNHCR Resettlementprogramms kann man dem Konzeptvorschlag des UNHCR für Deutschland entnehmen. Darüber hinaus gibt es einen Kriterienkatalog, auf den sich die Länderinnenminister am 05.12.2008 verständigt haben und der zusätzlich herangezogen wird.

Danach geht es um

- a) Angehörige religiöser Minderheiten,
- b) medizinisch behandlungsbedürftige Flüchtlinge (einschließlich Traumatisierter und Folteropfer) sowie
- c) alleinstehende Frauen (mit Unterhaltsverantwortung).

Wichtiger als zunächst angenommen ist in der Auswahlpraxis auch die sog. "Integrationsfähigkeit". Sie wird vor allem am Vorhandensein verwandtschaftlicher Beziehungen in Deutschland „gemessen“, aber z. B. auch an höheren Bildungsabschlüssen.

Auffällig ist, dass sich unter den ersten aufgenommenen Flüchtlingen ein hoher Anteil sprachgewandter und gut ausgebildeter Menschen befindet. Daran wird deutlich, dass die Bundesregierung symbolträchtig humanitäre Hilfe vollzieht und dabei gleichzeitig eigene wirtschaftliche Interessen verfolgt: Die Nützlichkeit der Begünstigten für den Arbeitsmarkt scheint jedenfalls kein Zufall zu sein.

Die aufgenommenen Flüchtlinge erhalten eine auf zunächst drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis mit Verlängerungsmöglichkeit. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zwar zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Ein von Anfang an dauerhafter Aufenthaltsstatus und eine Anerkennung als Flüchtlinge ist jedoch nicht beabsichtigt. Möglich gewesen wäre auch die sofortige Erteilung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis nach § 23,2 AufenthG – eine Praxis, die dem Gedanken des Resettlement – „Neuansiedlung“ – eher entsprochen hätte. Wir werden abwarten müssen, ob und ggf. mit welcher Begründung die Verlängerung der AE in drei Jahren möglicherweise verweigert werden kann.

Im Unterschied zu den im Asylverfahren anerkannten Flüchtlingen können die aufgenommenen IrakerInnen erst nach sieben Jahren und unter sehr hohen Auflagen eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Konsequenter wäre es gewesen, dass die im Kontingent aufgenommenen IrakerInnen wie die in individuellen Verfahren anerkannten Flüchtlinge einen Flüchtlingspass nach der GFK erhalten – was Deutschland aus rechtlich-formellen Gründen abgelehnt, gleichwohl aber von anderen EU-Staaten praktiziert wird. Für die Betroffenen kann der fehlende Flüchtlingspass Nachteile haben: Bei einem Wechsel ins EU-Ausland könnten z.B. Schwierigkeiten auftreten, weil ohne Flüchtlingsstatus kein besonderer Abschiebungsschutz besteht. Auch gibt es – anders als bei anerkannten Flüchtlingen – keine Erleichterungen für den Familiennachzug.

Die Verteilung der Aufgenommenen erfolgt auf der Grundlage des Königsteiner Schlüssels, infolgedessen werden also rund 232 Flüchtlinge auf Niedersachsen verteilt. Die Länder haben aus Kostengründen ein relativ rigides Festhalten an diesem Schlüssel vereinbart. Es sollen aber Fragen des Wohnorts von Familienangehörigen, oder zu Anschluss- und Unterstützungsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Bei Sozialleistungsbezug wird die Aufenthaltserlaubnis mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage versehen.

Insgesamt gesehen ist für die irakischen Flüchtlinge in Deutschland festzustellen, dass ihre Rechte und Möglichkeiten – je nach Status und Zeitpunkt der Einreise – sehr unterschiedlich sind, obwohl die Gründe für ihre Flucht nach Deutschland sich gleichen: Neben den Anerkannten und den Resettlement-Flüchtlingen befinden sich rund 7.000 geduldete Flüchtlinge aus dem Irak in Deutschland, die abgelehnt wurden oder deren Anerkennung mit der absurden Begründung widerrufen wurde, Saddam Hussein sei nicht mehr an der Macht. Es ist nicht hinnehmbar, dass Flüchtlinge aus dem Irak auf der einen Seite gezielt aufgenommen und integriert, auf der anderen Seite ausgegrenzt werden. Der nach wie vor virulente Bürgerkrieg im Irak stellt für alle Flüchtlinge aus dem Irak eine Bedrohung dar. Insofern sollten alle in Deutschland lebenden irakischen Flüchtlinge zumindest eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

### **1.7.1 Resettlement und „Save Me“ Hannover**

Die Irakflüchtlinge sind selbstverständlich nicht die einzige Flüchtlingsgruppe, die im Erstzufluchtsstaat auf Hilfe von außen angewiesen ist. Auch außerhalb dieser Region befinden sich viele Flüchtlinge in einer menschenunwürdigen, ausweglosen Lage. Die verstärkte Beteiligung an Maßnahmen im Rahmen von „Resettlement-“ oder „Neuansiedlungsprogrammen.“ ist eine Aufgabe, an der sich Deutschland konsequent und dauerhaft beteiligen sollte. Für ein solches zusätzliches Instrument des Internationalen Flüchtlingsschutzes hat sich auch der Niedersächsische Flüchtlingsrat im Bündnis mit PRO ASYL und 50 weiteren gesellschaftlichen Organisationen stark gemacht.

Bundesweit wirbt die Save-me-Kampagne als eine Bewegung von unten, aus den Städten und Gemeinden heraus, für das Konzept des Resettlements vor Ort. Etappenziel ist das Bekenntnis von Stadt- bzw. Gemeinderäten zur Aufnahme von Flüchtlingen. Mit positiven Voten der Kommunen hoffen die InitiatorInnen, den Bund und die Länder für eine kontinuierliche Flüchtlingsaufnahme zu gewinnen. In Niedersachsen hat die Asylgruppe des AI- Bezirks Hannover – unterstützt und begleitet vom Flüchtlingsrat Niedersachsen – die Initiative „*save me: Die Stadt Hannover sagt ja!*“ gegründet. Alle Personen und Organisationen in und um Hannover, die an dem Thema interessiert sind, sind zur Mitarbeit eingeladen. Ein wichtiger Bestandteil der Kampagne besteht in Gewinnung von UnterstützerInnen. Ihre Mitarbeit kann z.B. darin bestehen, aufgenommene Flüchtlinge bei ihrer Integration zu unterstützen und für eine weitere Aufnahme von schutzbedürftigen Flüchtlingen auch öffentlich zu werben, z.B. durch eine kurze persönliche Stellungnahme auf der Homepage der Bewegung ([www.save-me-kampagne.de](http://www.save-me-kampagne.de)). Finanziell werden die UnterstützerInnen nicht in die Pflicht genommen.

Bundesweit gibt es Initiativen in mittlerweile über 35 Orten, darunter große Städte wie München, Berlin oder Frankfurt/Main, aber auch kleinere Orte wie Lauf an der Pegnitz, Murnau und andere. Die Initiativen werden von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersonen getragen. Vor Ort bilden sich Bündnisse aus Kirchenkreisen, ehrenamtlichen Asylgruppen und professionellen Beratungseinrichtungen, Amnesty-International-Gruppen bis hin zu kulturellen Einrichtungen und anderen. Schwerpunkte der Aktivitäten liegen in Bayern und Baden-Württemberg. Der Niedersächsische Flüchtlingsrat wird – auf Wunsch der InitiatorInnen – (neue) Aktionen unterstützen und begleiten.

## **1.8 Soziale Lebenssituation**

Die allgemeinen Lebensbedingungen von Flüchtlingen im Asylverfahren und von geduldeten Flüchtlingen sind nach wie vor von Diskriminierung und Ausgrenzung geprägt. Weiterhin gilt für alle ein Arbeitsverbot im ersten Jahr, danach kann eine Arbeitserlaubnis – nachrangig – erteilt werden, erst nach vier Jahren erfolgt nunmehr eine rechtliche Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt – allerdings nur, wenn der/die Betroffene nicht mit einem ausländerbehördlichen Arbeitsverbot belegt ist. Dies kann erfolgen, wenn die Behörde der Ansicht ist, dass ein Flüchtling an seiner eigenen Abschiebung nicht aktiv genug mitwirkt oder falsche bzw. unvollständige Angaben zu seiner Person macht. Über die Nichtverlängerung von Arbeitserlaubnissen und die Erteilung von expliziten Arbeitsverboten als Duldungsaufgabe haben zahllose Geduldete in den letzten Jahren ihre Jobs verloren und werden sozial isoliert.

Die überwiegende Mehrzahl der Geduldeten und Asylsuchenden ist unter solchen Umständen auf öffentliche Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) angewiesen. Dieses Gesetz regelt, dass Flüchtlinge in den ersten vier Jahren nur eingeschränkte Sozialleistungen und nur die nötigste medizinische Versorgung erhalten. Seit Inkrafttreten dieses Gesetzes im Jahr 1993 sind die Flüchtlingen zugebilligten Leistungen nicht ein einziges Mal erhöht worden, so dass die Schere zwischen Leistungen nach Hartz IV und Leistungen für die dem AsylbLG unterworfenen Flüchtlinge immer weiter auseinandergeht. Aufgrund des jahrelangen Verzichts auf einen Inflationsausgleich liegen die Flüchtlingen gewährten Leistungen nach dem AsylbLG inzwischen über 30% unter den Leistungen nach dem SGB II bzw. XII. Weitere Leistungskürzungen sind möglich, wenn die Betroffenen nach Auffassung der Behörden ihre Abschiebung behindern.

Weiterhin hält das niedersächsische Innenministerium an der Praxis fest, Flüchtlingen die ihnen zustehenden Leistungen – bis auf ein kleines Taschengeld – in den ersten vier Jahren in Form von Gutscheinen statt Bargeld zu gewähren. Viele Kommunen halten den restriktiven Kurs des Landes für falsch. In Eingaben und Initiativen haben verschiedene Städte und Landkreise einen Wandel in der niedersächsischen Flüchtlingspolitik angemahnt. Die Resultate sind ernüchternd: Die Stadt Göttingen wurde förmlich angewiesen, bei der Gutscheinpraxis zu bleiben, und die Bargeld auszahlenden Landkreise Holzminden und Aurich hat das Land ultimativ aufgefordert, zur Gutscheinpraxis zurückzukehren. Oldenburg und Hildesheim verzichteten nach harschen Reaktionen des Innenministeriums auf eine Abschaffung der Gutscheinausgabe.

Auch anderen Forderungen niedersächsischer Kommunen, die Diskriminierung und Ausgrenzung von Flüchtlingen zu verringern, erteilte Schönemann eine klare Absage. Am 06. März 2008 erklärte er vor dem Niedersächsischen Landkreistag in Bad Zwischenahn:

*" ... Ich bin hier für Klarheit, weil einige Kreistage und Räte größerer Städte die Durchführung der betreffenden Gesetze in einem bestimmten Sinn zu beeinflussen suchen. Es ist aber nicht Aufgabe der kommunalen Parlamente, sich durch entsprechende Beschlüsse einzusetzen, z. B.*

- *für ein großzügiges Bleiberecht von abgelehnten Asylbewerbern;*
- *für die Versorgung dieser Personen mit Bargeld statt der Ausgabe von Wertgutscheinen;*
- *für eine sofortige Weiterleitung der neu ankommenden Asylbewerber auf die Gemeinden;*
- *für ihre sofortige Unterbringung in eigenen Wohnungen."*

Die in Niedersachsen stattfindende Gängelung der Kommunen im Bereich der Flüchtlingspolitik widerspricht der Verwaltungsreform, die ja gerade eine Verlagerung von Zuständigkeiten an die Kommunen zum Ziel hatte. Die vom Land vertretenen Positionen geben – anders, als dies die Landesregierung behauptet – nicht die Rechtslage wieder, sondern belegen das ausgeprägte Diskriminierungsinteresse des Landes gegenüber Flüchtlingen, die (noch) keinen sicheren Aufenthaltsstatus besitzen. Die meisten Bundesländer legen das Asylbewerberleistungsgesetz weniger restriktiv aus und gewähren die Hilfe zum Lebensunterhalt in bar. Selbstverständlich wäre auch eine dezentrale Verteilung und Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnungen rechtlich zulässig. Schließlich sind es nicht (nur) die gesetzlichen Bestimmungen, sondern vor allem auch die restriktiven Verwaltungsvorschriften des Landes zur gesetzlichen Bleiberechtsregelung, die ein großzügiges Bleiberecht für Altfälle verhindern.

