

Migrantinnen- und  
Migrantenbeirat



Miguel A. García (Hrsg.)

**Zwischen Ausreisepflicht und Bleiberechtsoption**  
Handlungsspielräume der Kommune in der Integrations- und Flüchtlingspolitik  
dargestellt am Beispiel der Bleiberechtsregelung und ihrer Umsetzung in Freiburg

Ulrike Vogt

Band II der Schriftenreihe „Migration und Integration“  
des Migrantinnen- und Migrantenbeirates der Stadt Freiburg

**Freiburg**   
I M B R E I S G A U



Miguel A. García (Hrsg.)

**Zwischen Ausreisepflicht und Bleiberechtsoption**  
Handlungsspielräume der Kommune in der Integrations- und Flüchtlingspolitik  
dargestellt am Beispiel der Bleiberechtsregelung und ihrer Umsetzung in Freiburg

Ulrike Vogt

Band II der Schriftenreihe „Migration und Integration“  
des Migrantinnen- und Migrantenbeirates der Stadt Freiburg

#### Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-9810384-4-6

1. Auflage 2009

© Migrantinnen- und Migrantenbeirat der Stadt Freiburg, Freiburg im Breisgau 2009

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung, sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Migrantinnen- und Migrantenbeirates der Stadt Freiburg reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme (inkl. Online-Netzwerken) gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz und Cover: Miguel A. García

Druck und Bindung: Druckerei der Hochschule Furtwangen

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	1
<b>Dank</b> .....	3
<b>1 Einleitung</b> .....	5
<b>2 Grundzüge der Integrations- und Flüchtlingspolitik</b> .....	8
2.1 Begriffsdefinition Flüchtlinge .....	8
2.2 Überblick über die Integrations- und Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland .....	8
2.3 Rechtliche Grundlagen .....	12
2.3.1 Rechtliche Kompetenzverteilung .....	12
2.3.2 Zuwanderungsgesetz .....	13
2.3.3 Duldung .....	15
2.4 Situation der Flüchtlinge .....	18
2.4.1 Traumata .....	18
2.4.2 Residenzpflicht, Unterbringung und Alimentierung .....	19
2.4.3 Zugang zum Arbeitsmarkt .....	20
2.4.4 Aufenthalts- und Zukunftsperspektive .....	21
2.4.5 Integration versus Ausgrenzung .....	23
2.5 Kommunale Handlungsspielräume in der Integrations- und Flüchtlingspolitik...	24
2.5.1 Kommunale Integrations- und Flüchtlingspolitik .....	25
2.5.2 Begrenzungen und Ressourcen .....	26
2.5.3 Handlungsspielräume der Kommune .....	28
<b>3 Bleiberecht für Flüchtlinge</b> .....	32
3.1 Bleiberechtsregelungen .....	32
3.2 Der Bleiberechtsbeschluss der Innenministerkonferenz und die gesetzliche Bleiberechtsregelung .....	33
3.2.1 Der Bleiberechtsbeschluss der Innenministerkonferenz .....	34
3.2.2 Die Gesetzliche Bleiberechtsregelung .....	37
3.3 Potenziell bleiberechtigte Flüchtlinge – Ergebnisse von Befragungen .....	40
3.3.1 Befragung von Experten aus der Praxis .....	40
3.3.1.1 Methodisches Vorgehen .....	40
3.3.1.2 Situation der Flüchtlinge .....	41
3.3.1.3 Bewertung der Bleiberechtsregelung .....	42
3.3.2 Befragung von Flüchtlingen aus Freiburg .....	43
3.3.2.1 Methodisches Vorgehen .....	43
3.3.2.2 Ergebnisse der Interviews .....	44
3.4 Umsetzung der Bleiberechtsregelung in Freiburg .....	46
3.4.1 Grundlegende Daten .....	46
3.4.2 Ausgewählte Elemente des Umsetzungsprozesses in Freiburg .....	49
3.4.3 Sichtweise und Bewertungen durch Experten aus der Praxis .....	52
3.4.3.1 Bewertung der Umsetzung der Bleiberechtsregelung .....	52
3.4.3.2 Nutzung von Handlungsspielräumen durch die Kommune .....	54
3.4.3.3 Zukünftige Handlungsanforderungen an die Flüchtlingspolitik .....	55

<b>4</b>	<b>Zusammenfassung, Reflexion und Ausblick</b> .....	57
4.1	Zusammenfassung und Reflexion der Ergebnisse .....	57
4.2	Ausblick .....	61
<b>5</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	62
<b>6</b>	<b>Anhang</b> .....	69
6.1	Schriftliche Befragung .....	69
6.1.1	Fragebogen .....	69
6.1.2	Rückmeldungen der schriftlichen Befragung .....	70
6.2	Transkription der Interviews .....	75
6.2.1	Interview mit Herrn S. ....	75
6.2.2	Interview mit der 14-jährigen H. ....	78

## **Vorwort**

Tausende von Flüchtlingen in Deutschland leben seit Jahren und Jahrzehnten in ungesicherten Verhältnissen, ohne sicheren Aufenthalt und lange Zeit ohne jede Perspektive, jemals auf Dauer in dem Land, das für ihre Kinder längst zur Heimat geworden ist, bleiben zu können.

„Geduldet zu sein“ ist für viele nicht nur ein rechtlicher Status, sondern alltägliche Erfahrung der Rechtlosigkeit und des „Ausgegrenztseins“; immer im Bewusstsein, nie eine Chance zu haben, wirklich in diesem Land anzukommen und dazu zu gehören.

Der Gesetzgeber hat 2007 auf diese rechtlich und menschlich prekäre, von Kirchen und Flüchtlingsgruppen über Jahre kritisierte Praxis mit der Aufnahme einer sogenannten Altfallregelung ins Aufenthaltsgesetz reagiert und damit erstmalig einen Tatbestand geschaffen, der der Unsicherheit langjährig „Geduldeter“ ein Ende setzen und für diese Personengruppe eine wirkliche Integrationsperspektive bieten soll.

Wie viele Menschen tatsächlich von dieser Regelung profitieren und für sich einen dauerhaften Aufenthalt begründen können, ist eine Frage, die nicht nur Betroffene, sondern auch viele Menschen, die sich alltäglich in Initiativen, Verbänden und Helferkreisen für Flüchtlinge einsetzen und engagieren, umtreibt.

Die Bleiberechtsregelung ist nicht nur mit rechtlichen, sondern auch mit vielen praktischen Hürden für die Betroffenen verbunden. Die Kenntnis der Bestimmungen ist für Unterstützer und Betroffene hier gleichermaßen eine wichtige Voraussetzung, die Bleiberechtsregelung im Einzelfall zum Erfolg führen zu können.

Wir freuen uns sehr, ihnen mit diesem zweiten in der Schriftenreihe „Migration und Integration“ des Migrantinnen- und Migrantenbeirates der Stadt Freiburg veröffentlichten Band eine Arbeit vorstellen zu können, in der die neue Bleiberechtsregelung auf den kommunalen Prüfstand gestellt wird und kommunale Handlungsspielräume zur erfolgreichen Umsetzung des Bleiberechts ausgelotet werden.

Was die Arbeit in besonderer Weise auszeichnet, ist die komprimierte und verständliche Darstellung einer rechtlich und praktisch komplexen Thematik, die auf die kommunale Ebene und die dort gegebenen und zu nutzenden Handlungsspielräume herunter gebrochen wird.

Hier gilt unser Dank der Autorin Ulrike Vogt, die mit dieser an der Berufsakademie Villingen-Schwenningen vorgelegten Abschluss-Studie eine wichtige Übersetzungsarbeit und Zusammenführung rechtlicher, sozialwissenschaftlicher und handlungsorientierter Aspekte der Thematik geleistet hat.

Unser Dank geht insbesondere auch an die Flüchtlingskommission des Migrantinnen- und Migrantenbeirates und an das von dem verstorbenen Freiburger Rechtsanwalt Dr. Konstantin Thun begründete „Freiburger Forum Zuwanderung“, dessen Mitglieder sich über lange Jahre dafür einsetzen und dafür arbeiten, dass wir heute auf dem Weg zu gleichen Rechten für alle Migrantinnen und Migranten mit dem gesetzlichen Bleiberecht einen weiteren wichtigen Schritt vorangekommen sind.

Es bleibt zu hoffen, dass das Bleiberecht keine Eintagsfliege mit einmaligen Stichtagsgrenzen bleibt, sondern Ausgangspunkt einer veränderten politischen und gesellschaftlichen Praxis werden kann, von der langfristig alle Flüchtlinge mit unsicherem Status profitieren.

Denn "Toleranz sollte eigentlich nur eine vorübergehende Gesinnung sein; sie muss zur Anerkennung führen. Dulden heißt beleidigen." Mit diesem den weiteren Wegweisenden Zitat Goethes freuen wir uns mit Ihnen auf eine spannende Diskussion.

Prof. Dr. Miguel Ángel García González

V o r s i t z e n d e r

## **Dank**

Für die Unterstützung zahlreicher Menschen bei der Erstellung dieser Diplomarbeit möchte ich mich ganz herzlich bedanken.

Besonderer Dank geht an meine Eltern, meine beiden Schwestern und meine Freunde.

Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Hans Steiner, Leiter des Büros für Migration und Integration der Stadt Freiburg, Herrn Prof. Dr. Bernd Sommer, Dozent an der Berufsakademie Villingen-Schwenningen, meinen Interview- und Fragebogenpartnerinnen und -partnern sowie allen, die mich anderweitig begleitet und unterstützt haben.



## 1 Einleitung

Wanderungsbewegungen gibt es in allen Teilen der Welt. Menschen verlassen ihre Heimat, um an anderer Stelle eine neue Zukunftsperspektive aufzubauen.

Bei Flüchtlingen gestaltet sich dieser Sachverhalt differenzierter, da sie nicht aus freiwilligen Gründen ihre Heimat, Hab´ und Gut sowie häufig auch Familienangehörige und Freunde<sup>1</sup> zurücklassen, sondern durch äußere Umstände dazu gezwungen werden. Wesentliche Ursachen hierfür liegen in kriegerischen Auseinandersetzungen, Armut und vermehrt auch in Umweltkatastrophen. Nach Schätzung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) sind derzeit weltweit fast 40 Millionen Menschen auf der Flucht oder befinden sich in einer flüchtlingsähnlichen Situation<sup>2</sup>.

Verstärkte sicherheitspolitische Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union (EU) führen zunehmend zu einer Schließung der EU-Außengrenzen. Europa schottet sich auf diese Weise ab, um eine unerwünschte Einreise von Flüchtlingen zu verhindern. Nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge gelangt demzufolge bis nach Europa. Ganz wenige schaffen es bis nach Deutschland.

Den in Deutschland lebenden Flüchtlingen werden nur eingeschränkte Rechte zugestanden. Die konkreten Lebensbedingungen der Flüchtlinge sind vielen Menschen nicht bekannt, da in den Medien und der Öffentlichkeit kaum über ihre Lebenslage berichtet wird. Auch rechtliche Rahmenbedingungen für Flüchtlinge und kommunalpolitische Möglichkeiten der Integrations- und Flüchtlingspolitik sind wenig verbreitet.

In der vorliegenden Diplomarbeit möchte ich die Flüchtlingsthematik aufgreifen und auf einzelne Aspekte vertieft eingehen, um dieses Themenfeld näher zu beleuchten. Der Fokus wird dabei auf Flüchtlingen mit Duldungsstatus liegen. Die Duldung bescheinigt den betroffenen Personen kein Aufenthaltsrecht, sondern verhindert lediglich die Durchführung einer Abschiebung für einen befristeten Zeitraum.

Zwischen Ausreisepflicht und Bleiberechtsoption – dieses Spannungsverhältnis ist symptomatisch für die Situation der geduldeten Flüchtlinge. Einerseits müssen sie allgegenwärtig mit einer Ausweisung rechnen, andererseits haben manche von ihnen nach Jahren die Möglichkeit, aufgrund von neu eingeführten Bleiberechtsregelungen ein Aufenthaltsrecht zu erhalten.

Doch nicht nur die Situation der Flüchtlinge, sondern auch die Rolle der Kommune und ihre Verantwortung für diesen Personenkreis wird Gegenstand dieser Arbeit sein. Anhand von Handlungsspielräumen der Kommune in der Integrations- und Flüchtlingspolitik werden Möglichkeiten der Gestaltung der Lebensverhältnisse von Flüchtlingen herausgearbeitet und differenziert dargestellt. Besonderer Schwerpunkt wird hierbei auf den neu eingeführten Bleiberechtsregelungen der Jahre 2006 und 2007 und deren Umsetzung in Frei-

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit steht die männliche Schreibweise hier und im folgenden Text gleichermaßen für das weibliche wie auch das männliche Geschlecht.

<sup>2</sup> Vgl. UNHCR 2007, 1.

burg liegen, welche einem Teil der langjährig geduldeten Flüchtlinge bei Erfüllung bestimmter Integrationsvoraussetzungen ein Bleiberecht ermöglichen.

Die kontrovers diskutierte Bleiberechtsregelung<sup>3</sup> war der Auslöser, mich intensiv mit der Flüchtlingsthematik auseinanderzusetzen. Bestärkt wurde mein Interesse durch die Arbeit im Büro für Migration und Integration der Stadt Freiburg.

Ziel dieser Diplomarbeit ist es, die prekäre Lage der geduldeten Flüchtlinge unter Bezugnahme auf die Bleiberechtsregelung differenziert darzulegen und entsprechende Handlungsspielräume der Kommune in der Integrations- und Flüchtlingspolitik, insbesondere bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelung, aufzuzeigen.

Die vorliegende Arbeit basiert auf ausgewählter, wissenschaftlich fundierter Literatur aus unterschiedlichen Fachbereichen, aktuellen Informationsschriften sowie auf eigens durchgeführten qualitativen Befragungen. Mithilfe von Fragebögen und Interviews konnte ich verschiedene Sichtweisen von Experten sowie Flüchtlingen aus Freiburg einholen.

Die Grundzüge der Integrations- und Flüchtlingspolitik bilden die thematische Grundlage dieser Arbeit, anhand derer die Bleiberechtsregelung bzw. deren Umsetzung erörtert werden kann. So ergibt sich die Gliederung dieser Arbeit in zwei große Teile.

Anfangs wird zunächst der Begriff des Flüchtlings definiert und anschließend ein Überblick über die Integrations- und Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland gegeben. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf grundlegenden Aspekten, die bis heute relevant sind.

Es folgt eine Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen für Flüchtlinge, insbesondere geduldeter Flüchtlinge. Neben der rechtlichen Kompetenzverteilung, welche die Zuständigkeiten auf den verschiedenen politischen Ebenen klärt, ist das Ausländerrecht von Bedeutung. Das Zuwanderungsgesetz und insbesondere das Aufenthaltsgesetz werden dabei schwerpunktmäßig in den Blick genommen.

Die rechtlichen Grundlagen wirken sich wiederum auf die Situation der geduldeten Flüchtlinge aus, die im Folgenden anhand verschiedener Aspekte umfassend dargestellt wird. Das Leben dieser Menschen wird geprägt durch bestehende Beschränkungen, die eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verhindern.

Kommunale Handlungsspielräume in der Integrations- und Flüchtlingspolitik, welche für die Gestaltung der Lebensverhältnisse von (geduldeten) Flüchtlingen genutzt werden können, werden außerdem aufgezeigt. Bei der Ausgestaltung dieser Handlungsspielräume kann die Kommune auf Ressourcen zurückgreifen, muss jedoch ihr Handeln an vorgegebenen Rahmenbedingungen ausrichten.

Im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit liegt der Fokus auf dem Bleiberecht für Flüchtlinge.

Bleiberechtsregelungen der letzten Jahre bis heute werden zu Beginn aufgezeigt.

---

<sup>3</sup> Die Bleiberechtsregelung (Sg.) steht hier und in weiteren Teilen der vorliegenden Arbeit stellvertretend für die beiden eng in Zusammenhang stehenden Bleiberechtsregelungen der Jahre 2006 und 2007.

Es folgt eine umfassende Darlegung des Bleiberechtsbeschlusses der Innenministerkonferenz (IMK) vom 17.11.2006 und der gesetzlichen Bleiberechtsregelung, die am 28.08.2007 in Kraft trat. Langjährig geduldete Flüchtlinge, die faktisch sozial und wirtschaftlich integriert sind, sollen auf Grundlage dieser Regelungen ein Bleiberecht in Form einer Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Im Folgenden richtet sich der Blick auf den Personenkreis der potenziell bleibeberechtigten Flüchtlinge. Anhand der Ergebnisse einer schriftlichen Befragung wird die Sichtweise von Experten auf die Situation langjährig geduldeter Flüchtlinge und die Bedeutung der Bleiberechtsregelung für diesen Personenkreis aufgezeigt. Des Weiteren geben zwei Interviews mit Flüchtlingen, die eine befristete Aufenthaltserlaubnis nach den neuen Regelungen erhalten haben, Einblick in die Situation und die Lebensverhältnisse dieser Menschen.

Ein Erfolg von Bleiberechtsregelungen im Sinne der Betroffenen hängt sehr stark von der konkreten Umsetzung vor Ort ab. Die Ausgestaltung der Umsetzung in Freiburg wird erläuternd dargestellt. Zudem wird auch hier die Sichtweise von Experten aus der Praxis berücksichtigt, welche die Umsetzung der Bleiberechtsregelung und die Nutzung von Handlungsspielräumen bewerten und daraus Handlungsanforderungen für die Zukunft ableiten.

Abschließend werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengeführt, nochmals kritisch beleuchtet und in einen erweiterten Zusammenhang gestellt.

## 2 Grundzüge der Integrations- und Flüchtlingspolitik

### 2.1 Begriffsdefinition Flüchtlinge

Ein Flüchtling ist eine Person, die sich aus der „begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung (...) außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“<sup>4</sup>. So lautet die Begriffsdefinition für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).

Die Mehrheit der Staaten hat sich mit einem Beitritt zur GFK von 1951 und dem Zusatzprotokoll von 1961 dazu verpflichtet, den Verfolgten in der Welt Schutz zu gewähren. Mit diesem Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen wurde ein erstes universell gültiges Schutzrecht entwickelt, das bis heute Gültigkeit besitzt und die wichtigste Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts darstellt.<sup>5</sup>

Die Definition des Flüchtlings nach der GFK ist sehr eng gefasst. Sie findet daher für Personengruppen und Verfolgungsgründe, die in besagter Definition nicht ausdrücklich benannt werden, keine Anwendung. So werden beispielsweise Binnenflüchtlinge und Menschen, die vor Umweltzerstörung, geschlechtsspezifischer Verfolgung, Armut und Hunger fliehen, nicht berücksichtigt und stehen somit nicht unter dem Schutz der GFK.<sup>6</sup>

Erweiterte Definitionen des Flüchtlingsbegriffs beziehen auch Menschen, die innerhalb ihres eigenen Landes fliehen oder Verfolgte, deren Verfolgungsgründe in der GFK nicht aufgeführt werden, ein.<sup>7</sup>

Für alle Flüchtlinge lässt sich nach Aussage von KÜHNE feststellen, dass sie ihre Heimat nicht freiwillig verlassen, sondern der Entscheidung für eine Flucht immer tatsächliche oder zumindest befürchtete Menschenrechtsverletzungen zugrunde liegen.<sup>8</sup>

### 2.2 Überblick über die Integrations- und Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland

Im Folgenden soll ein Überblick über die Integrations- und Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland gegeben werden. Die Ausführungen zu diesem umfassenden und komplexen Themenfeld können hier nur im groben Rahmen erfolgen. Herausgearbeitet werden sollen ausgewählte Eckpunkte, die insbesondere für die Gruppe der geduldeten Flüchtlinge relevant sind. Auch die Erörterung der Frage der Integration beschränkt sich im Folgenden speziell auf die Zielgruppe der Flüchtlinge. Es wird der Frage nachgegangen, ob eine Integration dieser Personengruppe von der Politik erwünscht ist und durch entsprechende Maßnahmen und Programme umgesetzt wird.

---

<sup>4</sup> MAASSEN 2007<sup>18</sup>, 277; Auslassungen durch d. Verf.

<sup>5</sup> Vgl. UNHCR 2007, 1.

<sup>6</sup> Vgl. HUTTER / MIHR / TESSMER 1999, 13.

<sup>7</sup> Vgl. UNHCR 2007, 2.

<sup>8</sup> Vgl. KÜHNE 2001 (b), 19.

Integrations- und Flüchtlingspolitik wird gekennzeichnet durch viele Aspekte, die von der politischen Meinungsbildung über die Erarbeitung rechtlicher Bestimmungen sowie deren Durchführung und Ausgestaltung bis hin zur Präventionsarbeit von Fluchtursachen reichen. Politik auf Bundesebene hat in diesem Feld Auswirkungen auf kommunalpolitische Handlungsspielräume und beeinflusst das Leben der Flüchtlinge maßgeblich.<sup>9</sup>

In Deutschland lebten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes zum 31.12.2007 etwa 6,7 Millionen Menschen mit ausländischem Pass. Flüchtlinge mit einer Duldung waren es im Oktober 2006: 178.326, im Dezember 2007: 127.903.<sup>10</sup>

REISSLANDT merkt an, dass sich ein großer Teil der ausländischen Bevölkerung schon sehr lange in Deutschland aufhält. Rund zwei Drittel lebt schon länger als acht Jahre hier, fast zwei Drittel der Kinder und Jugendlichen mit ausländischem Pass sind in Deutschland geboren<sup>11</sup>.

Die Gründe, warum viele der Flüchtlinge in Deutschland über Jahre hinweg mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus leben, sind in der ausländerrechtlichen und politischen Haltung der Bundesrepublik Deutschland zu suchen. Über Jahre hinweg galt das Dogma, Deutschland sei kein Einwanderungsland, was den Ausschluss vieler Ausländer und insbesondere der Flüchtlinge von gesellschaftlicher Teilhabe zur Folge hatte und ihnen kaum Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung, der sozialen und politischen Partizipation sowie der Bildung von langfristigen Perspektiven zugestand.<sup>12</sup>

Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland war schon immer von zufluchtsuchenden Menschen geprägt. Ein Grundrecht auf Asyl wurde bereits von den Verfassungsgebern in Form des Artikels 16 im Grundgesetz (GG) verankert, wonach politisch Verfolgte Asylrecht genießen.<sup>13</sup> In den ersten drei Jahrzehnten nach Ende des Zweiten Weltkrieges wurde dieses Grundrecht überwiegend von Flüchtlingen aus den Ostblockstaaten in Anspruch genommen. Die Anzahl der Personen, die einen Asylantrag stellten, war bis Ende der 60er Jahre jedoch vergleichsweise gering. Ende der 70er Jahre stieg die Zahl der Asylsuchenden deutlich an. Die Flüchtlinge kamen zunehmend aus Krisenherden der Dritten Welt oder auch Schwellenländern. Beispiele für kriegerische Auseinandersetzungen, die Tausende von Menschen in die Flucht trieben, sind Militärputsche in der Türkei, Krieg im Libanon oder der Umsturz in Pakistan. Im Jahr 1980 betrug die Zahl der Asylbewerberanträge erstmals mehr als 100.000. Kriegerische Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien, Irak und weiteren Ländern ließ die Zahl der Asylanträge bis zum Jahr 1992 auf 438.191 ansteigen.<sup>14</sup>

KÜHNE macht deutlich, dass die dramatischen Zunahme der Asylanträge ein temporäres Problem darstellten, welches sich durch weltpolitische Umbrüche und Restrukturierungen, daraus folgenden Kriegen, Bürgerkriegen, Verfolgung und Diskriminierung von Minder-

---

<sup>9</sup> Vgl. STADT FREIBURG 2003, 5 f.

<sup>10</sup> Die Differenz erklärt sich unter anderem durch die Bleiberechtsregelung, welche in Kapitel 3 Bleiberecht für Flüchtlinge noch ausführlich dargestellt wird. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT DEUTSCHLAND.

<sup>11</sup> Vgl. REISSLANDT 2006, 136.

<sup>12</sup> Vgl. REISSLANDT 2006, 136.

<sup>13</sup> Vgl. FINOTELLI 2006, 154.

<sup>14</sup> Vgl. KÜHNE 2001 (b), 8.

heiten, vor allem in Ländern Ost- und Südosteuropas, erklären lasse. Maßnahmen, die zur Konfliktlösung und politischen sowie wirtschaftlichen Stabilität beitragen, hätten eine Abnahme der Zahl der Zufluchtsuchenden zur Folge.<sup>15</sup>

Aufgrund der hohen Antragszahlen wurden zunehmend Debatten über Restriktionen im Bereich Flucht und Asyl geführt.<sup>16</sup> In der damaligen Politik der Bundesrepublik Deutschland kann eine deutliche Abwehrhaltung gegenüber Asylsuchenden beobachtet werden. Eine Abschottungspolitik wurde sowohl durch das Regierungshandeln als auch durch die Medien vermittelt.<sup>17</sup> Entworfenen Katastrophenszenarien, wonach weite Bevölkerungsteile vor allem der ärmsten Länder der Welt auf dem Weg sind, um nach Europa zu strömen, schürten zudem irrationale Ängste der Bevölkerung.<sup>18</sup> Möglicherweise ist hier auch ein Zusammenhang mit den fremdenfeindlichen Übergriffen auf Flüchtlingswohnheime und gegenüber Asylsuchenden zu sehen, die in dieser Zeit vermehrt auftraten.<sup>19</sup>

1993 wurde der so genannte Asylkompromiss verabschiedet, um angeblichen Missbrauch des in der Verfassung verankerten Grundrechts einzudämmen. Er beinhaltet unter anderem die Einführung von sicheren Drittstaaten und Herkunftsländern, was bedeutet, dass Personen, die aus einem sicheren Drittstaat einreisen, kein Grundrecht auf Asyl in Deutschland geltend machen können. Stammt die Person aus einem sicheren Herkunftsstaat, wird der Asylantrag in der Regel abgelehnt. Zusätzlich wurden die Asylverfahren zeitlich beschleunigt und zügiger durchgeführt. Die deutliche Einschränkung des Grundrechts auf Asyl hatte einen Rückgang der Asylbewerberzahlen zur Folge. Dennoch ging die Zahl der Flüchtlinge insgesamt gesehen nur langsam zurück, da ein Großteil von ihnen keine Asylbewerber, sondern geduldete Ausländer sind, die teilweise seit vielen Jahren in Deutschland leben.<sup>20</sup>

Im Jahr 1993 wurde zudem das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) eingeführt, welches Sozialleistungen für Flüchtlinge regelt. Diese Leistungen, welche nicht nur für Asylbewerber, sondern auch für geduldete Flüchtlinge gelten, wurden im Vergleich zur Sozialhilfe um 20 % abgesenkt. Integrationsmaßnahmen waren nach diesem Gesetz nicht vorgesehen. „Aus der Vorläufigkeit ihres Aufenthalts wurde im Gegenteil das Ziel der ‚Nicht-Integration‘ abgeleitet, was seit dem Ausbruch der Asylkrise eine Ausgrenzung aus fast allen Lebensbereichen (...) zur Folge hatte“.<sup>21</sup>

Die Frage der Integration wurde im Rahmen des neuen Zuwanderungsgesetzes erneut erörtert. Die genaue Bezeichnung der neuen Bestimmung, die 2005 in Kraft trat, lautet: Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. Dieses neue Gesetz stellt ein Artikelgesetz dar und umfasst alle wesentlichen Regelungen des Ausländer- und Asyl-

---

<sup>15</sup> Vgl. KÜHNE 2001, 8 f.

<sup>16</sup> Vgl. REISSLANDT 2006, 137.

<sup>17</sup> Vgl. FINOTELLI 2006, 156.

<sup>18</sup> Vgl. KÜHNE 2001 (b), 9.

<sup>19</sup> Vgl. FINKELSTEIN 2006, 32.

<sup>20</sup> Vgl. FOCUS MIGRATION 2007, 5 und FINOTELLI 2006, 158 f.

<sup>21</sup> FINOTELLI 2006, 157; Auslassungen durch d. Verf.

rechts, wie beispielsweise ein verändertes Aufenthaltsrecht und Veränderungen des AsylbLG.

BOMMES macht deutlich, dass schon der Titel des neuen Gesetzes zwei Intentionen der Politik zum Ausdruck bringt. Zum einen geht es um Kontrolle und Regulierung, zum anderen soll eine Integration der ausländischen Mitbürger angestrebt werden.<sup>22</sup>

Die Tatsache, dass nun das Thema Integration in ein Gesetz aufgenommen wird, lässt auf einen Paradigmenwechsel schließen. Einwanderung wird als Realität wahrgenommen und entsprechende Maßnahmen, wie beispielsweise Integrationskurse, daraus abgeleitet. Personen, die sich auf Dauer in Deutschland aufhalten, soll eine berufliche sowie soziale Perspektive eröffnet werden.

Betrachtet man jedoch die neuen Bestimmungen aus dem Blickwinkel der Flüchtlinge, so muss man feststellen, dass sie von den Integrationsmaßnahmen des Bundes weitestgehend ausgeschlossen wurden.<sup>23</sup> Es wird eine Hierarchie von Migrantengruppen erkennbar, die sich teilweise nach ökonomischen Gesichtspunkten ausrichtet und in der die geduldeten Flüchtlinge auf einer der untersten Stufen angesiedelt sind. Zudem wurde das Problem von Kettenduldungen, also die Erteilung von Duldungen in kurzen Zeitabständen an Flüchtlinge über viele Jahre hinweg, trotz vielfältiger Kritik nicht abgeschafft.<sup>24</sup>

Integrationsprozesse sind von vielfältigen Faktoren abhängig. Politik hat hierbei laut SCHULTE „keine ausschließliche, wohl aber eine wichtige Rolle“<sup>25</sup>. Durch entsprechende Entscheidungen und für alle verbindlichen Regelungen können gesellschaftliche Verhältnisse gestaltet und verändert werden.<sup>26</sup>

Die verbesserte Integration von Migranten ist auch die Intention des Nationalen Integrationsplans der Bundesregierung<sup>27</sup>. Offen bleibt die grundsätzliche Frage nach der Verantwortung für die Migrantengruppen, deren Aufenthalt nicht gesichert und deren weitere Lebensperspektive unklar ist. Ein schlüssiges und soziales Konzept hierzu wurde nach Aussage von FRITZ noch nicht gefunden. Während einerseits im Verlauf der letzten Jahre immer wieder versucht wurde, durch „Regelungen wie Alt- oder Härtefallerlasse einem Teil der Flüchtlinge ein Bleiberecht zu ermöglichen, gibt es andererseits zunehmende Bestrebungen, eine Rückkehr der Betroffenen in ihre Herkunftsländer zu betreiben“<sup>28</sup>.

