

Soziale Teilhabe – auch für Flüchtlinge? Erwartungen an die zukünftige Bundesregierung aus Sicht von Kirche und Zivilgesellschaft

Kirchenpräsident Dr. Volker Jung

13. Berliner Symposium für Flüchtlingsschutz am 24.06.2013
in der Französischen Friedrichstadtkirche

(es gilt das gesprochene Wort)

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

zunächst danke ich Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen dieses Symposiums zu Ihnen zu sprechen. Es ist mir eine besondere Ehre - gerade auch angesichts des bedeutungsreichen Ortes, an dem Sie das Symposium abhalten. Der französische Dom ist sozusagen das Monument einer beispiellosen Aufnahmeaktion von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten, wie sie Ende des 17. Jahrhunderts durch das Edikt von Potsdam möglich wurde. Friedrich der Große nahm die Glaubensflüchtlinge aus Frankreich großzügig auf und gab ihnen Starthilfen und Bürgerrechte. Knapp 50.000 kamen so nach Deutschland. Um es mit unseren Worten heute zu sagen: Das war Resettlement im großen Stil. Gerne spreche ich an diesem historischen Ort also über die Herausforderungen, die sich heute aus Sicht der Evangelischen Kirche in Deutschland im Bereich der Flüchtlingspolitik ergeben, und skizziere dabei auch unsere Erwartungen an die nächste Bundesregierung.

Als Kirchenpräsident der Evangelischen Kirche in Hessen Nassau und als Vorsitzender der Kammer für Migration und Integration der EKD begleite ich dieses Thema seit einigen Jahren. Der Schutz von Flüchtlingen und die Verbesserung der Bedingungen aller Menschen, die hier leben – das sind wichtige Anliegen für die evangelische Kirche. Das wird am praktischen Engagement vieler Gemeinden deutlich, ob beispielsweise bei der Aufnahme von Flüchtlingen in so genannte Kirchenasyle, bei der Unterstützung von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen, die im Wege des Resettlement in Deutschland Aufnahme gefunden haben, oder bei der Finanzierung vieler Beratungsangebote für Geduldete und Bleibeberechtigte.

Dieser Einsatz von Christinnen und Christen ist schon in der Bibel vorgezeichnet: Vor dem Hintergrund der Erfahrung des Auszugs aus Ägypten mahnt das Alte Testament den Schutz der Rechte von Flüchtlingen und Geduldeten, von Fremden und fremd Gemachten an: „Die Fremdlinge sollt ihr nicht unterdrücken; denn ihr wisst um der Fremdlinge Herz, weil ihr auch Fremdlinge in Ägypten gewesen seid“ (Ex 23, 9). Auch im Neuen Testament spielt die Zuwendung zum (unbekannten) Nächsten eine wichtige

Rolle, wie im Gleichnis vom barmherzigen Samariter (Lk 10,30-36), ja sie wird sogar zum entscheidenden Merkmal der Christusbewegung. In ihr sind die sozialen und kulturellen Grenzen überwunden: „Hier ist nicht Jude noch Grieche, hier ist nicht Sklave noch Freier, hier ist nicht Mann noch Frau; denn ihr seid allesamt einer in Christus Jesus“ (Gal 3,28). Der allgegenwärtigen Unterscheidung in Fremde und Einheimische, Geduldete und Staatsbürger wird ihre trennende Macht genommen, bis dahin, dass sie „nun nicht mehr Gäste und Fremdlinge, sondern Mitbürger der Heiligen und Gottes Hausgenossen“ sind (Eph 2,19).

