



## **„Lebensbedingungen von Asylsuchenden und Flüchtlingen“**

von Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer

anlässlich des 13. Berliner Symposiums zum Flüchtlingsschutz  
am 24. Juni 2013 in Berlin

Sehr geehrter Herr Dr. Sachau,  
sehr geehrter Herr Dr. Jung,  
sehr geehrter Herr Stockmeier,  
sehr geehrter Herr Dr. Lindenbauer,  
sehr geehrte Damen und Herren!

### I. Einleitung

Ich freue mich, heute bei Ihnen zu sein! Der Evangelischen Akademie danke ich für die Einladung. Sie widmen sich seit langem und mit großem Engagement dem Thema Flüchtlingsschutz. Auch dafür meinen herzlichen Dank!

Flüchtlingspolitik ist nur mit der Gesellschaft möglich. Ohne die Unterstützung und die nachdrücklichen Forderungen von Nichtregierungsorganisationen und der beiden großen Kirchen wäre so mancher Änderungsvorschlag nicht auf die politische Tagesordnung gekommen!

Ausgangspunkt vieler Forderungen nach Änderungen der Praxis und der Gesetze ist das Engagement der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Dass Flüchtlinge bei ihrer Ankunft in Deutschland nicht allein gelassen werden, sondern man sich um sie kümmert, ist gute zivilgesellschaftliche Tradition in unserem Land.

Herr Dr. Jung ist Mitglied in dem bei mir angesiedelten Integrationsbeirat. Herrn Stockmeier treffe ich regelmäßig bei der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Für die vielen, gerade auch fachlich gut begründeten Vorschläge und Ihre Ausdauer danke ich Ihnen herzlich! So manches Gesetz im Bundesgesetzblatt trägt auch Ihre Handschrift, wenn es um Verbesserungen für Flüchtlinge geht!

### II. Tendenzen und Veränderungen

Ich will heute Tendenzen und Veränderungen hinsichtlich zweier Gruppen von Ausländern markieren: Als erstes geht es um Asylbewerber, Geduldete und Personen mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen.

Anschließend nehme ich die besondere Gruppe der anerkannten Flüchtlinge und die nach der Richtlinie zum internationalen Schutz subsidiär Geschützten in den Blick.

#### 1. Asylbewerber, Geduldete und Personen mit humanitärem Aufenthalt

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Sommer 2012 zur Verfassungswidrigkeit der Höhe der Beträge für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz habe ich ausdrücklich begrüßt. Seit Jahren haben nicht nur Flüchtlingsorganisationen und Kirchen, sondern auch ich habe in den Lageberichten der Beauftragten auf die Problematik hingewiesen.

Ich habe mich dafür eingesetzt, dass die Bundesregierung einen Gesetzentwurf hierzu vor dem Ende der Legislaturperiode vorlegt. Dazu ist es leider nicht mehr gekommen. Die Konsequenzen



aus der Karlsruher Entscheidung sind deshalb zu Beginn der nächsten Legislaturperiode zu ziehen.

Zugleich werden mehrere EU-Richtlinien umzusetzen sein, die Asylbewerber betreffen (Umsetzung des gerade beschlossenen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems = GEAS). Bis dahin gilt die Übergangsregelung aus Karlsruhe.

Aber auch ohne die Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes haben sich in den letzten beiden Jahren spürbare Verbesserungen bei den Lebensbedingungen von Asylbewerbern und Geduldeten abgezeichnet. Diese Überzeugung habe ich bereits anlässlich des mich sehr bewegenden Flüchtlingsprotestes am Brandenburger Tor Ende 2012 vertreten.

Der damalige Hungerstreik wurde nach dem Hilferuf von Frau Senatorin Kolat und Frau von Schenck vom Deutschen Roten Kreuz und unseren gemeinsamen Vermittlungsbemühungen schließlich abgebrochen. Wir haben uns dann intensiv mit den Forderungen der Flüchtlinge auseinandergesetzt. Schon zuvor hatte sich der Integrationsbeirat mit der Situation von Flüchtlingen befasst. Bei der Residenzpflicht war ja bereits einiges in Bewegung geraten. Wir haben Lockerungen bei der Arbeitsaufnahme beschlossen, die im Rahmen des Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat 2011 aufgenommen worden sind.