KÜHNE sieht hier ganz deutlich die Notwendigkeit einer „Politik der Anerkennung und sozialen Integration“<sup>29</sup>. Diese beinhaltet unter anderem, geduldete Flüchtlinge als Teil der Gesellschaft anzuerkennen, Einschränkungen der Arbeitsaufnahme aufzuheben und ihren unsicheren Aufenthaltsstatus zu verfestigen. Eine Bereitschaft der Aufnahmegesellschaft sich gegenüber den Flüchtlingen zu öffnen, hätte im Gegenzug zur Folge, dass diese Men-

---

<sup>22</sup> Vgl. BOMMES 2006, 12.

<sup>23</sup> Vgl. BARINGHORST / HUNGER / SCHÖNWÄLDER 2006, 14.

<sup>24</sup> Vgl. REISSLANDT 2006, 148.

<sup>25</sup> SCHULTE 2006, 27.

<sup>26</sup> Vgl. SCHULTE 2006, 27.

<sup>27</sup> Vgl. DIE BUNDESREGIERUNG 2007, 1-199.

<sup>28</sup> FRITZ 2004 (c), 135.

<sup>29</sup> KÜHNE 2006, 255.

schen sich umfassend einbringen könnten – in Form von Wissen, Arbeitskraft, Motivation, sozialem Austausch und vielem mehr – und somit auch teilhaben und mitwirken bei der Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens.<sup>30</sup>

## 2.3 Rechtliche Grundlagen

Für Flüchtlinge in Deutschland ist als rechtliche Grundlage das Ausländerrecht heranzuziehen. Es stellt kein in sich abgeschlossenes Gesetz dar, sondern umfasst alle wichtigen Regelungen, die Ausländer betreffen. Beispiele sind das Zuwanderungsgesetz, das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sowie relevante Auszüge aus anderen Gesetzen wie beispielsweise dem Grundgesetz (GG) oder dem Sozialgesetzbuch (SGB). In den folgenden Ausführungen wird zunächst die rechtliche Kompetenzverteilung auf den verschiedenen politischen Ebenen herausgearbeitet, anschließend werden grundlegende Gesetze für Flüchtlinge, insbesondere geduldete Flüchtlinge, dargestellt.

### 2.3.1 Rechtliche Kompetenzverteilung

Die ausländerrechtlichen Bestimmungen in Deutschland sind abhängig von völkerrechtlichen Verträgen. Zu erwähnen sind hier insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die zu Beginn bereits genannte Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Der einzelne Flüchtling kann aus diesen völkerrechtlichen Verträgen zwar kein unmittelbares Recht auf Schutzgewährung ableiten, dennoch sind sie für entsprechende Gesetze des aufnehmenden Staates maßgeblich.<sup>31</sup> In Deutschland sind die Vorgaben der GFK und der EMRK in das Ausländerrecht integriert, „insbesondere zu finden im Asylverfahrensgesetz und im AufenthG“<sup>32</sup> und sollen auf diese Weise den Anspruch der Flüchtlinge auf Zuflucht und Hilfe verwirklichen.

Im Flüchtlingsrecht gewinnt auch der Einfluss der Europäischen Union zunehmend an Bedeutung. Seit dem Amsterdamer Vertrag von 1999 sind Teile der Migrations- und Flüchtlingspolitik dem Gemeinschaftsrecht zugeordnet. Europäische Richtlinien und Verordnungen schränken den nationalen Gestaltungsspielraum ein, tragen jedoch auch zu einer „Harmonisierung des europäischen Rechts“<sup>33</sup> bei.

Auf nationaler Ebene liegt die rechtliche Kompetenz für die Flüchtlings- und Asylpolitik im Wesentlichen beim Bundesministerium des Inneren (BMI) sowie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Bundesgesetze, die für Flüchtlinge von besonderer Bedeutung sind, sind das GG (Artikel 16a) sowie das Zuwanderungsgesetz, insbesondere das AufenthG.<sup>34</sup>

Eine gewichtige Rolle bei der Ausgestaltung des Ausländerrechts haben auch die einzelnen Bundesländer. Bei regelmäßigen Treffen der Konferenz der Innenminister und

---

<sup>30</sup> Vgl. KÜHNE 2006, 255.

<sup>31</sup> Vgl. TIESSLER-MARENDI 2008<sup>2</sup>, 37 ff.

<sup>32</sup> TIESSLER-MARENDI 2008<sup>2</sup>, 39.

<sup>33</sup> REISSLANDT 2006, 140.

<sup>34</sup> Vgl. DUCHROW / SPIESS 2006<sup>2</sup>, 4 ff.

-senatoren der Länder, welche kurz als Innenministerkonferenz (IMK) bezeichnet wird, kommt es zu einem Abgleich zwischen den Ländern in Abstimmung mit dem Bundesminister des Inneren, um einen bundeseinheitlichen Vollzug der Gesetze zu gewährleisten. Es werden Entscheidungen über Grundsatzpositionen und Angleichungen im Verwaltungsverfahren getroffen, die in Form von Beschlüssen und Ländererlassen konkretisiert werden.<sup>35</sup> Den einzelnen Bundesländern verbleibt dennoch ein gewisser Gestaltungsspielraum bei der Auslegung und Umsetzung ausländerrechtlicher Regelungen.<sup>36</sup>

Auf kommunaler Ebene ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Artikel 28 Abs. 2 GG) zu beachten, welches den Kommunen das Recht zuschreibt „sofern und soweit keine Vorschriften über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung bestehen“<sup>37</sup> diese im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung umzusetzen. Auf diese Weise verbleibt den Kommunen trotz aller staatlicher Vorregelungen „überall dort, wo Ermessenstatbestände bestehen noch ein großer Anteil an organisatorischer und inhaltlicher Konkretisierungskompetenz“<sup>38</sup>.

Die Ausländerbehörde stellt die wichtigste Behörde auf kommunaler Ebene für Flüchtlinge dar. Sie entscheidet unter anderem, ob Abschiebungsverbote vorliegen, und bestimmt, welchen Aufenthaltstitel ein Ausländer erhält. Die Entscheidungen sind jedoch an die fachlichen Weisungen des Landesinnenministeriums des jeweiligen Bundeslandes gebunden.<sup>39</sup>

### 2.3.2 Zuwanderungsgesetz

Bezüglich des Ausländerrechts wurden in den letzten Jahren einige Veränderungen vorgenommen. Im Jahr 2005 trat nach langen Diskussionen das Zuwanderungsgesetz in Kraft. Das Zuwanderungsgesetz beinhaltet 15 Artikel, weshalb es auch als Artikelgesetz bezeichnet wird. Inhalt der einzelnen Artikel sind beispielsweise das neue Aufenthaltsgesetz (AufenthG), Änderungen des Asylverfahrensgesetzes (AsylVerfG) oder des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) sowie weitere redaktionelle oder technische Veränderungen des Ausländerrechts.<sup>40</sup>

Kern des Zuwanderungsgesetzes ist das AufenthG, welches Regelungen zur Einreise, Regelungen des Aufenthalts und der Aufenthaltsbeendigung, aber auch Arbeitserlaubnisrechte von Ausländern umfasst.<sup>41</sup> Die bisherigen zahlreichen Aufenthaltstitel wurden auf folgende zwei Titel reduziert: die Niederlassungserlaubnis und die Aufenthaltserlaubnis.<sup>42</sup>

---

<sup>35</sup> Vgl. FUCHS 1999, 45.

<sup>36</sup> Vgl. FUCHS 1999, 86.

<sup>37</sup> FUCHS 1999, 84.

<sup>38</sup> FUCHS 1999, 86.

<sup>39</sup> Vgl. DUCHROW / SPIESS 2006<sup>2</sup>, 6.

<sup>40</sup> Vgl. TIESSLER-MARENDI 2008<sup>2</sup>, 19.

<sup>41</sup> Vgl. TIESSLER-MARENDI 2008<sup>2</sup>, 21.

<sup>42</sup> Das Visum und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG, welche in verschiedener Literatur ebenfalls als Aufenthaltstitel gelten, sollen im Folgenden vernachlässigt werden. Vgl. CLASSEN 2008, 14.

Beibehalten wurde trotz zahlreicher Proteste die Duldung, welche keinen Aufenthaltstitel darstellt, sondern lediglich eine Aussetzung der Abschiebung bescheinigt.<sup>43</sup>

Geduldeten Personen eine Aufenthaltserlaubnis und in den Folgejahren eine Niederlassungserlaubnis zukommen zu lassen, kann als ein Ziel bezeichnet werden, weshalb ich neben den rechtlichen Regelungen zur Duldung auch auf diese Aufenthaltstitel eingehen werde.

Die Niederlassungserlaubnis wird in § 9 AufenthG definiert. Dieser Aufenthaltstitel enthält keine zeitliche oder räumliche Beschränkung und „berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit“<sup>44</sup>. Eine von zahlreichen Voraussetzungen diesen Titel zu erhalten, ist jedoch der 5-jährige, bei Flüchtlingen in Ausnahmefällen auch der 3-jährige Besitz einer Aufenthaltserlaubnis (§ 26 Abs. 3 AufenthG).<sup>45</sup>

Die Aufenthaltserlaubnis wird in § 7 AufenthG als ein befristeter Aufenthaltstitel definiert. Voraussetzungen für eine Erteilung und entsprechende Rechtsfolgen sind vom jeweiligen Zweck der Aufenthaltserlaubnis abhängig. Die einzelnen Aufenthaltszwecke sind ebenfalls dem AufenthG zu entnehmen. Aus den §§ 22 bis 25 AufenthG, welche den Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen regeln, können Flüchtlinge die Rechtsgrundlage für eine Aufenthaltserlaubnis ableiten:

- § 22 AufenthG ermöglicht die Aufnahme von Menschen aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen, beispielsweise aufgrund von internationalen Verpflichtungen oder die Aufnahme als humanitäre Hilfeleistung in Notsituationen.
- § 23 AufenthG eröffnet der obersten Landesbehörde in Absprache mit dem BMI die Möglichkeit, Ausländern aus bestimmten Staaten oder anderweitig bestimmten Ausländergruppen, bei Vorliegen von völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung von politischen Interessen, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.
- § 23a AufenthG ermächtigt die obersten Landesbehörden „aufgrund einer Empfehlung der Härtefallkommission eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen“<sup>46</sup>.
- § 24 AufenthG, ist die Umsetzung einer EU-Richtlinie und regelt die Gewährung von vorübergehendem Schutz.
- § 25 AufenthG „regelt die Aufenthaltsgewährung für Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und Personen, die aus anderen individuellen humanitären, persönlichen rechtlichen oder tatsächlichen Gründen in Deutschland bleiben dürfen“<sup>47</sup>. Bei der Anwendung des Gesetzes ist die GFK maßgeblich.

Nach § 25 Abs. 5 S. 2 soll auch ausreisepflichtigen Personen deren Ausreisepflicht seit 18 Monaten nicht vollzogen werden konnte, also Flüchtlingen, die über einen längeren Zeit-

---

<sup>43</sup> Vgl. HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 254.

<sup>44</sup> MAASSEN 2007<sup>18</sup>, 58.

<sup>45</sup> Vgl. HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 223.

<sup>46</sup> HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 229.

<sup>47</sup> TIESSLER-MARENDI 2008<sup>2</sup>, 72.

raum in Deutschland mit einer Duldung leben, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. In der Praxis wird dieser Paragraph jedoch meist sehr restriktiv angewendet.<sup>48</sup>

Von diesen Paragraphen ist abhängig, ob dem einzelnen Flüchtling ein Aufenthaltsrecht in Deutschland gewährt wird. Weitere Ausnahmeregelungen gibt es zwar, sollen hier jedoch nicht weiter ausgeführt werden. Geduldete Flüchtlinge können aus diesen Bestimmungen keinen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis ableiten und sind daher ausreisepflichtig. Bei politischen Veränderungen im Herkunftsland des Flüchtlings, der speziellen Situation des Einzelfalles oder einer flüchtlingspolitischen Umstrukturierung oder Neuauslegung der genannten Paragraphen durch die deutschen Behörden besteht die Möglichkeit, dass die Duldung von einzelnen Flüchtlingen durch eine Aufenthaltserlaubnis ersetzt wird. Eine Aufenthaltserlaubnis wiederum eröffnet den Menschen einen verbesserten Austausch mit der Mehrheitsgesellschaft, was Flüchtlingen mit Duldungsstatus häufig verwehrt bleibt.<sup>49</sup>

### 2.3.3 Duldung

Die Duldung sollte nach der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes abgeschafft werden, wurde jedoch in Form des § 60a AufenthG erneut in das Gesetz aufgenommen. Anstatt eines Aufenthaltstitels bescheinigt eine Duldung lediglich die Aussetzung der Abschiebung. Der Betreffende ist ausreisepflichtig, wird aber nicht abgeschoben, solange Abschiebungsstoppregelungen oder -hindernisse einer Abschiebung entgegenstehen.<sup>50</sup>

- Gemäß § 60a Abs. 1 AufenthG kann die oberste Landesbehörde aus „völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen Deutschlands für bestimmte Ausländergruppen einen allgemeinen Abschiebungsstopp von maximal sechs Monaten anordnen“<sup>51</sup>.
- Gemäß § 60a Abs. 2 AufenthG ist eine Abschiebung eines Ausländers auszusetzen, „solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird“<sup>52</sup>.

Rechtlich unmöglich ist eine Abschiebung beim Vorliegen von Abschiebungsverboten, die sich aus völkerrechtlichen und EU-rechtlichen Vorgaben oder dem GG ergeben und auch in § 60 AufenthG festgeschrieben sind.

Tatsächliche Gründe, die einer Abschiebung entgegenstehen sind beispielsweise Krankheit oder Passlosigkeit.

Eine Duldung wird grundsätzlich befristet, in der Praxis überwiegend halbjährlich ausgestellt. Beim Ablauf oder Widerruf der Duldung, wenn beispielsweise Gründe entfallen

---

<sup>48</sup> Vgl. TIESSLER-MARENDA 2008<sup>2</sup>, 80 und HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 226 ff.

<sup>49</sup> Beispiele hierfür wären ein verbesserter Zugang zum Arbeitsmarkt, Teilnahme an Integrationskursen sowie der Anspruch auf umfangreichere Sozialleistungen.

<sup>50</sup> Vgl. DUCHROW / SPIESS 2006<sup>2</sup>, 185.

<sup>51</sup> TIESSLER-MARENDA 2008<sup>2</sup>, 103.

<sup>52</sup> WELTE 2008, 111.

sind, die eine Abschiebung verhindern, wird der Ausländer unverzüglich abgeschoben. Nur wenn die Person sich bereits länger als ein Jahr mit einer Duldung in Deutschland aufhält, muss die drohende Abschiebung mindestens einen Monat im Voraus angekündigt werden.<sup>53</sup>

Der Kreis der Menschen mit einer Duldung setzt sich aus

- abgelehnten Asylbewerbern,
- Asylfolgeantragstellern, die bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Folgeantrags eine Duldung erhalten, sowie
- Flüchtlingen, die wegen mangelnder Aussicht auf Erfolg keinen Asylantrag gestellt haben und
- illegal eingereisten Flüchtlingen

zusammen.

Als illegal werden in diesem Zusammenhang Flüchtlinge angesehen, „die auf eigene Initiative und außerhalb der vereinbarten Kontingente einreisen“<sup>54</sup>. Da Deutschland von sicheren Drittstaaten umgeben ist, wird eine legale Einwanderung über den Landweg ausgeschlossen.<sup>55</sup>

In Deutschland leben laut HEINHOLD kontinuierlich ca. 200.000 Menschen mit einer Duldung, viele von ihnen schon über Jahre hinweg. Die mehrjährige Verlängerung einer Duldung wird auch als ‚Kettenduldung‘ bezeichnet. Diese verhindert zwar kurzfristig gesehen den Vollzug einer Abschiebung, langfristig gesehen wird diesen Menschen jedoch jegliche Möglichkeit genommen, eine Lebensperspektive für sich und ihre Kinder aufzubauen. Hinzu kommt, dass mit dem Duldungsstatus zahlreiche Beschränkungen im täglichen Leben verbunden sind, da ihr Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist, sondern nur ‚geduldet‘ wird.<sup>56</sup>

Die Unterbringung von Geduldeten erfolgt in der Regel in Sammelunterkünften der Landkreise, Städte und kreisfreien Städte. Die Umsetzung der Bundesgesetze bezüglich der Flüchtlingsaufnahme wird jedoch von den Bundesländern in Form eigener Bestimmungen konkretisiert. Nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG), welches in Baden-Württemberg als Rechtsgrundlage dient, erfolgt die Unterbringung geduldeter Flüchtlinge in den ersten drei Jahren in Gemeinschaftsunterkünften, danach ist eine Anschlussunterbringung in Übergangswohnungen vorgesehen.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 273 ff.

<sup>54</sup> STADT FREIBURG 2003, 60.

<sup>55</sup> Dieser als ‚illegal eingereist‘ bezeichnete Personenkreis ist nicht mit den Menschen zu verwechseln, die ohne gültigen Papiere in Deutschland leben. Vgl. STADT FREIBURG 2003, 55 ff.

<sup>56</sup> Vgl. HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 254 f.

<sup>57</sup> Vgl. PIEPER 2006, 16.

Eine weitere rechtliche Auflage ist die Residenzpflicht, welche die Wohnsitznahme und die Bewegungsfreiheit von Geduldeten auf das jeweilige Bundesland oder ein anderweitig bestimmtes Gebiet einschränkt (§ 61 AufenthG).<sup>58</sup>

Ebenso wie Asylbewerber erhalten geduldete Ausländer gemäß § 1 AsylbLG Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Höhe der Leistungen ist seit 1993 unverändert geblieben und liegt um ca. 35 % unter dem festgelegten Existenzminimum der Sozialhilfe. Zudem bestehen bei der medizinischen Versorgung Einschränkungen. Die Leistungen sollen laut dem Gesetzgeber vorrangig als Sachleistungen gewährt werden, was eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung zusätzlich einschränkt.<sup>59</sup> Nach 48 Monaten besteht für diesen Personenkreis unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, Leistungen zu erhalten, die in „Form und Höhe denen des SGB XII entsprechen“<sup>60</sup>.

Personen mit einer Duldung ist die Erwerbstätigkeit in den ersten zwölf Monaten gemäß § 10 Beschäftigungsverordnung untersagt. Nach Ablauf dieser Frist besteht für sie ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang. Dies hat zur Folge, dass die Bundesagentur für Arbeit vor Erteilung einer Zustimmung eine so genannte Vorrangprüfung durchführt. Es wird gemäß § 39 AufenthG geprüft, ob sich durch „die Beschäftigung des Antragstellers keine nachteiligen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben und deutsche Arbeitnehmer/innen sowie Ausländer/innen, die Letzteren hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind, oder andere Ausländer/innen, die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht zur Verfügung stehen“<sup>61</sup> Für Langzeitgeduldete, die sich seit vier Jahren in Deutschland aufhalten, soll die Zustimmung der Bundesagentur mittlerweile ohne Vorrangprüfung und Prüfung der Arbeitsbedingungen erteilt werden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird Geduldeten gänzlich untersagt, „wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen, die der Ausländer zu vertreten hat, nicht durchgeführt werden konnten“<sup>62</sup>, also wenn beispielsweise falsche Angaben zur Staatsangehörigkeit oder Identität gemacht wurden oder der Ausländer „nicht energisch genug an der Beschaffung von Heimreisedokumenten“<sup>63</sup> mitgewirkt habe.

Geduldeten Familien und ihre Kinder können Leistungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in Anspruch nehmen (§ 6 SGB VIII).<sup>64</sup> Nach Beendigung der Schule unterliegen Jugendliche und junge Erwachsene bei der Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche ebenfalls dem Nachrangprinzip und sind im Falle eines Hochschulstudiums von staatlichen Unterstützungsleistungen ausgeschlossen.<sup>65</sup>

Im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes wurden erstmals auch Integrationskurse, die sich aus Sprach- und Orientierungskursen zusammensetzen, gesetzlich eingeführt. Geduldete

---

<sup>58</sup> Vgl. CLASSEN 2008, 23.

<sup>59</sup> Vgl. CLASSEN 2008, 12 ff. und 74 ff.

<sup>60</sup> CLASSEN 2008, 27.

<sup>61</sup> KÜHNE 2006, 251.

<sup>62</sup> TIESSLER-MARENDA 2008<sup>2</sup>, 114.

<sup>63</sup> HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 254.

<sup>64</sup> Vgl. CLASSEN 2008, 190.

<sup>65</sup> Vgl. KÜHNE 2006, 255.

haben jedoch keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Sie können aber gemäß § 44 AufenthG zur Teilnahme zugelassen werden, falls freie Kursplätze zur Verfügung stehen.<sup>66</sup>

In Deutschland hat die restriktive Praxis bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen dazu geführt, dass sich eine beträchtliche Anzahl von Menschen mit Duldungsstatus über Jahre hinweg hier aufhalten. Einem Teil dieser Langzeitgeduldeten sollte nun mit Einführung der Bleiberechtsregelungen von 2006 und 2007 ein gesicherter Aufenthalt ermöglicht werden. Bei Erfüllung bestimmter Kriterien können Geduldete eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG oder den §§ 104a und 104b AufenthG erhalten. Eine umfassende Darstellung dieser Bleiberechtsregelung wird in Kapitel 3 erfolgen.

## 2.4 Situation der Flüchtlinge

Flüchtlinge verlassen ihre Heimat aufgrund der dortigen Umstände. Sie hoffen an einem anderen Ort Schutz und eine Zukunftsperspektive zu finden. Die Menschen haben oft traumatische Erlebnisse hinter sich, die noch nicht verarbeitet werden konnten. Ein neues Land stellt nun für sie ein neues Zuhause dar. Es ist jedoch nicht gewiss, ob dieses Zuhause dauerhaft oder nur für kurze Zeit anhält. Zusätzlich müssen sich die Flüchtlinge mit neuen Gegebenheiten in einem für sie fremden Land auseinandersetzen, haben jedoch eingeschränkte Möglichkeiten am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Je nach Aufenthaltsstatus wird ihnen auch deutlich vermittelt, nicht erwünscht zu sein.

So führen gerade die Flüchtlinge mit Duldungsstatus oft jahrelang ein Leben mit unsicherer Aufenthalts- und Lebensperspektive; ein Leben zwischen Hoffen und Bangen, Ausreisepflicht und Bleiberechtsoption.

### 2.4.1 Traumata

Die Menschen, die aus Krisengebieten geflohen sind, haben unterschiedlichste Geschehnisse erlebt. Besonders Kriegs- und Fluchterfahrungen, sowohl physischer als auch psychischer Natur, sind oft unvorstellbar grausam und beeinflussen das weitere Leben der Flüchtlinge. „Sie alle haben Geschichten mitgebracht, die in ihnen leben, toben, wüten, die sie Tag und Nacht beschäftigen, sie verändern, zu seltsamen Verhaltensweisen veranlassen und im schlimmsten Falle langsam zerstören.“<sup>67</sup>

FRITZ macht deutlich, dass traumatische Erlebnisse bei den ankommenden Flüchtlingen so gut wie nie bewältigt sind und es oft Jahre dauern kann, bis diese Ereignisse verbalisiert und verarbeitet werden können. Schätzungen zufolge gelten bis zu 70% aller Flüchtlinge als traumatisiert. Ein Trauma wird „als ein Vorgang beschrieben, bei dem es durch ein oder mehrere von außen einwirkende Ereignisse zu einem Zusammenbruch der persönlichen Integrität kommt. Dabei ist das Ereignis stärker als die psychischen Schutz- und Bewältigungsmechanismen“<sup>68</sup>. Als Folge dieser seelischen Verletzung kann es zu einer Post-

---

<sup>66</sup> Vgl. HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 200 f.

<sup>67</sup> FRITZ 2004 (b), 77.

<sup>68</sup> PENTEKER 2004, 18.

traumatischen Belastungsstörung (PTSD) kommen, die in unterschiedlicher Form und Schwere auftritt und durch Symptome wie Gedächtnisverlust, Schwindelanfälle, Angstzustände und ähnliches zum Ausdruck kommt. Aber auch weitere psychische Erkrankungen wie beispielsweise Depressionen, Alkoholprobleme, Panikattacken oder Psychosen können in Verbindung oder unabhängig zur PTSD als Reaktion auf traumatische Ereignisse auftreten. Manchmal werden die genannten Symptome aber erst nach Monaten oder Jahren erkennbar.<sup>69</sup>

Ob und wie ein Trauma verarbeitet werden kann, „hängt entscheidend von den Bedingungen nach der Flucht ab“<sup>70</sup>. Eine Psychotherapie ist dabei nicht immer notwendig. Was jedoch alle Traumatisierten brauchen ist „Sicherheit, ein geschütztes soziales Umfeld, die Möglichkeit, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen“<sup>71</sup>.

Betrachtet man die Situation der Flüchtlinge mit Duldungsstatus, so kann festgestellt werden, dass ihnen diese Sicherheit, das geschützte soziale Umfeld und die Möglichkeit zur Selbstbestimmung nur sehr stark eingeschränkt zur Verfügung stehen.

#### 2.4.2 Residenzpflicht, Unterbringung und Alimentierung

Geduldete Flüchtlinge unterliegen räumlichen Beschränkungen ihres Aufenthaltes. Die bereits erwähnte Residenzpflicht kann die Menschen auf das jeweilige Bundesland oder genau bestimmte Gebiete eingrenzen. Reisen innerhalb Deutschlands oder Besuche zu Verwandten und Bekannten, die sich außerhalb dieser Zonen aufhalten, sind daher ohne Genehmigung nicht gestattet und werden bei Nichteinhaltung der Regelungen mit Geld- oder Freiheitsstrafen, im Extremfall mit Abschiebung geahndet. Ein Kontakt und Informationsaustausch mit bereits bekannten Menschen, der den Flüchtlingen das Leben in einem für sie fremden Land erleichtern könnte, wird auf diese Weise deutlich erschwert.<sup>72</sup>

Die Unterbringung der Flüchtlinge erfolgt in der Regel in Flüchtlingswohnheimen. MIHOK / WIDMANN stellen beim Vergleich mehrerer deutscher Städte fest, dass die Gemeinschaftsunterkünfte häufig in desolatem Zustand sind, die Standorte überwiegend in Stadtrandgebieten oder Gewerbegebieten liegen und die Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz häufig unzureichend ist.<sup>73</sup> Zudem sind die Anforderungen an Mindestgrößen so gering, dass manchmal vier Personen in einem Zimmer mit 16 qm leben, welches ihnen als Schlaf-, Wohn- und Essraum zugleich dient. Küche und Bad werden mit weiteren Bewohnern geteilt.<sup>74</sup> Diese „beengten Wohnverhältnisse mit Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kultur erlauben keinen Rückzug und keine soziale Einbindung“<sup>75</sup>. Doch gerade diese Rückzugsmöglichkeiten wären für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen und auch für Flüchtlinge, die traumatische Erlebnisse zu bewältigen haben, besonders von Bedeutung.

---

<sup>69</sup> Vgl. FRITZ 2004 (b), 77 und SOYER 2004, 91 ff.

<sup>70</sup> PENTEKER 2004, 18.

<sup>71</sup> PENTEKER 2004, 18.

<sup>72</sup> Vgl. MIHOK / WIDMANN 2007, 35.

<sup>73</sup> Vgl. MIHOK / WIDMANN 2007, 41.

<sup>74</sup> Vgl. STADT FREIBURG 2003, 15.

<sup>75</sup> PENTEKER 2004, 19.

Einige Städte und Kommunen versuchen daher, auch geduldeten Flüchtlingen nach mehrjährigem Aufenthalt in Deutschland und bei Erfüllung bestimmter Kriterien, den Umzug in eine Mietwohnung zu ermöglichen.<sup>76</sup>

Wie bereits ausgeführt, erhalten geduldete Flüchtlinge Leistungen nach dem AsylbLG. Die Höhe der Leistungen liegt ca. um 35 % unter dem gesetzlich festgeschriebenen Existenzminimum der Sozialhilfe. Doch nicht nur die Höhe der Leistungen, sondern auch das gesetzlich verankerte Sachleistungsprinzip schränkt das Selbstbestimmungsrecht der Flüchtlinge deutlich ein. Dieses besagt, dass die Leistungen des AsylbLG vorrangig in Sachleistungen erbracht werden sollen, mit der Folge, dass beispielsweise Kleidung, Gebrauchsgüter des Haushalts sowie Essenspakete an die Flüchtlinge verteilt werden.<sup>77</sup> Die individuellen Bedürfnisse des Einzelnen können bei diesem System gar nicht berücksichtigt werden. Zudem wird den Menschen ein selbst bestimmtes Einkaufen, insbesondere der Lebensmittel und eine selbst bestimmte Einteilung des Geldes durch dieses Vorgehen vorenthalten. Essenspakete werden von den Flüchtlingen häufig als unzureichend und entwürdigend empfunden. Zudem verbleibt ihnen „das Gefühl, im kulturell wichtigen Bereich des Kochens, der gerade bei Frauen oft einen großen Teil des Tages ausmacht und wichtige soziale und kommunikative Aspekte hat, jeglicher Selbstbestimmung beraubt und zum Hilfeempfänger degradiert zu sein“<sup>78</sup>. Einige Kommunen sind mittlerweile dazu übergegangen, zumindest Sachgutscheine oder auch vermehrt Geldleistungen für geduldete Flüchtlinge auszugeben. Die Spielräume für Selbsteinkäufe bleiben dennoch sehr gering.<sup>79</sup>

Betrachtet man die eingeschränkten Leistungen des AsylbLG's, so stellt sich laut CLASSEN die Frage, ob diese mit der verfassungsrechtlich geschützten Menschenwürde vereinbar sind. Es ist zweifelhaft, ob mit den gewährten Sachleistungen der notwendige Bedarf der Flüchtlinge abgedeckt und das Existenzminimum gesichert werden kann. Eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung ist den Betroffenen bei einer Praxis der Sachleistungsgewährung, der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, der Residenzpflicht sowie Arbeits- und Ausbittungsverboten kaum mehr möglich.<sup>80</sup>

### 2.4.3 Zugang zum Arbeitsmarkt

Geduldete Flüchtlinge unterliegen im ersten Jahr dem Arbeitsverbot. Erst nach Ablauf dieser zwölf Monate wird ihnen ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang gewährt. Für Jugendliche und junge Erwachsene gilt bei der Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche entsprechendes.<sup>81</sup> Viele Arbeitgeber scheuen jedoch den zusätzlichen Zeitaufwand, der durch das Zustimmungsverfahren der Bundesagentur bei Einstellung eines Geduldeten anfällt und sind ebenso von der unsicheren Aufenthaltsdauer abgeschreckt. Falls es geduldeten Flücht-

---

<sup>76</sup> Vgl. MIHOK / WIDMANN 2007, 42.

<sup>77</sup> Vgl. CLASSEN 2008, 76.

<sup>78</sup> FRITZ 2004 (a), 18.

<sup>79</sup> Vgl. FRITZ 2004 (a), 18.