Der Einladung, das Symposium mit einem Vortrag zum Thema „**Soziale Teilhabe – auch für Flüchtlinge?**“ zu eröffnen, bin ich deshalb gern gefolgt. Lassen Sie mich vorwegschicken, dass ich den Titel nicht technisch verstehe. Da ich weiß, dass unter Ihnen nicht nur viele Fachleute sind, sondern sogar der eine oder die andere juristische Spezialistin, beschränken sich meine Ausführungen nicht auf die Teilhabechancen von Flüchtlingen. Vielmehr möchte ich Themen herausgreifen, welche die Lebenssituation von vielen Menschen bestimmen, die aus verschiedenen Gründen in Deutschland leben, mit unterschiedlichen Aufenthaltstiteln oder sogar ganz ohne sicheren Aufenthalt. Es geht mir um die Lebensbedingungen von Asylsuchenden während ihres Verfahrens – also um das Asylbewerberleistungsgesetz, um die Möglichkeiten für Menschen ganz ohne Aufenthaltstitel, ihre Rechte wahrzunehmen und schließlich um die Lebensbedingungen von Menschen, die mit einem humanitären Aufenthaltstitel hier leben.

Zu allen drei Themen scheint ein Satz des Bundesverfassungsgerichts zu passen, das im Juli letzten Jahres, fast 20 Jahre nach dem Asylkompromiss, eine denkwürdige Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz getroffen hat. Mir scheint, als wäre selten eine Entscheidung im Ausländerrecht so breit aufgenommen worden. Und obwohl Sie den Satz zur Genüge kennen, möchte ich ihn meinen Überlegungen dennoch voran stellen. Das Bundesverfassungsgericht schrieb im Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz der Politik ins Stammbuch: „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“. Vielen von Ihnen wird es wahrscheinlich so gegangen sein wie mir: Auf eine solch deutliche, so eindeutige Klarstellung habe ich lange gewartet.

Das Bundesverfassungsgericht legt mit dieser Äußerung den Finger in die Wunde: Genau das hat der Gesetzgeber in Deutschland lange getan: sich von migrationspolitischen Erwägungen im Ausländer- und Flüchtlingsrecht leiten zu lassen. Mehr noch: Er hat sich sogar dazu verleiten lassen, den Schutz der Menschenwürde und die Grundrechte von Asylsuchenden, von Menschen ohne Papiere, teilweise auch von Migrantinnen und Migranten hintan zu stellen und sie damit in ihrer gesellschaftlichen Teilhabe einzuschränken.

Schauen wir zunächst auf die **sozialen Leistungen**, die Asylsuchende und andere Personengruppen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland erhalten. Durch die Absenkung der Leistungen auf ein im Vergleich zur Sozialhilfe deutlich niedrigeres Niveau wollte man den Zuzug von Asylbewerbern nach Deutschland reduzieren, die Ausreise von abgelehnten Asylbewerbern beschleunigen und die Aktivitäten von Schlepperbanden eindämmen. Dafür senkte man nicht nur das Niveau der Leistungen ab

und beließ es fast 20 Jahre auf dem niedrigen Stand, nein, man erweiterte sukzessive sowohl die von dem Gesetz betroffenen Personengruppen als auch die Dauer des Leistungsbezugs. Das konnte auch die Judikative in unserem Land nicht gutheißen: In der mündlichen Verhandlung erwiderte der Vorsitzende des 1. Senats Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof auf die Einlassung des Wissenschaftlers, der Sinn und Zweck des Asylbewerberleistungsgesetzes für die Bundesregierung zu erklären suchte: „Ach, Sie meinen, ein bisschen Hunger – und dann gehen die Leute schon von alleine?“

Ein solcher Ansatz ist nun nach dem Urteil nicht mehr möglich. Einziges Kriterium für die Ausgestaltung der Sozialleistungen kann nach den Äußerungen der Bundesverfassungsrichter nur noch **der Bedarf** einer Person sein. Ist ein - aus welchen Gründen auch immer - abgesenkter Bedarf nicht erkenn- und nachweisbar, dann sind Asylsuchende anderen bedürftigen Personen, die in Deutschland leben, gleichzustellen. Das ist zurzeit noch nicht der Fall. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht eine Übergangsregelung geschaffen, welche die Leistungen fast auf das allgemeine Sozialhilfeniveau angehoben hat. Dennoch erhalten Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zum Beispiel nur eine äußerst eingeschränkte Gesundheitsversorgung, die lediglich eine Behandlung von akuten Schmerzzuständen vorsieht. Aber kann man behaupten, dass Menschen, die in Deutschland Schutz suchen oder aber als Geduldete hier leben, einen anderen Bedarf nach medizinischer Versorgung haben als deutsche Staatsbürger? Sollen Kinder von Asylsuchenden anders medizinisch betreut werden – soll ihnen, drastisch gesprochen, wenn sie Zahnschmerzen haben, lieber der Zahn gezogen werden anstatt ihnen eine reguläre zahnmedizinische Behandlung zukommen zu lassen? Meine Damen und Herren – folgt man dem Bundesverfassungsgericht und geht man vom Bedarf der Betroffenen aus, kann diese Frage nur verneint werden!