Nicht nur gegenüber den Kommunen, sondern auch auf Bundes- und Europaebene versucht die Niedersächsische Landesregierung eine Verbesserung der sozialen Situation von Flüchtlingen zu blockieren: Ein im Frühjahr 2009 zwischen EU –Parlament und EU-Kommission abgestimmter Entwurf über eine Novellierung der EU-Aufnahmerichtlinie sieht vor, dass Mitgliedsstaaten der EU verpflichtet werden, Asylsuchenden die gleichen Sozialleistungen zu gewähren wie einheimischen Hilfeempfängern/innen. Damit würden auch Flüchtlinge im Asylverfahren – wie vor dem Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes 1993 - vom ersten Tag an einen Anspruch auf SGB II oder SGB XII -Leistungen haben. Außerdem sollte nach dem Vorschlag das Arbeitsverbot für Flüchtlinge auf ein halbes Jahr beschränkt werden. Innenminister Uwe Schönemann (CDU) kritisierte im Bundesrat den Entwurf umgehend als „falschen Weg“. Von der Neuregelung gehe eine Sogwirkung aus: „Je höher die Sozialleistungen in einem Mitgliedsstaat, um so attraktiver wird er für die Asylbewerber innerhalb der EU“, sagte Schönemann. Auch die Verkürzung des bestehenden Arbeitsverbots um ein halbes Jahr lehnt das Land Niedersachsen strikt ab.

Vergleichende Untersuchungen auf europäischer Ebene belegen: Erfolgreiche Integrationspolitik wird dort betrieben, wo Flüchtlinge und MigrantInnen ohne Ansehen ihres Status vom ersten Tag an in das öffentliche Leben und Integrationsmaßnahmen einbezogen werden, etwa in Schweden. Die meisten Bundesländer verteilen Flüchtlinge wenigstens nach einer gewissen Zeit auf die Kommunen und verzichten auf diskriminierende Gutscheine oder Sachleistungen. Auch das Land Niedersachsen das sich eine wegweisende Integrationspolitik auf die Fahnen geschrieben hat, könnte vor dem Hintergrund drastisch zurückgegangener Flüchtlingszahlen die fortdauernden Diskriminierungen aus der Hochzeit der Flüchtlingsaufnahme beseitigen und bleiberechtsungesicherten Menschen ein dauerhaftes Leben in Deutschland ermöglichen. Wenn jedoch die Landesregierung stattdessen an der Abschreckungsdoktrin festhält und die Ausgrenzung von Flüchtlingen zum Kernbestand seiner Politik erklärt, handelt sie nicht nur inhuman, sondern verspielt damit auch ihre Glaubwürdigkeit in der Integrationsdebatte.

## 1.9 Unterbringung in Lagern

Rund ein Drittel aller Asylerstanträge (33%) wurden im Jahr 2008 von Minderjährigen bzw. von Amts wegen für Minderjährige gestellt. In einer großen Zahl von Fällen sind es Kinder, die als von der Verfolgung Mitbetroffene ihr Flüchtlingsschicksal teilen. Angesichts des hohen Anteils von Minderjährigen ist es besonders dringend, dass die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in Deutschland endlich drastisch verbessert werden und die in vielen Bundesländern dominierende Lagerunterbringung abgeschafft wird. Es ist inakzeptabel und mit der Menschenwürde nicht zu vereinbaren, dass Kinder einen Teil ihrer Jugend in Lagern verbringen müssen.

Insgesamt unterhält das Land Niedersachsen drei, über die ZAAB Braunschweig zentral verwaltete Einrichtungen zur Unterbringung von Flüchtlingen in Braunschweig, Oldenburg und Bramsche mit jeweils 550 Plätzen.

Die beiden Lager in Braunschweig und Oldenburg werden „multifunktional“, d.h. zu unterschiedlichen Zwecken genutzt

- als Erstaufnahmeeinrichtung im Sinne des § 44 AsylVfG (bis zu 3 Monate),
- als Gemeinschaftsunterkunft gem. § 53 AsylVfG sowie
- als „Ausreiseeinrichtung“ gem. § 61 AufenthG (je 50 Plätze in beiden Lagern).

Im Bramscher Lager werden nach offizieller Darstellung Flüchtlinge untergebracht, die sich „ohne dauerhafte Bleibeperspektive“ in Niedersachsen aufhalten. In der Praxis ist die Einweisung in das Lager in Bramsche jedoch weniger von der aufenthaltsrechtlichen Perspektive der Flüchtlinge, sondern eher von der Frage bestimmt, ob das Lager hinreichend ausgelastet ist: Nach einer Kritik des Landesrechnungshofs an den ausufernden Unterbringungskosten für landeseigene Lager stand das Innenministerium in der Vergangenheit unter erheblichem Legitimationszwang.

Auch Flüchtlinge aus dem Irak, die im Rahmen des Resettlementprogramms dauerhaft nach Deutschland kommen, sollten nach den Plänen des Landes im Anschluss an ihre Erstaufnahme in Friedland nach Bramsche gebracht werden und dort einen dreimonatigen Integrationskurs durchlaufen. Ein entsprechendes Angebot überbrachte Innenminister Schünemann bereits im Januar 2009 seinen Länderkolle-

gen/innen. Die meisten Bundesländer lehnten das niedersächsische Angebot jedoch ab und zogen es vor die dem Bundesland zugeteilten Flüchtlinge unmittelbar nach der Erstaufnahme im eigenen Bundesland unterzubringen. Lediglich die Bundesländer Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern bringen „ihre“ Flüchtlinge gemeinsam mit dem für Niedersachsen vorgesehenen Kontingent unter, das jedoch so klein ist, dass eine Unterbringung dieser Flüchtlinge auch über die Erstaufnahme hinaus für drei Monate in Friedland erfolgte. Bramsche ist jedoch weiterhin auf die Aufnahme von irakischen Flüchtlingen vorbereitet:

Das erklärte Ziel der niedersächsischen Politik ist es, möglichst viele Flüchtlinge früh – also schon im laufenden Asylverfahren – davon zu überzeugen, dass ein Verbleib im Bundesgebiet unmöglich und eine Rückkehr mit staatlichen Hilfen die beste Alternative sei. In einem Schreiben an den Flüchtlingsrat Niedersachsen erklärte das Innenministerium bereits am 18.08.2003, die Landesregierung habe eine besondere Verantwortung, »durch eigene Anstrengungen die Kommunen so weit wie möglich von der Pflicht zur Unterbringung von Asylbewerbern zu entlasten«. Als besondere Aufgabe wird in dem Brief die »Durchsetzung der Pflicht abgelehnter Asylbewerber, das Land zu verlassen«, genannt. In den Lagern könnten Flüchtlinge »durch die Mitarbeiter der Einrichtungen sehr viel wirkungsvoller als bei einer dezentralen Unterbringung zum freiwilligen Verlassen des Landes veranlasst werden«. Hingegen führe »das Leben in einer Gemeinde erfahrungsgemäß zu einer faktischen Verfestigung des Aufenthalts«.

Die Erreichung dieses Ziels gehört nach Aussagen der Landesregierung zu den „wichtigsten Aufgaben der ZAAB in Braunschweig und Oldenburg“. Insbesondere die Einrichtung in Bramsche habe sich „mit großem Erfolg auf die Förderung der freiwilligen Rückkehr spezialisiert“. Eine ergebnisoffene Perspektivenberatung wird dabei jedoch – entgegen offizieller Verlautbarungen – nicht praktiziert. Stattdessen erhalten die Flüchtlinge eine „Rückkehrberatung“ mit Hinweisen auf Förderungsmöglichkeiten für den Fall einer „freiwilligen“ Ausreise. Der Erfolg oder Misserfolg der Beratungsarbeit wird von der Landesregierung vor allem an der „Rückführungsquote“ gemessen. Diese stagniert derzeit auf niedrigem Niveau:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Freiwillige Ausreisen aus Niedersachsen (Quelle: Nds. Innenministerium)	974	977	888	606	342	359

Diese Zahlen beinhalten nicht nur Rückkehrer/innen, sondern auch Weiterwanderer/innen. 244 der 359 Personen sind über die ZAAB-Standorte Braunschweig, Oldenburg und Bramsche in ihre Heimat zurückgekehrt bzw. weitergewandert, auf den Standort Bramsche entfällt ein Anteil von 166 Personen.

Der Haushaltstitel des Landes für die Förderung einer „freiwillige Rückkehr“ umfasst im Jahr 2008 insgesamt 750.000€. Angesichts dieses großen finanziellen Aufwands erscheinen die Zahlen über freiwillige Ausreisen nicht sehr beeindruckend. Der Eindruck verstärkt sich noch, wenn man bedenkt, dass die ZAAB mit dem Angebot von Rückkehrhilfen niedersachsenweit über die Ausländerbehörden für eine „freiwillige Rückkehr“ wirbt und dabei versucht, auch solche Flüchtlinge für einige Tage

oder Wochen nach Bramsche zu locken, die dezentral untergebracht waren und ohnehin die Absicht hatten, aus- oder weiterzuwandern. Mit einer neuen Hochglanzbroschüre, die eher an einen Werbeprospekt für einen Kur- oder Ferienaufenthalt erinnert, wirbt Bramsche mit finanziellen Hilfen, Unterstützung im Krankheitsfall, Existenzgründungszuschüssen, Qualifizierungsmaßnahmen und organisatorischen Hilfen für eine „Rückkehr in Würde“. Ob diese „Werbeangebote“ dann auch tatsächlich realisiert werden können, ist zumindest im Bereich der Unterstützung im Krankheitsfall zu bezweifeln.

Die Landesregierung hält jedoch weiterhin daran fest, „die Kommunen durch ... das Vorhalten eigener Kapazitäten für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern ... entlasten“ zu wollen. Auf die Kritik des Landesrechnungshofs hatte das Innenministerium erklärt, sie wolle zur Kostendämpfung „die landeseigenen Kapazitäten für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen stärker als bisher auslasten und durch eine Erhöhung der Belegungszahlen die Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen ... verbessern“.

Angesichts der rückläufigen Flüchtlingszahlen fällt dem Land die Auslastung der landeseigenen Lager jedoch zunehmend schwerer. Da aufgrund der momentan vergleichsweise hohen Anerkennungsquote viele Flüchtlinge einen Anspruch darauf haben, auf die Kommunen verteilt zu werden, ist die Belegungszahl in den ZAABs zeitweise erheblich niedriger als geplant. Dies ist wohl der tiefere Hintergrund für das Angebot der Landesregierung an andere Bundesländer, Irak-Flüchtlinge in Niedersachsen unterzubringen.