<sup>80</sup> Vgl. CLASSEN 2008, 77.

<sup>81</sup> Vgl. KÜHNE 2006, 251.

tlingen dennoch gelingt, eine Arbeit zu finden, sind dies meist Tätigkeiten im Niedriglohnbereich sowie geringfügige Beschäftigungen.<sup>82</sup>

Die starken Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt sind laut KÜHNE sehr kritisch zu sehen: „Entscheidender Indikator sozialer Integration in einer von ökonomischen Austauschbeziehungen geprägten Aufnahmegesellschaft ist das Recht bzw. die Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen“<sup>83</sup>. Wird den Flüchtlingen diese Möglichkeit genommen, hat dies weit reichende Auswirkungen auf die Situation der Betroffenen. Eine Erwerbstätigkeit hat finanzielle Einnahmen und auch eine ökonomische Unabhängigkeit zur Folge. Staatliche Transferleistungen müssten nicht mehr oder nur noch in geringem Ausmaß in Anspruch genommen werden. Auf diese Weise könnte „die stigmatisierende Abhängigkeit von staatlicher Alimentierung überwunden werden“<sup>84</sup>. Arbeiten zu dürfen und mit dem erzielten Einkommen sich selbst und gegebenenfalls auch die restliche Familie ernähren zu können, ist des Weiteren für die psychische Verfassung und das Selbstwertgefühl von besonderer Bedeutung. Die Bestätigung zu erhalten, etwas Wert zu sein und das Gefühl der Zugehörigkeit zur Gesellschaft zu haben, würde besonders Flüchtlingen sehr helfen, sich in ihrer ohnehin schwierigen Situation besser zurechtzufinden. Ebenso wären Interaktionen und der Austausch mit den Mitgliedern der Mehrheitsgesellschaft auf gleicher Ebene möglich, was wiederum die Förderung gegenseitiger Akzeptanz und den Aufbau sozialer Beziehungen zur Folge hätte.<sup>85</sup>

Trotz der zahlreichen Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt hatten geduldete Flüchtlinge bei bisherigen Bleiberechtsregelungen nur bei Erfüllung des Kriteriums der Erwerbstätigkeit die Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel zu erlangen. KÜHNE stellt fest, dass „die Erwerbstätigkeit zum zentralen Prüfstein in allen bisherigen Altfall- bzw. Bleiberechtsregelungen erhoben“<sup>86</sup> wurde.

Der nachrangige Zugang zum Arbeitsmarkt, die reduzierte Alimentierung und die Art der Unterbringung der Flüchtlinge bezeichnet KÜHNE als Aspekte einer internen Ausgrenzung. Den Flüchtlingen wird durch diese Restriktionen immer wieder vor Augen geführt, dass ihr Aufenthalt nicht erwünscht und auch nur von vorübergehender Dauer ist. Anstatt sie in die Gesellschaft zu integrieren, wird ihnen eine gesellschaftliche Zugehörigkeit verweigert.<sup>87</sup>

#### 2.4.4 Aufenthalts- und Zukunftsperspektive

Der Aufenthalt von Flüchtlingen mit einer Duldung ist auf begrenzte Dauer angelegt. Eine Duldung berechtigt den Inhaber nicht, sich auch in Zukunft im Bundesgebiet aufzuhalten, sondern bescheinigt ihm nur, dass eine Abschiebung derzeit ausgesetzt wird. Der Alltag der geduldeten Flüchtlinge wird daher von der ständigen Angst geprägt, jederzeit abge-

---

<sup>82</sup> Vgl. FRITZ 2004 (a), 21.

<sup>83</sup> KÜHNE 2006, 245.

<sup>84</sup> KÜHNE 2006, 245.

<sup>85</sup> Vgl. KÜHNE 2006, 245.

<sup>86</sup> KÜHNE 2006, 246.

<sup>87</sup> Vgl. KÜHNE 2001 (b), 32.

schoben zu werden. Eine Duldung wird in der Regel nur für kurze Zeiträume – häufig im Abstand von drei bis sechs Monaten – erteilt. Falls diese widerrufen oder nicht verlängert wird, erfolgt eine Abschiebung. In vielen Fällen, in denen sich die Betroffenen nicht unverzüglich zur Abschiebung einfinden, wurden Festnahmen zu Nachtzeiten durchgeführt. Angst und Unsicherheit sind Folgen dieses permanenten Abschiebungsdruckes, dem die geduldeten Flüchtlinge ausgesetzt sind.<sup>88</sup>

Ein Vater beschreibt die Situation folgendermaßen: „Wir sind jetzt alle ein bisschen krank. Unser Herz ist schlecht, wir bekommen keine Luft, wenn wir an die Vergangenheit denken. Nachts um 24 Uhr schauen wir plötzlich raus, ob was ist. (...) Wir haben viel Medikamente hier – für Kopf, Blut, Seele, aber es hilft nichts. Wir haben kein Glück. Wir denken, denken, denken. Wir schlafen oft in Kleidern, aus Angst, es holt uns jemand. Das machen viele hier“.<sup>89</sup>

In Deutschland gibt es viele Familien, die schon mehr als zehn Jahre mit einem Duldungsstatus hier leben und „bei jeder anstehenden Duldungsverlängerung in Angst und Panik versetzt werden, die miterleben, wie Nachbarn in aller Herrgottsfrühe von der Polizei abgeholt und mit Gewalt zum Flughafen verfrachtet werden“.<sup>90</sup> Ein Duldungsstatus, der jahrelang immer wieder über kurze Zeiträume verlängert wird, führt zu einer fundamentalen Verunsicherung bei den Flüchtlingen. „Die Unfähigkeit der Zukunftsgestaltung führt zur Unfähigkeit, den Alltag zu gestalten, die Unmöglichkeit, eine Arbeit zu finden, vielfach zu Passivität, lähmender Depression und Retraumatisierung“.<sup>91</sup> KÜHNE betont in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass Duldungen, auch wenn sie noch so humanitär gemeint sind, dann in Inhumanität umschlagen, wenn sie über Jahre hinweg andauern und den Betroffenen jegliche langfristige Aufenthalts- und Lebensperspektive entziehen.<sup>92</sup>

Die Lebenssituation belastet die Erwachsenen und die Kinder auf unterschiedliche Weise. Während die Eltern häufig noch viel stärkere Verbindungen zu ihrem Heimatland haben, gewöhnen sich die Kinder und Jugendlichen meist sehr schnell an die neue Umgebung. Die Erwachsenen stehen nun vor der Aufgabe, neben der Vergangenheitsbewältigung für sich und ihre Kinder eine neue Zukunft aufzubauen. Aufgrund der unklaren Aufenthaltsperspektive und den eingeschränkten Möglichkeiten, eine Existenz für die eigene Familie aufzubauen und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, wird das Leben der Erwachsenen oft von Hoffnungslosigkeit, Depression und Apathie, aber auch Aggressivität und Gewalt dominiert. Die beständige Unsicherheit und Entmutigung macht es ihnen schwer, ihren Kindern einen festen Halt zu geben.<sup>93</sup>

Manche der Kinder und Jugendlichen haben selbst noch Erinnerungen an Flucht und Vertreibung. Diese Belastung äußert sich bei manchen Kindern durch passives und antriebsarmes Verhalten, bei anderen Kindern dagegen durch aggressive und provozierende Verhaltensweisen. Psychosomatische Erkrankungen sind keine Seltenheit. „Ihre Einstellung

---

<sup>88</sup> Vgl. MIHOK / WIDMANN 2007, 34.

<sup>89</sup> BIRGIN / WIECZOREK 2005, 71; Auslassungen durch d. Verf.

<sup>90</sup> PENTEKER 2004, 19.

<sup>91</sup> FRITZ 2004 (b), 75.

<sup>92</sup> Vgl. KÜHNE 2006, 255.

<sup>93</sup> Vgl. PENTEKER 2004, 19.

zu Menschen, zum Leben und zur Zukunft ist stark erschüttert und führen zu einem pessimistischen Ausblick in die eigene Zukunft<sup>94</sup>.

In manchen Fällen wurde die Familie vor oder während der Flucht getrennt. Die Situation dieser Menschen, besonders der minderjährigen unbegleitenden Flüchtlinge, ist um ein vielfaches komplexer und bedarf einer speziell nach den individuellen Bedürfnissen ausgerichteten Begleitung.<sup>95</sup>

Viele der Kinder von langjährig geduldeten Flüchtlingen, haben ihr Heimatland im Kleinkindalter verlassen oder sind in Deutschland geboren. Die Entwicklung dieser Kinder wird geprägt durch zwei Kulturen. In der Regel lernen sie sehr schnell die deutsche Sprache und sehen Deutschland als ihre Heimat an. Doch auch sie erleben die Ausgrenzung vom gesellschaftlichen Leben, die beständige Unsicherheit und die fehlenden Möglichkeiten eine Zukunftsperspektive aufzubauen.<sup>96</sup>

Die Situation der Flüchtlinge mit einer Duldung kann als Leben in einem Spannungsfeld bezeichnet werden. Auf der einen Seite steht die Hoffnung, ein dauerhaftes Bleiberecht in Deutschland zu erlangen. Auf der anderen Seite stehen das Bangen vor der ungewissen Zukunft und die Angst abgeschoben zu werden. Dieser Zustand der Perspektivlosigkeit und Ungewissheit, der oft über Jahre andauert, hat massive Auswirkungen auf die Gesundheit und seelische Verfassung der Menschen und beeinträchtigt ihr weiteres Leben. „Sie werden ihrer Kompetenzen beraubt, sie nehmen Schaden, der sie im weiteren Leben behindert, unabhängig davon, ob sie am Ende des elenden Weges bleiben können oder ob sie im Herkunftsland eine neue Existenz aufbauen müssen“<sup>97</sup>.

Nur wenige der geduldeten Flüchtlinge haben die Möglichkeit, durch Bleiberechtsregelungen einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland zu bekommen. Eine Voraussetzung für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis ist zumeist der Nachweis, in die Gesellschaft integriert zu sein. Um sich aber integrieren zu können, muss der Zustand der Ausgrenzung aufgehoben werden, damit die Flüchtlinge auch die Chance erhalten, für sich und ihre Kinder eine Zukunftsperspektive aufzubauen.

#### 2.4.5 Integration versus Ausgrenzung

Theorien über Merkmale von Integration und Ausgrenzung von Migranten werden zahlreich in der Literatur dargestellt. Eine dieser Theorien, die von GESTRING / JANSSEN / POLAT aufgegriffen wurde, definiert Integration und Ausgrenzung als multidimensionale Begriffe. Integration und Ausgrenzung findet demnach in verschiedenen Dimensionen statt, die sich gegenseitig beeinflussen und auch verstärken können. Folgende Dimensionen werden unterschieden:

- Die Soziale Dimension behandelt die Einbindung in soziale Netze.

---

<sup>94</sup> PENTEKER 2004, 19.

<sup>95</sup> Vgl. JORDAN / RIEDELSHEIMER 2004, 151 ff.

<sup>96</sup> Vgl. FRITZ 2004 (b), 79.

<sup>97</sup> PENTEKER 2004, 19.

- Die Ökonomische Dimension beinhaltet dauerhafte, sichere Beschäftigungsverhältnisse und eine Teilhabe an Konsumstandards.
- Die Rechtliche Dimension stellt die Frage der rechtlichen Gleichstellung von Zugewanderten und Einheimischen.
- Die Kulturelle Dimension prüft die Möglichkeiten der kulturellen Teilhabe sowie die Akzeptanz von Minderheiten.
- Die Räumliche Dimension betrachtet die Eigenschaften des Wohnquartiers und die individuellen Wohnverhältnisse.
- Die Subjektive Dimension bezieht sich auf das (Nicht-)Vorhandensein eines Zugehörigkeitsgefühls zur Gesellschaft.

Je nach Ausprägung der einzelnen Dimensionen kann nach dieser Theorie von einer Integration oder auch Ausgrenzung gesprochen werden.<sup>98</sup>

Bezogen auf die Situation der geduldeten Flüchtlinge wird bei der Überprüfung der einzelnen Dimensionen schnell deutlich, dass der Faktor ‚Ausgrenzung‘ im Vergleich zu dem der ‚Integration‘ deutlich überwiegt.

In diesem Zusammenhang stellt FIJALKOWSKI die grundsätzliche Frage: „Was schulden wir Flüchtlingen“<sup>99</sup>? Ein Auftrag, der sich aus der Menschenpflicht ergibt, ist die Schutzgewährung. Falls diese Schutzgewährung jedoch über einen längeren Zeitraum andauert und Abgrenzungen zur umgebenden Gesellschaft nicht aufgehoben werden, ergibt sich daraus schnell eine Isolation der Betroffenen. Sprachbarrieren und der beschränkte Zugang zum Erwerbsleben sind laut FIJALKOWSKI Beispiele für Abgrenzungen zur Mehrheitsgesellschaft. Diese Barrieren sind abzubauen, um Flüchtlinge nicht vom gesellschaftlichen Leben auszuschließen. „Aus der Menschenpflicht zur Gewährleistung von Schutz und unmittelbarer Hilfe erwächst so die hinzutretende ethisch-moralische Verpflichtung zu Integrationsleistungen, um solchen Tendenzen diskriminierender Segregation entgegenzuwirken“<sup>100</sup>.

## 2.5 Kommunale Handlungsspielräume in der Integrations- und Flüchtlingspolitik

Die Situation geduldeter Flüchtlinge wird entscheidend durch die Lebensbedingungen vor Ort geprägt. Integrations- und Flüchtlingspolitik auf kommunaler Ebene hat konkrete Auswirkungen auf das alltägliche Leben der Flüchtlinge. Im Folgenden wird daher dargestellt, was unter kommunaler Integrations- und Flüchtlingspolitik auf kommunaler Ebene zu verstehen ist, welche Begrenzungen und Ressourcen bestehen und welche Handlungsspielräume sich für die Kommune bezüglich der Gestaltung der Lebensverhältnisse geduldeter Flüchtlinge ergeben.

---

<sup>98</sup> Vgl. GESTRING / JANSSEN / POLAT 2006, 17.

<sup>99</sup> FIJALKOWSKI 2002, 21.

<sup>100</sup> FIJALKOWSKI 2002, 21.

### 2.5.1 Kommunale Integrations- und Flüchtlingspolitik

Um überhaupt von kommunaler Integrations- und Flüchtlingspolitik sprechen zu können, bedarf es zunächst einer Begriffsklärung. Je nach Anwendung einer engen oder weiten Definition werden unterschiedliche Bereiche umfasst.

Kommunale Flüchtlingspolitik bezieht sich bei Verwendung einer engen Definition vor allem auf den sicherheits- und ordnungspolitischen Aspekt. Durch den ordnungsgemäßen und rechtsstaatlichen Vollzug der ausländerrechtlichen Gesetze soll die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrechterhalten werden. Die Zuständigkeit für diesen Bereich liegt im Wesentlichen bei den Ausländerbehörden. Eine weite Definition dagegen berücksichtigt auch die humanitären Aspekte einer Flüchtlingsaufnahme und bezieht somit die soziale Dimension dieser komplexen Thematik in das Aufgabenfeld kommunaler Flüchtlingspolitik mit ein. Folglich ist nach dieser Begriffsbestimmung ein weit reichendes und umfassendes Engagement, aber auch die Zusammenarbeit verschiedener kommunaler Behörden notwendig.<sup>101</sup> Doch nicht nur die kommunalen Behörden, sondern auch die politischen Parteien und Persönlichkeiten einer Kommune haben Einfluss auf die Ausgestaltung der Flüchtlingsthematik.<sup>102</sup>

Der Einfluss einer Kommune auf die internationale Flüchtlingspolitik, um Ursachen von Flucht und Vertreibung im Vorfeld verhindern zu können, ist sehr gering, kann aber bei einer sehr weiten Begriffsdefinition auch als Aufgabe kommunaler Flüchtlingspolitik gesehen werden.<sup>103</sup>

Doch nicht nur die Flüchtlingspolitik, sondern auch die Integrationspolitik auf kommunaler Ebene ist für die Flüchtlinge von Bedeutung. Die Förderung der Integration wurde als inhaltliche Neuerung in das Zuwanderungsgesetz aufgenommen und stellt nun eine konkrete Handlungspflicht für staatliche Behörden dar. Die Kommune ist aufgrund des örtlichen Bezugs für die Durchführung von gesetzlichen Maßnahmen zur Integrationsförderung zuständig, muss jedoch die Vorgaben des jeweiligen Landes und des Bundes berücksichtigen. Der Grundsatz der Integrationsförderung ist jedoch auch von den Ausländerbehörden bei Vollzug des Aufenthaltsrechtes zu berücksichtigen. „Soweit ihnen dabei Auslegungs- und Ermessensspielräume zustehen, ist die Pflicht zur Förderung der Integration in die Entscheidungsfindung einzubeziehen“<sup>104</sup>.

Verschiedene Kommunen, wie beispielsweise die Stadt München, haben mittlerweile eigene Integrationskonzepte für das Zusammenleben in der Stadt aufgestellt. Diese Integrationskonzepte kommen den Menschen mit Duldungsstatus jedoch nur dann zu Gute, wenn sich das Konzept und daraus abgeleitende Maßnahmen nicht nur an Migranten mit sicherem Aufenthaltsstatus, sondern auch an geduldete Flüchtlinge richten.<sup>105</sup>

Im Folgenden soll eine weite Begriffsdefinition von kommunaler Integrations- und Flüchtlingspolitik angewandt werden, die das „Zusammenwirken verschiedenster Faktoren und

---

<sup>101</sup> Vgl. FUCHS 1999, 82.

<sup>102</sup> Vgl. BALZER 1990, 146.

<sup>103</sup> Vgl. FUCHS 1999, 17.

<sup>104</sup> GROSS 2006, 48.

<sup>105</sup> Vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2008, 3.

Handlungsweisen wie etwa politischer Entscheidungen, Verwaltungshandeln, Normenentwicklung und -anwendung bzw. die Auslegung schon bestehender Gesetze<sup>106</sup> umfasst. Kommunalrechtliche Bereiche werden hierbei mit sozial- und kommunalpolitischen Bereichen in Verbindung und auch in Einklang gebracht. Gemeinsames Ziel dieses Zusammenwirkens ist die Umsetzung humanitärer und menschenrechtlicher Vorgaben auf kommunaler Ebene sowie die Gestaltung der Lebensverhältnisse von Flüchtlingen.<sup>107</sup>

### 2.5.2 Begrenzungen und Ressourcen

Integrations- und Flüchtlingspolitik auf kommunaler Ebene ist dem Einfluss verschiedener Faktoren ausgesetzt, welche die Handlungsspielräume der Kommune begrenzen, aber auch Ressourcen und Potenziale beinhalten.

Eine wesentliche Begrenzung, die in der Literatur, aber auch in der Praxis zumeist an erster Stelle genannt wird, sind rechtliche und politische Vorgaben, die den Handlungsspielraum der Kommunen deutlich einschränken. Auf Bundes- und Länderebene beschlossene Vereinbarungen und gesetzliche Bestimmungen müssen von den Kommunen umgesetzt werden. Weite Bereiche der kommunalen Integrations- und Flüchtlingspolitik werden von diesen Vorgaben, beispielsweise dem Zuwanderungs- und Staatsangehörigkeitsrecht sowie Förderprogrammen von Bund und Ländern, bestimmt.<sup>108</sup>

Die Integration von Flüchtlingen in das Gemeinwesen hängt des weiteren von den „Zugangschancen zu funktionierenden Arbeitsmärkten, Wohnungsmärkten und sozialen Sicherungssystemen ab“<sup>109</sup> Eine angespannte Arbeitsmarktsituation hat eine sinkende Nachfrage nach Arbeitskräften zur Folge, was den Zugang für geduldete Flüchtlinge, welche zusätzlichen Arbeitsmarktbeschränkungen unterliegen, besonders erschwert. Der Einfluss der Kommunen ist diesbezüglich begrenzt, da kommunalpolitische Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung die Arbeitsmarktsituation vor Ort nur in sehr geringem Maße verändern können.<sup>110</sup>

Eine weitere Begrenzung des kommunalen Handlungsspielraumes ergibt sich aus der Finanzsituation der Kommunen. Die finanziellen Ressourcen stehen nur begrenzt zur Verfügung, so dass Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse von Flüchtlingen nur in eingeschränktem Rahmen durchführbar sind.<sup>111</sup>

Bei der Verteilung der knappen Ressourcen konkurriert der Flüchtlingsbereich mit anderen Arbeitsfeldern im Bereich des Sozialen, der Kultur, Umwelt oder Wirtschaft, die von der Kommune ebenso gefördert werden. Die politischen Parteien auf kommunaler Ebene sind bei der Verteilung der Gelder entscheidend beteiligt, richten ihre Entscheidungen je-

---

<sup>106</sup> FUCHS 1999, 17.

<sup>107</sup> Vgl. FUCHS 1999, 17.

<sup>108</sup> Vgl. KRUMMACHER 2004, 278 und FUCHS 1999, 17.

<sup>109</sup> KRUMMACHER 2004, 278.

<sup>110</sup> Vgl. BALZER 1990, 165.

<sup>111</sup> Vgl. KRUMMACHER 2004, 278.

doch nach wahlbestimmenden Mehrheiten aus. Aufgrund der schwachen Lobby für Flüchtlinge verbleiben dem Flüchtlingsbereich nur geringe finanzielle Ressourcen.<sup>112</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch die Begrenzung des kommunalen Handlungsspielraumes durch die Bevölkerung zu nennen. So wird eine kommunale Integrations- und Flüchtlingspolitik nicht zuletzt von „wahlbestimmenden Mehrheiten, von öffentlicher Meinung sowie von herrschenden Ideologien der kommunalen Mandatsträger begrenzt“<sup>113</sup>.

Den Begrenzungen stehen jedoch auch Ressourcen und Potenziale gegenüber, welche für eine förderliche Integrations- und Flüchtlingspolitik genutzt werden können.

Als die wohl wichtigste Ressource sind die Selbsthilfepotenziale der Flüchtlinge zu nennen. Flüchtlinge sind Experten in eigener Sache und „bringen Potenziale mit, sich für sich und ihre Situationen einzusetzen“<sup>114</sup>. Diese Potenziale sind sozialer, kultureller, ökonomischer oder politischer Natur und können dazu verhelfen, die eigene und auch die Lebenssituation anderer Flüchtlinge entscheidend zu verbessern.<sup>115</sup>

Im Laufe der Jahre und Jahrzehnte haben sich auf lokaler Ebene viele Gruppen, Initiativen und Vereine gebildet, die im Flüchtlingsbereich tätig sind. Die Erfahrungen und Aktivitäten der zahlreichen Akteure vor Ort bilden eine weitere wichtige Ressource. Erweitert wird diese Wirkungsfähigkeit durch eine Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure aus „Politik, Verwaltung, Schulen, freien Trägern und Kirchen, Verbänden, Vereinen und sonstigen Initiativen“<sup>116</sup>, um sich in gemeinsamer Absprache für die Gestaltung der Lebensbedingungen für Flüchtlinge einzusetzen.

Eine weitere Ressource bildet sich aus dem Engagement und ehrenamtlichen Aktivitäten zahlreicher Bürger. Bei Teilen der Bevölkerung ist das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Einbeziehung von Flüchtlingen in die Gesellschaft gewachsen und damit auch eine steigende Bereitschaft erkennbar, sich für Flüchtlinge einzusetzen.<sup>117</sup>

Doch auch die Kommunen selbst haben in Form des kommunalen Selbstverwaltungsrechts eine Ressource, die ihnen Handlungsspielräume eröffnet. Die Kommune ist berechtigt, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, also auch Angelegenheiten bezüglich der Versorgung von Flüchtlingen, im Rahmen geltender Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Trotz zahlreicher Vorgaben verbleibt den Kommunen folglich bei Ermessensatbeständen die Kompetenz der inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung.<sup>118</sup>

In einigen Kommunen gibt es mittlerweile interkulturelle Leitlinien oder Konzepte zur Integrationsförderung von Migrant\*innen. Zudem führen die Kommunen seit Jahren zahlreiche Projekte und Programme durch, welche teilweise von Bund und Ländern gefördert werden. Diese bereits vorhandenen Programme und Konzepte zur Integrationsförderung kön-

---

<sup>112</sup> Vgl. BALZER 1990, 158 f.

<sup>113</sup> KRUMMACHER 2004, 278.

<sup>114</sup> SZEILER 2004, 184.

<sup>115</sup> Vgl. KRUMMACHER 2003, 14.

<sup>116</sup> KRUMMACHER 2004, 279.

<sup>117</sup> Vgl. FRITZ 2004 (d), 225 ff.

<sup>118</sup> Vgl. FUCHS 1999, 83.

nen von den Kommunen als Grundlage für Tätigkeiten im Flüchtlingsbereich dienen und stellen somit eine weitere Ressource dar.<sup>119</sup>

Trotz einschränkender Rahmenbedingungen kann die Kommune somit auf zahlreiche Ressourcen und Potenziale zurückgreifen, welche für die Gestaltung der Lebensbedingungen von Flüchtlingen, insbesondere geduldeten Flüchtlingen, hilfreich und auch notwendig sind.

### 2.5.3 Handlungsspielräume der Kommune

Der Kommune stehen Handlungsspielräume zur Verfügung, welche sie für die Förderung und Gestaltung der Lebensverhältnisse geduldeter Flüchtlinge einsetzen kann.

Eine Existenz von kommunalen Handlungsspielräumen wurde im Laufe der Arbeit bereits durch mehrere Beispiele aufgezeigt und soll auch im Folgenden weiter konkretisiert und bestätigt werden.

Die Handlungsspielräume der Kommune in der Integrations- und Flüchtlingspolitik werden durch bestehende Begrenzungen eingeengt, die nur schwer beeinfluss- und veränderbar sind. Bei der Gestaltung der Handlungsspielräume kann die Kommune jedoch auf zahlreiche Ressourcen und Potenziale (s. o.) zurückgreifen und diese im Sinne geduldeter Flüchtlinge einsetzen.

Es stellt sich nun die Frage, ob die Handlungsspielräume überwiegend rechtlicher, ökonomischer, politischer, bürokratischer, humanitärer oder sozialer Art sind. Eine eindeutige Antwort auf diese Frage wird nicht möglich sein, da diese Bereiche alle eng miteinander verknüpft und daher nicht klar abgrenzbar sind. Bestehende Handlungsspielräume in der Integrations- und Flüchtlingspolitik werden jedoch im Folgenden anhand von ausgewählten Themenfeldern aufgezeigt und kritisch erläutert.

- **Unterkunft und Alimentierung**

Beim Blick auf die Unterkunftssituation geduldeter Menschen wird schnell deutlich, dass diese überwiegend in Containern und abgelegenen Sammelunterkünften mit einer durchschnittlichen Wohnfläche von 4,5 m<sup>2</sup> pro Person untergebracht sind. Eine Unterbringung der Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften ist jedoch nur für sechs Wochen bis längstens drei Monate gesetzlich vorgeschrieben. Nach dieser Erstunterbringung sind abhängig von den Vorgaben des jeweiligen Bundeslandes Umzüge in Gemeinschaftsunterkünfte und Übergangswohnungen, nach Ablauf bestimmter Fristen auch der Umzug in Mietwohnungen vorgesehen. Die Kommune ist an der Unterbringungssituation der geduldeten Flüchtlinge maßgeblich beteiligt. So werden auf kommunaler Ebene Entscheidungen zur Standortwahl, der Bauweise und der Belegung von Gemeinschaftsunterkünften getroffen. Ein Umzug geduldeter Flüchtlinge in Mietwohnungen kann von der Kommune gefördert, aber auch blockiert werden. Begrenzt wird die Kommune in ihren Entscheidungen durch die zusätzlichen Kosten, welche durch einen Umzug in eine Mietwohnung entstehen würden. Auch der lokale Wohnungsmarkt und die Bereitschaft der Vermieter geduldete

---

<sup>119</sup> Vgl. KRUMMACHER 2004, 279.

Flüchtlinge aufzunehmen, schränken den Handlungsspielraum ein. Nicht nur aus kosten-technischen Gesichtspunkten, da die Kosten einer Nichtintegration die einer Integration deutlich übersteigen, sondern auch aus Gründen der Menschenrechtsverpflichtung steht die Kommune jedoch in der Verantwortung geduldeten Flüchtlingen einen adäquaten Wohnraum zur Verfügung zu stellen.<sup>120</sup>

Auch bezüglich des AsylbLG verbleiben der Kommune in vielen Bereichen Ermessensspielräume, die für eine humanitäre Umsetzung genutzt werden können. Ein Beispiel ist die Erbringung von Leistungen, die laut Gesetz vorrangig in Form von Sachleistungen erbracht werden sollen. Eine Leistungsgewährung in Form von Wertgutscheinen oder Bargeld ist jedoch ebenfalls möglich. „Die Frage der Geld- oder Sachleistungen ist in erster Linie eine politische Entscheidung der zuständigen Länder und Kommunen“<sup>121</sup>. Ein geringerer Verwaltungsaufwand spricht gegen die Praxis einer Sachleistungsgewährung und damit auch gegen die entwürdigende Versorgung von Flüchtlingen mit Essenspaketen.<sup>122</sup>

- **Betreuung und Beratung**

„In der Frage der sozialen Betreuung der Flüchtlinge eröffnet sich den Kommunen ein beträchtlicher Handlungsspielraum“<sup>123</sup>. Die Betreuung der Flüchtlinge wird jedoch immer wieder als freiwillige Leistung gesehen, weshalb die Intensität der Betreuung von Kommune zu Kommune stark variiert. Verschiedene Betreuungsmodelle, welche von der 24-Stunden-Bereitschaft vor Ort, über die Initiierung von Selbsthilfemodellen bis zu kurzen Sprechstunden an festgelegten Standorten reichen, sind denkbar. Auch die Beratung und Information zu speziellen Themen sowie Projekte für geduldete Flüchtlinge können von der Kommune initiiert und gefördert werden. BENKER macht das Ausmaß und die Qualität der Betreuungs- und Beratungsangebote, davon abhängig, welchem Wert ihm von der Kommunalpolitik beigemessen wird: „Wer den Flüchtling nicht hier haben will, wird ihm auch keine angemessene Betreuung zuteil werden lassen“<sup>124</sup>

- **Bildung und Beruf**

Viele der geduldeten Flüchtlinge haben in ihrem Heimatland bereits eine Ausbildung oder ein Studium abgeschlossen. Aufgrund des nachrangigen Zugangs zum Arbeitsmarkt wird diese Ressource kaum genutzt. Eine verstärkte Vermittlung dieser Menschen auf den Arbeitsmarkt hätte nicht nur positive Auswirkungen auf das Selbstwertgefühl der Betroffenen, sondern würde auch die Akzeptanz der geduldeten Flüchtlinge in der Bevölkerung erhöhen und zudem die kommunalen Haushalte entlasten. Der Handlungsspielraum der Kommune wird jedoch von der lokalen Arbeitsmarktsituation begrenzt. Verstärkte Vermittlungsaktivitäten der Kommune sind dennoch denkbar.<sup>125</sup>

---

<sup>120</sup> Vgl. HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 67 ff. und PIEPER 2006, 16 ff.