Auf einen Gesetzentwurf zu Novellierung des Asylbewerberleistungsgesetzes konnte man sich in dieser Legislaturperiode nicht einigen. Insofern wird sich die nächste Bundesregierung im Herbst erneut mit diesen Fragen beschäftigen müssen. Die Evangelische Kirche in Deutschland und auch meine Landeskirche werden sich in diese Verhandlungen in gewohnter Weise einbringen: Seit Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes plädieren wir – wie übrigens auch die katholische Kirche – für die Aufhebung dieses Gesetzes und die Eingliederung der Menschen in das allgemeine Sozialleistungs- und Sozialversicherungssystem.

Die Menschenwürde der Betroffenen wurde aus unserer Sicht aber nicht nur durch die niedrigen Leistungen beeinträchtigt. Vielmehr ist es das nach wie vor bestehende Netz an Reglementierungen und Sonderregelungen, das Asylsuchenden und auch Geduldeten die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erschwert, ja sie in manchen Fällen sogar davon ausschließt.

Das geschieht beispielsweise durch das im Asylbewerberleistungsgesetz verankerte Sachleistungsprinzip. Gegessen wird (nicht, was auf den Tisch kommt, sondern) was vom Amt kommt. Solche Essenspakete werden von den Menschen, die sich davon ernähren müssen, zu Recht als entmündigend empfunden. In vielen Fällen sind diese Pakete sogar noch nicht einmal ausreichend nahrhaft.

Doch nicht nur das Essen, auch die Unterkunft muss im Rahmen des Sachleistungsprinzip streng genommen von den Behörden gestellt werden: So sieht das Asylbewerberleistungsgesetz zumindest für eine bestimmte Zeit die Unterbringung in Sammelunterkünften vor. Meine Damen und Herren, Ihnen muss ich das alles nicht darlegen, Sie kennen die Zustände in den Heimen und in der Folge die Auswirkungen dieser Zustände auf die Bewohnerinnen und Bewohner. Die Unterbringung in Sammelunterkünften macht psychisch und physisch krank!

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht das Sachleistungsprinzip in seinem Urteil nicht vertieft behandelt, aber solche Leistungen können nur dann als verfassungsgemäß bezeichnet werden, wenn diese selbst menschenwürdig sind. Und daran habe ich große Zweifel! Die neue Bundesregierung sollte sich bei der Befassung mit den sozialen Leistungen für Asylsuchende vom Sachleistungsprinzip schlichtweg verabschieden – so wie es viele Bundesländer bereits getan haben.

Einschneidende Wirkung für die Menschen hat nicht nur das Sachleistungsprinzip, sondern auch die so genannte Residenzpflicht, die Asylsuchenden sowie Geduldeten das Verlassen ihres Landkreises bzw. ihres Bundeslandes nur mit einer behördlichen Genehmigung erlaubt. Die EKD hat ihre fundamentale Kritik an der Residenzpflicht unlängst erneuert: Die Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland erklärte im November letzten Jahres ihre Solidarität mit den Flüchtlingen, die mit einem Protestmarsch von Würzburg nach Berlin gegen die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in Deutschland demonstriert haben. Die Synode verwendete sich dafür, dass die Flüchtlinge strafrechtlich nicht belangt werden, auch wenn sie auf ihrem Marsch gegen aufenthaltsrechtliche Auflagen verstoßen haben sollten.