Als weiteres Druckmittel unterhält die Landesregierung seit Jahren jeweils eine Abschiebeeinheit auf dem Gelände der ZAAB mit jeweils bis zu 50 Plätzen. In diesen Bereichen wird versucht, sie zur Mitwirkung bei der Passersatzpapierbeschaffung als Voraussetzung für eine Abschiebung (oder auch eine „freiwillige“ Ausreise) zu bewegen. Damit die Betroffenen erkennen, dass ihre Hoffnung auf ein Leben in Deutschland keine Aussicht hat, soll die Einweisung in das Lager ohne Fristsetzung erfolgen: „Die Festlegung einer Höchstaufenthaltsdauer für die Unterbringung in Ausreiseeinrichtungen wäre höchst kontraproduktiv“, so das Innenministerium. „Wenn die betroffenen Ausländer absehen könnten, dass der Aufenthalt begrenzt ist, würden sie diese Zeit lediglich „absitzen“, ohne dass sich an ihrer Verweigerungshaltung etwas ändern würde.“ Trotz der zurückgehenden Flüchtlingszahlen erkennt das Innenministerium eine „zunehmende Notwendigkeit für die Inanspruchnahme der Ausreiseeinrichtungen durch die Kommunen“. Mehrere Lager müssten auch deshalb weiterbetrieben werden, um „in Konfliktfällen Bewohner der Ausreiseeinrichtungen trennen zu können“. „Eine Konzentration dieses Personenkreises auf nur eine Ausreiseeinrichtung würde ein deutlich höheres und aus Gründen des sozialen Friedens nicht hinnehmbares Konfliktpotenzial in sich bergen“, so das Land. Im Zuge der Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie, die bis zum 31.12.2010 erfolgt sein muss, ist zu befürchten, dass mit der möglichen Auflösung der Abschiebungshaftanstalt in Langenhagen freie Kapazitäten in den Einrichtungen in Bramsche, Oldenburg oder Braunschweig genutzt werden, um den Zugang zu den dort untergebrachten Flüchtlingen noch weiter zu erschweren und in Teilen Haft ähnlich zu gestalten.

Die in den Jahren 2005 und 2006 teilweise heftig geführten Konflikte um die Aufnahmelager, die sich u.a. am Essen und an der medizinischen Versorgung entzündeten, wurden inzwischen vom Land Niedersachsen „erfolgreich“ entschärft. Der Rückgang der Proteste ist zum einen auf Sanktionen des Landes gegen angebliche „Rädelsführer“, zum anderen aber auch auf die Tatsache zurückzuführen, dass aufgrund des deutlichen Anstiegs der Anerkennungsquoten die Zahl der auf die Kommunen umverteilten Flüchtlinge gestiegen ist. Je kürzer die Aufenthaltszeit im Lager, desto geringer ist das Potenzial der unzufriedenen Flüchtlinge, die durch die Lebensbedingungen im Lager, vor allem aber aufgrund der fehlenden Perspektiven bei jahrelangem Lageraufenthalt psychisch zermürbt werden. Bei längerem Aufenthalt in zentralen Unterbringungsstätten entwickeln Menschen fast zwangsläufig Symptome eines Lagerkollers. Eine Privatsphäre existiert nicht, das alltägliche Leben wird fremdbestimmt, normale Nachbarschaftskontakte fehlen. Auch eine eventuelle Arbeitsaufnahme zur Sicherstellung einer eigenverantwortlichen Lebensführung ist nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Am ehesten sind dagegen diejenigen Flüchtlinge gefeit, denen es gelingt, einer unangemeldeten Beschäftigung nachzugehen. Die Tatsache, dass ein erheblicher Teil der Lagerbewohner/innen solche Beschäftigungsmöglichkeiten findet, mag ebenfalls zu einer Befriedung in den Aufnahmelagern beigetragen haben.

Am 18. Januar 2009 veranstaltete das Netzwerk Flüchtlingshilfe Niedersachsen in Oldenburg eine Anhörung, auf der neben ExpertInnen vor allem die Flüchtlinge selbst zu Wort kommen sollten. Doch aus Angst vor behördlichen Repressionen hatten viele Flüchtlinge Bedenken, auf der Veranstaltung zu sprechen. Die Befürchtungen waren offenbar berechtigt: Für den Tag der Veranstaltung verhängte die Lagerleitung der ZAAB Oldenburg ein absolutes Besuchsverbot – eine Reaktion auf die Einladung von Bewohner/innen des Lagers an die Besucher/innen der Anhörung.

Trotzdem waren einige Bewohner/innen der drei Lager bereit, über ihre Situation zu reden; andere ließen ihre schriftlichen Berichte verlesen. Eine große Gruppe im Lager Oldenburg verfasste gemeinsam einen detaillierten Bericht. Die Flüchtlinge beklagen darin die »Abschaffung des Privatlebens«: Bis zu sieben Personen, die teilweise verschiedene Sprachen sprechen, seien in einem Zimmer untergebracht. MitarbeiterInnen der Behörde oder des Sicherheitsdienstes könnten die Zimmer jederzeit betreten. Der Bericht beschreibt das einförmige Essen, schildert die alltäglichen Respektlosigkeiten, welche die Flüchtlinge zu ertragen haben, und erwähnt als weiteren Missstand die unzureichende medizinische Versorgung – alle Krankheiten würden mit Paracetamol behandelt. Die Flüchtlinge sprachen von der Isolation, unter der sie im Lager leiden, und von der zehrenden Unsicherheit über ihre Zukunft. Die Behörden seien anscheinend »nicht dazu da, den Flüchtlingen zu helfen, sondern sie zu zerstören und abzuschieben«, heißt es bitter in dem Bericht.

Eine Bewohnerin des Lagers Bramsche trug vor, wie das Leben im Lager sie gesundheitlich belastet: »Wir wohnen zusammen in einem Zimmer. Mir geht es psychisch nicht gut. Die Situation macht mich kaputt. Ich habe immer nur Probleme und Stress.« Über ihre materielle Situation sagte sie: »Wir haben nur Gutscheine, jeden Monat einen Kleidungsgutschein für 15 Euro. Was kann man davon kaufen? Die Kleidung ist alt. Die Socken haben Löcher. Mit dem wenigen Taschengeld müssen die Lebensmittel bezahlt werden. In die Kantine gehen wir nicht. Das Essen ist nicht gut für die Gesundheit und die Kinder.«

Eine Frau, die in der ZAAB Braunschweig auf die Entscheidung über ihren Asylantrag wartet, machte in der Anhörung die Perspektivlosigkeit deutlich: »Jeder Tag ist wie der vorherige (...). Dieses Vegetieren macht die Leute krank, nicht physisch, sondern seelisch. Dieses Warten ohne Ende, man verliert die Richtung (...). Man hat kein eigenes Leben, ich weiß nicht, was mir die Zukunft bringt, ich weiß nicht, ob ich eigentlich eine Zukunft habe. Ich habe fast alles verloren und würde gern noch einmal anfangen, aber dort verliere ich manchmal die Hoffnung.«

Die Gesamtausgaben der ZAAB beliefen sich 2008 auf rund 26 Mio. EUR. Laut Berechnungen des Landesrechnungshofes (LRH) in dessen Jahresbericht 2008 entfallen von den jährlichen Kosten für die landeseigenen Aufnahmeeinrichtungen auf Unterbringung, Versorgung, Betreuung und Rückkehrförderung ca. 12.730 Euro pro Person. Dieser Betrag liegt dreimal so hoch wie die bei dezentraler Unterbringung gezahlte Kostenpauschale von 4.270 Euro.

An der grundsätzlichen Kritik der niedersächsischen Lagerpolitik gegenüber kann es keinen Zweifel geben: Flüchtlinge werden in Niedersachsen gezielt in zentralen Lagern untergebracht und vom Land schlecht und einseitig informiert. Das Land nimmt hohe Kosten in Kauf, um Flüchtlinge zu isolieren und durch gezielte Maßnahmen zur „freiwilligen Rückkehr“ zu bewegen oder in kürzerer Zeit abzuschieben. Die Inanspruchnahme des Rechtswegs fällt Flüchtlingen aufgrund des eingeschränkten Zugangs zu Beratungsstellen, mangelnder Ressourcen (Sachleistungen, kaum Chancen auf Arbeit) und weitgehend fehlender nachbarschaftlicher Kontakte schwer. Diese politisch kalkulierte Herbeiführung und Ausnutzung einer Notlage zum Zweck der beschleunigten Aufenthaltsbeendigung ist integrationspolitisch und menschenrechtlich mehr als bedenklich.

Freilich müssen wir mit dieser Situation umgehen. Im Rahmen des Netzwerks Flüchtlingshilfe in Niedersachsen haben wir uns bemüht, über IBIS e.V. (in Oldenburg), den DICV Hildesheim (in Braunschweig) und den DICV Osnabrück (in Bramsche) unabhängige Beratungsstrukturen für Flüchtlinge an den Orten der Lagerunterbringung zu etablieren. Wir sind im Gespräch mit der Leitung der niedersächsischen Aufnahmelager und dem BAMF, um pragmatisch nach Möglichkeiten einer Verbesserung der Lebensumstände der Flüchtlinge zu suchen.

Flüchtlinge brauchen einen Ort, der sie aufnimmt, an dem sie ankommen. Sie brauchen Unterstützung und Beratung und wollen ihre alltäglichen Lebensbezüge, wie jeder Mensch, selbst bestimmen und gestalten. Das Leben im Lager setzt die Menschen unter permanenten Psychostress und hält sie im Schwebezustand des „Nichtangekommenseins“. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Flüchtlingsrat Niedersachsen haben auf der schon erwähnten Anhörung ihre Forderungen an die Landesregierung bekräftigt:

- Verteilung der Flüchtlinge nach spätestens drei Monaten auf dezentrale Unterkünfte
- Abbau von Überkapazitäten in den landeseigenen Lagern
- Behördenunabhängige Beratung zum Asylverfahren
- Sprachlernangebote für Flüchtlinge und frühzeitige Integration in den Arbeitsmarkt

## 1.10 Landespolitische Entwicklungen / Resümee und Ausblick

Eines vorweg: Die niedersächsische Landesregierung setzt weiter auf Ausgrenzung benachteiligter MigrantInnen/Flüchtlinge.. Unsere Hoffnung, dass im Zeichen drastisch gesunkener Flüchtlingszahlen die Abschreckungsmaßnahmen der 80er und 90er Jahre von der Landesregierung als überflüssig erkannt und beseitigt werden, hat sich verflüchtigt. Die Härte des von der Landesregierung in Flüchtlingsfragen verfolgten Kurses steht in einem Gegensatz zu der von vielen gesellschaftlichen Gruppen befürworteten Korrektur inhumaner Lebens- und Aufenthaltsbedingungen für Flüchtlinge und geduldete Menschen.

Symptomatisch für diese Situation ist die weitgehende Unfähigkeit des Innenministeriums, über Fragen einer Verbesserung der Lebenssituation von Flüchtlingen überhaupt einen Dialog zu führen: Es mutet schon seltsam an, dass trotz ausdrücklicher und rechtzeitiger Einladung das zuständige Referat des Innenministeriums sich nicht in der Lage sah, einen Vertreter oder eine Vertreterin zu der im Januar 2008 durchgeführten Anhörung zur Lebenswirklichkeit in den niedersächsischen Aufnahmelagern zu schicken. Die Bitte um ein Gespräch über einen dramatischen Einzelfall wurde vom Innenministerium mit der Begründung abgesagt, es gäbe zu dem Thema nichts zu besprechen. Anregungen und Anfragen des Flüchtlingsrats an das Innenministerium bleiben oft unbeantwortet – auch dies ein Zeichen für mangelnde Bereitschaft zum Gespräch und zur Auseinandersetzung entlang von Sachfragen. Schließlich ist es sicher kein Zufall, dass der Flüchtlingsrat zwar in die Arbeitsgruppen zur Überarbeitung und Weiterentwicklung des vom Land verfolgten Integrationskonzepts eingebunden war und sich mit dem einen oder anderen Zwischenergebnis durchaus auch in den Abschlusspapieren der Arbeitsgruppen wiederfindet, bei der Schlussfassung des „Handlungsprogramms Integration“ aber mit seinen eingebrachten Inhalten hinausredigiert wurde.