<sup>121</sup> CLASSEN 2008, 107.

<sup>122</sup> Vgl. CLASSEN 2008, 136 f. und PIEPER 2006, 18 f.

<sup>123</sup> FUCHS 1999, 129.

<sup>124</sup> BENKER 2004, 277.

<sup>125</sup> Vgl. KÜHNE 2001 (b), 55 ff.

Auch im Bereich der Bildungsförderung kann die Kommune gestaltend tätig werden. Kinder- und Jugendliche mit Duldungsstatus unterliegen in der Regel nicht der Schulpflicht, haben aber das Recht die Schule zu besuchen.<sup>126</sup> Im Vorschulalter liegt es in der Verantwortung der Kommune, Plätze in Kindertageseinrichtungen für Kinder mit Duldungsstatus bereitzustellen. Die Kommune kann zusätzliche Förderangebote anbieten und darauf hinwirken, dass die Bildungseinrichtungen von den Betroffenen in Anspruch genommen werden. Zusätzlich könnten die Landesregierungen, die für die Förderung im schulischen Bereich zuständig sind, mit Nachdruck auf ihre Verantwortung hingewiesen werden.<sup>127</sup>

Ähnlich verhält es sich mit bildungs- und berufsfördernden Integrationsmaßnahmen für Jugendliche und Erwachsene, die zwar auf kommunaler Ebene durchgeführt, jedoch nicht von der Kommune finanziert werden. Die Kommune kann ihren engen Handlungsspielraum insoweit nutzen, geduldete Flüchtlinge in vorhandene Angebote und Kurse, insbesondere Sprachkurse, zu vermitteln. Zusätzliche Programme und Angebote für Jugendliche, welche ebenfalls dem Ausbildungs- und Arbeitsverbot unterliegen, wären erforderlich, um ihnen eine Zukunftsperspektive aufzuzeigen. „Lokalpolitische Handlungsspielräume sollten dazu genutzt werden, Fördermaßnahmen zu entwickeln, die ihnen eine Chance zur beruflichen Bildung eröffnen“<sup>128</sup>.

- Netzwerke und Strukturen

Ein großer Handlungsspielraum der Kommune ergibt sich aus der Möglichkeit, Integrations- und Flüchtlingspolitik auf kommunaler Ebene organisatorisch und planerisch zu gestalten. Beispiele hierfür sind die Bildung und Förderung von Netzwerken und Strukturen, die sich positiv auf die Situation der Flüchtlinge auswirken.

In vielen Kommunen hat sich mittlerweile ein gut funktionierendes Netzwerk mit Akteuren aus verschiedenen Gruppen und Organisationen, formeller und informeller Art, herausgebildet. Die Schaffung von Rahmenbedingungen für das Zusammenwirken und die Stärkung lokaler Netzwerke liegt im Kompetenzbereich der Kommune.<sup>129</sup> Wesentliche Aktivitäten diesbezüglich wären beispielsweise die Beteiligung der Akteure bei wichtigen Entscheidungen, Austausch in Form von Runden Tischen, Förderung von Migranten-selbstorganisationen und die Aktivierung und Einbindung von Ressourcen und Potenzialen der Bevölkerung.<sup>130</sup>

Der Handlungsspielraum der Kommune erstreckt sich zudem auf die Organisation der Stadtverwaltung. Zweckmäßige Organisationsstrukturen und ein „kreatives, an den Bedürfnissen des Einzelfalles orientiertes Verwaltungshandeln“<sup>131</sup> haben eine Verbesserung der Effizienz und Effektivität bezüglich der Arbeit mit Flüchtlingen zur Folge.<sup>132</sup>

---

<sup>126</sup> Die Frage des Schulbesuchs, wird von den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. Vgl. WILL 2008, 223 ff.

<sup>127</sup> Vgl. HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 200 ff.

<sup>128</sup> MIHOK / WIDMANN 2007, 81.

<sup>129</sup> Vgl. BENKER 2004, 281.

<sup>130</sup> Vgl. KÜHNE 2001 (b), 43 und KRUMMACHER 2003, 15.

<sup>131</sup> KÜHNE 2001 (a), 235.

<sup>132</sup> Vgl. FUCHS 1999, 136.

- Perspektivenwechsel

Die Haltung der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen hat große Auswirkungen auf die Einbindung und Integration der Menschen in die Gesellschaft. Die Kommune hat die Möglichkeit, auf das Bewusstsein der Bevölkerung und die Akzeptanz von Flüchtlingen einzuwirken. Eine erste Maßnahme wäre es, geduldete Flüchtlinge als Zielgruppe der täglichen Arbeit, bei der Erstellung von Konzepten und der Durchführung von Projekten aufzunehmen. „Nahziel einer Integrationspraxis in der Kommune sollte es sein, Fluchtmigrantinnen und -migranten gezielt in die bereits existente Maßnahmen- und Projektlandschaft für Zuwanderer einzubeziehen. Hierbei wäre die Teilgruppe der (noch) nicht Anerkannten (...) unbedingt zu berücksichtigen“<sup>133</sup>.

Um das Bewusstsein der Bevölkerung zu beeinflussen, ist es jedoch vor allem notwendig, Ausgrenzungsmechanismen und Barrieren entgegenzuwirken und somit den Austausch der Menschen auf gleicher Augenhöhe zu fördern.<sup>134</sup>

Auch auf der politischen Ebene werden Handlungsspielräume deutlich. „Eine sehr wichtige Aufgabe kommunaler Flüchtlingspolitik besteht in der Durchführung einer Bildungs- und Aufklärungspolitik, die jenseits des Versuchs einer Instrumentalisierung der Thematik durch parteipolitische Interessen steht“<sup>135</sup>. KÜHNE sieht hier die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels, der eine Politik der Zurückweisung und Integrationsverweigerung durch eine Politik der sozialen Anerkennung ersetzt.<sup>136</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Handlungsspielräume der Kommune in der Integrations- und Flüchtlingspolitik durchaus vorhanden sind. Diese Handlungsspielräume sind sowohl rechtlicher, ökonomischer, politischer, bürokratischer, humanitärer als auch sozialer Natur und betreffen verschiedene Bereiche und Themenfelder der lokalen Integrations- und Flüchtlingspolitik. Die Kommune steht nun in der Verantwortung, diese im Sinne geduldeter Flüchtlinge einzusetzen und bestehenden Ausgrenzungsmechanismen entgegenzuwirken. Verstärkt wird diese Verantwortung durch Einführung der Bleiberechtsregelung, die geduldeten Flüchtlingen unter bestimmten Voraussetzungen ein dauerhaftes Bleiberecht ermöglicht. Spätestens jetzt ist es an der Zeit, sie als gleichwertige Mitglieder in die Gesellschaft aufzunehmen und ihnen den Aufbau von Zukunftsperspektiven zu ermöglichen.

---

<sup>133</sup> KÜHNE 2001 (a), 236; Auslassungen durch d. Verf.

<sup>134</sup> Vgl. KRUMMACHER 2003, 15.

<sup>135</sup> FUCHS 1999, 134.

<sup>136</sup> Vgl. KÜHNE 2001 (b), 79.

### 3 Bleiberecht für Flüchtlinge

#### 3.1 Bleiberechtsregelungen

In Deutschland lebt eine große Anzahl von Flüchtlingen schon über Jahre hinweg mit einer Duldung. Die Forderung, diesen Flüchtlingen ein Bleiberecht zu gewähren, wird schon seit vielen Jahren von zahlreichen Flüchtlingsorganisationen vertreten. In den letzten 20 Jahren bis heute wurden vom Gesetzgeber einzelne so genannte Altfall- und Bleiberechtsregelungen eingeführt, deren Effektivität jedoch kritisch zu sehen ist.

Die restriktive Praxis bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln hat dazu geführt, dass kontinuierlich rund 200.000 Menschen mit Duldungsstatus in Deutschland leben. Abschiebungsverbote verhindern eine Rückführung in ihr Heimatland, weshalb ihre Duldungen immer wieder verlängert werden. Trotz jahrelangen Aufenthaltes in Deutschland bleiben diesen Menschen der Zugang zu sozialen Rechten und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben weitgehend verwehrt. Die Altfall- und Bleiberechtsregelungen der letzten Jahre eröffneten nur einem kleinen Teil der langjährig geduldeten Flüchtlinge die Möglichkeit, ein Bleiberecht – also einen Aufenthaltstitel – zu erhalten.<sup>137</sup>

In den Jahren 1987 und 1990 wurden erste Altfallregelungen in den Bundesländern Berlin und Niedersachsen eingeführt. Bundesweite Altfallregelungen folgten in den Jahren 1991, 1996 und 1999, wobei einzelne Personengruppen von vornherein vom Erhalt eines Bleiberechts ausgeschlossen wurden. Eine weitere bundesweite Regelung, die sich jedoch nur an bosnische und jugoslawische Flüchtlinge richtete, trat 2001 in Kraft. Zielgruppe der Altfall- und Bleiberechtsregelungen waren in der Regel Personen, die sich schon seit vielen Jahren in Deutschland aufgehalten hatten und neben einer Mindestvoraufenthaltszeit weitere Voraussetzungen erfüllen konnten. Neben dem Nachweis des langjährigen Aufenthaltes waren unter anderem Nachweise zur Erwerbstätigkeit und Nachweise der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen erforderlich. In den einzelnen Bundesländern erfolgte eine unterschiedliche Anwendung der Kriterien, wobei diese in Bayern besonders restriktiv ausgelegt wurden. Insgesamt war es einem Großteil der Betroffenen nicht möglich, die erforderlichen Kriterien zu erfüllen und Bleiberechtsregelungen in Anspruch nehmen zu können.<sup>138</sup> „Die praktische Ausgestaltung dieser Altfallregelungen hatte in jedem Fall zur Folge, dass nur sehr wenige davon profitierten“<sup>139</sup>.

Ein Bündnis von Flüchtlingsinitiativen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Rechtsanwalts- und Richtervereinigungen, aber auch einzelne Politiker und Kommunen setzten sich über Jahre hinweg für ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht der langjährig geduldeten Flüchtlinge ein. Gefordert wurde eine großzügige und unbürokratische Bleiberechtsregelung, die den Betroffenen die Chance auf ein langfristiges Aufenthaltsrecht und eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht.<sup>140</sup> Beispiele für Maßnahmen verschie-

---

<sup>137</sup> Vgl. HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 249.

<sup>138</sup> Vgl. PRO ASYL 2004, 11 ff.

<sup>139</sup> FRITZ 2004 (a), 24.

<sup>140</sup> Vgl. PRO ASYL 2004, 4.

dener Akteure sind die bundesweit angelegte Bleiberechtskampagne „Hier geblieben!“<sup>141</sup> oder eine Resolution des Freiburger Gemeinderats, der sich in diesem Papier für ein dauerhaftes Bleiberecht der seit vielen Jahren in Feiburg lebenden Minderheiten aus dem Kosovo ausspricht.<sup>142</sup>

Nach jahrelangen Diskussionen hat sich die Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) am 17. November 2006 auf eine Bleiberechtsregelung für langjährig geduldete Flüchtlinge geeinigt. Der Beschluss sieht vor, ausreisepflichtigen ausländischen Staatsangehörigen, die faktisch wirtschaftlich und sozial integriert sind, auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ein Bleiberecht zu gewähren. Potenziell Begünstigte sollen nach dieser Regelung, bei Erfüllung genau bestimmter Anforderungen und Kriterien, ein befristetes Aufenthaltsrecht erhalten.<sup>143</sup>

Anknüpfend an die Bleiberechtsregelung der IMK hat die Große Koalition zum 28. August 2007 eine gesetzliche Bleiberechtsregelung verabschiedet. Im Rahmen der zweiten Änderung des Zuwanderungsgesetzes wurde mit den §§ 104a und 104b AufenthG eine so genannte Altfallregelung eingeführt. Die gesetzliche Regelung richtet sich ausschließlich an geduldete Personen, die sich seit einem festgelegten Stichtag im Bundesgebiet aufhalten. Auch bei dieser Bleiberechtsregelung haben die potenziell Anspruchsberechtigten eine Vielzahl von Voraussetzungen zu erfüllen.<sup>144</sup>

Die Erteilungsvoraussetzungen beider Regelungen sind in vielen Punkten deckungsgleich, weisen jedoch auch Unterschiede auf.<sup>145</sup>

Der Erlass der beiden Bleiberechtsregelungen aus den Jahren 2006 und 2007 wird von vielen Seiten grundsätzlich positiv bewertet. Nichtsdestoweniger werden die Regelungen als unzureichend angesehen, wobei besonders einzelne Erteilungsvoraussetzungen deutlich in der Kritik stehen.<sup>146</sup>

### **3.2 Der Bleiberechtsbeschluss der Innenministerkonferenz und die gesetzliche Bleiberechtsregelung**

Die Bleiberechtsregelung der IMK und die gesetzliche Bleiberechtsregelung bietet einem Teil der langjährig Geduldeten die Chance, ihren Aufenthalt zu verfestigen. Um aber eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, müssen die Betroffenen eine Vielzahl von Kriterien erfüllen. Diese Kriterien sollen belegen, dass die jeweilige Person sozial und wirtschaftlich integriert ist. Wie bereits ausführlich dargestellt, sind geduldete Personen von Integrationsmaßnahmen und von Teilen des gesellschaftlichen Lebens weitgehend ausgeschlossen. Dennoch wird nun der Grad der Integration als zentrales Prüfkriterium für die Erteilung eines Bleiberechts zugrunde gelegt.

---

<sup>141</sup> HIER GEBLIEBEN! 2005.

<sup>142</sup> Vgl. STADT FREIBURG 2006, Anlage 4.

<sup>143</sup> Vgl. WILL 2008, 107.

<sup>144</sup> Vgl. MAASSEN 2007<sup>18</sup>, 21.

<sup>145</sup> Vgl. GGUA FLÜCHTLINGSHILFE 2007, 1-4.

<sup>146</sup> Vgl. HEINHOLD 2007<sup>6</sup>, 249.

Im Folgenden wird eine Darstellung beider Bleiberechtsregelungen erfolgen. Neben der Erläuterung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden sowie der kritischen Betrachtung einzelner Punkte werden rechtliche Gestaltungsspielräume der Kommune beleuchtet.

### 3.2.1 Der Bleiberechtsbeschluss der Innenministerkonferenz

Die IMK einigte sich am 17. November 2006 auf ein Bleiberecht für wirtschaftlich und sozial integrierte ausreisepflichtige Staatsangehörige. Der Beschluss der IMK wurde auf Grundlage des § 23 Abs. 1 AufenthG getroffen, welcher eine gruppenbezogene Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen auf Anordnung der obersten Landesbehörde mit Zustimmung des Bundesinnenministeriums erlaubt. Damit der Beschluss der IMK eine rechtsverbindliche Wirkung erhalten konnte, also der einzelne Flüchtling einen Anspruch aus dieser Regelung ableiten kann, musste der Beschluss von den Bundesländern in Form von Ländererlassen umgesetzt werden. Bei der Ausgestaltung von Erlassen kommt den Ländern ein nicht unerheblicher Spielraum zu, welche häufig die politischen Interessenslagen in die jeweiligen Landesverordnungen einfließen lassen.<sup>147</sup> Bezüglich der Umsetzung des Bleiberechtsbeschlusses haben die Bundesländer differenzierte Anordnungen herausgegeben, welche unterschiedliche Schwerpunkte setzen, sich zum Teil jedoch auch entsprechen.<sup>148</sup>

Neben dem IMK-Beschluss<sup>149</sup> soll die Landesverordnung von Baden-Württemberg<sup>150</sup> bei den näheren Erläuterungen dieser Bleiberechtsregelung als Grundlage dienen, da sie maßgebend für das Handeln der Kommunen im Land ist und somit eine entscheidende rechtliche Grundlage für die Umsetzung der Bleiberechtsregelung in Freiburg darstellt.

Die wesentlichen Inhalte der IMK-Bleiberechtsregelung werden im Folgenden aufgeführt.

#### Zielgruppe

Die Bleiberechtsregelung richtet sich an

- Ausländer mit einer Duldung,
- Ausländer, die aus sonstigen Gründen ausreisepflichtig sind (z.B. Ausländer mit einer Grenzübertrittsbescheinigung) sowie
- Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung (also Personen, über deren Asylantrag noch nicht entschieden wurde).

Die Menschen müssen sich zum Stichtag 17.11.2006 seit mindestens acht Jahren im Bundesgebiet aufgehalten haben. Bei Familien mit mindestens einem minderjährigen Kind, das den Kindergarten oder die Schule besucht, ist eine Voraufenthaltszeit von sechs Jahren

---

<sup>147</sup> Vgl. WILL 2008,107.

<sup>148</sup> Vgl. DIE BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION 2007, 160.

<sup>149</sup> Vgl. STÄNDIGE KONFERENZ DER INNENMINISTER UND -SENATOREN DER LÄNDER 2006, 18-22.

<sup>150</sup> Vgl. INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG 2006, 1-24.

ausreichend. Unbegleitete minderjährige Kinder müssen eine Voraufenthaltszeit von acht Jahren nachweisen.<sup>151</sup>

### Bedingungen

Folgende Bedingungen sind von den potenziell Begünstigten für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis zu erfüllen:

- Lebensunterhaltssicherung und Erwerbstätigkeit

Der Lebensunterhalt der Familie des Antragstellers muss zum 17.11.2006 durch ein dauerhaftes, eigenes und legales Beschäftigungsverhältnis ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen gesichert sein. Zudem muss das Beschäftigungsverhältnis auf Dauer angelegt und die Sicherstellung des Lebensunterhaltes auch zukünftig zu erwarten sein. Der Lebensunterhalt gilt als gesichert, wenn das Nettoeinkommen des Antragstellers der Höhe der geltenden Regelsätze des Zweiten Sozialgesetzbuches entspricht und zusätzlich Miet- und Heizkosten abgedeckt sind.

Ausnahmen gelten für Auszubildende in anerkannten Lehrberufen, Familien mit Kindern und Alleinerziehenden mit betreuungsbedürftigen Kindern, wenn der Bezug von Sozialleistungen nur ergänzend und von vorübergehender Dauer ist.

Die Ausnahme von der Lebensunterhaltssicherung aus eigener Erwerbstätigkeit findet bei Erwerbsunfähigen und Personen über 65 Jahren nur Anwendung, wenn deren Lebensunterhalt auf sonstige Weise, ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen (abgesehen von Leistungen der Kranken- und Rentenversicherung), dauerhaft gesichert ist.<sup>152</sup>

- Wohnraum

Ausreichender Wohnraum ist nachzuweisen. In Baden-Württemberg werden 9 m<sup>2</sup> für Erwachsene und 6 m<sup>2</sup> für Kinder als Richtwert zugrunde gelegt. Eine kommunale Unterkunft ist ausreichend, falls die Kosten dafür aus eigenen Mitteln bestritten werden.<sup>153</sup>

- Schulbesuch

Der Schulbesuch aller schulpflichtigen Kinder ist durch Zeugnisvorlage darzulegen. In Baden-Württemberg muss ein tatsächlicher Schulbesuch für den gesamten Zeitraum von Anfang bis Ende des schulpflichtigen Alters nachgewiesen werden. Zudem kann eine Schulabschlussprognose angefordert werden.<sup>154</sup>

- Sprachkenntnisse

Mündliche Sprachkenntnisse, die dem Sprachniveau A 2 des *Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen* (GER) entsprechen, sind nachzuweisen. Dieses Niveau umfasst die Fähigkeit, sich in deutscher Sprache auf einfache Art verständigen zu können. Die zuständige Ausländerbehörde kann jedoch selbst entscheiden, ob das Sprachniveau

---

<sup>151</sup> Vgl. WILL 2008, 108.

<sup>152</sup> Vgl. WILL 2008, 109 f.

<sup>153</sup> Vgl. CARITAS / DIAKONIE 2006, 13 f.

<sup>154</sup> Vgl. CARITAS / DIAKONIE 2006, 14.

der jeweiligen Person ausreichend ist. Bei mangelnden Sprachkenntnissen muss der Nachweis bis spätestens 30.09.2007 erfolgen. In Baden-Württemberg wird die Aufenthaltserlaubnis bei Nichtvorliegen der notwendigen Sprachkenntnisse auf sechs Monate befristet.

Von dieser Voraussetzung wird abgesehen, wenn der Betroffene die Anforderung aufgrund einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllen kann.<sup>155</sup>

### Ausschlussgründe

Beim Vorliegen einer der folgenden Tatbestände wird die entsprechende Person von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen:

- Vorsätzliche Täuschung der Ausländerbehörde über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände (z.B. Identitätstäuschung)
- Verzögerung oder Behinderung von Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung
- Verurteilung wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat

(Außer Betracht bleiben Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen. Bei Verstößen gegen das AufenthG oder das AsylVfG sind Geldstrafen bis zu insgesamt 90 Tagessätzen unschädlich.)

- Bezüge zum Extremismus und Terrorismus

Der Ausschluss eines Familienmitgliedes aufgrund von Straftaten führt grundsätzlich zum Ausschluss der ganzen Familie von der Bleiberechtsregelung.

In Ausnahmefällen kann jedoch ein minderjähriges Kind, das nicht in der Familie lebt oder eine Familie, deren volljähriges Kind den Ausschlussgrund allein erfüllt, ein Bleiberecht erhalten.<sup>156</sup>

### Verfahren

Um ein Bleiberecht bekommen zu können, waren Anträge der potenziell Begünstigten bis spätestens zum 17.05.2007 bei der zuständigen örtlichen Ausländerbehörde einzureichen. Für den Antrag waren neben den genannten Nachweisen auch gültige Pässe erforderlich.

Bei Erfüllung aller Voraussetzungen wurde eine auf zwei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Dagegen erfolgte beim Bezug von Sozialleistungen eine Befristung der Aufenthaltserlaubnis auf ein Jahr. Die Aufenthaltserlaubnis wird verlängert, wenn die genannten Erteilungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt werden.

Vor jeder Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach dieser Bleiberechtsregelung muss in Baden-Württemberg die Zustimmung des jeweiligen Regierungspräsidiums eingeholt werden, um einen einheitlichen Vollzug der Gesetze sicherzustellen.

---

<sup>155</sup> Vgl. WILL 2008, 111 f.

<sup>156</sup> Vgl. WILL 2008, 112 f.

Geduldete, welche zum 17.11.2006 keiner Erwerbstätigkeit nachgingen, alle anderen Voraussetzungen aber erfüllen konnten, erhielten eine bis zum 30.09.2007 befristete Duldung zur Arbeitssuche. Die geltende Vorrangprüfung entfällt für diesen Personenkreis.<sup>157</sup>

Diese hier im Überblick dargestellten Regelungen werden durch eine Vielzahl von Bestimmungen und Anordnungen weiter konkretisiert. Die geltenden Gesetze bilden den Rahmen für gestaltende Tätigkeiten auf kommunaler Ebene. Bezüglich der Auslegung rechtlicher Bestimmungen sind die Handlungsspielräume der Kommune allerdings sehr begrenzt.

Die IMK hat jedoch nicht nur die Voraussetzungen für ein Bleiberecht für sozial und wirtschaftlich integrierte Menschen beschlossen. Der Beschluss enthält zusätzlich die Aufforderung an den Gesetzgeber, all diejenigen Menschen, die genannte Voraussetzungen nicht erfüllen können, verstärkt abzuschieben. Zudem sollen soziale Leistungen für Geduldete per Gesetz weiter abgesenkt werden.

Beim Blick auf die Details der Bedingungen für ein Bleiberecht wird schnell deutlich, dass ein großer Teil der langjährig Geduldeten die Erteilungsvoraussetzungen nicht erfüllen kann. Eine knapp unter dem Stichtag liegende Voraufenthaltszeit bedeutet automatisch einen Ausschluss vom Bleiberecht. Ebenso ist der Nachweis einer dauerhaften Erwerbstätigkeit und der vollen Sicherung des Lebensunterhaltes bei der derzeitigen Situation auf dem Arbeitsmarkt ein schwer zu erfüllendes Kriterium. Neben der Sicherstellung des eigenen Lebensunterhaltes zusätzlich den Lebensunterhalt von alten oder kranken Familienangehörigen dauerhaft zu gewährleisten, ist kaum möglich.<sup>158</sup>

Dies sind nur einzelne Beispiele, weshalb der IMK-Beschluss kritisch zu bewerten ist.

Der Bleiberechtsbeschluss der IMK wurde als vorläufige Regelung im Zuge der laufenden politischen Diskussionen bezüglich des Bleiberechts erlassen. Mit der Verabschiedung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung wurde die IMK-Regelung fortgeführt und gesetzlich normiert.

### **3.2.2 Die gesetzliche Bleiberechtsregelung**

Anknüpfend an den Beschluss der IMK verabschiedete der Gesetzgeber Mitte des Jahres 2007 eine gesetzliche Bleiberechtsregelung, die zum 28.08.2007 in Kraft trat. Im Rahmen der Reform des Zuwanderungsgesetzes, bei der unter anderem aufenthalts- und asylrechtliche Richtlinien der Europäischen Union in nationales Recht umgewandelt wurden, erfolgte die Einführung einer Altfallregelung in Form der §§ 104a und 104b in das Aufenthaltsgesetz.<sup>159</sup>

Die Voraussetzungen und Ausschlussgründe für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung sind zum großen Teil eng an die des Bleibe-

---

<sup>157</sup> Vgl. DIAKONIE / CARITAS 2006, 23 ff.

<sup>158</sup> Vgl. PRO ASYL 2007, 1-5.

<sup>159</sup> Vgl. WELTE 2008, 15.

rechtsbeschlusses der IMK vom 17.11.2006 angelehnt. Beide Regelungen weisen jedoch auch Unterschiede auf, die für deren Umsetzung vor Ort von Bedeutung sind.

Im Folgenden werden die wesentlichen Inhalte der gesetzlichen Bleiberechtsregelung gemäß § 104a und 104b AufenthG mit Hinweisen auf Abweichungen zur IMK-Regelung dargestellt.

### Zielgruppe

Im Gegensatz zur IMK-Regelung sind Anspruchsberechtigte ausschließlich Personen mit einer Duldung.

Diese müssen sich zum Stichtag 01.07.2007 seit mindestens acht Jahren ununterbrochen im Bundesgebiet aufgehalten haben. Bei Familien, die mit mindestens einem minderjährigen Kind in häuslicher Gemeinschaft leben, genügt eine Voraufenthaltszeit von sechs Jahren.<sup>160</sup>

### Bedingungen

Der IMK-Regelung entsprechend sind auch nach der gesetzlichen Regelung so genannte Integrationsvoraussetzungen zu erfüllen und nachzuweisen:

- Ausreichender Wohnraum (ca. 12m<sup>2</sup> pro Person)
- Tatsächlicher Schulbesuch aller Kinder im schulpflichtigen Alter
- Hinreichende mündliche Deutschkenntnisse entsprechend der Stufe A2 des GERR

(Bei Nichtvorliegen von ausreichenden Sprachkenntnissen wird eine bis zum 01.07.2008 befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, die nur bei entsprechenden Sprachkenntnissen verlängert werden kann. Ausgenommen von dieser Regelung sind Menschen mit körperlicher, geistiger oder seelischer Krankheit oder Behinderung sowie Altersgründe.)

- Gegebenenfalls sind Integrationsgespräche und Integrationsvereinbarungen nachzuweisen<sup>161</sup>

Mehrere Unterschiede im Vergleich zur IMK-Regelung ergeben sich bezüglich der Sicherung des Lebensunterhaltes:

Der Ausländer erhält eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23. Abs. 1 AufenthG, wenn er seinen Lebensunterhalt eigenständig durch eine Erwerbstätigkeit sichern kann.

Ist das Kriterium der Erwerbstätigkeit zum 01.07.2008 nicht erfüllt, erhält der Betroffene bei Erfüllung der restlichen Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe. Er hat also gemäß § 104a AufenthG die Möglichkeit, die eigenständige Lebensunterhaltssicherung bis spätestens zum 31.12.2009 nachzuweisen. Im Gegensatz zur Duldungsbescheinigung berechtigt diese Aufenthaltserlaubnis auf Probe zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ohne Vorrangprüfung, ohne Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Agentur für Arbeit.

---

<sup>160</sup> Vgl. WILL 2008, 114.

<sup>161</sup> Vgl. DIAKONIE / CARITAS 2007, 2.

Die Aufenthaltserlaubnis wird nach diesem Zeitraum verlängert, wenn

- der Ausländer seinen Lebensunterhalt bis dahin durch überwiegend eigenständige Erwerbstätigkeit sichern konnte oder
- der Ausländer seinen Lebensunterhalt seit dem 01.04.2009 nicht nur vorübergehend eigenständig sichert und der Lebensunterhalt auch in Zukunft gesichert sein wird.<sup>162</sup>

In der Übergangszeit sind die erwerbsfähigen Menschen grundsätzlich leistungsberechtigt nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch und haben somit auch Anspruch auf Integrationsmaßnahmen.<sup>163</sup>

Ausnahmen bezüglich der Lebensunterhaltssicherung ergeben sich entsprechend der IMK-Regelung für Auszubildende, Familien mit Kindern und Alleinerziehende, für die ein vorübergehender und teilweise auch nur ergänzender Bezug von Sozialleistungen unschädlich ist.

Erwerbsunfähige alte, kranke und behinderte Menschen müssen die Sicherung ihres Lebensunterhaltes ohne die Inanspruchnahme von Sozialleistungen nachweisen.<sup>164</sup>

### Ausschlussgründe

Die Ausschlussgründe stimmen mit den Ausschlussgründen der IMK-Regelung überein.

- Vorsätzliche Täuschung über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände
- Vorsätzliche Verzögerung oder Behinderung von Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung
- sonstige Ausweisgründe
- Vorsätzliche Straftaten (50 bzw. 90 Tagessätze)
- Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen

Auch hier führt der Ausschluss eines Familienmitglieds wegen einer Straftat zum Ausschluss der gesamten Familie. In Härtefällen sind jedoch Ausnahmen möglich.<sup>165</sup>

### Sonderregelungen

Gemäß der §§ 104a und 104b AufenthG sind Sonderregelungen für bestimmte Personengruppen möglich. Da dies Kann-Bestimmungen sind, besteht hier ein Ermessensspielraum.

- Volljährige ledige Kinder,
- unbegleitete minderjährige Flüchtlinge,

---

<sup>162</sup> Vgl. WILL 2008, 115.

<sup>163</sup> Vgl. CLASSEN 2008, 80.

<sup>164</sup> Vgl. TIESSLER-MARENDA 2008<sup>2</sup>, 106.

<sup>165</sup> Vgl. DIAKONIE / CARITAS 2007, 2.