Frau Staatsministerin Böhmer traf sich mit den Protestierenden und zeigte sich von dieser Begegnung beeindruckt. Sie zweifelte in der Folge an, ob die Residenzpflicht, die die Erreichbarkeit von Asylsuchenden während des Verfahrens sicherstellen sollte, heute noch zeitgemäß ist. Ich möchte diese Zweifel verstärken: Sicher ist, dass die Residenzpflicht Menschen in ihrer Freizügigkeit und damit auch an der gesellschaftlichen Teilhabe relevant beschneidet: Verwandte oder Freunde zu besuchen, an einem Gottesdienst der Exilgemeinde teilzunehmen, Rechtsanwälte aufzusuchen – all das muss jeweils beantragt werden. Als Kirchen plädieren wir auch hier für die ersatzlose Aufhebung dieser Pflicht: Asylsuchende könnten dann ganz im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts ihr Recht auf ein **soziokulturelles** Existenzminimum wahrnehmen - ohne bürokratischen Aufwand, ohne Gebühren, kurz: ohne Einschränkung.

Lassen Sie mich nun auf **die Rechte von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität** eingehen. Für alle Menschen in Deutschland gelten - unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status - Grund- und Menschenrechte, auch für diejenigen, die sich ganz ohne Titel und ohne Duldung in Deutschland aufhalten. Zum Teil wird das ja sogar ausdrücklich geregelt. Ihr Anspruch auf Gesundheitsversorgung ist zum Beispiel im Asylbewerberleistungsgesetz festgeschrieben. Sie haben auch das Recht, den ihnen zustehenden Lohn vor Arbeitsgerichten einzuklagen. Ihren Kindern steht das Recht auf Schulbildung zu. Allerdings nehmen viele Statuslose diese Rechte nicht in Anspruch - aus Angst vor der Aufdeckung ihres fehlenden Aufenthaltstitels, was in den allermeisten Fällen zu einer Abschiebung aus Deutschland führen würde.

Fürchten müssen sie ihre Entdeckung aufgrund der so genannten ausländerrechtlichen Übermittlungspflichten, denen Sozialbehörden, staatliche Krankenhäuser, Gerichte und Schulen unterliegen. Die evangelische und die katholische Kirche, Wohlfahrtsverbände und Nichtregierungsorganisationen, auch das Deutsche Institut für Menschenrechte haben immer wieder auf die Folgen dieser Übermittlungspflichten hingewiesen: In der Praxis führen sie kaum zur Aufdeckung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität – denn bevor Statuslose sich der Gefahr aussetzen, entdeckt und abgeschoben zu werden, verzichten viele von ihnen eher auf ihre Rechte. Sie verschleppen ihre Krankheit, schicken ihre Kinder nicht zur Schule und lassen den ausbeuterischen Auftraggeber, der ihnen den Lohn schuldet, ungeschoren davonkommen. Diese Übermittlungspflichten seien jedoch notwendig, argumentierte die Bundesregierung noch vor wenigen Jahren: Man wolle dieses Instrument der Migrationskontrolle nicht aufgeben. Das Argument ist längst widerlegt – als Migrationskontrolle sind die Übermittlungspflichten - gerade weil sie aus Furcht vor Entdeckung umgangen werden – wirkungslos. Stattdessen sorgen sie dafür, dass Statuslose ihre Grundrechte nicht wahrnehmen.

Wir begrüßen, dass sich in der letzten Legislaturperiode Verbesserungen für statuslose Menschen ergeben haben. Die Übermittlungspflichten greifen zumindest bei einer gesundheitlichen Notfallversorgung nicht mehr. Schulen und Kindergärten sind von den Übermittlungspflichten entbunden worden. Viele Länder haben daraufhin ihre Schulgesetze überarbeitet und sichergestellt, dass statuslose Kinder in die Schule gehen können. Das sind wichtige Schritte, die wir sehr unterstützen. Dennoch bleiben weitere Felder, die beachtet werden müssen. Das hat auch der Integrationsbeirat von Staatsministerin Böhmer gesehen, in dem ich für die EKD mitarbeite. Der Beirat hat in seinen Handlungsempfehlungen vom September 2012 den umfassenden Zugang zur Gesundheitsversorgung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität gefordert. Sozialbehörden und Sozialversicherungsträger sollen genau wie Schulbehörden von den Übermittlungspflichten befreit werden. Der Beirat fordert außerdem, dass statuslosen Kindern eine Geburtsurkunde ausgestellt werden soll und dass Kinder und Jugendliche einen Anspruch auf Leistungen der Kinder und Jugendhilfe haben sollten. Wenn diese Forderungen umgesetzt werden, würde das die Lage von statuslosen Menschen deutlich verbessern und ihnen einen Teil ihrer Menschenwürde zurückgeben.