Und wir haben in mehreren Bundesländern – und zwar unabhängig von der parteipolitischen Konstellation – erhebliche Veränderungen in der Praxis. Teilweise wurden sogar länderübergreifende Vereinbarungen getroffen. Gerade Ihre Vorarbeiten waren und sind dafür hilfreich.

In einigen Ländern rücken die Qualität und die Art der Unterbringung von Asylbewerbern in den Blickpunkt. Ich habe in Berlin zwei Unterkünfte aufgesucht. Kein Zweifel: Veränderungen sind mitunter bitter nötig.

Der Integrationsbeauftragte Sachsens, Martin Gillo, hat bereits 2011 einen „Heim-TÜV“ vorgelegt. Er hat entlang einfach nachvollziehbarer Kriterien Handlungsbedarf in manchen Unterkünften des Freistaats hartnäckig angemahnt. Manchmal hat er sogar die Schließung bestimmter Unterkünfte nahegelegt. Erste Erfolge im Sinne von Verbesserungen der Bedingungen können bereits vermeldet werden. Einem solchen „Heim-TÜV“ sollten sich meines Erachtens alle Länder stellen.

Auch für Asylbewerber und Geduldete ist das Erlernen der deutschen Sprache zentral. Spätestens nach drei Monaten Aufenthalt in Deutschland sollten deshalb pragmatische Wege gesucht werden, um die Sprache gemeinsam mit anderen erlernen zu können. Ich bin froh, dass die Integrationsministerkonferenz in diese Richtung votiert hat und immerhin den Zugang zu einzelnen Sprachmodulen fordert. In der Praxis sind aber noch etliche finanzielle und praktische Hürden zu nehmen.

Verbesserungen gibt es auch beim Arbeitsmarktzugang von Ausländern mit humanitärem Aufenthalt, von Asylbewerbern und von Geduldeten. Der Integrationsbeirat hat mit seiner Forderung, „Integration von Anfang an“ einen richtungweisenden Beschluss getroffen. Die Frage, ob man arbeiten darf, ist – das ist meine Überzeugung – eine Frage der Menschenwürde.

Was ist tatsächlich beim Arbeitsmarktzugang bereits erreicht worden?

Das gesetzliche Arbeitsverbot für Asylbewerber besteht künftig nicht mehr für zwölf Monate nach der Einreise, sondern nur noch für neun Monate (§ 61 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG). Danach muss regelmäßig die Vorrangprüfung durchlaufen werden. Dies kann allerdings je nach regionaler Arbeitssituation eine erhebliche Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs darstellen.

Die neu gefasste Beschäftigungsverordnung, die im Juli in Kraft treten wird, sieht künftig auch für Asylbewerber einen zustimmungsfreien also unbeschränkten Zugang zu einer Berufsausbildung in staatlich anerkannten Ausbildungsberufen vor. Das wird vor allem heranwachsenden Asylbewerbern helfen. Nach vier Jahren Aufenthalt erhalten nun auch Asylbewerber einen zustimmungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt wie Geduldete (§ 32 Abs. 4 BeschV-neu).

Beim „Beschäftigungsverbot“ haben wir für Geduldete immerhin klarstellend erreicht, dass dieses nur noch dann erfolgen darf, wenn der Betreffende selbst getäuscht oder nicht mitgewirkt hat (§ 33 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 BeschV-neu).

Meine Besuche bei Projekten, beispielsweise bei der SchlaU-Schule in München, die sich um die Integration von heranwachsenden unbegleiteten Asylbewerbern und Geduldeten kümmert, haben mir aber sehr eindrücklich vor Augen geführt, dass dies noch nicht ausreicht.

Ein „Berufsausbildungsverbot“ für heranwachsende Geduldete ist eigentlich immer die falsche Antwort unserer Gesellschaft auf die berechtigten Bedürfnisse der jungen Menschen. Wer – oftmals allein – als Minderjähriger zu uns geflohen ist und in seiner neuen Heimat erfolgreich die Schule absolviert hat, verdient etwas anderes als ein Ausbildungsverbot durch die Ausländerbehörde. Ich werde mich in diesem Bereich für weitere Änderungen einsetzen und hoffe dabei weiterhin auf Ihre Unterstützung!

Erfreulich ist, dass beim unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt die zwei- bzw. dreijährige Wartezeit-Regelungen für Ausländer mit bestimmten humanitären Aufenthaltserlaubnissen endlich der Vergangenheit angehört (vgl. § 31 BeschV-neu). Künftig wird der unbeschränkte Arbeitsmarktzugang also in allen Fällen unmittelbar mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen gewährt. Das ist integrationspolitisch ein wichtiger Schritt!