In jüngster Zeit sind immerhin Tendenzen zu einer Verbesserung des Gesprächsklimas zu verzeichnen: Ein Brandbrief des Vorsitzenden des Flüchtlingsrats, Norbert Grehl-Schmitt, an den Ministerpräsidenten Wulff wurde von diesem ausführlich und auf eine Weise beantwortet, die deutlich machte, dass der Länderchef bei allen Differenzen an einer sachlichen und differenzierten Auseinandersetzung interessiert ist. Auf Einladung der Landesregierung besuchte der Flüchtlingsrats jüngst gemeinsam mit weiteren Organisationen das Lager in Bramsche und diskutierte dort pragmatisch Möglichkeiten einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Flüchtlinge. Die inhaltlichen Unterschiede sind damit nicht aus der Welt geräumt. Aber es könnte als Fortschritt gewertet werden, wenn Positionen im Gespräch ausgetauscht und Möglichkeiten einer pragmatischen Verbesserung unterhalb der grundsätzlichen Fragen geschaffen werden.

Folgende Themen werden uns in nächster Zeit in besonderer Weise beschäftigen:

## Umsetzung der Bleiberechtsregelung

Die Umsetzung der Bleiberechtsregelung steht in Niedersachsen unter dem Diktum einer kategorischen Verhinderung von „Einwanderung in die Sozialkassen“, die nach Auffassung der Landesregierung droht, wenn alte, kranke und behinderte Menschen oder größere Familien von der Regelung großzügig Gebrauch machen könnten. Was sich zunächst anhört wie eine Maßnahme zur Verhinderung von Missbrauch, stellt sich bei näherem Hinsehen dar als ein Programm zur scharfen Selektion der langjährig geduldeten Flüchtlinge nach dem Kriterium ihrer Nützlichkeit. Während junge, gut ausgebildete Flüchtlinge bleiben können, sollen ihre schlechter qualifizierten Eltern das Land verlassen. Für Behinderte, Kranke oder Traumatisierte bleibt da kein Platz. Verschwiegen wird, dass auch ein Leben mit einer Duldung Kosten verursacht; nur diese Kosten übernimmt zu Teilen das Land Niedersachsen. Es drängt sich also die Frage auf, ob die Landesregierung mit ihren restriktiven Vorgaben Kommunen – möglicherweise ohne Not – befrieden möchte.

Die Tendenz zur Nützlichkeitsauslese ist jedoch zunächst in die gesetzliche Bleiberechtsregelung eingeschrieben, die keine Sozialklausel kennt. Die niedersächsische Landesregierung treibt diese Entwicklung „nur“ auf die Spitze, wenn sie ältere ArbeitnehmerInnen aufgrund zu erwartender niedriger Rentenansprüche ebenso von einem Bleiberecht ausschließen will wie Personen, die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf ergänzende Hilfen für mehr als sechs Monate angewiesen sind.

Aktuell bemühen sich Bund und Länder um die Vereinbarung verbindlicher nationaler Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz, die auch auf die Praxis der Umsetzung der Bleiberechtsregelung nicht ohne Auswirkungen bleiben wird. Auch hier sind die Bemühungen des Landes Niedersachsen eindeutig: Überall dort, wo es dem Nützlichkeitsprinzip zuwiderläuft, werden bisher günstige Regelungen durch schärfere Regelungen aus Niedersachsen – wenn auch in der Regel in einer low version – ersetzt. Wo es nicht gelingt, andere Länder mitzunehmen, werden durch unpräzise Formulierungen die jeweiligen Interpretationsspielräume für restriktive Auslegungen offen gehalten. Unsere Intention kann es in diesem Kontext nur sein, die niedersächsischen Bemühungen um eine Festschreibung der restriktiven niedersächsischen Vorstellungen in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu verhindern.

Ansonsten müssen wir jetzt alles daran setzen, ein Auslaufen der Bleiberechtsregelung zum Ende des Jahres 2009 zu verhindern. Mag der Gesetzgeber angesichts steigender Beschäftigungszahlen in den vergangenen zwei Jahren optimistisch von einer raschen Arbeitsmarktintegration ausgegangen sein, so ist angesichts der fatalen Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt dieses Ziel in weite Ferne gerückt. Ein Nachbessern der Bleiberechtsregelung, die wohl nur gegen den Widerstand Niedersachsen durchzusetzen ist, sollte folgende Elemente enthalten:

- Entfristung bzw. Verlängerung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung
- Ermöglichung eines (ergänzenden) Bezugs öffentlicher Mittel auch über einen längeren Zeitraum; Sozialklausel für Flüchtlinge, die aufgrund besonderer Umstände (z.B. Krankheit, Behinderung) ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln decken können
- Anerkennung von Integrations(vor)leistungen anstelle einer unerfüllbaren Prognose zur Lebensunterhaltssicherung
- Kein Auseinanderreißen von Familie
- Verzicht auf konterkarierende Ausschlussgründe, namentlich die mangelnde Mitwirkung bei der eigenen Abschiebung in der Vergangenheit

## **Umgang mit Härtefällen**

Der restriktive Umgang mit Härtefällen ist in Niedersachsen ein Dauerbrenner. Die Vorschläge der Landesregierung für eine Änderung der Richtlinie zur Härtefallkommission werden wir kritisch begleiten und auch außerhalb des Härtefallverfahrens dafür Sorge tragen, dass die aufenthaltsrechtlichen Spielräume für die Erteilung eines humanitären Aufenthaltsrechts – etwa unter Bezugnahme auf Artikel 8 EMRK – genutzt werden. Insbesondere auch für traumatisierte Flüchtlinge müssen Möglichkeiten einer Beratung und ‚Therapie in Sicherheit‘ verbessert werden. Das Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen (NTFN)“ bietet dafür eine geeignete Struktur.

## **Partizipation statt Isolation**

Die Landesregierung hält an ihrer Politik fest, Flüchtlinge in Lagern zu isolieren anstatt sie auf dezentrale Unterkünfte zu verteilen. Wir sind gefordert, die Isolation der Flüchtlinge zu durchbrechen und sie so weit wie möglich in das öffentliche Leben einzubeziehen. Dies gilt aber auch für geduldete Flüchtlinge, die bereits auf dezentrale Unterkünfte verteilt sind, aber durch eine gettoisierende Unterbringung fern des öffentlichen Lebens im Lebensalltag ausgegrenzt werden.

Das Thema „Öffnung der Lager und Verteilung der Flüchtlinge“ wird uns noch länger beschäftigen. Kurzfristig wird mit einer Änderung der Landespolitik kaum zu rechnen sein. Wir werden weiterhin pragmatisch nach Möglichkeiten einer Verbesserung der Situation in den Lagern suchen (vor allem über die unabhängigen Beratungsstellen vor Ort), ohne dabei unsere übergeordneten Ziele aus den Augen zu verlieren.

Wir werden aufmerksam die Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie beobachten und darauf achten, dass (nicht ausreichende) Mindeststandards bei der Verhängung von Abschiebungshaft eingehalten werden. Die verbindlich festgelegte Trennung von Straf- und Abschiebehaft darf nicht zu einer weiteren Kasernierung und Internierung von Menschen in den Aufnahme- und Ausreiselagern führen. Der Zugang von NGO zu allen Landeseinrichtungen muss darüber hinaus uneingeschränkt garantiert sein.

Beschäftigungspolitisch werden wir die Richtlinie der Bundesregierung zur Arbeitsmarktintegration von geduldeten und potentiell bleibeberechtigten Flüchtlingen dazu nutzen, eine bessere Einbeziehung von geduldeten MigrantInnen in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Die gesetzlichen Regelungen des neuen Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes werden uns dabei helfen, die systematische Ausgrenzung von Geduldeten aus Integrationsprogrammen aller Art in Zweifel zu ziehen. Dabei werden wir verstärkt Bündnispartner/innen aus dem Bereich der Sozialpolitik suchen, die mit uns der Ansicht sind, dass Flüchtlinge das Recht haben müssen, elementare Lebensvollzüge (Arbeit, Wohnen, Nachbarschaft) selbst zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben zu partizipieren. Arbeitsverbote, Reisebeschränkungen, Sachleistungen und andere Schikanen erzeugen Verbitterung, zerstören vorhandene Potentiale, machen krank und werden regelmäßig für eine Kriminalisierung der Betroffenen genutzt.

Es bleibt als wesentliche Forderung und Aufgabe: Integration muss am ersten Tag des Aufenthalts beginnen.

### **Vermeidung von Abschiebungen und Abschiebungshaft**

Abschiebungshaft wird oft zu schnell verhängt. Diese den Praktikern in der Flüchtlingsarbeit gängige Erkenntnis konnte Rechtsanwalt Peter Fahlbusch in einem ausführlichen HAZ – Artikel mit detaillierten Zahlen untermauern: „154 meiner insgesamt 534 Mandanten saßen teilweise zu Unrecht in Abschiebungshaft“, so Fahlbusch. Im Schnitt säße jeder Mandant 25,8 Tage zu Unrecht in Haft.

Die Landesregierung zeigt sich von diesen Erkenntnissen wenig beeindruckt und sieht keine Notwendigkeit, dafür Sorge zu tragen, dass bei der Beantragung von Abschiebungshaft die bestehende Gesetzeslage zukünftig beachtet wird. Auch beim Vollzug von Abschiebungen kommt es immer wieder zu skandalösen und nicht hinnehmbaren Vorfällen. Da die Landesregierung ihrer Pflicht nicht nachkommt, im Rahmen der Fachaufsicht über die Einhaltung der Gesetze und die Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu wachen, wird es weiterhin die Aufgabe von Anwälten und Menschenrechtsorganisationen bleiben, über den Gerichtsweg und/oder die Herstellung von Öffentlichkeit dieser Abschiebepolitik etwas entgegenzusetzen.

Wir werden also weiter dafür kämpfen müssen, dass in der niedersächsischen Migrations- und Flüchtlingspolitik humanitären Aspekten der Vorrang vor ordnungspolitischen Spitzfindigkeiten und Populismen eingeräumt wird.

## 2. Verein, Vorstand, Mitglieder, Spenden

**Mitgliederversammlung:** Wir haben unsere Mitgliederversammlung am 05.04.2008 durchgeführt. Die Sitzung fand in Hannover statt. Wolf-Dieter Narr referierte zum Thema „60 Jahre allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Europa und die Flüchtlinge“

**Vorstand und Vorstandssitzungen:** Satzungsgemäßer Vorstand: Norbert Grehl-Schmitt (Vorsitzender), Anke Egblomassé (Schriftführerin), Dr. Gisela Penteker (Kassenwartin), Düндar Kelloglu (Beisitzer) und Sigrid Ebritsch (Beisitzerin)  
Vorstandssitzungen wurden 2007 in Hannover, Otterndorf und Hildesheim abgehalten. Insgesamt gab es sechs Sitzungen (am 25.01.2008, 04.04.2008, 23.05.2008, 13.-15.06.2008, 26.09.2008, 06.12.2008). Viele Vorstandstätigkeiten konnten über telefonische und elektronische Kommunikation erledigt werden.

**Mitglieder- und Spendenentwicklung:** Bei der Zusammensetzung der Mitglieder gibt es wenig Bewegung: Es treten nur selten Mitglieder aus, wenn, dann in der Regel aus finanziellen Gründen. Es kommen aber auch nicht oft neue Mitglieder hinzu. Die Zahl der Mitglieder des Flüchtlingsrats ist mit 258 ähnlich hoch wie vor einem Jahr (2008: 255 Mitglieder; 2007: 266, 2006: 282, 2005: 275). Im Bereich des Spendenaufkommens ist es zu dem erwarteten Rückgang auf insgesamt 18.803,07 € gekommen, davon 7.830,45 für bestimmte Projekte und 10.972,62 € als allgemeine Spende. Der Erfolg aus dem Jahr 2007, als insgesamt 38.192,48 € an den Flüchtlingsrat gespendet wurden, ließ sich also nicht wiederholen. Insgesamt liegt das Spendenaufkommen im Jahr 2008 jedoch über dem Spendenaufkommen in den Jahren zuvor (2006 - 15.375,76 €; 2005 - 16.295 €). Die Zahlen verdeutlichen, dass es uns nicht gelingt, mehr Menschen für eine dauerhafte Unterstützung des Flüchtlingsrats zu gewinnen, dass wir jedoch – situationsabhängig – auf die Solidarität unserer Mitglieder und Förderer/innen setzen können.