- minderjährige Kinder (nur bei Ausreise der Eltern)<sup>166</sup> können bei einer positiven Sozialprognose und mindestens sechsjährigen Voraufenthaltszeit eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis erhalten.<sup>167</sup>

### Verfahren

Anträge sind mit entsprechenden Nachweisen, unter anderem einem gültigen Pass, bei den örtlichen Ausländerbehörden bis spätestens zum 01.07.2008 einzureichen. Falls bereits ein Antrag nach der IMK-Regelung gestellt und abgelehnt wurde, wird dieser von den Ausländerbehörden im Sinne der gesetzlichen Regelung umgedeutet. Die Zustimmung des Regierungspräsidiums für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen entfällt.<sup>168</sup>

Die gesetzliche Bleiberechtsregelung stellt ebenso wie die Bleiberechtsregelung der IMK hohe Anforderungen an die Antragsteller. Personen, welche die Stichtagsvoraussetzungen nicht erfüllen, sind von dieser Regelung trotz langjährigen Aufenthaltes automatisch ausgeschlossen. Die Hoffnung vieler auf eine dauerhafte gesetzliche Bleiberechtsregelung mit humanen Erteilungsvoraussetzungen wurde nicht erfüllt. Stattdessen wird die Intention des Gesetzgebers deutlich, Zuwanderung in soziale Sicherungssysteme zu verhindern. Der Zustand der Kettenduldungen bleibt jedoch auch in naher Zukunft bestehen.

Dennoch bietet die gesetzliche Bleiberechtsregelung im Vergleich zur IMK-Regelung teilweise bessere Rahmenbedingungen und eröffnet somit einem Anteil der langjährig Geduldeten die Chance, den Aufenthalt in Deutschland langfristig zu verfestigen.

## **3.3 Potenziell bleibeberechtigte Flüchtlinge – Ergebnisse von Befragungen**

Die Bleiberechtsregelung<sup>169</sup> richtet sich an den Personenkreis der Flüchtlinge, der sich schon über viele Jahre in Deutschland aufhält. Die konkrete Situation dieser Menschen im Spannungsfeld zwischen Ausreisepflicht und Bleiberechtsoption soll durch die Sichtweise von Experten aus der Praxis verdeutlicht werden. Besonders von Bedeutung ist zudem die Sichtweise der Betroffenen. Anhand der Auswertung von Interviews mit Flüchtlingen aus Freiburg soll hier ein exemplarischer Einblick in das Leben zweier Familien gegeben werden, die ein Bleiberecht erhalten haben.

### **3.3.1 Befragung von Experten aus der Praxis**

#### **3.3.1.1 Methodisches Vorgehen**

Im Rahmen der Diplomarbeit habe ich eine schriftliche Befragung bei einer Gruppe von Personen aus Freiburg durchgeführt. Die Befragten sind in der Sozialbetreuung für Flüchtlinge, bei städtischen Ämtern, Verbänden, Flüchtlingsinitiativen oder politischen Gremien

---

<sup>166</sup> Die Aufenthaltserlaubnis des Kindes an die Ausreise der Eltern zu knüpfen, also die Familie vor die Wahl zu stellen entweder zusammen weiterhin mit Duldungsstatus zu leben oder durch Ausreise der Eltern dem Kind eine Chance auf einen gefestigten Aufenthaltstitel zu geben, scheint mir moralisch sehr bedenklich.

<sup>167</sup> Vgl. WILL 2008, 117 ff.

<sup>168</sup> Vgl. DIAKONIE / CARITAS 2007, 4.

<sup>169</sup> Der Begriff steht im Folgenden sowohl für den IMK-Beschluss als auch die gesetzliche Bleiberechtsregelung.

tätig, stehen mit Flüchtlingen in regelmäßigem Kontakt und beschäftigen sich schon seit vielen Jahren mit der Situation von Flüchtlingen (vgl. *Frage 1*, Anhang S. 72).

Per E-Mail wurde ihnen ein Fragebogen mit Fragen zur Situation der Flüchtlinge und der Bleiberechtsregelung zugesandt. Die Fragen waren bewusst sehr offen gestellt, um das Spektrum möglicher Antworten nicht von vorneherein einzuschränken.

Es handelt sich um eine qualitative Befragung, bei der der Informationsgehalt einzelner Antworten im Vordergrund steht. Ziel war es, die vorhandenen wissenschaftlichen Informationen durch Anregungen und Meinungen ausgewählter Experten aus der Praxis zu erweitern. Die Befragung erhebt daher keinen Anspruch auf Repräsentativität.<sup>170</sup>

Die gewonnenen Rückmeldungen sowie weitere methodische Aspekte sind dem Anhang zu entnehmen.<sup>171</sup> Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung werden sowohl in das vorliegende Kapitel Potenziell bleibeberechtigte Flüchtlinge als auch in das folgende Kapitel Umsetzung der Bleiberechtsregelung in Freiburg einfließen.

### 3.3.1.2 Situation der Flüchtlinge

➤ *Frage 2: Wie sehen Sie die Situation der Flüchtlinge, die schon viele Jahre hier in Deutschland leben?*<sup>172</sup>

Die Situation dieser Menschen wird von den Befragten zumindest als „schwierig“, aber auch als „unbefriedigend“ und „weitgehend aussichtslos“ beschrieben.

Ein Aspekt, der mehrmals genannt wird, ist die fehlende Lebens- und Zukunftsperspektive von geduldeten Menschen. Aufgrund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus ist keine langfristige Lebensplanung möglich, was sich sowohl auf die psychische, als auch auf die physische Verfassung der Menschen auswirkt. „Viele verlieren die Perspektive, wenige schaffen es, sich selbst eine Perspektive zu schaffen“. Einer der Befragten fasst die Situation der Menschen folgendermaßen zusammen: „Insgesamt wenig perspektivisch, da es keine wirklichen Lösungen auf ein Daueraufenthaltsrecht gibt. In den Auswirkungen: krankmachend, desillusionierend, ausgeschlossen...“.

Der Ausschluss der geduldeten Flüchtlinge von Teilen des gesellschaftlichen Lebens wurde auch in weiteren Rückmeldungen zum Ausdruck gebracht. So führt beispielsweise das Nachrangprinzip und langwierige Arbeitserlaubnisverfahren dazu, dass Flüchtlinge mit Duldungsstatus kaum Chancen haben, tatsächlich einen Arbeitsplatz zu finden. „Arbeit aufzunehmen war so gut wie unmöglich mit dem Status der Duldung“. Zudem haben viele der Geduldeten „keinerlei Integrationsmaßnahmen von der ARGE wie Intensivsprachkurse und schulische Bildungsmaßnahmen finanziert bekommen“.

---

<sup>170</sup> Weitere ausführliche Informationen über schriftliche Befragungen sind ausführlich in ATTESLANDER 2003<sup>10</sup> dargestellt. Empfehlenswert sind in diesem Zusammenhang u. a. das Kapitel *Schriftliche Befragung* (4.5.1) sowie das Kapitel *Offene und geschlossene Fragen* (4.4.5).

<sup>171</sup> Vgl. 6.1.2 Rückmeldungen der schriftlichen Befragung, Anhang S. 70 ff.

<sup>172</sup> Die direkten und indirekten Zitate dieses vorliegenden Kapitels sind den Rückmeldungen der schriftlichen Befragung, Anhang S. 70 ff. entnommen.

Auch die Frage der Integration wurde vielfach angesprochen, wobei eine Unterscheidung zwischen langjährig in Deutschland lebenden Flüchtlingen mit und Flüchtlingen ohne Duldung getroffen wurde. Die Rückmeldung, dass sich „die Mehrheit der Bleibeberechtigten (...) zumindest beruflich, schulisch und hinsichtlich der Wohnsituation sozial integrieren“ konnte, kann durch eine weitere Aussage ergänzt werden: „Ohne sicheren Aufenthalt können sie sich nicht integrieren“. Der Grad der Integration wird hier mit dem jeweiligen Aufenthaltsstatus in Verbindung gebracht. Je sicherer der Aufenthalt, umso eher ist demzufolge eine Integration der Betroffenen möglich. Darüber hinaus wird eine weitere Unterscheidung zwischen der Integration der Elterngeneration und der Integration der Kinder getroffen. Während die älteren Menschen eher im eigenen Kulturkreis verbleiben, wachsen viele der Kinder in Deutschland auf und erfahren hier geltende Norm- und Wertvorstellungen. Den Kindern fällt es zudem leichter, die deutsche Sprache zu erlernen. Es wird in diesem Zusammenhang auch angeregt, „bei langjährig Geduldeten zu hinterfragen, ob eine Integration tatsächlich erwünscht ist“. Wollen sich alle der langjährig geduldeten Flüchtlinge überhaupt integrieren? Und welche Möglichkeiten der Integration eröffnet die Gesellschaft diesen Menschen? Bisher zumindest fehlte es nach Meinung der Befragten an positiven Integrationsanreizen und adäquaten Angeboten für langjährig geduldete Flüchtlinge, was die Lebenssituation dieser Menschen erschwert.

### 3.3.1.3 Bewertung der Bleiberechtsregelung

➤ *Frage 3: Wie ist die Bleiberechtsregelung aus Ihrer Sicht zu bewerten?*<sup>173</sup>

Die Bleiberechtsregelung wird von dem überwiegenden Teil der Befragten grundsätzlich als Chance gesehen. Dagegen stehen die einzelnen Kriterien der Bleiberechtsregelung mehr oder weniger deutlich in der Kritik.

Für viele langjährig geduldete Flüchtlinge stellte die Bleiberechtsregelung nach Aussage einzelner Befragter eine Möglichkeit dar, ihren prekären Aufenthaltsstatus mit einer Aufenthaltserlaubnis einzutauschen. „Die Regelung des Aufenthaltes für *Altfälle* war für viele abgelehnte Asylbewerber mit einem unbefestigten Duldungsstatus die einzige Chance, um nach bestimmten Kriterien eine Aufenthaltserlaubnis erhalten zu können.“

Positiv wird auch bewertet, dass bei den aktuellen Bleiberechtsregelungen „erstmalig der Status vor dem Nachweis des Lebensunterhalts verändert wurde und damit eine Chance zur Arbeitsaufnahme geschaffen wurde“. Die Menschen erhalten bei der aktuellen Bleiberechtsregelung eine befristete Aufenthaltserlaubnis, auch wenn sie ihren Lebensunterhalt noch nicht eigenständig sichern können. Eine Aufenthaltserlaubnis vereinfacht die Arbeitssuche und -aufnahme im Vergleich zur Duldung. Bei bisherigen Bleiberechtsregelungen wurde diese Statusänderung im Vorfeld nicht durchgeführt, weshalb sie nach Aussage des Befragten auch „wenig erfolgreich“ waren.

Dennoch werden die zu erfüllenden Kriterien der Bleiberechtsregelung von den Befragten sehr kritisch gesehen. Zwar sei es in Ordnung, gewisse Anforderungen festzulegen, die

---

<sup>173</sup> Die direkten und indirekten Zitate dieses vorliegenden Kapitels sind den Rückmeldungen der schriftlichen Befragung, Anhang S. 71 f. entnommen.

jetzigen zu erfüllen werde jedoch sehr schwierig werden. Von den Befragten werden vor allem folgende Punkte als bedenklich gewertet:

- Voraufenthaltszeiten („es sollte viel schneller ein Bleiberecht geben, mit mehr Rechten ausgestattet“)
- Sicherung des eigenen Lebensunterhaltes durch eigene Erwerbstätigkeit („Das Kriterium unabhängig von Sozialhilfe zu leben, werden wenige erfüllen können.“)
- Sprachkenntnisse (hier „sind die Hürden gerade beim Nachweis der Sprachkenntnisse für viele Menschen noch sehr hoch“)
- Strafbarkeit und Wohnen („Arbeit, Wohnen, Aufenthaltszeiten, Strafbarkeit, etc. sind oftmals kaum zu erfüllende Kriterien“)

Kritisiert wird zudem das Ausschlussdenken, das sich nach Meinung von Befragten hinter der Bleiberechtsregelung verbirgt. „Die Bedingungen und Ausschlussgründe sind nicht aus humanitären Gründen geboren, sondern aus ihrem Ausschluss.“ Die aktuelle „Ausgrenzungspolitik (...) ist abzulehnen“.

Ein weiterer Befragter stellt jedoch fest, dass die Bleiberechtsregelung derzeit die einzige Möglichkeit ist, aus der oben dargestellten Situation langfristig herauszukommen.

Entscheidend für die Menschen wird jedoch sein, wie die Handhabung der Bleiberechtsregelung im Jahr 2009 erfolgen wird, „wenn die vorläufige Aufenthaltserlaubnis ausläuft und die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt werden können“.

### **3.3.2 Befragung von Flüchtlingen aus Freiburg**

#### **3.3.2.1 Methodisches Vorgehen**

Aussagen von Beteiligten können die Sichtweise der Betroffenen nicht ersetzen. Deshalb habe ich neben der Expertenbefragung auch Interviews mit Flüchtlingen durchgeführt. Zielgruppe waren Flüchtlinge, die sich schon viele Jahre in Freiburg aufhalten und nun ein Bleiberecht nach der neuen Regelung erhalten haben. Mit Hilfe des Fachdienstes *Sozialbetreuung für Flüchtlinge in städtischen Flüchtlingswohnheimen* konnte ich zwei Personen finden, die sich für ein Interview bereit erklärten. Ziel war es, den Blickwinkel der Menschen selbst festzuhalten und einen Einblick zu bekommen, wie die Flüchtlinge ihre Situation und die Bleiberechtsregelung bewerten. Die Transkription der Interviews und weitere Informationen diesbezüglich werden im Anhang dargestellt.<sup>174</sup>

Bei den Interviews handelte es sich um eine teilstrukturierte Form der Befragung. Es wurden überwiegend vorformulierte Fragestellungen verwendet, deren Abfolge und Ausge-

---

<sup>174</sup> Vgl. 6.2 Transkription der Interviews, Anhang S. 75.

staltung jedoch je nach Gesprächsverlauf variierte. Auch diese qualitative Befragung erhebt nicht den Anspruch auf Repräsentativität.<sup>175</sup>

Eine Auswertung der Ergebnisse wird im Folgenden dargestellt.

### 3.3.2.2 Ergebnisse der Interviews

Die zwei durchgeführten Interviews geben Einblick in die Lebenswelt von Flüchtlingen. Ein Interviewpartner ist Familienvater von fünf Kindern. Das andere Interview wurde mit einem 14-jährigen Mädchen geführt, das den Großteil seines Lebens in Deutschland verbrachte. Diese beiden unterschiedlichen Sichtweisen liegen der folgenden Auswertung zugrunde.<sup>176</sup>

Beide Personen und deren Familien stammen aus dem Kosovo. Sie gehören der Minderheit der Roma an und sind aufgrund des Krieges aus ihrer Heimat geflohen. Mittlerweile leben beide Familien seit acht bzw. neun Jahren in Deutschland.

Die Familienzusammensetzung der zwei ausgewählten Familien stellt sich ähnlich dar. In beiden Familien leben die Eltern mit ihren jeweils fünf Kindern zusammen. Während das Alter der Kinder aus einer Familie zwischen elf Monaten und zehn Jahren liegt, sind die Kinder der anderen Familie zwischen acht und 17 Jahre alt.

Beiden Interviewpartnern ist die Wohnsituation in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften aus langjähriger eigener Erfahrung vertraut.

Die Familie des Mannes lebt noch heute in einem der städtischen Flüchtlingswohnheime. Herr S. ist derzeit auf Wohnungssuche, hat jedoch bisher kein passendes Angebot gefunden. Die Suche gestaltet sich schwierig, da der Wohnungsmarkt in Freiburg sehr angespannt und bezahlbare Wohnungen mit ausreichend Platz für kinderreiche Familien besonders knapp sind. Herr S. berichtet des Weiteren von günstigen Wohnungen außerhalb Freiburgs. Allerdings könnte er seine Arbeitsstelle von dort aus aufgrund der Entfernung ohne Auto nicht erreichen.

Auch die 14-jährige H. und ihre Familie lebten bis vor wenigen Monaten in einem Flüchtlingswohnheim in Freiburg. Das Leben dort beschreibt sie anfangs als „gut“, da sehr viele ihrer Freundinnen ebenfalls dort wohnten. Als diese dann ausgezogen waren, gefiel es ihr nicht mehr so gut dort („So laut und eng. Und irgendwie so dreckig“). Auf jeden Fall seien sie und ihre Familie jetzt froh, in eine neue Wohnung umgezogen zu sein. Diese Wohnung zu finden, war jedoch mit Schwierigkeiten verbunden. Die Familie erhielt viele Absagen und bekam die jetzige Wohnung erst über Kontakte eines Freundes. H. sieht die Gründe für die vielen Absagen darin, dass Vermieter „wenn sie hören fünf Kinder und dann noch Ausländer“, eher negative Gedanken mit den potenziellen Mietern assoziieren.

---

<sup>175</sup> Auch bei dieser Methode der empirischen Sozialforschung können weitere Informationen u. a. in dem Kapitel *Interview als soziale Situation* (4.3) sowie dem Kapitel *Vom wenig strukturierten zum stark strukturierten Interview* (4.4.1) in ATTESLANDER 2003<sup>10</sup> nachgelesen werden.

<sup>176</sup> Die direkten und indirekten Zitate dieses Kapitels sind der Transkription der Interviews, Anhang S. 75 ff. entnommen.

Herr S. arbeitet seit August 2007 bei einer Reinigungsfirma, die als Auftragnehmer in einer großen Firma in Gundelfingen tätig ist. Er erhielt diese Beschäftigung noch vor Erhalt der Aufenthaltserlaubnis, kann mit seinem Lohn den Lebensunterhalt der Familie jedoch nicht vollständig sichern. Die Arbeit ist ihm wichtig, da sie seiner Meinung nach sowohl dem Staat als auch seiner Familie zugute kommt.

Der Vater der 14-jährigen H. ist ebenfalls in Gundelfingen tätig, seine Frau arbeitet als Reinigungskraft in einem Altersheim. Bereits vor Einführung der Bleiberechtsregelung war der Vater arbeitstätig und verrichtete beispielsweise Reinigungsarbeiten im Flüchtlingswohnheim. Nach Aussage von H. war es für die Eltern sehr schwer, Arbeit zu finden („am Anfang haben sie voll viele Absagen bekommen“).

H. berichtet außerdem, dass ihr Vater früher im Kosovo als Maurer tätig war: „Mein Vater hat Maurer gelernt .. so Fliesen legen .. Schleifen (...) das kann der alles.“

Die Geschwister selbst gehen noch zur Schule. Konkrete berufliche Vorstellungen hat H. bisher noch nicht, kann sich aber einen Beruf als Polizistin gut vorstellen. Ihre kleine achtjährige Schwester möchte lieber berühmt werden.

In ihrer Freizeit spielte H. früher oft Fußball, hörte jedoch wegen mehrerer Verletzungen mit dieser Sportart auf. Sie tanzt zudem gerne und hat bereits bei einem Fest im Flüchtlingswohnheim mitgewirkt.

Für die Kinder aus beiden Familien ist Deutschland wie eine Heimat. Sie sind hier aufgewachsen und haben keine bis fast keine Erinnerungen mehr an den Kosovo.

Dies betont auch Herr S. während des Interviews immer wieder. In seinem Land herrscht immer noch Krieg. Er möchte, dass seine Kinder hier in Frieden aufwachsen können. Der Kosovo ist ein fremdes Land für die Kinder. Sie müssten die Schule abbrechen und neben Roma und Deutsch zusätzlich Serbokroatisch lernen. Auch wenn der Kosovo seine Heimat ist, sind die Kinder doch hier in Deutschland zuhause.

„Wenn ich jetzt muss verlassen die Deutschland und ich geh nach Hause, was soll ich machen mit die Kinder? (...) das ist andere Land für die Kinder (...) Das ist automatisch andere Land. Für die Kinder ist andere Land. (...) Ist egal wenn ist die meine Heimat aber für die Kinder ist andere Land.“

Auch die Eltern von H. hatten nach ihren Erzählungen Angst, in den Kosovo zurückgehen zu müssen. Ihre selbst wurde die Situation der ständigen Abschiebungsbedrohung im Alter von zehn oder elf Jahren bewusst („Erst als ich 10 oder 11 war, habe ich richtig mitgekriegt, ob wir jetzt abgeschoben werden oder nicht“). Erinnerungen an den Kosovo hat sie gar keine mehr. Nur ihr großer Bruder kann sich noch ein bisschen an die damalige Zeit erinnern.

Die Familie des Herrn S. stellte im Frühjahr 2007 den Antrag auf Aufenthaltserlaubnis nach der IMK-Bleiberechtsregelung. Die Information und auch Unterstützung diesbezüglich erhielt er von den Mitarbeitern der Sozialbetreuung. Ab Bestehen der gesetzlichen Bleiberechtsregelung wurden noch nicht bearbeitete Anträge der IMK-Regelung von den Ausländerbehörden im Sinne der neuen Regelung umgedeutet, weshalb Herr S. und seine

Familie eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe nach § 104a AufenthG erhielten. Am 10. Oktober hat seine Familie diese bekommen, berichtet Herr S. Mit dem Aufenthalt ist er zufrieden, da er jetzt Arbeit hat und die ersten gestellten Kriterien erfüllen konnte.

Auch die 14-jährige H. ist froh, dass ihre Familie ein Bleiberecht erhalten hat. Sie kann sich noch sehr gut an den Tag erinnern, als die Sozialarbeiterin vom Flüchtlingswohnheim ihre Familie über die neue Regelung informierte. Die nötigen Unterlagen zu besorgen, beschreibt sie anfangs als hektisch, berichtet jedoch auch von der Erleichterung nach Erhalt des Bleiberechts („dann haben wir es geschafft“). In ein paar Monaten muss die Familie erneut entsprechende Nachweise, wie beispielsweise Zeugnisse, einreichen, um eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnisse zu erhalten. H. berichtet, dass sie und ihre Familie jetzt keine Angst mehr haben, Deutschland verlassen zu müssen. „Ich fühl mich eh irgendwie hier wohl. Ich denk auch, dass ich irgendwie hier geboren bin“.

So groß der Altersunterschied der beiden Interviewpartner auch ist, haben sie doch beide die gleichen Wünsche für die Zukunft: Beide wünschen sich, dass die Familie gesund bleibt, die Eltern weiterhin Arbeit haben und dass sie alle auch in Zukunft in Deutschland bleiben dürfen.

### **3.4 Umsetzung der Bleiberechtsregelung in Freiburg**

Ein Erfolg von Bleiberechtsregelungen im Sinne der Betroffenen hängt sehr stark von deren Umsetzung vor Ort ab. Je nach Vorgehensweise der Kommune kann eine Bleiberechtsregelung positiv oder auch negativ verstärkt werden. Die Umsetzung in Freiburg soll im Folgenden erläutert werden. Hierzu werden zunächst grundsätzliche Daten bezüglich der Bleiberechtsregelung genannt. Des Weiteren werden ausgewählte Elemente des Umsetzungsprozesses und schließlich die Sichtweise und Bewertung von Experten aus der Praxis dargestellt.

#### **3.4.1 Grundlegende Daten**

In der Stadt Freiburg lebten zum 01.12.2006 nach einer Schätzung des Amtes für öffentliche Ordnung rund 550 Geduldete, welche zum geforderten Stichtag der IMK-Bleiberechtsregelung eingereist waren. Der Personenkreis der potenziell Bleibeberechtigten hat sich nach Einführung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung aufgrund des späteren Stichtages weiter vergrößert.

Die Mehrheit dieser Menschen kommt aus Ex-Jugoslawien. Es handelt sich hierbei überwiegend um Volkszugehörige der Roma, aber auch Minderheitenangehörige der Gruppe der ‚Ägypter‘ und Ashkali sowie Kosovo-Albaner. Weitere größere Gruppen von Geduldeten in Freiburg, die den geforderten Stichtag erfüllen, haben eine libanesische, türkische oder syrische Staatsangehörigkeit.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> Vgl. STADT FREIBURG 2007 (a), 2 f.

Waren es zum 30.09.07 noch 424 Anträge auf Aufenthaltserlaubnis, so stieg die Anzahl der Anträge nach Einführung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung auf insgesamt 600 an.<sup>178</sup>

Zum Stand vom **09.06.2008** ergeben sich folgende von der Ausländerbehörde der Stadt Freiburg ermittelte Daten:

- Gestellte Anträge

Es wurden insgesamt 600 Anträge auf Grundlage der beiden Bleiberechtsregelungen gestellt.

- Erteilte Aufenthaltserlaubnisse

Insgesamt 347 Personen erhielten eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der genannten Bleiberechtsregelungen.

Erteilte Aufenthaltserlaubnisse nach der IMK-Bleiberechtsregelung gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG i.V.m. der Anordnung vom November 2006	198
Erteilte Aufenthaltserlaubnisse nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung gemäß § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG	132
gemäß § 104a i.V.m. § 23 Abs. 1 AufenthG	17
<b>Insgesamt erteilte Aufenthaltserlaubnisse</b>	<b>347</b>

Die 198 Aufenthaltserlaubnisse nach der IMK-Regelung wurden erteilt, da die Personen ihren Lebensunterhalt durch Minijobs und geringfügige Beschäftigungen teilweise sichern konnten. Für eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis muss jedoch eine dauerhafte, vollständige Sicherung des Lebensunterhaltes ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen nachgewiesen werden.

Bei den erteilten Aufenthaltserlaubnissen nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung war es 132 Personen ebenfalls nicht möglich, die vollständige Sicherung ihres Lebensunterhaltes durch eine eigenständige Erwerbstätigkeit nachzuweisen. Sie haben daher die so genannte Aufenthaltserlaubnis auf Probe erhalten und müssen bis spätestens 2009 das Kriterium der Lebensunterhaltssicherung erfüllen.

Insgesamt 330 Personen (198 + 132) haben zwar derzeit eine Aufenthaltserlaubnis nach den Bleiberechtsregelungen erhalten, müssen jedoch zukünftig eine eigenständige Erwerbstätigkeit nachweisen, um nach Ablauf der Befristung nicht wieder in den Duldungsstatus zurückzufallen.

Nur 17 Personen war es möglich, neben den sonstigen Erteilungsvoraussetzungen auch das Kriterium der Lebensunterhaltssicherung erfüllen zu können.

<sup>178</sup> Vgl. FLÜCHTLINGSKOMMISSION DER STADT FREIBURG 2008, Anlage 1.

- Ablehnungen (und Rückzug von Anträgen)

Insgesamt 113 Anträge wurden abgelehnt oder von den Betroffenen selbst zurückgezogen. Gründe für die Ablehnungen waren in erster Linie Straffälligkeit oder Nichterfüllung des geforderten Stichtages.

Ablehnungen nach der IMK-Bleiberechtsregelung vom 17.11.2006	4
Ablehnungen nach den §§ 104a und 104b AufenthG	109
<b>Ablehnungen insgesamt</b>	<b>113</b>

- Offene Anträge

Zum 11.02.2008 waren es 225 offene Anträge, die vor allem wegen fehlender Voraussetzungen wie der Nichtvorlage eines gültigen Nationalpasses nicht entschieden werden konnten. Die Mehrzahl dieser Geduldeten waren Menschen mit der Volkszugehörigkeit Roma aus dem Kosovo. Nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo und seiner Anerkennung durch die Bundesrepublik Deutschland sind diese Personen bei der Ausstellung von Pässen nicht mehr auf die serbischen Auslandsvertretungen angewiesen, sondern können bis auf weiteres identitätsklärende Ersatzdokumente als Nachweis bei der Ausländerbehörde vorlegen. Es verbleiben 140 offene Anträge nach §§ 104a und 104b, die bisher noch nicht entschieden wurden.

- Nicht gestellte Anträge

203 geduldete Personen haben bisher wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit, überwiegend aufgrund des fehlenden Stichtages, keine Anträge nach der Bleiberechtsregelung gestellt.

Von den insgesamt 330 Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht eigenständig sichern können, sind jedoch weniger als ein Drittel, nämlich 104 Personen als Leistungsempfänger bei der Arbeitsgemeinschaft der Stadt Freiburg (ARGE) bekannt. Die verbleibenden Personen haben vermutlich aus Angst, keine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, keine Sozialleistungen beantragt. Eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis richtet sich jedoch nach der Höhe des erzielten Einkommens, das den Regelsätzen des SGB II entsprechen muss, und nicht nach dem tatsächlichen Bezug von Sozialleistungen.

Zu erwähnen ist zudem das niedrige Durchschnittsalter des betroffenen Personenkreises, das besagt, dass etwa 75 % der Menschen (bezogen auf den bei der ARGE gemeldeten Personenkreis) unter 25 Jahre alt sind.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Vgl. FLÜCHTLINGSKOMMISSION DER STADT FREIBURG 2008, Anlage 1 und STADT FREIBURG – AMT FÜR ÖFFENTLICHE ORDNUNG 2008, 1 ff.

### 3.4.2 Ausgewählte Elemente des Umsetzungsprozesses in Freiburg

Die Umsetzung der Bleiberechtsregelung in Freiburg ist gekennzeichnet durch das Zusammenwirken verschiedener Akteure und der Durchführung gemeinsamer Aktivitäten. Wesentliche Vorgehensweisen und Faktoren des Umsetzungsprozesses werden im Folgenden dargestellt.

Zunächst sind hier die beteiligten Akteure zu nennen, deren Zusammenarbeit für eine erfolgreiche Umsetzung von großer Bedeutung ist.

Die wichtigsten Akteure sind die Betroffenen selbst, die durch ihr persönliches Bemühen und der Unterstützung untereinander wesentlich dazu beitragen, für sich und ihre Verwandten und Bekannten ein Bleiberecht zu erhalten.

Die Bleiberechtsregelung stellt jedoch sehr hohe Anforderungen, die von der Zielgruppe ohne professionelle Unterstützung kaum zu erfüllen sind. Weitere Akteure im Umsetzungsprozess sind daher beteiligte Institutionen und Gruppen, die mit Flüchtlingen in Kontakt stehen.

Auf politischer Ebene stellt die Flüchtlingskommission des Migrantenbeirats der Stadt Freiburg das wichtigste Gremium dar. Diesem gehören die Leiterin der Ausländerbehörde, Mitarbeiter aus dem Sozialamt und den Sozialdiensten der Flüchtlingswohnheime, Vertreter der großen Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsinitiativen, politische Vertreter sowie Anwälte und Sachverständige an. Ebenso beteiligt ist das Büro für Migration und Integration, dem der Migrantenbeirat organisatorisch zugeordnet ist, und das die Zusammenarbeit der Organisationen koordiniert. Mit Hilfe dieses Gremiums finden also eine Vernetzung und ein Austausch der wichtigsten Akteure bezüglich der Unterstützung von Flüchtlingen statt. Bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelung hat sich diese bereits bestehende Vernetzungsstruktur als sehr hilfreich herausgestellt, da ein Informationsaustausch und eine Abstimmung bezüglich Projekten und Aktivitäten auf kurzen Wegen möglich ist.