Zum Bleiberecht:

Wir haben eine gesetzliche stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung für gut integrierte geduldete Jugendliche und Heranwachsende geschaffen (§ 25a AufenthG). Natürlich könnten einige Regelungen etwas großzügiger gefasst sein. Die vorgeschriebenen Altersgrenzen und Aufenthaltsfristen sind mitunter kontraproduktiv, wenn die Betroffenen bereits gut integriert sind, obwohl sie erst relativ kurz in Deutschland sind.

Trotzdem ist diese Bleiberechtsregelung ein politischer Erfolg! Denn sie ist der erste so wichtige Schritt hin zu einer gesetzlichen stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung für alle Geduldete mit längerem Aufenthalt im Bundesgebiet. Die politische Unterstützung für eine solche Regelung wird immer breiter.

Die Integrationsleistungen der Geduldeten verdienen meines Erachtens eine solche aufenthaltsrechtliche Anerkennung!

Hinzukommen muss dann aber natürlich auch eine systematische arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte. Frau Ministerin von der Leyen hat ja insoweit bereits öffentlich Zusagen gemacht.



Auch nach dem Ende des XENOS-ESF-Programms soll insbesondere für Asylbewerber und Geduldete, die nur nachrangigen Arbeitsmarktzugang haben und die unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen, keine tatsächliche Förderlücke entstehen.

## 2. Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte (= international Schutzberechtigte nach der EU-Richtlinie 2004/83/EG)

Lassen Sie mich nun zu den international Schutzberechtigten kommen. Für diese haben sich wichtige Entwicklungen, d.h. vor allem Verbesserungen ergeben.

1) Zuerst aber zu der dramatischen und erschütternden Situation in Syrien. Sie verlangt eine humanitäre und eine flüchtlingspolitische Antwort der Europäischen Union. Die humanitäre Hilfe, die unser Land für die Versorgung der Flüchtlinge vor Ort bereitstellt, ist im internationalen Vergleich beträchtlich. Die Bundesregierung wird die humanitäre Hilfe für die Flüchtlinge in diesem Jahr noch um 200 Millionen Euro aufstocken.

Die zahlreichen Eingaben und Anrufe von in Deutschland lebenden Familienangehörigen und Freunden, die ihren Verwandten helfen wollen, unterstreichen aber auch die Dringlichkeit flüchtlingspolitischer Antworten.

Der jüngste deutsche Vorstoß zur Aufnahme 5.000 syrischer Flüchtlinge aus den Erstaufnahmeländern der Region war deshalb ein Schritt in die richtige Richtung, auf den viele lange warten mussten. Der Deutsche Bundestag wird aus jetziger Sicht diesen Vorstoß über alle Fraktionen hinweg unterstützen. Hoffentlich folgen Mitgliedstaaten wie Frankreich, Schweden, die Niederlande, Österreich und Polen diesem Beispiel.

2) Unabhängig von der bevorstehenden Flüchtlingsaufnahme aus dem Ausland, ist es mir wichtig zu betonen, dass im Jahr 2012 erneut eine hohe Gesamtschutzquote zu verzeichnen ist.

Von den insgesamt 47 840 im Jahr 2012 inhaltlich in Deutschland geprüften Asylanträgen wurde in 17.140 Fällen internationaler Schutz nach der geltenden EU-Richtlinie zuerkannt. Damit ergibt sich nach den Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge eine bereinigte Gesamtschutzquote für das Jahr 2012 von 35,8 Prozent. Mehr als jede / jeder Dritte erhielt im Jahr 2012 in Deutschland also internationalen Schutz! Für das erste Quartal 2013 ist die bereinigte Gesamtschutzquote sogar auf 46,5 Prozent gestiegen!

3) Am Ende der Legislaturperiode wurden schließlich noch zwei Gesetzespakete verabschiedet, mit denen drei EU-Richtlinien umgesetzt werden. Auch sie bringen einige erhebliche flüchtlingsrechtliche Fortschritte.