### **MitarbeiterInnen:**

Im Jahr 2008 waren im Flüchtlingsrat elf Personen beschäftigt:

Kai Weber (90%-Stelle) (EFF-Projekt; ESF-Projekt; Koordination)	seit 01.01.92
Dietmar Lousée (geringfügige Beschäftigung) (Technik, Wartung)	01.06.96 - 28.02.09, seit 01.05.09
Karin Loos (20%-Stelle) (UNO-Flüchtlingshilfe/EFF: Trauma-Netzwerk)	seit 01.03.03
Karim Alwasiti (15%-Stelle bis 31.10.08, danach 100%-Stelle) (UNO-Flüchtlingshilfe/EFF: Trauma-Netzwerk, ESF-Projekt)	seit 31.12.04
Sigmar Walbrecht (50/75%-Stelle) (EFF-Projekt, ESF-Projekt)	01.07.05 – 15.03.08, seit 01.11.2008
Edda Rommel (60%-Stelle) (Aktion Mensch, tdh - Projekt jugendliche Flüchtlinge)	seit 01.10.06

Hans-Georg Hofmeister (60% - Stelle) (Aktion Mensch, tdh - Projekt jugendliche Flüchtlinge)	seit 01.10.06
Pramilla Nandakumar (100%-Stelle ABM) (EFF-Projekt, Verwaltung)	seit 01.07.07
Wolfgang Engmann (100%-Stelle Beschäftigungszuschluss) (ESF-Projekt)	seit 01.02.08
Martina Mertz (100%-Stelle) (ESF-Projekt)	seit 01.11.08

Seit Januar 2009 haben wir mit Andrea Götte eine zusätzliche Verstärkung im ESF-Projekt bekommen. Zum jetzigen Zeitpunkt arbeiten in der Geschäftsstelle des Flüchtlingsrats damit zwölf Personen, überwiegend in Teilzeit.

Ein besonderer Dank geht die engagierten Aktivist:innen in- und außerhalb der Geschäftsstelle, die den Flüchtlingsrat unentgeltlich unterstützt haben. Hervorzuheben sind hier insbesondere Ingrid und Ronald Vogt, die seit Jahren kranken und traumatisierten Flüchtlingen zur Seite stehen, sowie Sophia Engelberts, die bis Ende 2008 in der Geschäftsstelle tätig war. Heiko Fiene danken wir für die jahrelange unentgeltliche technische Wartung unseres Netzwerks. Schließlich gebührt Tim Portner unser Dank dafür, dass er auf der Grundlage eines geringen Honorars unsere Homepage pflegt, erweitert und umbaut.

### ***Finanzielle Perspektiven der weiteren Vereinsarbeit:***

Auch im vergangenen Jahr ist es uns gelungen, eine Geschäftsstelle des Flüchtlingsrats mit bezahltem Personal aufrecht zu erhalten. Alle Mitarbeiter:innen im Flüchtlingsrat konnten allerdings nur auf der Grundlage befristeter Projekte beschäftigt werden. Ihnen allen gilt der Dank des Vorstands für ihre engagierte Arbeit. Eine längerfristige Beschäftigungsperspektive können wir den meisten wohl nicht bieten: Projektarbeit bringt es mit sich, dass es immer wieder zu gravierenden Umbrüchen kommt:

Es ist uns im vergangenen Jahr jedoch gut gelungen, neue Projekte zu akquirieren und damit nicht nur die bisherigen Mitarbeiter:innen zu halten, sondern sogar weitere einzustellen: Karin Loos, Karim Alwasiti und Sigmar Walbrecht konnten nach zwischenzeitlicher Entlassung bzw. geringfügiger Beschäftigung in neuen EFF- und ESF-Projekten zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen und zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen wieder eingestellt bzw. weiterbeschäftigt werden. Mit Andrea Götte haben wir eine zusätzliche Referentin und mit Martina Mertz eine qualifizierte Verwaltungskraft gewinnen können. Die für zwei bzw. drei Jahre bewilligten Projekte sichern uns bis 2010 die Existenz, wenn wir auch zur Finanzierung dieser Projekte auf weitere Unterstützung und Spenden angewiesen sind.

Einen Einschnitt werden wir jedoch in unserer Jugendarbeit erleben: Das Kinder- und Jugendprojekt, das durch Aktion Mensch und terre des hommes kofinanziert wird, läuft im September 2009 aus. Ob und unter welchen Bedingungen ein neues Projekt im Kinder- und Jugendbereich möglich wäre, ist zur Zeit unklar.

Spenden und Mitgliedsbeiträge sowie Zuschüsse von PRO ASYL sind für uns von enormer Bedeutung, da sie zur Kofinanzierung von Projekten dienen und so einen erheblich höheren Beschäftigungsgrad ermöglichen. Wir danken allen Spendern/innen und Mitgliedern für ihre Unterstützung des Flüchtlingsrats. Unser Ziel ist es, eine Grundstruktur für die Koordination und politische Öffentlichkeitsarbeit des Flüchtlingsrats zu erhalten und die Projektarbeit fortzusetzen. Nur wenn sich genügend Menschen finden, die bereit sind, für die grundlegenden Aufgaben des niedersächsischen Flüchtlingsrats auch finanziell einzustehen, hat der Flüchtlingsrat die notwendige Rückendeckung für seine selbstbewusste, eigenständige und unabhängige Menschenrechtsarbeit.

### **3. Öffentlichkeitsarbeit, Gremien und Vernetzung**

#### **3.1 Homepage und Mailing-Liste**

Digitale Medien haben ihren Siegeszug auch im Flüchtlingsbereich angetreten und den Rundbrief oder andere Druckerzeugnisse als primäre Informationsquellen verdrängt. Für das vergangene Jahr verzeichnen wir 64.526 Besuche (+10,9%) mit 186.311 Seitenzugriffen (+15,8%) auf der Homepage. Das macht durchschnittlich fast 5.400 Besuche im Monat. Seit Januar 2009 ist die Zahl der Zugriffe nochmals gestiegen auf durchschnittlich 8.000 – 10.000 Besucher/innen pro Monat. Innerhalb des letzten Jahres wurden weit über 300 Beiträge veröffentlicht. Diese drastische Erhöhung ist zu einem Teil unserer guten Arbeit, zu einem erheblichen Teil aber auch der qualitativ deutlich verbesserten Homepage zu verdanken, die von Tim Portner auf Honorarbasis gepflegt und betreut wird.

Auch die Zahl der Teilnehmer/innen an der Flucht-Mailingliste steigt ständig: 592 Adressen sind derzeit in der Liste eingetragen. – dazu kommen noch 65 tägliche Abonnenten des "Newsfeeds", welche nicht von den Besucherstatistiken erfasst werden.

#### **3.2 FLÜCHTLINGSRAT. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen**

Gegenüber digitalen Medien hat der Rundbrief in den letzten Jahren an Bedeutung verloren, er ist jedoch nach wie vor ein wichtiges Kommunikationsorgan sowohl als interne Informationsquelle und Diskussionsgrundlage als auch als Medium zur Herstellung von Öffentlichkeit. Eine Reihe von unbezahlten MitarbeiterInnen unterstützt die Redaktion durch eigene Beiträge.

Vorrangig wird der Rundbrief wie bisher an Mitglieder und Abonnenten/innen weitergegeben. Der Gesamtverteiler weist derzeit 550 Adressen aus. Teile der Gesamtauflage der Zeitschrift des Flüchtlingsrats werden regelmäßig auf Veranstaltungen zu Werbezwecken abgegeben. Darüber hinaus wird der Rundbrief in wenigen Buchläden an Interessierte verkauft. Die Schwerpunktthemen der Veröffentlichungen im Jahr 2008 waren:

- Sonderheft Ausgabe 122 (Flüchtlinge im Verschiebebahnhof EU – Dublin II)
- Sonderheft Ausgabe 123 (Leben in der Illegalität)
- Rundbrief Ausgabe 124 (Tag des Flüchtlings 2008)
- Sonderheft Ausgabe 125 (Psychotherapie zu Dritt)
- Rundbrief Ausgabe 126 (Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge)

Im Rahmen der Herausgabe der Rundbriefe hat es wieder interessante Kooperationen gegeben: So wurde das Sonderheft zum Thema „Leben in der Illegalität“ (123) in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung und dem hessischen Flüchtlingsrat herausgegeben. Die Rundbriefe 122 und 124 sind gemeinsame Veröffentlichungen mit PRO ASYL, der Rundbrief 125 (Psychotherapie zu Dritt) ist ein von der UNO-Flüchtlingshilfe geförderte, gemeinsam mit dem Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen e.V. erstelltes Sonderheft, und der Rundbrief 126 erschien als Koproduktion der Landesflüchtlingsräte in Deutschland. Derartige Kooperationsmodelle sind auch für 2009 geplant.

### 3.3 Presseerklärungen im Jahr 2008:

Mit insgesamt 18 Presseerklärungen hat der Flüchtlingsrat Niedersachsen auch im vergangenen Jahr eine aktive Öffentlichkeitsarbeit betrieben.

Thematische Schwerpunkte waren

- Unterbringung von Flüchtlingen in Lagern
- Härtefallverfahren, Härtefallverordnung
- Einzelfälle: Gazale Salame, Anup Rai u.a.
- Umsetzung der Bleiberechtsregelung

Häufiger als in früheren Jahren erfolgte eine Berichterstattung auch auf Initiative von Pressevertretern/innen, die sich mit einer bestimmten Problematik an den Flüchtlingsrat wandten.

Bestimmte flüchtlingspolitische Themen fanden in den Medien besondere Erwähnung:

- Seit über vier drei Jahren beschäftigt uns das Schicksal der 24-jährigen Gazale Salame, die im Februar 2005 schwanger und mit einjähriger Tochter abgeschoben wurde, als ihr Mann Ahmed Siala die älteren Kinder gerade zur Schule brachte. Ahmed und Gazale flohen in den 80er Jahren als kleine Kinder aus dem Libanon, 17 bzw. 24 Jahre verbrachten sie in Deutschland. Am 27. Januar entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass die ablehnende Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts fehlerhaft und über das Aufenthaltsrecht von Ahmed Siala neu zu entscheiden sei. Jetzt hoffen wir auf eine politische Lösung des Falls, die auch die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, Frau Eckertz-Höfer, einforderte: „Der Fall schreit geradezu nach einer Lösung im Wege des Vergleichs“, so die oberste Verwaltungsrichterin.
- Abschiebungshaft wird oft zu schnell verhängt. Diese den Praktikern in der Flüchtlingsarbeit gängige Erkenntnis konnte Rechtsanwalt Peter Fahlbusch in einem ausführlichen HAZ – Artikel mit detaillierten Zahlen untermauern: „154 meiner insgesamt 534 Mandanten saßen teilweise zu Unrecht in Abschiebungshaft“, so Fahlbusch. Im Schnitt säße jeder Mandant 25,8 Tage zu Unrecht in Haft.

- Wieder einmal war das Thema „Gutscheine“ Thema im Landtag wie in der Presse. Bei der Auslegung des Asylbewerberleistungsgesetzes fährt Niedersachsen einen deutlich härteren Kurs als die meisten anderen Bundesländer. Wiederholt wurden Kommunen, die Flüchtlingen Bargeld an Stelle von Gutscheinen ausgeben wollten, vom Land förmlich angewiesen, bei der Gutscheinpraxis zu bleiben, obwohl diese aufwendig und teuer ist.