Die Umsetzung besprochener Inhalte durch die konkrete Arbeit vor Ort mit den Flüchtlingen selbst, beispielsweise durch Flüchtlingssozialdienste oder durch die Sozialbetreuung in den Flüchtlingswohnheimen, ist jedoch mindestens genauso wichtig. Diese Personen stehen schon über lange Zeit mit den Flüchtlingen in Kontakt und haben daher bereits ein Vertrauensverhältnis aufgebaut.

Auch die Absprache zwischen einzelnen beteiligten Ämtern, z.B. der Abgleich von Listen mit betroffenen Personen ist hilfreich und hat mehrfach stattgefunden.

Weitere am Umsetzungsprozess beteiligte Institutionen sind das zuständige Regierungspräsidium und die ARGE in Freiburg. Die Zusammenarbeit mit dem Regierungspräsidium bezüglich der Umsetzung des IMK-Beschlusses wurde jedoch von mehreren Seiten als schwierig empfunden. Der Informationsaustausch zur ARGE besteht und wird derzeit weiter intensiviert.

Des Weiteren sind die Freiburger Bürger zu nennen, welche in der Rolle des Arbeitgebers, Vermieters oder in sonstiger Unterstützungsrolle auf den Erfolg der Bleiberechtsregelung Einfluss nehmen.<sup>180</sup>

Einer der ersten Schritte im Umsetzungsprozess bestand in der Information der Zielgruppe und der beteiligten Akteure über die neuen Regelungen sowie deren Anforderungen und Auswirkungen.

In Besprechungen und Informationsveranstaltungen wurden die Mitarbeiter der Ausländerbehörde, die Mitarbeiter der Sozialbetreuung, aber auch weitere Multiplikatoren über die neue Rechtslage in Kenntnis gesetzt.

Die Zielgruppe selbst wurde in Form von mehrsprachig gefassten Informationsbriefen von der Stadt Freiburg informiert und aufgefordert, sich an die zuständigen Stellen zu wenden und einen Antrag zu stellen. Von Seiten der Sozialbetreuung wurden sie ebenfalls angesprochen und beraten.

Des Weiteren fanden Informations- und Diskussionsabende statt. Ein Beispiel hierfür ist die Veranstaltung „Bleiben oder warten?“, die von der Aktion Bleiberecht, Südwind Freiburg und dem Südbadischen Aktionsbündnis gegen Abschiebungen (SAGA) durchgeführt wurde und beteiligte Akteure zum Austausch und der Suche nach Umsetzungsstrategien und Lösungsmöglichkeiten einlud. Zudem wurden potenzielle Arbeitgeber über die veränderten Rahmenbedingungen bei der Beschäftigung von Geduldeten informiert.

Bestehende Kooperationsstrukturen und Netzwerke waren beim bisherigen Informationsaustausch sehr hilfreich und spielen bis heute eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelung.<sup>181</sup>

Projekte und konkrete Unterstützungsleistungen stellen ebenso Elemente des Umsetzungsprozesses dar.

Der Caritasverband Freiburg-Stadt e.V. hat eigens zur Umsetzung des IMK-Bleiberechtsbeschlusses das *Projekt Bleiberecht* eingerichtet, das den Betroffenen Unterstützungsleistungen bei der Arbeitsplatzsuche und der Erfüllung der sonstigen Erteilungsvoraussetzungen anbot. Dieses Projekt ist aus einer Initiative der Flüchtlingskommission heraus entstanden, da für die benannte Zielgruppe ein erhöhter Unterstützungsbedarf gesehen wurde, der im Rahmen der alltäglichen Arbeit der Flüchtlingssozialdienste nicht zu leisten war. Für das Projekt wurde eigens eine befristete Teilzeitstelle eingerichtet, die neben Eigenmitteln des Trägers und Zuschüssen der Stadt Freiburg durch weitere Sponsoren finanziert wurde. Des Weiteren konnten Ehrenamtliche gewonnen werden, die sich ebenfalls an dem Projekt beteiligten. Der Schwerpunkt lag auf einzelfallorientierten Maßnahmen wie der Durchführung von Sprachkursen, Begleitung bei der Arbeitsplatzsuche und sonstigen Kursangeboten, aber auch auf dem Kontakt und der Information von Arbeitgebern und Zeitarbeitsfirmen. 44 Personen der insgesamt 131 Teilnehmenden haben darauf-

---

<sup>180</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES 2008, 17 f. und FLÜCHTLINGSKOMMISSION DER STADT FREIBURG 2008, 1 f.

<sup>181</sup> Vgl. STADT FREIBURG 2007 (b), 1 f., SAGA / AKTION BLEIBERECHT / SÜDWIND FREIBURG 2007, 1 f. und BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES 2008, 11.

hin eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Das Projekt war jedoch auf den Zeitrahmen der IMK-Regelung ausgerichtet und endete zum 30.09.2007.

Weitere Projekte und Unterstützungsleistungen, die speziell den Menschen mit einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche anbieten, fehlen bislang. Hier wird ein Handlungsbedarf der Kommune deutlich, um zu verhindern, dass diese Menschen ab 2009 wieder in den Duldungsstatus zurückfallen.<sup>182</sup>

Beim Blick auf die erteilten Aufenthaltserlaubnisse kann festgestellt werden, dass Freiburg eine relativ hohe Bewilligungsrate hat. Dies könnte den Schluss zulassen, dass Ermessensspielräume eher zu Gunsten der Antragsteller ausgelegt werden. Vergleiche mit anderen Städten sind jedoch aufgrund unterschiedlicher Ausgangssituationen und Personengruppen kaum aussagekräftig.<sup>183</sup>

Festgehalten werden kann, dass der Umsetzungsprozess in Freiburg von vorhandenen und funktionierenden Kooperations- und Unterstützungsstrukturen positiv beeinflusst wird. Hier besteht bereits eine Grundstruktur, welche im Laufe der Jahre entstanden ist und auf die nun weiter aufgebaut werden kann. So fließen beispielsweise Informationen schneller, wenn der Kontakt und somit auch Informationskanäle bereits bestehen. Projekte können leichter durchgeführt werden, wenn bereits eine Vertrauensbasis zu den Betroffenen vorhanden ist. Ebenso machen Sprachkurse und Arbeitsmarktvermittlungen mehr Sinn, wenn in der Vergangenheit bereits eine Grundqualifizierung stattgefunden hat. Unzählige weitere Beispiele sind denkbar. Aufgrund einer ersten bundesweiten Expertise zur Umsetzung des IMK-Bleiberechtsbeschlusses kann festgehalten werden, dass Freiburg bisher im Vergleich mit anderen Städten ein gutes Ergebnis erzielt, jedoch noch weiterer Handlungsbedarf für die Zukunft besteht.<sup>184</sup>

Freiburg ist derzeit (Ende Juni 2008) dabei, einen Antrag auf Fördergelder für die Arbeitsvermittlung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen zu stellen. Der Europäische Sozialfonds (ESF) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) haben im Rahmen des *ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt* ein Interessenbekundungsverfahren, also die Möglichkeit, Anträge in einem festgelegten Zeitrahmen zu stellen, gestartet. Nach diesem Programm werden von Herbst 2008 bis Oktober 2010 bundesweit insgesamt rund 35 lokale Netzwerkaktivitäten mit jeweils 500.000 bis 800.000 € der anteiligen Gesamtausgaben des lokalen Netzwerkes gefördert. Die Netzwerke sollen aus drei bis fünf Partnern bestehen, welche sich aus beteiligten Organisationen wie Einrichtungen der Flüchtlingsarbeit, Migrantenselbstorganisationen, Träger der freien Wohlfahrtspflege, kirchlichen Trägern, Nichtregierungsorganisationen, Ämtern und Behörden, Unternehmensverbänden oder sonstigen Interessensgruppen zusammensetzen können. Ziel des Förderprogramms ist es, die Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge zu erhöhen und zu sichern. Dies soll in Form von Beratungs-

<sup>182</sup> Vgl. STADT FREIBURG 2007 (c), Anlage 2.

<sup>183</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES 2008, 16.

<sup>184</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES 2008, 8 ff.

und Unterstützungsleistungen sowie berufsvorbereitenden und -begleitenden Maßnahmen erreicht werden.<sup>185</sup>

„Das ESF-Bundesprogramm soll mindestens 3.000 Begünstigte bei der Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen, damit sie einer auf Dauer angelegten Erwerbstätigkeit nachgehen können, um ein dauerhaftes Bleiberecht zu erhalten. Gleichzeitig soll die Inanspruchnahme von Sozialleistungen vermieden oder verringert werden. Ein Rückfall in den Status der Duldung soll vermieden werden.“<sup>186</sup>

Dieses Projekt kann neue Möglichkeiten im Umsetzungsprozess eröffnen. Den Menschen, denen nur ein kurzer Zeitraum zur Verfügung steht, die Sicherung ihres Lebensunterhaltes nachzuweisen, könnten neue Maßnahmen und Hilfestellungen angeboten werden.

### 3.4.3 Sichtweise und Bewertungen durch Experten aus der Praxis

Die Umsetzung der Bleiberechtsregelung und die Nutzung von Handlungsspielräumen wurden von Experten aus der Praxis bewertet. Zudem wurden Handlungsanforderungen für die Zukunft aus den bisherigen Erfahrungen mit der Bleiberechtsregelung abgeleitet. Die im Folgenden dargestellten Erkenntnisse resultieren aus den gewonnenen Rückmeldungen der durchgeführten schriftlichen Befragung.<sup>187</sup>

#### 3.4.3.1 Bewertung der Umsetzung der Bleiberechtsregelung

➤ *Frage 4: Wie bewerten Sie die Umsetzung der Bleiberechtsregelung in Freiburg? Was ist positiv zu bewerten, was ist eher kritisch zu sehen?*<sup>188</sup>

Nach Meinung der Experten wurde die Bleiberechtsregelung „grundsätzlich gut umgesetzt“. Es gibt jedoch auch einige Probleme und Kritikpunkte, die von den Befragten ebenfalls angemerkt wurden.

Positiv wurde die frühzeitige und ausführliche Information der geduldeten Flüchtlinge bewertet. „Gut waren die Informationsveranstaltungen und Briefe an die Betroffenen.“ Zudem haben Absprachen und Abgleiche von Listen stattgefunden, um alle potenziell begünstigten Personen auf die Bleiberechtsregelung hinzuweisen. „Gut war auch die Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde, da diese Listen durchgegeben haben, wer bereits einen Antrag gestellt hat.“

Dennoch herrschte nach Aussage einzelner Befragter besonders zu Beginn des Umsetzungsprozesses Unklarheit über das genaue Verfahren und die Auslegung rechtlicher Regelungen. „Es hat einen langen Anlauf gebraucht, viele Fragen waren lange nicht geklärt, so dass Zeit vergangen ist. Dies lag sicher auch am Personalmangel der Ausländerbehörde.“ Es wurde zudem angemerkt, dass die Auswirkungen der rechtlichen Bestimmungen

---

<sup>185</sup> Vgl. DIE BUNDESREGIERUNG 2008, 1.

<sup>186</sup> BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES 2008, 1.

<sup>187</sup> Vgl. 6.1.2 Rückmeldungen der schriftlichen Befragung, Anhang S. 70 ff.

<sup>188</sup> Die direkten und indirekten Zitate dieses vorliegenden Kapitels sind den Rückmeldungen der schriftlichen Befragung, Anhang S. 72 f. entnommen.

und die konkreten Unterschiede zwischen den §§ 23 (1) und 104a AufenthG nicht deutlich genug vermittelt wurden und auch deren Anwendung nicht immer nachvollziehbar war.

Auch die Schnittstelle zwischen dem Sozial- und Jugendamt und der ARGE Freiburg bezüglich des Wechsels der Menschen, welche nach Erhalt einer befristeten Arbeitserlaubnis nicht mehr Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sondern Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch erhalten, wurde als problematisch beschrieben. „Der Übergang zwischen Sozial- und Jugendamt und ARGE ist nicht gut vorbereitet gewesen trotz Bemühungen auf beiden Seiten. Es gibt große Unsicherheiten bei den Leuten, welche Leistungen ihnen jetzt zustehen.“

Eine weitere Schwierigkeit für die Flüchtlinge bestand nach Aussagen mehrerer Experten in der Passbeschaffung. Ein gültiger Pass als Identitätsnachweis ist eine der Voraussetzungen für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis. Besonders für die Kosovaren stellte die Passbeschaffung bis zur Eigenständigkeit des Kosovos ein großes Problem dar, da Pässe über die serbischen Auslandsvertretungen kaum zu bekommen waren. Hier wurde mittlerweile eine landesweite Übergangsregelung eingeführt, welche die Situation für die Betroffenen etwas erleichtert.

In Freiburg besteht die Besonderheit, dass hier ein relativ hoher Anteil an ethnischen Minderheiten aus dem Kosovo lebt. Ein Befragter weist darauf hin, dass es für diese Menschen erst jetzt spezielle Arbeitsvermittlungen gibt. „Der Druck, Arbeit zu finden, ist sehr hoch“, da die Flüchtlinge mit befristeter Aufenthaltserlaubnis bis 2009 eine Erwerbstätigkeit zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes nachweisen müssen. Wie das Verfahren ab 2009 nach Ablauf der Probezeit weitergehen wird, wissen auch die Experten noch nicht. „Problematisch ist die Frage, was passiert mit der AE nach § 104 a AufenthG nach 2009, wenn z.B. kein ausreichendes Einkommen vorhanden ist. Geht es zurück in den Duldungsstatus? Eine abschließende Antwort kann hierzu noch keiner geben.“

Trotz der genannten Schwierigkeiten gab es bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelung auch Erfolge im Sinne der Betroffenen zu verzeichnen, die von einzelnen Befragten positiv hervorgehoben wurden. „Aufgrund der Bleiberechtsregelung konnten mehrere Großfamilien mit Geduld und Ausdauer eine Privatwohnung z. T. auch außerhalb der Region finden.“ Zudem haben mehrere Arbeitssuchende aufgrund des „vereinfachten Arbeitserlaubnisverfahrens (...) Aushilfstätigkeiten im Baugewerbe und im Servicebereich“ aufgenommen. Auch die Teilnahme an Integrationskursen konnte mehreren Begünstigten der Bleiberechtsregelung ermöglicht werden.

Differenzierte Meinungen gab es bezüglich des Zuständigkeitsbereiches der Umsetzung der Bleiberechtsregelung. Während unter einer Umsetzung einerseits der reine Vollzug des Ausländerrechts und landesspezifischer Regelungen gesehen wurde, steht nach Meinung weiterer Befragten auch die Kommunalpolitik verstärkt in der Verantwortung, auf überregionale Gesetzgebungsverfahren und das politische Geschehen einzuwirken.

### 3.4.3.2 Nutzung von Handlungsspielräumen durch die Kommune

- *Frage 5: Welche Handlungsspielräume der Kommune sehen Sie bei der Umsetzung? Wurden bisher vorhandene Spielräume im Sinne der Flüchtlinge genutzt?*<sup>189</sup>

Die Befragten sehen durchaus Handlungsspielräume bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelung. Die Art und das Ausmaß der Spielräume sowie deren Nutzung werden jedoch unterschiedlich bewertet.

Nach Meinung von mehreren Befragten liegen Handlungsspielräume in erster Linie bei der Ausländerbehörde. „Erst mal geht es nur um reines Ausländerrecht und dessen Umsetzung. Die Spielräume werden, soweit sie bestehen, gut genutzt.“ Ein anderer Befragter dagegen sah nur eine teilweise Nutzung der Handlungsspielräume im Sinne der Flüchtlinge. Deutlich wurde jedoch auch, dass die Handlungsspielräume der Ausländerbehörde aufgrund von feststehenden Gesetzen und Richtlinien sehr begrenzt sind. Nur „bei Ermessensentscheidungen in Ausnahmefällen“ eröffnet sich für die lokal ansässige Behörde ein Gestaltungsspielraum. „Die Richtlinien werden immer mehr von oben diktiert und Handlungsspielräume verkleinert. Im Einzelfall ist aber oftmals eine Lösung möglich.“

Handlungsspielräume der Kommune bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelung werden aber auch bei weiteren Ämtern und Stellen der Stadt gesehen. Positiv wurde die Informationsverteilung gewertet, die auch als Nutzung eines Handlungsspielraumes wahrgenommen wurde.

Mehrere Befragte wiesen jedoch auch auf Bereiche hin, in denen ihrer Meinung nach noch ein Handlungsbedarf der Kommune besteht.

Ein Problem ist der Übergang der Flüchtlinge zur ARGE und die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch. „Die Flüchtlinge, die sich nicht ausreichend selbst versorgen können, haben Anspruch auf ALG II, verbunden mit Fördermaßnahmen. Hier sind bisher nicht so viele Flüchtlinge bei der ARGE angekommen, wie erwartet. Es gibt nur Vermutungen, dass aus Angst vor dem Verlust der Verlängerung des Aufenthaltstitels einige diese Leistungen nicht beanspruchen.“ Hier könnte die Stadt vermehrt aktiv werden und zudem auf eine stärkere Vermittlung in Integrationskurse nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch hinwirken. „Ein großes Problem ist es auch, angemessenen Wohnraum zu finden. Zwar wird in den Regelungen die Wohnfläche in der Flüchtlingsunterkunft als ausreichend gewertet. Dies hat aber natürlich auf Dauer keine Perspektive. Hier könnte die Stadt sich noch mehr engagieren.“

Die größte Schwierigkeit für Flüchtlinge, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen, liegt in der Voraussetzung, den Lebensunterhalt durch eine Erwerbstätigkeit eigenständig zu sichern. Hier könnte sich die Stadt nach Meinung eines Befragten verstärkt einsetzen und als einer der größten Arbeitgeber der Region „Arbeitsplätze zur Verfügung stellen“.

Ansonsten wurden „Spielräume(...) großteils genutzt“.

---

<sup>189</sup> Die direkten und indirekten Zitate dieses vorliegenden Kapitels sind den Rückmeldungen der schriftlichen Befragung, Anhang S. 73 f. entnommen.

Auch auf politischer Ebene bestehen nach Meinung von Experten kommunale Handlungsspielräume, die noch zu wenig genutzt werden. In Freiburg besteht zwar eine politische und soziale Lobby für Flüchtlinge, die jedoch laut Expertenmeinung zu wenig Einfluss auf bundeseinheitliche Gesetzgebungsverfahren und Geschehnisse nimmt. Hier steht die Kommune verstärkt in der Verantwortung, politisch auf eine „veränderte Einstellung gegenüber dem Thema Flucht und Flüchtlinge“ einzuwirken. In Bezug auf die Bleiberechtsregelung wären öffentliche Stellungnahmen und Interventionen der Kommunen über den Städte- und Gemeindetag denkbar. „Die MitbürgerInnen – MigrantInnen – leben in den Kommunen; es muss ein Anliegen der Kommunen sein, sich im Sinne dieser MitbürgerInnen einzusetzen“.

### 3.4.3.3 Zukünftige Handlungsanforderungen an die Flüchtlingspolitik

- *Frage 6: Welche Konsequenzen sollten aus den bisherigen Erfahrungen mit der Bleiberechtsregelung für die zukünftige Flüchtlingspolitik gezogen werden?*<sup>190</sup>

Abgeleitet aus den Erfahrungen mit der bisherigen Bleiberechtsregelung sehen die Befragten eine Anzahl von Handlungsanforderungen, welche sich sowohl an die Kommune, aber auch an die Landes- und Bundespolitik richten.

Auf kommunaler Ebene sollten Flüchtlinge nach Ansicht der Experten viel früher durch Integrationsmaßnahmen gefördert werden. Es wird die Notwendigkeit gesehen, bestehende Separierungen frühzeitig aufzuheben und die Menschen am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu lassen. Wenig Sinn mache es nach Aussage eines Befragten, die geduldeten Flüchtlinge zehn Jahre lang in Wohnheimen leben zu lassen und dann kurzfristig integrieren zu wollen. Besonders die Kinder müssten viel früher gefördert werden, um ihre Bildungschancen zu erhöhen. Auch auf den Erwerb der deutschen Sprache sollte nach Meinung eines Befragten viel früher Wert gelegt werden, da gute Sprachkenntnisse die Chancen auf Beschäftigung deutlich ansteigen lassen.

Es wird zudem darauf hingewiesen, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht unbedingt mit einer besseren Integration der Menschen einhergeht. Hier bedarf es nach Ansicht eines Experten individueller Angebote für Migranten, die in den Bereichen Spracherwerb, Bildung, Berufsfindung und Wohnsituation unterstützend einwirken. Insbesondere die „jüngere Generation müsste bessere Zukunftschancen über die politische Ebene erhalten, wie. z.B. die Einrichtung von Migrationssonderdiensten zur individuellen Förderung von Jugendlichen“.

Zur Durchführung dieser Maßnahme müssten jedoch die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt werden. Hier steht nicht nur die Kommunalpolitik, sondern auch die Landes- und Bundespolitik in der Verantwortung.

Des Weiteren wird von mehreren Experten angeregt, das System der Bleiberechtsregelungen zu ändern. Erstrebenswert wären nach Meinung eines Befragten bundesweite Altfall-

---

<sup>190</sup> Die direkten und indirekten Zitate dieses vorliegenden Kapitels sind den Rückmeldungen der schriftlichen Befragung, Anhang S. 74 f. entnommen.

regelungen, die regelmäßig Anwendung finden, „Integrationswillen belohnen“ und nicht nach einem einmaligen Stichtag ausgerichtet sind.

Ein weiterer Befragter sieht die Notwendigkeit von dauerhaften Aufenthaltsregeln, die auch Personengruppen mit kurzen Voraufenthaltszeiten berücksichtigen. Zudem müssten auch Menschen ohne regulären Aufenthaltstatus in bestehende Systeme einbezogen werden. „Eine Orientierung an humanitären Maßstäben ist vorzuziehen.“

## 4 Zusammenfassung, Reflexion und Ausblick

### 4.1 Zusammenfassung und Reflexion der Ergebnisse

Die neu eingeführten Bleiberechtsregelungen (IMK-Bleiberechtsbeschluss von 2006 und gesetzliche Bleiberechtsregelung von 2007) zielen darauf ab, langjährig geduldeten Flüchtlingen die faktisch wirtschaftlich und sozial im Bundesgebiet integriert sind, ein Bleiberecht zu gewähren. Beide Bleiberechtsregelungen sind jeweils an einem einmaligen Stichtag ausgerichtet und setzen bei den potenziell Bleibeberechtigten die Erfüllung bestimmter Integrationskriterien voraus. So müssen beispielsweise langjährige Voraufenthaltszeiten, die eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes durch Erwerbstätigkeit, ausreichender Wohnraum und hinreichende Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Sind diese Kriterien zu vorgegebenen Stichtagen nicht erfüllt, gilt die Person als nicht ausreichend integriert und erhält daher keine Aufenthaltserlaubnis. Eine faktisch nachweisbare Integration muss also bereits stattgefunden haben, um ein Bleiberecht zu bekommen.

Dem gegenüber steht die Position verschiedener Flüchtlingsorganisationen, die in einem sicheren Aufenthaltsstatus die entscheidende Basis für eine Integrationsperspektive für Flüchtlinge sehen. Ein Bleiberecht ist demzufolge die Grundvoraussetzung für eine gelingende Integration.

Viele der geduldeten Flüchtlinge in Deutschland leben schon seit vielen Jahren hier. Da die Duldung kein Aufenthaltsrecht darstellt, sondern nur die Aussetzung der Abschiebung für einen befristeten Zeitraum bescheinigt, müssen diese Menschen fortwährend mit ihrer Ausweisung rechnen. Beim Vorliegen von tatsächlichen oder rechtlichen Abschiebungshindernissen wird der Duldungsstatus über Jahre hinweg in drei- bis sechsmonatigen Abständen verlängert, was bezeichnenderweise mit dem Begriff *Kettenduldungen* beschrieben wird. Trotz mehrjährigen Aufenthalts stehen diesen Flüchtlingen nur eingeschränkte Rechte zur Verfügung. Beschränkungen wie der nachrangige Zugang zum Arbeitsmarkt, eine eingeschränkte Wohn- und Bewegungsfreiheit sowie eine Alimentierung, die deutlich unter dem Existenzminimum der Sozialhilfe liegt, verhindern nicht nur eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, sondern schränken auch das Selbstbestimmungsrecht dieser Menschen massiv ein. Ausgrenzungsmechanismen, die einer Integration eher hinderlich als förderlich sind, beeinflussen die Lebensverhältnisse der geduldeten Flüchtlinge. Der Aufbau einer langfristigen Zukunftsperspektive ist daher kaum möglich.

Ein Teil dieser Geduldeten soll nun ein Bleiberecht und somit die Chance erhalten, ihren Aufenthaltstatus zu verfestigen. Auch wenn das Bleiberecht in Form einer befristeten Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, sind mit dem neuen Aufenthaltsstatus mehr Rechte und Teilhabemöglichkeiten verbunden. Zudem rückt die fortwährende Abschiebungsbedrohung, welche die Lebenssituation geduldeter Flüchtlinge prägt, in den Hintergrund. Allerdings müssen die potenziell Bleibeberechtigten eine Reihe von Erteilungsvoraussetzungen erfüllen, was für einen Teil der Geduldeten aufgrund der restriktiven Kriterien einem Abschluss von der Bleiberechtsregelung gleichkommt.

Die größte Hürde für den Kreis der Langzeitgeduldeten stellt das Kriterium der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes durch eine Erwerbstätigkeit ohne Inanspruchnahme

me von Sozialleistungen dar, was spätestens bis Ende des Jahres 2009 nachgewiesen werden muss. Zwar entfällt nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung die Vorrangprüfung für den Zeitraum bis Ende 2009, dennoch ist es den Flüchtlingen nur selten möglich, nach jahrelangen Arbeitsmarktzugangsbeschränkungen eine Erwerbstätigkeit zu finden, mit der sie ihren Lebensunterhalt und gegebenenfalls auch den ihrer Familie auf Dauer eigenständig sichern können.

Besonders bedenklich ist in diesem Zusammenhang die Regelung für alte, kranke und behinderte Menschen. Diese sind verpflichtet, eine dauerhafte, vollständige Sicherung ihres Lebensunterhaltes durch Versicherungsbeiträge oder Geld- und Versorgungsleistungen sonstiger Personen ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen nachzuweisen. Dieses Kriterium erfüllen zu können, ist realitätsfremd und hat bei einer restriktiven Auslegung der Regelung einen Ausschluss dieses Personenkreises vom möglichen Erhalt eines Bleiberechts zur Folge.

Weitere Detailbestimmungen der Bleiberechtsregelungen sind kritisch zu bewerten und werden auch weiterhin bei einer Vielzahl von Langzeitgeduldeten den Fortbestand von Kettenduldungen zur Folge haben.

Den Zugang der Flüchtlinge in die sozialen Sicherungssysteme zu verhindern, war die erklärte Intention des Gesetzgebers. Auf diesen geäußerten politischen Willen sind auch die restriktiven Erteilungsvoraussetzungen der Bleiberechtsregelungen zurückzuführen. Die Duldung wird auch in Zukunft trotz jahrelanger Diskussionen nicht abgeschafft, sondern als ‚Instrument der Feinsteuerung‘ beibehalten.

Verschiedene Steuerungsmaßnahmen in der Integrations- und Flüchtlingspolitik werden seit Jahren angewendet, um auf Wanderungsbewegungen Einfluss zu nehmen. Mit Blick auf die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland kann festgestellt werden, dass die Zuwanderungspolitik lange Zeit durch Abwehrrängste geprägt war. Mittlerweile wird Einwanderung nach Deutschland als feststehende Tatsache öffentlich wahrgenommen und die Notwendigkeit einer Integration von Migranten gesehen. Zielgruppe dieser Integrationsmaßnahmen sind jedoch nur Migrantengruppen, deren Aufenthalt in Deutschland auf Dauer angelegt ist. Geduldete Flüchtlinge sind ausreisepflichtig und müssen kurzfristig mit einer Beendigung ihres Aufenthaltes rechnen, weshalb sie auch bei Integrationsprojekten in der Regel nicht als Zielgruppe einbezogen werden.

Die Aufnahme der Flüchtlinge erfolgt aus humanitären Gründen, die ihren Ursprung in der Genfer Flüchtlingskonvention haben. Völkerrechtliche Vereinbarungen, europäisches Gemeinschaftsrecht sowie nationale Gesetze begründen die Schutzgewährung für Flüchtlinge in Deutschland und regeln, welche Personengruppen Asyl in Form einer Aufenthaltserlaubnis erhalten. Eine Duldung erhalten Personengruppen, die nach diesen Regelungen keinen Anspruch auf ein Aufenthaltsrecht haben, jedoch aufgrund von Abschiebehindernissen, beispielsweise wegen Passlosigkeit, Krankheit oder kriegereischer Auseinandersetzungen im Heimatland, derzeit nicht abgeschoben werden können.

Dieser Zustand dauert häufig sehr lange an und hat über die letzten Jahre zu einer Zahl von kontinuierlich rund 200.000 Geduldeten geführt. Viele Kinder aus geduldeten Familien sind hier geboren und sehen Deutschland als ihre Heimat an.

Die Lebensverhältnisse dieser Menschen werden jedoch nicht nur durch bundes- und landespolitische Regelungen, sondern auch entscheidend durch örtliche Gegebenheiten der jeweiligen Kommune geprägt. Integrations- und Flüchtlingspolitik auf kommunaler Ebene hat konkrete Auswirkungen auf das alltägliche Leben der geduldeten Flüchtlinge. Zwar muss die Kommune bundes- und landesrechtliche Vorgaben bezüglich des Umgangs mit Flüchtlingen einhalten, hat aber dennoch Handlungsspielräume rechtlicher, ökonomischer, politischer, bürokratischer, humanitärer sowie sozialer Art, die im Sinne der Flüchtlinge genutzt werden können. In Abhängigkeit von einem engen oder weiten Verständnis von kommunaler Integrations- und Flüchtlingspolitik variieren die Bereiche und Themenfelder, die von ihr umfasst werden und reichen von einer schlichten Anwendung des Ausländerrechts bis zu einer umfassenden Gestaltung der Lebensverhältnisse der Flüchtlinge.

Die Handlungsspielräume der Kommunen werden von bestehenden Faktoren eingeengt, die nur schwer beeinfluss- und veränderbar sind. Neben den rechtlichen Bestimmungen stellen vor allem die Finanzsituation der Kommune, örtliche Arbeits- und Wohnungsverhältnisse sowie die Haltung der Politik und die Einstellung der ortsansässigen Bevölkerung gegenüber geduldeten Flüchtlingen relevante Beschränkungen dar. Die Kommune kann jedoch bei der Ausgestaltung der Handlungsspielräume auf diverse Ressourcen und Potenziale zurückgreifen, die sich förderlich auf integrations- und flüchtlingspolitische Programme und Maßnahmen auswirken können. Wichtige Ressourcen liegen in bestehenden Selbsthilfepotenzialen der Flüchtlinge, vorhandenen Netzwerken und Strukturen, dem gesetzlich normierten Selbstverwaltungsrecht der Kommunen und den zivilgesellschaftlichen Potenzialen der ortsansässigen Bevölkerung.