Auf drei Verbesserungen, die klarere und integrationsfreundlichere Rahmenbedingungen schaffen, will ich nur kurz eingehen:

a) Wir haben weitgehend einen einheitlichen Status für beide Gruppen von international Schutzberechtigten etabliert. Anerkannte Flüchtlinge und nach der EU-Richtlinie subsidiär Geschützte haben künftig nahezu die gleichen Rechte. Das betrifft u.a. so wichtige Bereiche wie den Arbeitsmarktzugang, die Ausbildungsförderung oder die Familienleistungen [Umsetzungsgesetz zur QualifikationsRL].



b) Innerhalb einer Flüchtlingsfamilie haben nun alle Familienangehörigen regelmäßig den gleichen Status (§ 26 Asylverfahrensgesetz). Der blaue Flüchtlingspass in der Familie wird das alltägliche Leben der Flüchtlingsfamilien erheblich erleichtern [Umsetzungsgesetz zur QualifikationsRL].

c) Bei Überstellungen von Asylbewerbern im Rahmen der Dublin II-Verordnung besteht nun auch in Deutschland wieder die rechtliche Möglichkeit, wirksamen Rechtsschutz zu erhalten. Die entsprechende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg hat damit Eingang in das Asylverfahrensgesetz gefunden. Dies ist für viele der hier Anwesenden sicher eine wichtige Botschaft! [Änderung von § 34a Asylverfahrensgesetz im Umsetzungsgesetz zur QualifikationsRL].

### III. Schluss

Am Ende meiner flüchtlingspolitischen Bilanz will ich aus aktuellem Anlass noch kurz einige Anmerkungen zum Freizügigkeitsrecht von Unionsbürgern machen. Es geht hier vor allem um Unionsbürger aus Rumänien und Bulgarien.

Ich habe mir bei Besuchen unter anderem in Mannheim und Neukölln persönlich vor Ort ein Bild gemacht. Das Thema „Armutszuwanderung aus Osteuropa“ liegt mir und den Verantwortlichen vor Ort besonders am Herzen.

Einige Kommunen melden einen verstärkten Zuzug von Menschen aus Rumänien und Bulgarien, die zum Teil in ihren Herkunftsländern schwere Diskriminierung und Benachteiligung erfahren haben.

Wir müssen uns gemeinsam dieser schwierigen Aufgabe stellen. Alle Ebenen sind gefordert: Kommunen, Länder, Bund und Europäische Union.

Sicherlich müssen wir auch erheblichen und beharrlichen Druck auf Regierungen von EU-Mitgliedstaaten ausüben, in denen Angehörige ethnischer Minderheiten diskriminiert und um ihre Lebenschancen gebracht werden. Seien es Roma oder auch in Bulgaren die sogenannte Türken. Das ist unverzichtbar. Aber bis ein Erfolg spürbar sein wird, wird es Zeit brauchen.

Zu dem Druck gehört aber auch untrennbar, dass wir Unionsbürgern, die innerhalb der Europäischen Union Arbeit suchen oder sich selbständig machen wollen, diese Möglichkeiten in Deutschland nicht versperren. Die Betroffenen wollen ihre Lebenschancen und die ihrer Familienangehörigen verbessern. Die Integration hier glückt aber bei Unionsbürgern mitunter nicht automatisch. Gezielte Hilfen in der Schule oder in den Jobcentern sind hier notwendig. Hier dürfen wir die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen.

Alle in der Europäischen Union haben sich aus Gründen an die Zusicherung aus Artikel 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gebunden. Im Anwendungsbereich der Verträge und damit auch beim EU-Freizügigkeitsrecht ist „jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“

Mein Fazit lautet deshalb: Wir haben gemeinsam in der Europäischen Union für Drittstaatsangehörige – seien sie Arbeitsmigranten, Familienangehörige oder Flüchtlinge – in den letzten Jahren schrittweise viele Verbesserungen erreicht. Für die Unionsbürger gilt – trotz mancher verwirrenden öffentlichen Äußerung in den letzten Wochen – das EU-Freizügigkeitsrecht.



Die EU-Migrations- und Asylpolitik darf und muss sich stets – wie aktuell anlässlich der Verabschiedung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems also dem „zweiten Harmonisierungsschritt“ – kritischen Nachfragen stellen. Insgesamt müssen wir Regelungen finden, die Freiheit und Gleichheit für Ausländer in der Europäischen Union bzw. in den Mitgliedstaaten befördern! Die Mitgliedstaaten allein können Ähnliches nicht erreichen. Nicht zuletzt deshalb ist die Europäische Union kein rein ökonomisches, sondern vor allem ein wichtiges politisches Projekt!