### **3.4 Arbeitsgruppen auf Landesebene:**

Auf Landesebene nahmen wir teil an den Sitzungen:

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

#### ***Niedersächsische Fachkonferenz für Flüchtlingsfragen:***

Die Nds. Fachkonferenz für Flüchtlingsfragen feierte im Jahr 2008 ihr zwanzig-jähriges Bestehen. Konferenzteilnehmer/innen sind bis heute Vertreter/innen der vier Wohlfahrtsverbände, Rechtsanwälte des UNHCR Rechtsberater-netzes, Vertreter/innen von Flüchtlingsorganisationen wie ai und Flüchtlingsrat und Sozialarbeiter/innen aus der praktischen Flüchtlings - und Migrationsarbeit, z.B. ZAAB – Sozialdienst und Raphaelswerk. Es fanden im Jahr 2008 drei Sitzungen statt, in denen es überwiegend um rechtliche Fragen z.B. zum Bleiberecht, Widerrufsverfahren, Nds. Härtefallkommission und gerichtliche Entscheidungen ging.

Im Februar 2008 führte sie eine zweitägige Fachtagung in der Evangelischen Akademie Loccum durch. Das Thema lautete „Flüchtlingsstatus und Bleiberecht in der deutschen Rechtspraxis.“ Die Tagung wurde von der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände in Niedersachsen gefördert. Sigrid Ebritsch vertritt den Nds. Flüchtlingsrat in der Fachkonferenz.

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

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

Im Jahr 2008 wurde von der Landesarmutskonferenz ein Fachtag anlässlich des Dritten Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung mit dem Thema „Armut bekämpfen – Benachteiligung abbauen“ in Zusammenarbeit mit der Nationalen Armutskonferenz durchgeführt. Über 100 Teilnehmer/innen aus dem ganzen Bundesgebiet und hochrangige Referenten haben gezeigt, dass das Thema „Armut und Benachteiligung“ nach wie vor von zentraler Bedeutung für die gesellschaftliche Diskussion ist.

Neben weiteren Aktivitäten in den unterschiedlichsten Medien zum Thema Armut und Benachteiligung in Bezug auf das Hartz-IV-System war Herr Ludwigs in vielen weiteren Bereichen als Referent aktiv, u. a. zu den Themen Kinderarmut, Unterkunftskosten und Flüchtlingspolitik. Das Thema Flüchtlinge und Migrationsarbeit erhält somit inhaltlichen Einfluss auf die Aktivitäten der Landesarmutskonferenz Niedersachsen und in Bezug auf die von der Landesarmutskonferenz ausgehende Öffentlichkeitsarbeit.

Für das Jahr 2009 wird sich die Landesarmutskonferenz schwerpunktmäßig mit dem Thema „Europäisches Jahr der Armut 2010“ beschäftigen. Aktuell ist geplant, im Bereich der Betroffenenbeteiligung in Niedersachsen ein verstärktes Engagement zu erzielen. Die aktive Beteiligung der von Armut betroffenen oder davon bedrohten Menschen in Niedersachsen ist bisher von den politischen Akteuren in erheblichem Maße vernachlässigt worden. Daneben wird schwerpunktmäßig das Thema Armut von Kindern und Jugendlichen und der dringend einzufordernden Teilhabechancen im Lebens-, Entwicklungs- und Bildungsbereich weiterhin von erheblicher Bedeutung sein.

### ***Integrationskommission***

In der neuen Legislaturperiode hat die Landesregierung die Ausländerkommission in eine „Kommission zu Fragen der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ umbenannt. Anträge der Opposition, einen „Querschnittsausschuss“ mit dem Landtagsausschuss für Inneres, Sport und Integration zu beschließen (SPD) und das Einstimmigkeitsprinzip abzuschaffen (Grüne), wurden von der Regierungsmehrheit abgelehnt.

Nach zum Teil heftigen internen Auseinandersetzungen einigten sich die Landtagsparteien zu Beginn der Legislaturperiode auf eine neue Besetzung. Die Zahl der Vertreterinnen und Vertreter der landesweit tätigen Verbände wurde von acht auf zehn Mitglieder in der Kommission erhöht. Die aktuellen Mitglieder (pro Organisation: ein stimmberechtigtes Mitglied und ein Stellvertreter) sind: Landsmannschaft der Deutschen aus Russland, Niedersächsischer Integrationsrat, Ethno-Medizinisches Zentrum, Arbeitsgemeinschaft MigrantInnen und Flüchtlinge in Niedersachsen, Stadt Osnabrück (Interkulturelle Kompetenzförderung), Türkische Gemeinde Niedersachsen, Flüchtlingsrat Niedersachsen, Verband der binationalen Familien und Partnerschaften, Kargah und der Afrikanische Dachverband Nord (LV Nds.)

Inhaltliche Schwerpunkte der Arbeit der Integrationskommission waren 2008: die Geschäftsordnung, die Vorstellung der Arbeit der Integrationsbeauftragten, der Landeshaushalt, eine Petition für das Unterrichtsfach Werte und Normen als Pflichtunterricht, das Staatsangehörigkeitsrecht sowie die Erhöhung des Migrantenteils im Öffentlichen Dienst. Bezüglich der Geschäftsordnung war v.a. die Frage der Zustimmungserfordernis des Landtagspräsidenten zur Zulassung der Öffentlichkeit zu Sitzungen der Kommission strittig sowie die notwendige Einstimmigkeit von beschlossenen Hinweisen und Empfehlungen (wobei eine Einstimmigkeit auch bei Enthaltungen vorliegen kann). Die pragmatische Regelung besteht jetzt darin, die Protokolle der Sitzungen an die für die jeweiligen Beratungsgegenstände federführenden Ausschüsse weiterzuleiten, damit diese daraus das Meinungsbild der Kommission ablesen können. Effekte bleiben abzuwarten.

## **Netzwerk Flüchtlingshilfe in Niedersachsen**

Das Netzwerk Flüchtlingshilfe in Niedersachsen ist ein Zusammenschluss von Vereinen und Wohlfahrtsverbänden, die auf der Basis des Europäischen Flüchtlingsfonds nach Wegen zur Verbesserung der Aufnahme von Flüchtlingen in Niedersachsen suchen. Dem Netzwerk gehören folgende Organisationen an: Kargah Hannover, IBIS e.V. Oldenburg, Flüchtlingsrat Niedersachsen, Arbeitsgemeinschaft MigrantInnen und Flüchtlinge in Niedersachsen, Verein Niedersächsischer Bildungsinitiativen, Refugium Braunschweig, Diözesan-Caritasverbände Hildesheim und Osnabrück, Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen.

Im Jahr 2008 hat das Netzwerk u.a.

- eine Anhörung in Oldenburg zum Thema „Leben im Lager“ organisiert,
- Mehrere Seminare für Sozialarbeiter/innen und flüchtlingspolitisch Interessierte durchgeführt (Themen: Härtefallkommission, Bleiberecht, Passbeschaffung, Identitätsklärung, ...),
- Fortbildungen vorbereitet (u.a. zu Dublin II, Syrien, Flüchtlingspolitik in Niedersachsen),
- in mehreren Arbeitssitzungen weitere Projektvorhaben und gemeinsame Aktivitäten geplant.

### **3.5 Aktivitäten auf Bundesebene:**

Auf Bundesebene nahmen wir regelmäßig an den Sitzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft von Pro Asyl sowie an den gemeinsamen Treffen von Pro Asyl und den Landes-Flüchtlingsräten teil. Mit PRO ASYL verbindet uns seit Jahren eine enge inhaltliche Zusammenarbeit. Eine von vier jährlichen Treffen der BAG PRO ASYL findet regelmäßig in Hannover statt. Das Heft zum Tag des Flüchtlings und ggfs. weitere Veröffentlichungen erscheinen in gemeinsamer Herausgeberschaft. Darüber hinaus übernehmen wir die Vorprüfung der Anträge auf Rechtshilfe, die PRO ASYL in Einzelfällen zur Verfügung stellt.

Im Rahmen des ESF-Projekts AZF arbeitet der Flüchtlingsrat Niedersachsen auch im Netzwerk der vom BMAS geförderten Arbeitsmarktprojekte für Flüchtlinge mit dem Ziel, den Zugang von Flüchtlingen zu Arbeit und Bildung weiter zu verbessern.

## 4. EFF-Projekte

Im Rahmen des europäischen Flüchtlingsfonds führen wir seit dem Jahr 2000 Qualifizierungsprojekte für Aktivist:innen in der Flüchtlingsarbeit durch. U.a. erstellten wir eine Bestandsaufnahme zum Thema „Flüchtlinge in Niedersachsen“. Es folgten Maßnahmen zur gezielten Internet-Qualifizierung („Flüchtlingsinitiativen und Selbstorganisationen ans Netz“) sowie der Aufbau einer Mailingliste, in die mittlerweile fast 600 Adressen eingetragen sind. In einem weiteren Aufbauprojekt entwickelten wir Materialien zur Debatte um das Zuwanderungsgesetz und boten Seminare zu den rechtlichen Grundlagen der Flüchtlingsarbeit an. Darüber hinaus boten wir gezielte Hilfen für Menschen an, die sich für Kinderflüchtlinge engagieren, und verbesserten die Beratungssituation durch gezielte Rechtsberatung und die Einrichtung einer Hotline. Im Jahr 2004 haben wir u.a. zwei Sonderhefte zum Zuwanderungsgesetz und ein Heft zur Unterbringungspraxis erstellt, die Homepage neu strukturiert und Seminare zu flüchtlingspolitischen Fragestellungen durchgeführt. Das EFF-Qualifizierungsprojekt im Jahr 2005 hatte den Schwerpunkt „Zuwanderungsgesetz und europäische Asylpolitik“. Wir führten u.a. zwei flüchtlingspolitische Tagungen durch und erstellten einen Adressreader für Flüchtlinge in Niedersachsen sowie zwei Sonderhefte zu den Themen Leistungsrecht und Bundestagswahl 2005.

### 4.1 EFF II

Im Rahmen der neuen Ausschreibung von EFF II ergab sich für uns ab Ende 2005 erstmals die Möglichkeit der Beantragung eines Mehrjahresprojektes. Ziel des bis Ende 2008 laufenden Projektes war es, gemeinsam mit Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände sowie freien Trägern ein „Netzwerk Flüchtlingshilfe“ auf die Beine zu stellen, das die verbliebenen Strukturen zur Unterstützung von Flüchtlingen in Niedersachsen stärkt und unterstützt. Bis zum Ende des Jahres 2008 ist es uns gelungen, das Netzwerk zu einen aktiven, aus der flüchtlingspolitischen Szene nicht mehr wegzudenkenden Handlungsinstrument und Diskussionsforum weiterzuentwickeln, das die niedersächsische Flüchtlingspolitik kritisch begleitet und im Sinne einer Verbesserung der Aufnahmebedingungen weiterzuentwickeln sucht.

Am 18. Januar 2008 haben wir im Netzwerk Flüchtlingshilfe eine Anhörung zur Situation in den niedersächsischen Aufnahmelagern durchgeführt. Diese Anhörung wurde von der Landesregierung komplett boykottiert, was zur Folge hatte, dass eine – von uns eigentlich intendierte – Debatte mit der Politik über die Sorgen und Nöte der angehörten Flüchtlinge unterblieb. Die Stellungnahmen der Flüchtlinge sowie weiterer fachkundiger Gutachter:innen wurden auf der Homepage des Flüchtlingsrats veröffentlicht.