Die Kommune hat somit Möglichkeiten, in Form einer Nutzung und Ausgestaltung von Handlungsspielräumen auf die Situation geduldeter Flüchtlinge einzuwirken.

Beispiele hierfür sind die Gewährung von Geld- anstatt Sachleistungen, Unterbringung der Flüchtlinge in adäquaten Wohnungen und die Bereitstellung von Angeboten für geduldete Flüchtlinge. Dies können Beratungsangebote, aber auch Förderangebote wie beispielsweise Sprachkurse und Bildungsprojekte sein. Der Aufbau von Netzwerken und eine Politik der sozialen Anerkennung, die Ausgrenzungsmechanismen entgegenwirkt, stellen ebenfalls Handlungsspielräume der Kommune dar. Die Ausgestaltung dieser Handlungsspielräume kann zum Aufbau von Rahmenbedingungen beitragen, die eine Einbindung der geduldeten Menschen in die Gesellschaft fördern und ihre Selbstverantwortung stärken.

Diese Selbstverantwortung und Einbindung in die Gesellschaft wird nun bei der eingeführten Bleiberechtsregelung in Form von Erteilungskriterien zur Lebensunterhaltssicherung und Integration eingefordert. In wenigen Monaten sollen die langjährig geduldeten Flüchtlinge Kriterien erfüllen, die ihnen jahrelang nur eingeschränkt zur Verfügung standen oder gar verwehrt blieben. Die Erteilungsvoraussetzungen zu erfüllen wird denjenigen Personen leichter fallen, die im Vorfeld bereits an Sprachangeboten, Arbeitsqualifizierungsmaßnahmen oder sonstigen Bildungsmaßnahmen teilgenommen haben. Auch Netzwerke und eine positive Grundeinstellung der Bevölkerung gegenüber geduldeten Flüchtlingen entstehen nicht von heute auf morgen. Die Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik steht hier in der Verantwortung, frühzeitig Fördermaßnahmen durchzuführen und nicht kurzfristig zu agieren. Feststellen lässt sich auch, dass eine Eingliederung der Flüchtlinge

in die Gesellschaft langfristig gesehen nicht nur den Menschen zugute kommt, sondern sich auch finanziell auszahlt.

Die Verantwortung, die hier der Politik zugeschrieben wird, überträgt sich wiederum auf die Bevölkerung, da jeder wahlberechtigte Bürger Einfluss auf die Entscheidungen der Politik auf allen Ebenen hat.

Die Bundespolitik kann zudem von landes- als auch kommunalpolitischen Mehrheiten beeinflusst werden. Stellungnahmen von Kommunen können zum Beispiel über den deutschen Städte- und Gemeindebund transportiert und publik gemacht werden.

Bezüglich der Bleiberechtsregelung stellen politische Einflussnahmen nur einen von mehreren möglichen Handlungsspielräumen der Kommune bei der Umsetzung der Regelung dar. Weitere Gestaltungsmöglichkeiten ergeben sich aus dem konkreten Umsetzungsverfahren vor Ort. Während die Auslegung der §§ 23.1, 104a und 104b AufenthG nur bei Ermessensentscheidungen einen Spielraum zulässt, hat die Kommune bezüglich der Durchführung von Maßnahmen und Angeboten für geduldete Flüchtlinge und dem Aufbau von Unterstützungsstrukturen durchaus Handlungsspielräume. Es zeigt sich am Beispiel des Umsetzungsprozesses in der Stadt Freiburg, dass langfristig aufgebaute Strukturen und Netzwerke positive Auswirkungen haben. Die Nutzung von kommunalen Ressourcen und Potenzialen wirkt sich ebenfalls begünstigend aus.

Konkrete Beispiele für Handlungsspielräume der Kommune bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelung sind die Nutzung von Ermessensspielräumen, eine Begleitung der potenziell Begünstigten durch lokale Helfer und eine strukturelle Zusammenarbeit der beteiligten Akteure. Ebenso stellen konkrete Arbeitsvermittlungsaktivitäten sowie Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen Beispiele für kommunale Gestaltungsmöglichkeiten dar.

Trotz der Ausgestaltung kommunaler Handlungsspielräume und bisher rund 350 erteilter Aufenthaltserlaubnisse in Freiburg (zum 09.06.2008) sowie deutschlandweit rund 40.000 erteilter Aufenthaltserlaubnisse kann insgesamt gesehen nicht wirklich von einem Erfolg der Bleiberechtsregelung gesprochen werden. Beim Blick auf die Zahlen ist festzustellen, dass die Mehrheit der geduldeten Flüchtlinge auch weiterhin im Duldungsstatus verbleibt. Zudem hat die überwiegende Mehrheit der Bleiberechtsbegünstigten eine befristete Aufenthaltserlaubnis auf Probe. Die weit überwiegende Zahl dieser Menschen kann ihren Lebensunterhalt bisher nicht (vollständig) aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten. Die Höhe des Einkommens muss nach den bestehenden Vorgaben spätestens bis Ende 2009 der Höhe der Regelsätze des Zweiten Sozialgesetzbuches entsprechen. Bei Nichterfüllung dieses Kriteriums fallen die Betroffenen bei einer restriktiven Auslegung der gesetzlichen Vorgaben ab Ende des Jahres 2009 wieder in den Duldungsstatus zurück.

Hieraus ergibt sich eine Handlungsanforderung an die Kommunen, die nun in der Verantwortung stehen, Handlungsspielräume zu nutzen und Interventionen zu starten, um diesen Menschen mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis auch über das Jahr 2009 hinaus ein Bleiberecht zu ermöglichen.

## 4.2 Ausblick

Die Einführung der Bleiberechtsregelung ist ein wichtiger Schritt, der die prekäre Situation langjährig geduldeter Menschen und deren Lebenssituation in das Blickfeld der Politik rückt. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten.

Ein Teil der in Deutschland lebenden geduldeten Flüchtlinge wird allerdings nicht von der Bleiberechtsregelung profitieren können und daher weiterhin über einen unsicheren Aufenthaltsstatus verfügen. Aufgrund des einmaligen Stichtagsprinzips der Bleiberechtsregelung sind auch Personengruppen, die die geforderte Voraufenthaltszeit mittlerweile erfüllen könnten, von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen. Ob es in absehbarer Zeit erneut zu so genannten Altfallregelungen kommen wird, ist momentan noch ungewiss. Wünschenswert wäre zumindest die Einführung einer konstanten Bleiberechtsregelung, die zwar an bestimmte Kriterien geknüpft sein kann, jedoch kein ‚Verfallsdatum‘ mehr aufweist.

Sinnvoll wäre es zudem, vorhandene Beschränkungen für Geduldete aufzuheben und Ausgrenzungsmechanismen entgegenzuwirken, um die Selbstverantwortung der Menschen zu stärken und sie in das gesellschaftliche Leben einzubinden. Eine soziale Anerkennung der Flüchtlinge als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft ist anzustreben.

In unserer Gesellschaft leben neben den geduldeten Flüchtlingen eine Vielzahl weiterer Personen, die über kein Aufenthaltsrecht verfügen. Dies sind Menschen ohne Papiere, die auch als ‚Illegale‘ bezeichnet werden. Dieses Thema wird vielfach tabuisiert, weshalb auch nur wenige Informationen diesbezüglich bekannt sind. Schätzungen zufolge halten sich in Deutschland ca. 500.000 bis 1,5 Millionen Menschen in der Illegalität auf und leben hier gesetzestreu und unauffällig, aber mit der ständigen Angst, entdeckt zu werden. Die Situation dieser Menschen ist äußerst prekär, da sie überwiegend keinen Zugang zu Gesundheitsversorgungsleistungen haben, über keinerlei Rechte verfügen und somit der Willkür der sie umgebenden Menschen ausgesetzt sind. Die Stadt Freiburg hat sich neben der Landeshauptstadt München als eine der ersten Kommunen öffentlich mit dieser Thematik auseinandergesetzt und sich zum Ziel gemacht, die Lebensumstände dieser Menschen zu verbessern.

Ein Perspektivwechsel bezüglich des Umgangs mit Flüchtlingen muss sich in den Köpfen der Menschen vollziehen und sowohl auf kommunaler als auch auf landes- und bundespolitischer Ebene umgesetzt werden, um Veränderungen in der Integrations- und Flüchtlingspolitik erreichen zu können. Diese sind unabdingbar, damit Flüchtlingen der Aufbau einer langfristigen Lebens- und Zukunftsperspektive in Deutschland ermöglicht werden kann.

## 5 Literaturverzeichnis

### Bücherquellen:

- ATTESLANDER, P. 2003<sup>10</sup>: Methoden der empirischen Sozialforschung. Berlin.
- BALZER, H. 1990: Die Aufnahme von Flüchtlingen als Aufgabe der Kommune am Beispiel der Stadt Bielefeld. In: VARCHMIN, R. (Hrsg.), Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Asylbewerber in der Stadt. Bielefeld 1990, 146-166.
- BARINGHORST, S. / HUNGER, U. / SCHÖNWÄLDER, K. 2006: Staat und Integration: Forschungsperspektiven zur politischen Intervention in Integrationsprozesse von Migranten. In: BARINGHORST, S. / HUNGER, U. / SCHÖNWÄLDER, K. (Hg.), Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen. Wiesbaden 2006, 9-25.
- BENKER, S. 2004: Gibt es eine richtige Flüchtlingssozialarbeit in der falschen Politik? Über das Wechselspiel von Sozialer Arbeit mit Flüchtlingen und Kommunalpolitik am Beispiel der Stadt München. In: FRITZ, F. / GRONER, F. (Hg.), Wartesaal Deutschland. Ein Handbuch für die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Stuttgart 2004, 270-281.
- BIRGIN, U. / WIECZOREK, M. 2005: Vakeres Romanes? E Romane therne chave vakeren taro plo jivdipa. Sprichst du Romanes? Roma-Jugendliche erzählen ihr Leben. Freiburg.
- BOMMES, M. 2006: Einleitung: Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland zwischen institutioneller Anpassung und Abwehr. In: BOMMES, M. / SCHIFFAUER, W. (Hg.), Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt / Main 2006, 9-29.
- CLASSEN, G. 2008: Sozialleistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge. Handbuch für die Praxis. Karlsruhe.
- DIE BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION 2007: 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin.
- DIE BUNDESREGIERUNG 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege - Neue Chancen. Erfurt.
- DUCHROW, J. / SPIESS, K. 2006<sup>2</sup>: Flüchtlings- und Asylrecht. Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz und den europäischen Regelungen. München.
- FIJALKOWSKI, J 2002: Optionen und Spielraum europäischer Zuwanderungspolitik. Ein Essay. In: MÄRKER, A. / SCHLOTHFELDT, S. (Hg.), Was schulden wir Flüchtlingen und Migranten? Grundlagen einer gerechten Zuwanderungspolitik. Wiesbaden 2002, 19-44.

- FINOTELLI, C. 2006: Zwischen humanitärem Handeln und wirtschaftlicher Legitimation. Der Umgang mit ‚ungewollten Zuwanderern‘ in Deutschland und Italien. In: BARRINGHORST, S. / HUNGER, U. / SCHÖNWÄLDER, K. (Hg.), Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen. Wiesbaden 2006, 145-172.
- FRITZ, F. 2004 (a): Pakete, Taschengeld und Arbeitsmarktprüfung – Weitere rechtliche Grundlagen für die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. In: FRITZ, F. / GRONER, F. (Hg.), Wartesaal Deutschland. Ein Handbuch für die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Stuttgart 2004, 15-26.
- FRITZ, F. 2004 (b): Sozialarbeit mit bosnischen und kosovoalbanischen Bürgerkriegsflüchtlingen – eine neue Herausforderung für die Migrationssozialarbeit. In: FRITZ, F. / GRONER, F. (Hg.), Wartesaal Deutschland. Ein Handbuch für die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Stuttgart 2004, 74-88.
- FRITZ, F. 2004 (c): Rückführung von Flüchtlingen – Abschiebung „light“ oder doch ein bisschen mehr? Sozialpädagogische Handlungskonzepte zwischen Politik, Auftrag und KlientInnen. In: FRITZ, F. / GRONER, F. (Hg.), Wartesaal Deutschland. Ein Handbuch für die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Stuttgart 2004, 135-187.
- FRITZ, F. 2004 (d): Von ganzem Herzen – ehrenamtliche Arbeit mit Flüchtlingen. In: FRITZ, F. / GRONER, F. (Hg.), Wartesaal Deutschland. Ein Handbuch für die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Stuttgart 2004, 225-232.
- FLÜCHTLINGSKOMMISSION DER STADT FREIBURG 2008: Protokoll der Sitzung vom 09.06.2008; unveröffentlichtes Papier.
- FUCHS, S. 1999: Handlungsspielräume einer Flüchtlingspolitik zwischen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, staatlichen Prioritäten und kommunalen Interessen. Rechtliche, politische und humanitäre Aspekte der Aufnahme von bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen in München 1992-1997. Frankfurt am Main.
- GESTRING, N. / JANSSEN, A. / POLAT, A. 2006: Prozesse der Integration und Ausgrenzung. Türkische Migranten der zweiten Generation. Wiesbaden.
- GROSS, T. 2006: Die Verwaltung der Migration nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes. In: BOMMES, M. / SCHIFFAUER, W. (Hg.), Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/Main 2006, 31-61.
- HEINHOLH, H. 2007<sup>6</sup>: Recht für Flüchtlinge. Ein Leitfaden durch das Asyl- und Ausländerrecht. Karlsruhe.
- HUTTER, F. / MIHR, A. / TESSMER, C. 1999: Flucht und Zuflucht. Einleitende Bemerkungen zu einem globalen Problem aus menschenrechtlicher Perspektive. In: HUTTER, F. / MIHR, A. / TESSMER, C. (Hg.), Menschen auf der Flucht. Opladen 1999, 7-40.
- JORDAN, S. / RIEDELSHEIMER, A. 2004: Soziale Arbeit mit Flüchtlingskindern – Anregung zur Umsetzung einer komplexen Aufgabe. In: FRITZ, F. / GRONER, F. (Hg.),

- Wartesaal Deutschland. Ein Handbuch für die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Stuttgart 2004, 151-169.
- KRUMMACHER, M. 2003: Thesen zur Integration von Zuwandernden – Herausforderung für das Gemeinwesen unter besonderer Berücksichtigung von multiethnischen Stadtteilen. In: DIAKONISCHES WERK DER EVANGELISCHEN KIRCHE IN DEUTSCHLAND (Hg.), Integration von Zuwandernden. Herausforderung für das Gemeinwesen. Stuttgart 2003, 10-17.
- KRUMMACHER, M. 2004: Kommunale Integrationspolitik und interkulturelles Quartiersmanagement in multiethnischen Stadtteilen. In: TREICHLER, A. / CYRUS, N. (Hg.), Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft. Frankfurt am Main 2004, 269-291.
- KÜHNE, P. 2001 (a): Arbeitsmarktintegration auch für Flüchtlinge. In: MEHRLÄNDER, U. / SCHULTZE, G. (Hg.), Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration. Bonn 2001, 222-239.
- KÜHNE, P. 2006: Flüchtlinge und der deutsche Arbeitsmarkt. Dauernde staatliche Integrationsverweigerung. In: BUTTERWEGE, C. / HENTGES, G. (Hg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik. Wiesbaden 2006<sup>3</sup>, 245-258.
- MAASSEN, H. 2007<sup>18</sup>: Ausländerrecht. Gesetze und Verordnungen mit erläuternder Einführung. Stuttgart.
- MIHOK, B. / WIDMANN, P. 2007: Die Lage von Kindern aus Roma-Familien in Deutschland. Fallbeispiele aus fünf Städten. In SCHLAGINTWEIT, R. / RUPPRECHT, M. (Hg.), Zwischen Integration und Isolation. Zur Lage von Kinder aus Roma-Familien in Deutschland und Südosteuropa. Berlin 2007, 15-104.
- OPITZ, P. 1999: Das Jahrhundert der Flüchtlinge. In: HUTTER, F. / MIHR, A. / TESSMER, C. (Hg.), Menschen auf der Flucht. Opladen 1999, 43-55.
- REISSLANDT, C. 2006: Fit für die Globalisierung? Die deutsche Migrations- und Integrationspolitik nach den rot-grünen Reformen. In: BUTTERWEGE, C. / HENTGES, G. (Hg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik. Wiesbaden 2006<sup>3</sup>, 135-161.
- SAGA (Südbadisches Aktionsbündnis gegen Abschiebungen) / AKTION BLEIBE-RECHT / SÜDWIND FREIBURG 2007: Bleiben oder Warten. Einladungs- und Informationsschreiben zu einer Veranstaltung am 25.04.2007.
- SCHULTE, A. 2006: Integrationspolitik – Ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft? In: BARINGHORST, S. / HUNGER, U. / SCHÖNWÄLDER, K. (Hg.), Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen. Wiesbaden 2006, 27-58.

- SOYER, J. 2004: Soziale Arbeit mit traumatisierten Flüchtlingen. In: FRITZ, F. / GRONER, F. (Hg.), Wartesaal Deutschland. Ein Handbuch für die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Stuttgart 2004, 90-112.
- STADT FREIBURG IM BREISGAU – AMT FÜR ÖFFENTLICHE ORDNUNG 2008: Interne Mitteilung vom 19.03.2008; unveröffentlichtes Papier.
- STADT FREIBURG IM BREISGAU 2003: Flüchtlinge in Freiburg. Freiburg.
- STADT FREIBURG IM BREISGAU 2007 (b): Informationsschreiben an potenziell Begünstigte der Bleiberechtsregelung vom 17.04.2007; unveröffentlichtes Papier.
- SZEILER, P. 2004: Brücken bauen für Mädchen – Soziale Arbeit mit unbegleitenden minderjährigen Flüchtlingsmädchen umgesetzt anhand des Empowerment-Ansatzes. In: FRITZ, F. / GRONER, F. (Hg.), Wartesaal Deutschland. Ein Handbuch für die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Stuttgart 2004, 170-187.
- TIESSLER-MARENDI, E. 2008<sup>2</sup>: Ausländerrecht mit dem neuen Zuwanderungsrecht 2007. Freiburg im Breisgau.
- WELTE, H. 2008: Die Reform des Zuwanderungsrechts 2007. Umsetzung der aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union. Synopse mit ausführlichen Erläuterungen. Regensburg, Berlin.
- WILL, A. 2008: Ausländer ohne Aufenthaltsrecht. Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen, Arbeitsrecht, Soziale Rechte. Baden-Baden.

### **Internetquellen:**

- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES 2008: Expertise zur Umsetzung des IMK-Bleiberechtsbeschlusses vom 17. November 2006.  
[http://www.equal-asyl.de/fileadmin/dokumente/IMK-Beschluss-Expertise\\_21\\_2.pdf](http://www.equal-asyl.de/fileadmin/dokumente/IMK-Beschluss-Expertise_21_2.pdf)  
(abgerufen am 31.03.2008)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES 2008: Bekanntmachung der Förderrichtlinie. ESF- Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt.  
[http://www.bmas.de/coremedia/generator/26516/property=pdf/2008\\_06\\_13\\_interessen\\_bekundung\\_foerderrichtlinie.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/26516/property=pdf/2008_06_13_interessen_bekundung_foerderrichtlinie.pdf)  
(abgerufen am 13.06.2008)
- DIAKONIE / CARITAS (Diakonisches Werk Baden, Diakonisches Werk Württemberg, Caritasverband für die Erzdiözese Freiburg, Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart) 2006: Informationsblatt zur Bleiberechtsregelung für Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis in Baden-Württemberg. Stand: 12.12.2006.  
[http://komturhof.homepage.t-online.de/download/Bleiberechtsprojekt/Infoblatt-Bleiberechtsregelung\\_Caritas\\_Diakonie.pdf](http://komturhof.homepage.t-online.de/download/Bleiberechtsprojekt/Infoblatt-Bleiberechtsregelung_Caritas_Diakonie.pdf)  
(abgerufen am 05.04.2008)

- DIAKONIE / CARITAS (Diakonisches Werk Baden, Diakonisches Werk Württemberg, Caritasverband für die Erzdiözese Freiburg, Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart) 2007: Informationsblatt zur gesetzlichen Bleiberechtsregelung für Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis in Baden-Württemberg. Stand: 17.10.2007.  
<http://www.akasyl-bw.de/Download/Beratungs-Info/2007-10-17%20Infoblatt-gesetzl-Bleiberechtsregelung.pdf>  
(abgerufen am 23.04.2008)
- DIE BUNDESREGIERUNG 2008: Pressemitteilung vom 13.06.2008. Bleibeberechtigte und Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integrieren.  
[http://www.esf.de/portal/generator/4272/2008\\_06\\_13\\_interessenbekundung\\_esf\\_programm.html](http://www.esf.de/portal/generator/4272/2008_06_13_interessenbekundung_esf_programm.html)  
(abgerufen am 13.06.2008)
- FOCUS MIGRATION 2007: Länderprofil Deutschland.  
[http://www.focus-migration.de/uploads/tx\\_wilpubdb/LP01\\_Deutschland\\_v2.pdf](http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/LP01_Deutschland_v2.pdf)  
(abgerufen am 02.05.2008)
- GGUA FLÜCHTLINGSHILFE (Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.) 2007: Gegenüberstellung IMK-Regelung und gesetzliche Bleiberechtsregelung.  
[http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download\\_1192.pdf](http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_1192.pdf)  
(abgerufen am 04.04.2008)
- HIER GEBLIEBEN! 2005: Bleiberechtskampagne.  
<http://www.hier.geblieben.net>  
(abgerufen am 05.03.2008)
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG 2006: Anordnung des Innenministeriums nach § 23 AufenthG über ein Bleiberecht für im Bundesgebiet wirtschaftlich und sozial integrierte ausländische Staatsangehörige vom 20.11.2006.  
<http://komturhof.homepage.t-online.de/download/Bleiberechtsprojekt/Anordnung%20IM%20Ba-Wue.pdf>  
(abgerufen am 05.04.2008)
- KÜHNE, P. 2001 (b): Zur Lage der Flüchtlinge in Deutschland.  
<http://library.fes.de/fulltext/asfo/01153toc.htm>  
(abgerufen am 13.02.2008)
- LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2008: Interkulturelles Integrationskonzept.  
[http://www.muenchen.de/cms/prod2/mde/\\_de/rubriken/Rathaus/85\\_soz/04\\_wohnenmigration/31\\_interkulti/downloads/beschlussentwurf\\_an1.pdf](http://www.muenchen.de/cms/prod2/mde/_de/rubriken/Rathaus/85_soz/04_wohnenmigration/31_interkulti/downloads/beschlussentwurf_an1.pdf)  
(abgerufen am 02.05.2008)
- PENTEKER, G. 2004: Duldung macht krank! Die Auswirkungen der langjährig prekären Aufenthaltssituation auf die Gesundheit von Flüchtlingen. In: FLÜCHTLINGSRAT – ZEITSCHRIFT FÜR FLÜCHTLINGSPOLITIK IN NIEDERSACHSEN (Hg.), Flüchtlinge in Deutschland. Prekärer Aufenthalt. Prekäres Leben. 2004, 18-19.

- [http://www.nds-fluerat.org/rundbr/ru103\\_Zuwand/Ru-103\\_web.pdf#page=5](http://www.nds-fluerat.org/rundbr/ru103_Zuwand/Ru-103_web.pdf#page=5)  
(abgerufen am 03.05.2008)
- PIEPER, T. 2006: Das Lager als Struktur bundesdeutscher Flüchtlingspolitik. Überblick über die Praxis der Bundesländer.  
[http://www.frsh.de/hiergeblieben/pdf/pieper\\_lagerunterbringung.pdf](http://www.frsh.de/hiergeblieben/pdf/pieper_lagerunterbringung.pdf)  
(abgerufen am 10.05.2008)
- PRO ASYL (Förderverein Pro Asyl e.V.) 2004: Hier geblieben! Recht auf Bleiberecht. Fakten – Hintergründe – Forderungen.  
<http://www.proasyl.de/lit/broschuere2.pdf>  
(abgerufen am 02.06.2008)
- PRO ASYL (Förderverein Pro Asyl e.V.) 2007: Nach dem Bleiberechtsbeschluss der Innenministerkonferenz: Jetzt ist die Bundesregierung in der Pflicht. Warum wir eine gesetzliche Bleiberechtsregelung brauchen.  
[http://74.125.39.104/search?q=cache:IMKU9yKdxNgJ:www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Dokumente/Infos/Bleiberecht/BleibeRBeschluss\\_IMK\\_17.11.06/Faltblatt0107.pdf+Jetzt+ist+die+Bundesregierung+in+der+Pflicht&hl=de&ct=clnk&cd=1&gl=de](http://74.125.39.104/search?q=cache:IMKU9yKdxNgJ:www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Dokumente/Infos/Bleiberecht/BleibeRBeschluss_IMK_17.11.06/Faltblatt0107.pdf+Jetzt+ist+die+Bundesregierung+in+der+Pflicht&hl=de&ct=clnk&cd=1&gl=de)  
(abgerufen am 18.05.2008)
- STAENDIGE KONFERENZ DER INNENMINISTER UND -SENATOREN DER LÄNDER 2006: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 182. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 17. November 2006 in Nürnberg.  
[http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download\\_1152.pdf](http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_1152.pdf)  
(abgerufen am 05.04.2008)
- STADT FREIBURG IM BREISGAU 2006: Sitzung des Gemeinderats am 11.04.2006.  
<http://www.freibug.de/servlet/PB/menu/1147972/index.html>  
(abgerufen am 07.02.2008)
- STADT FREIBURG IM BREISGAU 2007 (a): Sitzung des Migrationsausschusses am 29.01.2007.  
<http://www.freibug.de/servlet/PB/menu/1147972/index.html>  
(abgerufen am 23.09.2007)
- STADT FREIBURG IM BREISGAU 2007 (c): Sitzung des Migrationsausschusses am 11.10.2007.  
<http://www.freibug.de/servlet/PB/menu/1147972/index.html>  
(abgerufen am 20.10.2007)
- STATISTISCHES BUNDESAMT DEUTSCHLAND: Ausländische Bevölkerung.  
<http://www.destatis.de>  
(abgerufen am 05.04.2008)

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) 2007:  
UNHCR. The UN Refugee Agency. Auf einen Blick.  
<http://www.unhcr.de/uploads/media/AufEinenBlick2007.pdf>  
(abgerufen am 02.05.2008)

## 6 Anhang

### 6.1 Schriftliche Befragung

Zur Durchführung der schriftlichen Befragung wurde an 14 im Flüchtlingsbereich tätige Personen per E-Mail ein Fragebogen versandt. Erklärende Erläuterungen bezüglich des Zwecks der Befragung und der anonymisierten Verwendung der Daten waren Teil des Anschreibens. Ein Muster des Fragebogens sowie die gewonnenen Rückmeldungen werden im Folgenden aufgeführt.

#### 6.1.1 Fragebogen

Ulrike Vogt, Büro für Migration und Integration

E-Mail: [Ulrike.Vogt@stadt.freiburg.de](mailto:Ulrike.Vogt@stadt.freiburg.de)

Befragung zum Bleiberecht
---------------------------

im Rahmen der Diplomarbeit:

– Zwischen Ausreisepflicht und Bleiberechtsoption –

Handlungsspielräume der Kommune in der Integrations- und Flüchtlingspolitik  
dargestellt am Beispiel der Bleiberechtsregelung und ihrer Umsetzung in Freiburg

Für eine Beantwortung der nachfolgenden Fragen und Rückmail bis zum 10.06.2008 wäre ich sehr dankbar!

Sie können die Antworten direkt in den freien Kasten unterhalb der Fragen eintragen. Gerne können Sie die Fragen auch in Stichpunkten beantworten.

Rückfragen können Sie gerne an oben genannte Mail-Adresse senden.

1. Seit wann befassen Sie sich mit der Flüchtlingsthematik?
2. Wie sehen Sie die Situation der Flüchtlinge, die schon viele Jahre hier in Deutschland leben?

3. Wie ist die Bleiberechtsregelung aus Ihrer Sicht zu bewerten?
4. Wie bewerten Sie die Umsetzung der Bleiberechtsregelung in Freiburg? Was ist positiv zu bewerten, was ist eher kritisch zu sehen?
5. Welche Handlungsspielräume der Kommune sehen Sie bei der Umsetzung? Wurden bisher vorhandene Spielräume im Sinne der Flüchtlinge genutzt?
6. Welche Konsequenzen sollten aus den bisherigen Erfahrungen mit der Bleiberechtsregelung für die zukünftige Flüchtlingspolitik gezogen werden?

Vielen Dank für Ihre Unterstützung und die Zeit, die Sie sich genommen haben!!!

### **6.1.2 Rückmeldungen der schriftlichen Befragung**

Bei der Befragung wurden 14 Personen angeschrieben, 7 Bögen wurden zurückgesandt. Es wurde somit eine Rücklaufquote von 50% erreicht.

Im Folgenden werden die Rückmeldungen unter den jeweiligen Fragen gesammelt dargestellt. Aus Datenschutzgründen werden die einzelnen Aussagen der Verfasser nicht mit den tatsächlichen Namen, sondern durch die Großbuchstaben A-G gekennzeichnet.