Lassen Sie mich schließlich noch etwas über die **Rechte von Menschen mit humanitären Aufenthaltstiteln in Deutschland** sagen. Ich will mich dabei auf das Recht auf Familiennachzug konzentrieren. Familie ist für die evangelische Kirche einer der wesentlichen Faktoren, der die Integration von Menschen in Deutschland befördert. Nicht nur, dass Kontakte zwischen Zugezogenen und Alteingesessenen oftmals über die jeweiligen Kinder (in Kindergarten oder Schule) laufen. Die Einheit der Familie, die Möglichkeit, Familienangehörige nachreisen zu lassen, ist gerade für Menschen, die die Herausforderungen von Flucht und Neuanfang zu bewältigen haben, elementar wichtig. Viele Aufenthaltstitel ermöglichen allerdings nicht, dass die Familienangehörigen nach Deutschland nachziehen dürfen, selbst wenn es sich um Angehörige der so genannten Kernfamilie handelt.

Ein Familiennachzug war zum Beispiel für die irakischen Flüchtlinge ausgeschlossen, die hier auf dem Wege des Resettlements aufgenommen wurden. Auch Personen, die einen Aufenthaltstitel aus

humanitären Gründen haben, weil ihre Ausreise auf absehbare Zeit nicht möglich ist, bleibt der Nachzug verwehrt. Das gilt selbstverständlich auch für Geduldete. Für subsidiär Geschützte ist der Familiennachzug zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, die Anforderungen sind aber so hoch, dass sie kaum erfüllbar sind. Dies wurde uns im Zuge der Syrienkrise erneut vor Augen geführt, in der sich viele hier lebende Syrer an kirchliche und diakonische Beratungsstellen gewandt haben mit der Bitte, ihnen dabei zu helfen, ihre Familienangehörige nach Deutschland in Sicherheit zu bringen. Die evangelische Kirche ist der Auffassung, dass diese strikten Regelungen der Bedeutung von Familie nicht gerecht werden und plädiert dafür, dass eine neue Bundesregierung den Familiennachzug zu Menschen mit humanitären Aufenthaltstiteln grundsätzlich neu regelt.

Meine Damen und Herren, bitte denken Sie nicht, dass all dies – also die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Sachleistungsgesetzes und der Residenzpflicht, die radikale Beschränkung der ausländerrechtlichen Übermittlungspflichten sowie die Verbesserung der sozialen Rechte für Menschen mit humanitären Aufenthaltstiteln - unsere einzigen Forderungen wären. Wir wollen selbstverständlich auch, dass das Resettlement-Programm großzügig ausgebaut und über 2014 hinaus fortgeführt wird. Wir meinen auch nach der jüngsten Verabschiedung des so genannten Asylpakets, dass der Flüchtlingsschutz in Europa noch lange kein Niveau erreicht hat, auf das wir wirklich stolz sein können. Unserem Anspruch an ein Europa als Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts wird dies noch nicht gerecht! Wir sehen nicht nur große Probleme beim Zugang nach Europa, sondern auch im Umgang mit der Armutswanderung innerhalb Europas, und und und... All dies hätte nicht in die mir eingeräumte Zeit gepasst. Ich bin aber zuversichtlich, dass Sie diese Themen auf dem Symposium beraten werden. Dafür wünsche ich Ihnen an diesem historischen Ort gutes Gelingen und einen fruchtbaren Austausch.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.