Darüber hinaus haben wir im Rahmen des EFF II im Jahr 2008 mehrere Veranstaltungen zu flüchtlingspolitischen Fragestellungen durchgeführt (u.a. zum Zuwanderungsgesetz und zu Dublin II, zu Fragen der Passbeschaffung, zur Situation in Syrien), Austauschtreffen für Flüchtlingssozialarbeit organisiert, eine Fachberatung über Telefon und Mail gewährleistet, eine Tagung „Bestandsaufnahme zur Flüchtlingspolitik in Niedersachsen“ durchgeführt und

das Gespräch mit dem Bundesamt über Verbesserungsmöglichkeiten im Verfahren gesucht.

## 4.2 EFF III

Auch im Rahmen des EFF III hat der Flüchtlingsrat den Zuschlag für die Durchführung eines dreijährigen Projektes (bis Ende 2010) erhalten. Geplant ist u.a.,

- die Diskussion mit der Verwaltung der niedersächsischen Aufnahmelager zu intensivieren und nach Wegen für eine pragmatische Verbesserung der Situation bei Aufrechterhaltung unserer grundlegenden Kritik an der Lagerunterbringung zu suchen,
- Konkrete Chancen einer Verbesserung der Situation für Flüchtlinge auszuloten, die von einer Zurückweisung oder Zurückschiebung im Rahmen des Dublin II – Abkommens betroffen sind,
- Die Umsetzung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung kritisch zu begleiten,
- Flüchtlingen im Widerrufsverfahren Hilfen zu geben und
- Flüchtlingsfrauen und Angehörige sog. „vulnerable groups“ (z.B. Traumatisierte) gezielt zu unterstützen.

## 4.3 Trauma-Projekt

Der Beginn des Traumaprojektes konnte reibungslos erfolgen, da es auf die im Rahmen der Vorgängerprojekten (in Equal) aufgebauten Strukturen des Netzwerkes für traumatisierte Flüchtlinge aufbauen konnte.

Neben den Einzelberatungen und Vermittlungen in Therapieplätze (2008 auch für einige Jugendliche, sowie aufgrund neuer Kontakte zu einem russischsprachigen Therapeuten in Hannover, mehrere tschetschenische Flüchtlinge ) spielte auch 2008 die Suche nach qualifizierten GutachterInnen zur Diagnostik von psycho-reaktiven Traumafolgen im Rahmen von aufenthaltsrechtlichen Fragen eine große Rolle.

In mehreren Fällen haben wir Gutachten eines Arztes im Ruhestand durch Dr. Gierlichs überprüfen lassen: Dr. Vogel wird von mehreren niedersächsischen Ausländerbehörden eingeschaltet und erstellt qualitativ schlechte Gutachten, bei denen die Patienten entgegen anderslautenden ärztlichen Attesten regelmäßig als Simulanten dargestellt werden . Leider haben wir in einigen Fällen erst nach der Abschiebung davon erfahren, In anderen Fällen konnten die Betroffenen durch weitere Gutachten unterstützt werden. Leider konnten wir noch nicht erreichen, dass dieser Arzt nicht mehr als Gutachter beauftragt wird . Dieses Ziel wird uns weiter beschäftigen.

Neue interessante Kontakte sind entstanden zu dem in Braunschweig für die ZAAB tätigen Arzt, der uns unter anderem zu einem Gespräch mit Gesundheitsamt und SPD nach Braunschweig eingeladen hat.

Auf unseren Presseartikel zur Gründung des Vereins „Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen e.V. (NTFN e.V.)“ hat sich eine Stiftung aus Hannover für Kriegsoffer bei uns gemeldet, die sich vorstellen kann, auch Kriegsflüchtlingsen bei Bedarf finanzielle Hilfen zur Verfügung zu stellen (z.B. für Dolmetscherkosten, Hilfsmittel, Kur, oder Sachmittel).

Der zum 8. März gezeigte Film „Esmas Geheimnis“ füllte den größten Kinosaal in Hildesheims Kino, weniger gut besucht war die ebenfalls in Hildesheim gezeigte Ausstellung von refugio Bremen mit Bildern aus der Kunsttherapie. Im November wurde eine Fortbildung in der Ärztekammer Niedersachsen durchgeführt mit Prof. Dr. Machleidt und Dr. Sieberer von der MHH sowie mit Dr. H.W. Gierlichs aus Aachen. Die Veröffentlichung „Psychotherapie zu dritt – über die Arbeit mit Dolmetschern in therapeutischen Gesprächen“ ist auf großes Interesse bei den Behandlungszentren, bei Therapeuten und Dolmetschern gestoßen. Im Frühjahr 2009 wird in Hannover eine Supervisionsgruppe für Psychotherapeuten starten, die mit MigrantInnen arbeiten, dabei sollen v.a. auch TherapeutInnen angesprochen werden, die selbst migriert sind.

Die umfängliche und zeitintensive Mitarbeit am Fachforum Gesundheit bei der Fortschreibung des Handlungsprogrammes Integration hat sich so gut wie nicht gelohnt. Zwar ist es uns gelungen im Abschlussbericht des Fachforums noch einige flüchtlingspolitische Themen/Forderungen unterzubringen und den Bedarf für das NTFN zu erwähnen, findet sich im Handlungsprogramm davon nichts wieder.

Der Verein NTFN e.V. ist zwar aus der Arbeit des Flüchtlingsrats hervorgegangen, aber als eigenständiger Verein unabhängig vom Flüchtlingsrat. Er wird unterstützt von der Ärztekammer, von amnesty international, dem Ethnomedizinischen Zentrum, der IPPNW – Ärzte in sozialer Verantwortung, der MHH – Abteilung Sozialpsychiatrie und Psychotherapie, der Psychotherapeutenkammer Niedersachsen und dem Zentrum für Psychotraumatologie und Traumatherapie Niedersachsen. Leider ist es dem Verein bislang nicht gelungen, eine Förderung über den Europäischen Flüchtlingsfonds zu erreichen. Unterstützungsleistungen für traumatisierte Flüchtlinge werden daher in EFF III vorerst über den Flüchtlingsrat Niedersachsen erfolgen.

## **5. Die ESF-Projekte „AZF Hannover“ und „NetwIn“**

Seit Oktober 2008 läuft das „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen mit Zugang zum Arbeitsmarkt“. Zielgruppe sind Flüchtlinge, die unter die gesetzliche Altfallregelung fallen und über Arbeit oder Ausbildung eine Chance auf einen Aufenthaltstitel haben, sowie andere Flüchtlinge, die grundsätzlich arbeiten dürfen, sei es mit Duldung oder mit einer Aufenthaltserlaubnis.

Die Projekte aus diesem Bundesprogramm werden zu 50% vom Europäischen Sozialfonds, zu 40% vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie zu 10% aus Eigenmitteln finanziert. Ziel des Bundesprogrammes ist es, Flüchtlinge in Arbeit oder Ausbildung zu vermitteln. Bundesweit gibt es 43 Projekte, die alle über einen Zeitraum von zwei Jahren laufen.

Ursprünglich hatte der Flüchtlingsrat Projektpartner für ein großes Netzwerk gewonnen, das aus den Partnern Verein für ganzheitlichen Bildung (VGB) in Barnstorf, dem Diakonischen Werk (DW) Rotenburg/Wümme, der Handwerkskammer Hannover (HWK), dem DGB Niedersachsen – Bremen – Sachsen-

Anhalt sowie dem Bund Türkisch Europäischer Unternehmer (BTEU) bestehen sollte. Nachdem das BMAS aber bestimmt hatte, dass ein Netzwerk höchstens aus fünf Trägern bestehen darf, wurden zwei Projekte zur Interessenbekundung eingereicht. Ein Projekt sollte aus den Projektpartnern DGB, HWK, BTEU und dem Flüchtlingsrat bestehen, das andere aus den Projektpartnern VGB, DW Rotenburg/Wümme und dem Flüchtlingsrat Niedersachsen.

Schließlich erhielt das erstgenannte Netzwerk den Zuschlag durch das BMAS. Das Netzwerk mit den Partnern VGB und DW Rotenburg/Wümme wurde zusammen mit dem Flüchtlingsrat dem Osnabrücker Netzwerk für Integration in Osnabrück zugeordnet, das nun den Namen NetwIn trägt. Weitere Partner in diesem Projekt sind der Caritasverband für die Stadt und den Landkreis Osnabrück, der auch die Leitung des Netzwerkes inne hat, die „MaßArbeit kAÖR – Kommunale Arbeitsvermittlung im Landkreis Osnabrück“ (SGB II - Träger im Landkreis Osnabrück) sowie „Exil – Osnabrücker Zentrum für Flüchtlinge e.V.“

Im Projekt NetwIn deckt der Flüchtlingsrat ein Teilprojekt ab. Wesentliche Aufgaben des NFR im Projekt NetwIn ist der Aufbau einer internetgestützten Info- und Jobbörse, Öffentlichkeitsarbeit sowie die Beratung von Flüchtlingen und MultiplikatorInnen zum Arbeitsgenehmigungsrecht, zur Altfallregelung und Fragen des Aufenthalts. Das Projekt NetwIn startete am 01.11.2008 und wird bis zum 31.10.2010 laufen. Ziel von NetwIn ist die Vermittlung von 140 Flüchtlingen in Arbeit oder Ausbildung.

Das zweite Projekt mit dem Namen „AZF Hannover – Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge“ wird durch den Flüchtlingsrat koordiniert und geleitet. Weiterhin betreibt der Flüchtlingsrat in diesem Netzwerk ein Teilprojekt. Neben leitenden und koordinierenden Aufgaben, wie u.a. der Mittelverwaltung für das gesamte Netzwerk, gehört zu den Aufgaben des NFR die Öffentlichkeitsarbeit, Organisation von Fortbildungsveranstaltungen, der Aufbau einer internetgestützten Info- und Jobbörse ([www.azf-hannover.de](http://www.azf-hannover.de)) sowie die Beratung von Flüchtlingen und MultiplikatorInnen zum Arbeitsgenehmigungsrecht, zur Altfallregelung und Fragen des Aufenthalts. Schwerpunktregion von AZF Hannover ist die Region Hannover, es besteht aber der Anspruch, auch Flüchtlinge in Regionen Niedersachsens zu erreichen, die nicht von einem gleichartigen Projekt aus dem ESF-Bundesprogramm in ihrer Nähe profitieren können. Der Flüchtlingsrat ist für die Flüchtlinge die erste Anlaufstelle, wenn sie Unterstützung durch das Projekt erhalten wollen. Hier werden ggf. Fragen der Beschäftigungserlaubnis und des Aufenthaltes geklärt und weitergehende Unterstützung zu diesem Themenfeld angeboten. Wenn grundsätzlich die Möglichkeit der Arbeits- bzw. Ausbildungsaufnahme besteht, werden die ProjektteilnehmerInnen durch die Projektpartner Handwerkskammer, DGB und BTEU bzgl. der beruflichen Perspektiven beraten. Zur Erhöhung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt können Qualifizierungsmaßnahmen oder Profilings im Handwerk angeboten werden. Die Projektpartner versuchen dann, die ProjektteilnehmerInnen in Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln.

Auch AZF Hannover hat die Arbeit am 01.11.2008 begonnen und wird bis zum 31.10.2010 laufen. In dieser Zeit sollen bis zu 100 Flüchtlinge in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden. Bis zum 20. April sind bereits 60 Personen durch das Projekt unterstützt worden. Die Vermittlung in konkrete Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse gestaltet sich jedoch schwierig.