1. Seit wann befassen Sie sich mit der Flüchtlingsthematik?
---

<p>Die Befragten befassen sich alle seit über 10 Jahren mit der Flüchtlinsthematik. Der Zeitraum reicht von 13 bis zu 22 Jahren.</p>
<p>2. Wie sehen Sie die Situation der Flüchtlinge, die schon viele Jahre hier in Deutschland leben?</p>
<p>„Insgesamt wenig perspektivisch, da es keine wirklichen Lösungen auf ein Daueraufenthaltsrecht gibt. In den Auswirkungen: krankmachend, desillusionierend, ausgeschlossen....“ (A)</p> <p>„Im Wartestand, ohne sicheren Aufenthalt können sie sich nicht integrieren.“ (B)</p> <p>„Für diese Personen ist es sehr schwierig. Sie hatten damals nicht die Möglichkeiten, Deutsch zu lernen. Arbeit aufzunehmen war so gut wie unmöglich mit dem Status der Duldung. Nun sollen diese Menschen Integrationsleistungen nachweisen. Die Kinder können meistens gut Deutsch, die Eltern haben sich so durchgewurschtelt. Der Anreiz, nach so vielen Jahren die deutsche Sprache zu erlernen, ist schwierig, da die Leute erfahren haben, dass sie auch so einigermaßen zurechtkommen. Für die Analphabeten gibt es wenig adäquate Angebote. Die Sprachkurse sind sehr verschult, was besonders für MigrantInnen ohne Schulerfahrung schwer ist.“ (C)</p> <p>„Die Mehrheit der Bleibeberechtigten konnte sich zumindest beruflich, schulisch und hinsichtlich der Wohnsituation sozial integrieren. Es gibt jedoch eine Vielzahl von abgelehnten Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen die sich seit Jahren einem schwierigen Arbeitserlaubnisverfahren mit dem „Nachrangigkeitsprinzip“ unterziehen müssen und keinerlei Integrationsmaßnahmen von der ARGE wie Intensivsprachkurse und schulische Bildungsmaßnahmen finanziert bekommen.“ (D)</p> <p>„Durch die Neuen Regelungen gibt es erstmalig eine Chance auf einen langfristigen Aufenthalt. Leider gibt es nach wie vor eine Gruppe die unverändert mit einer Duldung leben müssen diese Situation ist sehr unbefriedigend.“ (E)</p> <p>„Im Duldungsstatus was die Integrationsmöglichkeiten anbelangt relativ schwierig. Teilweise ist aber auch bei langjährig Geduldeten zu hinterfragen, ob eine Integration tatsächlich erwünscht ist (Problem: Elterngeneration verbleibt im Kulturkreis, Kinder die hier aufwachsen, erfahren neue Werte).“ (F)</p> <p>„Weitgehend aussichtslos, viele verlieren die Perspektive, wenige schaffen es, sich selbst eine Perspektive zu schaffen.“ (G)</p>
<p>3. Wie ist die Bleiberechtsregelung aus Ihrer Sicht zu bewerten?</p>
<p>„Die strengen Kriterien sind nicht an einer tatsächlichen Lösung ausgerichtet. Die Bedingungen und Ausschlussgründe sind nicht aus humanitären Gründen geboren, sondern aus ihrem Ausschluss. Arbeit, Wohnen, Aufenthaltszeiten, Strafbarkeit, etc. sind oftmals kaum</p>

zu erfüllende Kriterien.“ (A)

„Eine Chance. Es werden jedoch lange Wartezeiten vorausgesetzt. Gewisse Kriterien sind in Ordnung, es wird jedoch schwierig werden die jetzigen zu erfüllen. In der Vergangenheit haben die Flüchtlinge keine Chance bekommen, es wurden an sie aber auch keine Anforderungen gestellt. Das Kriterium unabhängig von Sozialhilfe zu leben, werden wenige erfüllen können. Das kommt auch darauf an, wie das in 2 Jahren gehandhabt wird.“ (B)

„Grundsätzlich begrüße ich es, dass sowohl mit dem Beschluss der IMK als auch mit der gesetzlichen Regelung erstmalig der Status vor dem Nachweis des Lebensunterhalts verändert wurde und damit eine Chance zur Arbeitsaufnahme geschaffen wurde. Das hatten wir seit vielen Jahren gefordert, da aus diesem Grund die bisherigen Bleiberechtsregelungen wenig erfolgreich waren. Trotzdem sind die Hürden gerade beim Nachweis der Sprachkenntnisse für viele Menschen noch sehr hoch.“ (C)

„Die Regelung des Aufenthaltes für Altfälle war für viele abgelehnte Asylbewerber mit einem unbefestigten Duldungsstatus die einzige Chance, um nach bestimmten Kriterien eine Aufenthaltserlaubnis erhalten zu können.“ (D)

„Zunächst einmal positiv. Schwierig wird es 2009 wenn die vorläufige Aufenthaltserlaubnis ausläuft und die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt werden können z.B. Arbeit, Sprache.“ (E)

„Derzeit die einzige Möglichkeit, aus der unter 2. dargestellten Problematik langfristig herauszukommen.“ (F)

„Es sollte viel schneller ein Bleiberecht geben, mit mehr Rechten ausgestattet, Ausgrenzungspolitik (Unterbringung in Wohnheimen etc.) ist abzulehnen.

Für Menschen ohne Papiere sollte es Legalisierungsmöglichkeiten geben, so wie in anderen europäischen Ländern auch.“ (G)

4. Wie bewerten Sie die Umsetzung der Bleiberechtsregelung in Freiburg?  
Was ist positiv zu bewerten, was ist eher kritisch zu sehen?

Die Umsetzung in Freiburg ist an die Landesregeln gebunden; es gibt keine spezifische Situation für Freiburg. Einzige Besonderheit: der relativ hohe Anteil an ethnischen Minderheiten aus dem Kosovo; aber auch hier wird es bis Ende 2009 keine übergreifende, dauerhafte Lösung geben. (A)

„Gut waren die Informationsveranstaltungen und Briefe an die Betroffenen. Gut war auch die Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde, da diese Listen durchgegeben haben, wer bereits einen Antrag gestellt hat.

Am Anfang war alles ziemlich chaotisch, da Informationen wer was mit welchen Auswirkungen beantragen kann nicht ganz klar waren. Die konkreten Unterschiede in den Auswirkungen zwischen den §§ 23.1 und 104a wurden nicht deutlich vermittelt.

Nicht so gut war auch, dass man das Gefühl hatte, dass es von Sachbearbeiter zu Sachbe-

arbeiter abhängt ob man 23.1 oder 104 bekommt.“ (B)

„Grundsätzlich wird die Bleiberechtsregelung gut umgesetzt. Es hat einen langen Anlauf gebraucht, viele Fragen waren lange nicht geklärt, so dass Zeit vergangen ist. Dies lag sicher auch am Personalmangel der Ausländerbehörde.

Umgang mit der Passbeschaffung hat sich für die Kosovaren zumindest etwas erleichtert, dies war ein großes Problem. Es muss sich zeigen, wie das auf Dauer zu lösen ist.“ (C)

„Aufgrund der Bleiberechtsregelung konnten mehrere Großfamilien mit Geduld und Ausdauer eine Privatwohnung z.T. auch außerhalb der Region finden. Mit Hilfe des vereinfachten Arbeitserlaubnisverfahrens konnten mehrere Arbeitssuchende Aushilfstätigkeiten im Baugewerbe und im Servicebereich finden.

Über die Bleiberechtsregelung konnte Begünstigten die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen ermöglicht werden.“ (D)

„Der Übergang zwischen Sozial- und Jugendamt und ARGE ist nicht gut vorbereitet gewesen trotz Bemühungen auf beiden Seiten. Es gibt große Unsicherheiten bei den Leuten, welche Leistungen ihnen jetzt zustehen. Die Passbeschaffung als Voraussetzung für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis war bis zur Eigenständigkeit des Kosovos ein Problem.

Spezielle Arbeitsvermittlungen für Menschen aus dem Kosovo gibt es erst jetzt.

Der Druck Arbeit zu finden, ist sehr hoch.“ (E)

„Erst mal geht es nur um reines Ausländerrecht und dessen Umsetzung. Die Spielräume werden, soweit sie bestehen, gut genutzt.

Problematisch ist die Frage, was passiert mit der AE nach § 104 a AufenthG nach 2009, wenn z.B. kein ausreichendes Einkommen vorhanden ist. Geht es zurück in den Duldungsstatus? Eine abschließende Antwort kann hierzu noch keiner geben.“ (F)

„In Freiburg gibt es eine politische und soziale Lobby für Flüchtlinge, allerdings zieht sich auch Freiburg immer wieder darauf zurück, dass doch nichts gegen die Bundesregelungen gemacht werden könne... Ich finde, es sollte politisch auf eine völlig veränderte Einstellung gegenüber dem Thema Flucht und Flüchtlinge eingewirkt werden. (z.B. eigene Verantwortung zu dem, was auf der Welt geschieht).“ (G)

5. Welche Handlungsspielräume der Kommune sehen Sie bei der Umsetzung?  
Wurden bisher vorhandene Spielräume im Sinne der Flüchtlinge genutzt?

„Die Kommunen ihrerseits sehen leider keine Spielräume, was einem Irrtum unterliegt (Beispiel Bosnien 1999), Interventionen der Kommunen über den Städte- und Gemeindegtag sind nicht bekannt, Darstellungen der Kommunen in der Öffentlichkeit für ein Bleiberecht fehlen ganz. Die Kommunen möchten dies gerne mit ihrer Unzuständigkeit begründen, was jedoch falsch ist. Die MitbürgerInnen – MigrantInnen – leben in den Kommunen; es muss ein Anliegen der Kommunen sein, sich im Sinne dieser MitbürgerInnen einzusetzen...“ (A)

„Die Ausländerbehörde hat Handlungsspielräume. Diese wurden unterschiedlich genutzt. Manche im Sinne der Flüchtlinge manche nicht.

Ein Handlungsspielraum der Kommune war auch die Information der Leute, die einen Anspruch haben; der wurde genutzt.

Die Kommune könnte aber auch Arbeitsplätze zur Verfügung stellen.

Eine Vermittlung der Menschen durch die ARGE in Integrationskurse findet fast nie statt. Da könnte noch mehr gemacht werden.“ (B)

„Die Flüchtlinge, die sich nicht ausreichend selbst versorgen können, haben Anspruch auf ALG II, verbunden mit Fördermaßnahmen. Hier sind bisher nicht so viele Flüchtlinge bei der ARGE angekommen, wie erwartet. Es gibt nur Vermutungen, dass aus Angst vor dem Verlust der Verlängerung des Aufenthaltstitels einige diese Leistungen nicht beanspruchen. Ein großes Problem ist es auch, angemessenen Wohnraum zu finden. Zwar wird in den Regelungen die Wohnfläche in der Flüchtlingsunterkunft als ausreichen gewertet. Dies hat aber natürlich auf Dauer keine Perspektive. Hier könnte die Stadt sich noch mehr engagieren.“ (C)

„Die Ausländerbehörde war vor allem bei Ermessensentscheidungen in Ausnahmefällen gefragt: Der Handlungsspielraum wurde vom Gesetzgeber für die ausstellende Behörde vor Ort allerdings sehr eingeschränkt, wie z. B. die Richtlinie eine Aufenthaltserlaubnis wegen Strafdelikten von mehr als 50 Tagessätzen zu versagen.“ (D)

„Das ist schwer zu sagen. Die Richtlinien werden immer mehr von oben diktiert und Handlungsspielräume verkleinert.

Im Einzelfall ist aber oftmals eine Lösung möglich.“ (E)

„Siehe oben“ (F)

„Spielräume wurden größtenteils genutzt, ansonsten siehe Pkt.4“ (G)

#### 6. Welche Konsequenzen sollten aus den bisherigen Erfahrungen mit der Bleiberechtsregelung für die zukünftige Flüchtlingspolitik gezogen werden?

„Dauerhafte Aufenthaltsregeln, kurze Aufenthaltszeiten, Amnestien, in die auch Illegalisierte einbezogen sind. Eine Orientierung an humanitären Maßstäben ist vorzuziehen.“ (A)

„Die Flüchtlinge in Freiburg leben schon lange hier. Man sollte versuchen sie nicht so zu separieren sondern mehr versuchen sie zu integrieren. Es nützt nicht wenn man Familien 10 Jahre in einem Wohnheim leben lässt, ohne Anspruch auf irgendwas und nach 10 Jahren anfängt sie integrieren zu wollen weil man plötzlich merkt, dass die Menschen ja doch hier bleiben und immer noch nicht integriert sind. Da könnte man früher mehr machen. Dazu gehört eben guter Wille und auch ein bisschen Geld.

Bei den Kindern müsste man wahnsinnig viel machen zur Integration, damit ihre Bildungschancen erhöht werden.“ (B)

„Bisher ist unklar, ob es bei der einmaligen gesetzlichen Regelung bleibt. Es sollte viel früher Wert auf den Erwerb der deutschen Sprache Wert gelegt werden, weil damit auch die Chancen auf Beschäftigung steigen. Dies müsste allerdings auch bezahlt werden, bzw. Angebote vorhanden sein.“ (C)

„Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist nicht unbedingt einhergehend mit besserer Integration der Migrant/innen.

Die jüngere Generation müsste bessere Zukunftsperspektiven über die politische Ebene erhalten, wie z.B. die Einrichtung von Migrationssonderdiensten zur individuellen Förderung von Jugendlichen um diese im Bereich Bildung, Schule, Berufsfindung und Wohnsituation besser unterstützen zu können.“ (D)

„Altfall Regelungen sollten regelmäßig möglich sein in dem Integrationswillen belohnt wird und nicht ein Stichtag als Kriterium für ein Bleiberecht.“ (E)

## 6.2 Transkription der Interviews

Die durchgeführten Interviews wurden mit einem Tonbandgerät aufgezeichnet. Eine Transkription der Interviews wird im Folgenden dargestellt. Folgende Punkte sind hierbei zu beachten:

- Das Interview wurde wörtlich transkribiert.
- Einleitende Gespräche sowie Abschlussgespräche mit einem Dank meinerseits wurden nicht aufgezeichnet.
- Gesprächsgenerierende Beiträge bzw. Hörsignale wie „äh“ oder „mh“ wurden nicht in den Text aufgenommen.
- Bei unverständlichen Wörtern wurden Punkte in Klammern eingesetzt (...).
- Pausen wurden mit Punkten gekennzeichnet, wobei jeder Punkt eine Sekunde darstellt.
- Nonverbale Zeichen wurden vollständig vernachlässigt.

### 6.2.1 Interview mit Herrn S.

Datum: 28.04.2008

Ort: Flüchtlingswohnheim St. Christoph, Aufenthaltsraum

Interviewpartner: Herr S.

Zusatzinformation: Der Kontakt wurde über die Sozialbetreuung des Flüchtlingswohnheims hergestellt. Das Interview fand in einem Aufenthaltsraum der Sozialbetreuung statt.

#### Ablauf:

- Einführendes Gespräch zum gegenseitigen Kennen lernen sowie Erläuterung des Interviews und dessen Zweck.

- Tonbandaufzeichnung:

Ihr Name ist Herr S.?

S: S. Ja.

Aus welchem Land kommen Sie?

S: Kosovo.

Sprechen Sie Roma?

S: Roma-Sprache. Nationalität ist Roma. Muttersprache ich Roma spreche.

Sind Sie mit ihrer Familie hier?

S: Mit die Familie, mit die Frau und die Kinder.

Wie viele Kinder haben Sie?

S: Wir haben 5.

Wie alt sind die Kinder?

S: Ich habe die .. 4 Jungen und eine Mädchen. Der älteste ist 10 Jahre jetzt, und der zweite ist dann 9, und der dritte ist . 5 und der vierte ist . 3 ½ und die Tochter ist 11 Monate.

Wann sind Sie nach Deutschland gekommen?

S: 2000.

Also sind Sie schon 8 Jahre jetzt hier.

S: Ja.

Sind Sie direkt nach Freiburg gekommen?

S: Ja direkt. In Deutschland. Wusste ich nicht Freiburg.

Wohnen Sie auch seitdem hier im Wohnheim?

S: Ja im Wohnheim ..

Ich suche jetzt die Wohnung, aber wann ich finde wann ich krieg

.. mit 5 Kindern ist schwierig und ist auch ziemlich teuer hier in Freiburg

... es gibt billige Wohnung in Umkirch, Hochdorf, March, aber ist zu weit und ich habe keine Auto. wegen das.

Sie arbeiten in Freiburg?

S: Ich arbeite in Freiburg .. wir arbeiten in Firma B. (..) . Metro Gundelfingen.

Also Sie haben zwei Jobs?

S: Nein das ist eine Firma und sie hat die Geschäft was sie macht ist Reinigung in Metro.

Das ist Firma Reinigung. Wo sie finden die .. Arbeit und sie schicken die .. Mitarbeiter.

Wie lange arbeiten Sie da schon?

S: Jetzt ist die achte Monate, ja 7-8 Monate. Wenn ich kriege Aufenthalt .. im Frühjahr von die 23. August ich habe angefangen zum arbeiten.

Also erst nachdem Sie das Bleiberecht bekommen haben?

S: Am 10. Oktober, ich habe gekriegt die Aufenthalt.

Nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung?

S: Ja aber ich habe gestellt die Antrag früher am . April oder am Mai Monat . die letzte Jahr.

Sie wollen auch hier in Deutschland bleiben?

S: Ja ich bin zufrieden. Ja mit dem Aufenthalt wir sind zufrieden. Wir haben jetzt . Arbeit zum schaffen und . so was . die alles erfüllt was sie wollen

Und auch so die anderen Sachen, also Sie mussten ja einen Pass nachweisen, Deutschkurse usw. War das schwierig?

S: Es war nicht so schwierig . wenn sie jemand sehr will mit dem (..) er kann das schaffen, er kann das schaffen. Aber wenn jemand nicht sehr will er kann nicht schaffen.

Ist es jetzt schwierig für Sie mit dem Arbeitsplatz? Also Sie haben jetzt eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe bis 2009 und dann müssen sie nachweisen, dass Sie unabhängig von Sozialhilfe gelebt haben. Wird das schwierig werden? Was denken Sie?

S: Lieber ist mit dem Arbeit. .. Weil ist besser, für die Staat und für die . uns für die meine Familie. . Wenn ich arbeite und dass sie die Staat sie kriegt so was von mir auch die Geld, Sozialversicherung, Arbeitsversicherung, die (..) die AOK Versicherung (..).

Und Sie fühlen sich auch besser wenn Sie arbeiten oder?

S: Ja natürlich. So was die kriegen auch .. die bisschen die Staat von uns.

Und für Ihre Familie

S: ja genau.

Bei der Bleiberechtsregelung haben Sie da Unterstützung bekommen. Hier von der Sozialbetreuung, von der Ausländerbehörde, die ganzen Nachweise zu bringen, den Antrag auszufüllen. Hatten Sie jemand der Ihnen dabei hilft?

S: Ja . schon. Wir hatten Hilfe immer von die Sozialbetreuung. Von die Frau A. und Frau B... wenn wir haben Probleme wir haben angemeldet hier .. und so alles. Wir schon gemacht alles zusammen.

Haben Sie auch von ihr davon erfahren, von der Bleiberechtsregelung?

S: Ja.

Hat sich jetzt irgendwas geändert im Vergleich zu früher? Haben sie jetzt das Gefühl: jetzt können Sie hier für immer bleiben? ..

Hatten Sie vorher Angst, dass sie wieder zurückgehen müssen?

S: Ja wegen die in unsere Land ist die Katastrophe. Es ist die Krieg. Es ist noch nix ganz Ruhe. . Die Kinder wo sie wachen sie will die zum leben. Ich habe jetzt zwei Kinder in die Schule und sie will die weitergemachen die Schule. .. Und wenn ich jetzt muss verlassen die Deutschland und ich geh nach Hause, was soll ich machen mit die Kinder? .. Anfangen jetzt in die Schule oder in andere Land is egal wenn die jetzt die gehen nach Hause, das ist andere Land für die Kinder. Das ist automatisch andere Land. .. wenn wir gehen müssen zu Hause haben sie müssen lernen die andere Sprache serbokroatisch. .. Das ist automatisch andere Land. Für die Kinder ist andere Land. Wenn er tausch? Und dann sofort ist andere Land. Ist egal wenn ist die meine Heimat aber für die Kinder ist andere Land. Von die kleinen, von die ..war 3 Jährige und die zweite da war nur 1 Jahr und die hat gewachsen die ganze 8 Jahre. Und nach 8 Jahren gehst du nach deine Heimat und die Kinder die sehen, das ist andere Land.

Und für Sie? Ist Deutschland für Sie jetzt auch eine zweite Heimat?

S: Ja .. ja wir müssen au die schaffen was die Kinder will.

Noch eine Frage: was wünschen Sie sich für die nächsten Jahre? .

Wie stellen Sie sich die Zukunft vor, für sich und ihre Familie?

S: Für meine Familie ich wünsche ihr alles Gute, aber zuerst die Gesund. Wenn man hat die Gesund man hat die alles und ich wünsche für meine Kinder die Schule ist sehr wichtig und . die bleiben in die Deutschland . weiterhin. .. Das sind unsere Wünsche. Und Arbeit. Arbeit und Wohnung. Wegen was wir schon gehabt in früher in unsere Land ist vorbei. Was wir haben in andere Land. Eine Heimat, die neue Heimat . das ist Deutschland.

- Es folgten ein Gespräch ohne Tonbandaufzeichnung, gute Wünsche für die Zukunft und ein Dank meinerseits für das Interview.

### 6.2.2 Interview mit der 14-jährigen H.

Datum: 05.06.2008

Ort: Freiburg-Landwasser, Mietwohnung der befragten Familie

Interviewpartnerin: Tochter H. (14 Jahre)

Weitere Anwesende: Tochter A. (8 Jahre)

Zusatzinformation: Der Kontakt wurde über die Sozialbetreuung des Flüchtlingswohnheims hergestellt, in dem die Familie vor dem Umzug in die Mietwohnung gelebt hat. Die Tochter H. hat sich schnell für dieses Interview bereit erklärt, da sie in der Vergangenheit bereits einmal interviewt worden ist.

#### Ablauf:

- Einführendes Gespräch zum gegenseitigen Kennen lernen sowie Erläuterung des Interviews und dessen Zweck.

- Tonbandaufzeichnung:

Zuerst eine Frage zur eurer Familie. Wie viele Geschwister seid ihr und wie alt seid ihr?

H: Wir sind 5 Geschwister, 3 Mädchen und 2 Jungs.

Also mein Bruder der ist 17 Jahre alt und heißt F. . Meine Schwester die heißt F. und ist 15, ich heiße H. und bin 14, . mein anderer Bruder heißt T. und ist 11 und A. ist 8.

Und aus welchem Land kommt ihr?

H: Also wir kommen aus Jugoslawien, aus dem Kosovo. Ich weiß auch jetzt nicht ganz genau woher.

Seid ihr dann Roma?

H: Ja wir sind Roma, wir sind keine Albaner. . Wenn man Kosovo sagt, denkt man sofort an Albaner, aber wir sind keine Albaner.

Und seit wann seid ihr in Deutschland?

H: Wir sind jetzt .. wir werden im Dezember .. 9 Jahre alt.

(Zu A.) Das heißt du kennst den Kosovo gar nicht mehr.

H: Nee, die war ein Baby (.) .. ganz klein.

Seit wann wohnt ihr hier in Freiburg-Landwasser?

H: Seit September .. September / Oktober.

Und vorher habt ihr im..

H: im Wohnheim gewohnt.

Im Flüchtlingswohnheim.

H: Ja.

Wie war es dort?

H: Hach, gar nicht gut irgendwie. Doch am Anfang war's gut, weil da waren voll viele Freundinnen von mir. Und dann sind die ausgezogen, und das war dann gar nicht gut. Wir waren dann die ganze Zeit allein. Nur noch in der Schule haben wir uns gesehen.

Kommen die auch aus dem Kosovo?

H: Nee, die kommen aus Serbien. Aber wir sprechen die gleiche Sprache.

Und warum war's sonst nicht gut? Zu eng?

H: So laut und eng. Und irgendwie so dreckig und so. ... Draußen und so.  
Von dem her seit ihr froh, dass ihr jetzt hierher umgezogen seit?

H: Ja, auf jeden Fall.

Hattet ihr Angst, dass ihr wieder nach Hause müsst? In den Kosovo?

H: Ja meine Eltern hatten eigentlich schon so Angst, aber ich irgendwie noch nicht weil ich war irgendwie zu klein und so. Erst als ich 10 oder 11 war, habe ich richtig mitgekriegt, ob wir jetzt abgeschoben werden oder nicht. .. Aber zum Glück haben wir's dann bekommen.

Das Bleiberecht.

H: Ja.

Also du kannst dich auch nicht mehr daran erinnern an den Kosovo?

H: Nein. Gar nicht. Nur mein Bruder, der große, ein bisschen.

Aber du sprichst jetzt beide Sprachen? Sprecht ihr hier zu Hause Roma?

H: Ja mit meinen Eltern sprechen wir Roma, aber mit meinen Geschwistern sprechen wir die meiste Zeit Deutsch.

Geht ihr jetzt hier in die Schule oder fahrt ihr noch nach FR-Littenweiler?

H: Mein großer Bruder und ich, wir fahren noch nach Littenweiler. Meine Schwester geht in Kirchzarten.

Das ist ja noch weiter.

H: Ja. Da war sie am Anfang auch und sie wollte jetzt nicht wechseln, weil die ist jetzt in der 10. und die will sie noch dieses Jahr fertig machen und mein Bruder genauso.

(Zu A.) Und du bist auch in Littenweiler?

H: Nee, sie geht in die Albert-Schweizer und mein kleiner Bruder auch. Weil für die ist es zu weit nach Littenweiler zu gehen.

Ja da seit ihr wahrscheinlich schon so eine halbe Stunde unterwegs oder?

H: Ja.

Eure Eltern, die arbeiten jetzt gerade?

H: Ja die arbeiten .. schon seit letztes Jahr haben sie schon längst angefangen.

Wo des halt, dieses .. wie heißt des noch mal ... wo dieses Gesetz gekommen ist, wenn jemand arbeitet und so  
das Bleiberecht

H: da haben sie auch schon vorher angefangen zu arbeiten. Weil nur zuhause sitzen ist auch nicht gerade das Beste. . Aber mein Vater hat auch im Asylantenheim da gearbeitet.  
Schon vorher dann?

H: Ja da hat er sechs Jahre oder sieben Jahre gearbeitet.

Was hat er da gemacht?

H: Ja der hat geputzt, die haben die Straßen geputzt.

Was haben sie früher gelernt, oder was haben sie im Kosovo gearbeitet?

H: Mein Vater hat Maurer gelernt .. so Fliesen legen .. Schleifen .. keine Ahnung, voll viel. Also das kann der alles.

Und jetzt? Wo arbeitet er jetzt?

H. Mein Vater arbeitet jetzt in Metro .. Metro in Gundelfingen.

Und eure Mutter?

H: Sie arbeitet im Altersheim, als Putzfrau ... In Stadthalle.

Aber gut, dass sie jetzt Arbeit gefunden haben oder?

H: Ja schon .. weil am Anfang haben sie voll viele Absagen bekommen.

.. Ja für Wohnung haben wir auch voll viele Absagen bekommen.

Habt ihr lange gesucht?

H: Ja sehr lange. Ja und durch einen Freund haben wir diese Wohnung bekommen. Weil sonst hätten wir sie auch nicht bekommen.

Warum?

H: Keine Ahnung, wenn sie hören fünf Kinder und dann noch Ausländer denken sie sofort an laut .. bauen nur Scheiße und so.

Aber die Wohnung ist ja jetzt total schön, schon eingerichtet. Und Landwasser ist auch ok oder?

H: Ja.

Wisst ihr schon, was ihr später mal machen wollt?

H: Ich weiß es noch nicht so richtig.

Irgend einen Wunsch oder so?

H: Ja ich kuck die ganze Zeit irgendwie so was mit Polizei, Kripo ..

Schaust du gerne Tatort?

H: Ja und dann denk ich sofort: ja ich will das auch machen. .. Ich weiß es noch nicht so genau.

(zu A.) Weißt du schon was du mal machen willst?

A: (lacht und schüttelt den Kopf)

Weißt du noch nicht. Du hast auch noch ein bisschen Zeit.

H: Sie will berühmt werden.

Ein Star. Willst du Sängerin werden?

A (lacht)

H: Ja.

Und ihr habt jetzt dieses Bleiberecht bekommen. Dieses nach 104 oder 23.1?

H: 23, ja.

Und wie habt ihr davon erfahren?

H: Ja wir waren also . alle zusammen. Oh mein Gott da kann ich mich voll dran erinnern.

Da waren wir alle zusammen, wir sitzen da so grad in der Küche und auf einmal kam so ne Sozialarbeiterin zu uns. Und ich fragte sie grad ..

sie so: ja ich muss unbedingt deine Eltern sprechen.

Ich so: ja was ist passiert und

sie so: ne erst ab 18.

Ich so: ja aber des ist doch meine Familie. Und dann auf einmal ich so zu meiner Mutter:

Fr. H. ist da – sie heißt so – und dann ist sie hingegangen.

Sie so: Ja S. – mein Vater heißt ja S. – sie so: S. sie sollen jetzt bei Ausländerbehörde gehen und sie sollen Pässe mitnehmen und sie kriegen den Pass.

Und ich kuck da so und dann schreien wir da so alle rum.

Aber mein Vater ging erst am nächsten Tag abholen, weil er musste arbeiten gehen.

Und das hat dann auch gleich alles geklappt? Also hattet ihr die ganzen Unterlagen?

H: Ja . Weil wir mussten voll viele besorgen und so. Und dann haben wir es geschafft.

Und jetzt seit ihr froh darüber.

H: Ja, weil am Anfang war's voll hektisch. Wir hatten paar Zeugnisse. Meine Schwester hat's schon abgegeben. Musste dann nach Kirchzarten ... voll viel Arbeit. Und jetzt ham wir's.

Und dein Vater hatte da auch schon Arbeit?

H: Ja, weil er musste arbeiten gehen und hat das nicht abgeholt. Erst am nächsten Tag.

Und geht es deine Eltern jetzt auch besser oder euch auch besser, das ihr nicht mehr Angst habt?

H: Ja meinen Eltern geht's jetzt auf jeden Fall besser, weil die haben jetzt auch keine Angst und so. Wir auch irgendwie nicht.

Ich fühl mich eh irgendwie hier wohl. Ich denk auch, dass ich irgendwie hier geboren bin .. als da.

Ja wenn du da noch so klein warst. Und die meiste Zeit hast du ja eigentlich hier verbracht.

H: Ja.

Und was wünscht ihr euch so für die nächsten Jahre?

H: .. Keine Ahnung. Weiß ich irgendwie gar nicht so richtig ... Das wir auf jeden Fall hier bleiben dürfen. . Und das meine Eltern immer noch arbeiten und so. . Das wir einfach alle gesund bleiben. .. Sonst weiß ich gar nichts.

Habt ihr von Freunden oder Bekannten gehört, ob die auch das Bleiberecht bekommen haben?

H: Ja meine Freunde die haben fast alle, nur eine nicht. .. Aber die bekommst glaub auch bald.

Ist es bei euch schon endgültig oder ist es auf Probe?

H: Weiß ich glaub gar nicht. Ich kenn mich da gar nicht irgendwie aus. Weil wir müssen ja in 2-3 Monaten wieder hingehen und dann noch mal .. (.) Verlängerung. .

Müssen ja dann ja kucken ob Noten noch stimmen, ob wir regelmäßig zur Schule gehen und so.

Aber das macht ihr ja.

H. Ja auf jeden Fall.

Dann hoffe ich, dass das alles klappt und wünsche euch alles Gute für die Zukunft!

H: Danke.

- Bei dem Gespräch nach der Tonbandaufzeichnung berichtet H. unter anderem, dass sie früher einmal Fußball gespielt habe und auch gerne tanzt.

Es folgten gute Wünsche für die Zukunft und ein Dank meinerseits für das Interview.

ISBN 978-3-9810384-4-6