## **6. Projekt „Integration von jungen Flüchtlingen“**

Im Jahr 2008 wurde die Beratungs- und Unterstützungspraxis der lokalen Integrationsberatungsstelle für junge Flüchtlinge mit prekärem Aufenthalt fortgeführt. 75 Personen wurden 2008 beraten und unterstützt. Dabei waren die thematischen Schwerpunkte der Beratungspraxis deutlich weiter gestreut. Die Problematik des Zugangs zu Ausbildung und Beschäftigung waren bei der Arbeit zwar immer noch wichtig, aber nicht mehr so dominant. Verstärkt aufgetreten sind individuelle Problemlagen, hervorzuheben sind gesundheitsbezogene, vor allem psychologische/traumatologische, und familienspezifische Problemstellungen (Gewalt, Ermöglichung eines gemeinsamen Familienlebens, Heirat, Vaterschaft etc.). Eine Unterstützung in schulischen Fragen ist lediglich in einem Fall geleistet worden. Die Lösung der bestehenden Probleme ist oft eng verknüpft mit der Frage einer Aufenthaltssicherung.

Die Altersstruktur der Klientel hat sich im Vergleich zum ersten Jahr kaum geändert. Ein überproportionaler Anteil der KlientInnen ist weiterhin zwischen 18 und 23 Jahre alt; der Anteil der Minderjährigen unter 14 Jahren ist jedoch leicht gestiegen. Neben betroffenen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen wurden auch wieder Personen in unterstützender Funktion (Sozialarbeiter, Ärzte, Therapeuten etc.) beraten und unterstützt.

Im Bereich des Zugangs zu Ausbildung und Beruf ist mit der Veränderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung eine deutliche Verbesserung der Situation der jungen Geduldeten in Stadt und Landkreis Hildesheim festzustellen. So gelang es in der Mehrheit der Fälle ohne größere bürokratische Hindernisse Beschäftigungserlaubnisse zu erhalten. Die Ergebnisse bei der Bearbeitung der individuellen Problemlagen sind dagegen sehr unterschiedlich. Als äußerst problematisch stellt sich der Vorwurf der Ausländerbehörden dar, die Betroffenen hätten bei der Beschaffung von Passpapieren nicht mitgewirkt. Vor diesem Hintergrund gelang es beispielsweise nicht, einem jungen Geduldeten den Wohnortwechsel zu seiner hochschwangeren Ehefrau zu ermöglichen.

Um die Kontaktaufnahme zu der Zielgruppe zu verbessern, hat das Projekt versucht, die jungen Flüchtlinge über das Angebot eines sechsmonatigen Rap-Kurses verstärkt in ihrem eigenen Lebensumfeld anzusprechen. Das erfolgreich verlaufene Projekt wurde im Mai 2008 zunächst abgeschlossen, eine Fortführung in Schulen des Landkreis Hildesheim ist jedoch sichergestellt.

Die Jugendarbeit des Flüchtlingsrats ist im Landkreis Hildesheim gut vernetzt: Ein Beirat, der mit Vertretern der Jugendämter des Landkreises und der Stadt sowie des Pro-Aktiv-Centers besetzt ist, unterstützt und berät unser Projekt. Mit Schulsozialarbeitern, dem Hildesheimer Präventionsrat und der AG Jugendberufshilfe bestehen vielfältige Kontakte. Überregionale Partnerschaften bestehen mit dem „Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (B-UMF)“ und der AG Flüchtlingskinder von „terre des hommes“. Das Projekt

nimmt regelmäßig an den Treffen beider Kooperationspartner teil, arbeitet in diversen AGs mit und stellt darüber hinaus die Landeskoordinatorin des Bundesfachverbandes UMF und den Sprecher der AG-Flüchtlingskinder. Auf verschiedenen Veranstaltungen (u.a. Jahrestagung des Jugendmigrationsdienstes (der BAG EJSA), Wendland-Sommercamp) übernahm das Projekt Fachreferate.

Für den Frühsommer 2009 ist die Veröffentlichung des Themenheftes „Kinderflüchtlinge“ in der Reihe „Flüchtlingsrat“ geplant.

## **7. Schwerpunkt Weiterbildung**

Im Jahr 2008 hat der Flüchtlingsrat, meistens in Kooperation mit anderen Organisationen und Bildungsträgern, folgende Fortbildungen anbieten können:

- 05.04.2008 „60 Jahre allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Europa und die Flüchtlinge“ mit Prof. Wolf-Dieter Narr, FU Berlin (Flüchtlingsrat)
- 14.05.2008 Das Dublin II – Verfahren; mit Marei Pelzer, PRO ASYL (VNB, NFN, EFF)
- 03.09.2008 Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung: Rechtliche Einschätzungen von Bernd Waldmann-Stocker (Aufenthalt) und Peter Fahlbusch (Strafrecht und Haftfragen), Dusica Reich (Serbien), Daoud Naso (Syrien) und Karim Al Wasiti (Irak). (Kooperation Stiftung Leben & Umwelt, VNB, Flüchtlingsrat, NFN, EFF)
- 11.10.2008 MigrantInnen in prekären Arbeitsverhältnissen – eine Herausforderung für die Flüchtlingsarbeit? (Flüchtlingsrat und Diakonisches Werk, Stadtverband Hannover)
- 08.11.2008 Bestandsaufnahme: Flüchtlingspolitik in Niedersachsen; Rechtsfragen der Identitätsklärung; mit RA Peter Fahlbusch und Rain Susanne Schröder (Kooperation Stiftung Leben & Umwelt, VNB, Flüchtlingsrat, NFN, EFF)
- 28.11.2008 Im Schatten des deutsch-syrischen Rücknahmeabkommens – Der Beginn von Massenabschiebungen nach Syrien? (Flüchtlingsrat, VNB, Kargah, Xebat)

## **8. Einzelfallhilfe, Rechtshilfe**

### **8.1. Einzelfälle:**

Die Beschäftigung mit Einzelfällen ist für eine Landesorganisation wie den Flüchtlingsrat eine Gratwanderung: Flüchtlinge müssen in der Geschäftsstelle anrufen können und dort auch konkrete Beratung erhalten. Klar ist aber auch, dass der Flüchtlingsrat die in vielen Landkreisen weggebrochenen Beratungsstrukturen für Flüchtlinge nicht ersetzen kann. Wir bemühen uns daher, den individuellen Beratungsbedarf vorrangig durch Verweis auf die verbliebenen Beratungsstellen im Land sowie auf lokale Initiativen zu befriedigen, die durch Seminare, Materialien, Homepage und bei Bedarf durch fachliche Beratung unterstützt werden. Wenn vor Ort kein adäquates Beratungsangebot vorhanden ist, beraten wir auf der Grundlage eingesandter Unterlagen und Akten. Die Beratung über Telefon und Email steht jedem offen. Im Rahmen der regionalen Projekte des Flüchtlingsrats (derzeit: Kinder- und Jugendprojekt sowie ESF-Projekt) sowie in besonderen Einzelfällen werden jedoch auch individuelle Beratungstermine angeboten.

Wenn sich aus einer Akte grundsätzliche Probleme erkennen lassen, die über den Einzelfall hinausweisen, bemühen wir uns, in Gesprächen mit den Fachaufsichtsbehörden, der Politik oder ggfs. auch der Presse zu generellen Lösungen zu kommen. Beherrschende Themen waren im Jahr 2008:

- Bleiberechtsregelung der IMK und gesetzliche Bleiberechtsregelung
- Widerrufsverfahren und Anerkennungspraxis,
- Aufenthalt und Leistungsansprüche nach dem AsylbLG,
- Arbeitserlaubnisrechtliche Fragen,
- Berufliche Integration von Jugendlichen,
- Lagerunterbringung

Darüber hinaus wurden Themen wie Residenzpflicht, Dublin-Verfahren, frauenspezifische Verfolgung, Abschiebungshaft, Kirchenasyl, allgemeine Unterbringungsfragen, Sorgerechtsfragen, rassistische Überfälle, Gesundheitsfragen, Schul- und Ausbildungsfragen, Weiterwanderung sowie Einbürgerung angesprochen.

### **8.2 Rechtshilfe:**

Im Jahr 2008 hat der Flüchtlingsrat etwa 100 Rechtshilfeanträge geprüft und beim Rechtshilfefonds von Pro Asyl für 58 Einzelpersonen und Familien Zuschüsse beantragt. In etwa 25 % der Fälle wurden außer Verfahrenskosten zusätzlich auch psychologische Gutachten vollständig oder anteilig bezuschusst.

Bei den Herkunftsländern (20) liegt die Türkei mit 14 Fällen auf Rang 1. Es folgen mit je 8 Fällen Russland (inkl. Tschetschenien 5) und Kosovo. Die nächsten Ränge belegen der Irak (5) und Syrien (3). Fünf Länder sind mit jeweils zwei Fällen und weitere zehn Länder mit jeweils einem Fall erfasst.

Die unterstützten Flüchtlinge wurden von 22 Anwaltskanzleien bzw. Anwälten und Anwältinnen vertreten. Von den vorliegenden Fällen wurden acht positiv abgeschlossen. Drei Mal stellten die Gerichte Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 1 AufenthG fest, und in zwei Fällen lagen die Voraussetzungen des § 60 Abs. 7 AufenthG vor. In einem Fall wurde die Aufenthaltserlaubnis für eine Familie erstritten. In einem Verfahren wegen Falschbeurkundung konnte die Einstellung erreicht werden. Ein Dublin-II-Verfahren wurde positiv abgeschlossen, Deutschland übernahm das weitere Asylverfahren.

Die verbleibenden Fälle sind entweder noch nicht abgeschlossen, oder von den Anwälten stehen noch entsprechende Informationen aus.

Hildesheim, den 09.05.2009

Der Vorstand des Flüchtlingsrat Niedersachsen:

Norbert Grehl-Schmitt, Anke Egblomassé, Dr. Gisela Penteker,  
Dündar Kelloglu, Sigrid Ebritsch

## Der Vorstand des Flüchtlingsrats

### Vorsitzender:

Norbert Grehl-Schmitt  
Dipl. Sozialarbeiter  
Caritasverband  
Diözese Osnabrück e.V.

### Schriftführerin:

Anke Eglomassé  
Dipl. Soziologin  
Verein Niedersächsischer  
Bildungsinitiativen e.V. Barnstorf

### Kassenwartin:

Dr. Gisela Penteker  
Ärztin aus Otterndorf

### Beisitzer:

Dündar Kelloglu  
Rechtsanwalt in Hannover

### Beisitzerin:

Sigrid Ebritsch  
Diplom-Pädagogin, Hannover



## Beitrittserklärung/Abonnement Nr.:

Hiermit erkläre ich meinen Beitritt zum „Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat e.V.“  als Person  als Organisation  
Die Satzung habe ich zur Kenntnis genommen und erkenne sie an. Das Abonnement des Flüchtlingsrat-Rundbriefs ist in dem Vereinsbeitrag  
enthalten (Mindestbeitrag: 5,00 EUR pro Monat für Einzelpersonen und Initiativgruppen, Organisationen usw. und 2,50 EUR für Erwerbslose)

Hiermit abonniere ich den Flüchtlingsrat-Rundbrief zum Preis von 60,00 EUR pro Jahr  als Person  als Organisation

Name:

Straße:

Vorname:

Plz / Ort:

Organisation / Anrede:

Tel. / Fax:

E-mail:

Internet:

Datum:

Unterschrift:

Ich möchte meinen Jahresbeitrag wie folgt begleichen:  jährlich,  ½ jährlich (gesamt EUR/Jahr )

auf Rechnung

regelmäßige Überweisung auf Kto. 8402-306, Postbank Hannover, BLZ 250 100 30

durch Bankeinzug / Einzugsermächtigung: Ich/Wir ermächtige/n Sie - bis auf Widerruf - , den Mitgliedsbeitrag / Abonnement

in Rate/n gesamt EUR/Jahr von meinem Konto Nr. :

Geldinstitut :

BLZ :

abzubuchen.

Datum:

2. Unterschrift für Bankeinzug:

Bitte einsenden an: Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. - Langer Garten 23 B - 31137 Hildesheim, Fax 05121 – 31609, mail [verwaltung@nds-fluerat.org](mailto:verwaltung@nds-fluerat.org)