

„Zur Integration von Flüchtlingen: Eine gerechte europäische Flüchtlingspolitik braucht Solidarität“

Staatsministerin Aydan Özoğuz

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz am 1. Juli 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

liebe Kolleginnen und Kollegen,

dem deutschen Flüchtling Hans Sahl, alias Kobbe, laufen in dem biographischen Roman „Die Wenigen und die Vielen“ in Marseille als sich abzeichnet, dass die USA ihn nach langer Flucht über Frankreich endlich aufnehmen würden „scheußliche, richtige, dicke Tränen“ über die Backen. Vielen, die sich mit Flüchtlingen unterhalten, die Menschen kennenlernen, die Flucht hinter sich haben oder sich gerade mittendrin befinden, sagt dies viel mehr als nur die Worte, die man liest. Aber viele andere auch in unserer Gesellschaft sind bei Auseinandersetzungen um Flüchtlingspolitik hin- und hergerissen. Wem sollen sie eigentlich glauben? Wer sagt ihnen die Wahrheit? Was wollen Flüchtlinge wirklich? So pauschal diese Fragen sind, so individuell, nachdenklich und menschlich müssen unsere Antworten sein.

Zunächst einmal freue ich mich, dass Sie mich heute im Rahmen des 14. Berliner Symposiums zum Flüchtlingsschutz eingeladen haben und sogar sprechen lassen. Ich weiß, dass das keine Selbstverständlichkeit ist. Herzlichen Dank dafür!

„Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise?“ haben Sie die Veranstaltung überschrieben. Ich befürchte, so einfach, wie die Frage suggeriert, ist das nicht. Beides – „Herausforderungen“ und „Krise“ – können zusammenfallen.

Was meine ich damit? Flüchtlingsrecht bzw. Flüchtlingsschutz sind immer die Antwort auf schwerwiegende Menschenrechtskrisen. Egal ob diese in Syrien, dem Irak, in Somalia, Äthiopien oder in Nigeria zu beklagen sind.

Flüchtlingsschutz ist immer mit neuen oder wiederkehrenden Herausforderungen verbunden, denen viele Zufluchtsländer weder in der Vergangenheit gerecht wurden noch aktuell immer gewachsen sind.

Das sind sozusagen „asylpolitische Weisheiten“, die immer galten: Vor dem zweiten Weltkrieg, während des zweiten Weltkriegs und auch danach. Man braucht sich heute nur die Situation der syrischen Flüchtlinge im Libanon oder in Jordanien anzusehen.

Vor allem fehlte es immer auch an Solidarität mit Flüchtlingen. Nie wurde allen flüchtenden Menschen der Schutz gewährt, den sie benötigten. Obgleich wir sagen müssen, dass im Moment in vielen Ländern wiederum einiges geleistet wird, was so manch ein reiches europäisches Land in diesen Größenordnungen nicht hinbekommt.

Dass wir uns mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 in der einen „Hälfte von Europa“ letztlich darauf verständigt haben, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention anzustreben, hat nicht bewirkt, dass sich für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten die alten Probleme des Flüchtlingsrechts erledigt hätten.

Weiterhin gilt:

- Von den Aufnahmeländern wird immer noch versucht, Flüchtlingen den Zugang zum jeweils eigenen Territorium zu verwehren.
(„Illegale Einwanderung“ einerseits und „Flucht“ andererseits werden in der politischen und in der rechtlichen Diskussion dabei mitunter vermischt.)
- Und: Nach wie vor wollen die meisten Asylländer lieber auf einen anderen zuständigen Asylstaat verweisen, als auf ihrem Territorium ein Asylverfahren durchführen.

Griechenland, Ungarn, Bulgarien, Malta, Zypern und Italien hatten auch vor 20 Jahren sicherlich keine guten oder gar sehr guten Flüchtlingsschutzsysteme. Wir haben dazu jedenfalls nicht viel gefunden. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem hat die rechtliche Situation für schutzsuchende Flüchtlinge in diesen Ländern aber eben auch nicht entscheidend verbessert.

Mit den rechtlichen Vorgaben des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde diesen Ländern eine europäische Verantwortung für Asylsuchende übertragen, der sie bisher teilweise nicht gerecht werden.

Die Gründe für die fortbestehenden Defizite sind so unterschiedlich wie die gerade aufgezählten Mitgliedstaaten. Sie reichen von der geografischen Nähe zu Ländern mit schweren Menschenrechtskrisen (bei Griechenland, Bulgarien, Malta) über eine zu schwache Ausstattung mit finanziellen Ressourcen (bei Griechenland, Malta, Bulgarien) bis zu einem fehlenden politischen Willen, die notwendigen Strukturen für die Gewährung von Flüchtlingsschutz aufzubauen und zu etablieren (bei Italien, insbesondere unter Berlusconi).

Aber auch das aktuelle deutsche Flüchtlingsrecht ist an vielen Punkten verbesserungsbedürftig. Und zur Qualität der asylpolitischen Auseinandersetzungen in Deutschland Anfang der 1990er Jahre ist von Herrn Kermani anlässlich des 65. Jahrestages des Grundgesetzes im Deutschen Bundestag vieles gesagt worden.

Angesichts der Flüchtlingssituation in anderen Mitgliedstaaten müssten gerade wir Deutschen wissen, welche polarisierende innenpolitische Debatten vor dem Hintergrund steigender Flüchtlingszahlen möglich werden. Wir sollten den mit solchen innenpolitischen Diskussionen oft einhergehenden Rassismus und die Fremdenfeindlichkeit kennen. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verfangen – leider – nicht nur an den Rändern der europäischen Gesellschaft. Zivilgesellschaft muss sich zunehmend auch in Auseinandersetzungen mit „der Mitte der Gesellschaft“ bewähren.

Aber: Die europäische Politik sollte die skizzierte aktuelle Situation in vielen Mitgliedstaaten anerkennen und wirklich ernst nehmen. Das gilt für die Regierungen der Mitgliedstaaten wie auch für die EU-Kommission. Die Asylprobleme Griechenlands und Bulgariens sind mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem auch formal europäische bzw. unionsrechtliche Probleme – und damit auch unsere Probleme – geworden!

Insofern hilft der Blick auf die innenpolitischen Auseinandersetzungen um das deutsche Asylgrundrecht vor über 20 Jahren von Kermani eben nur noch teilweise weiter. Wir müssen in Europa alles tun, um das beschlossene Gemeinsame Europäische Asylsystem an die festgelegten Ansprüche heranzuführen. Das wird politische Ehrlichkeit erfordern, Geld kosten aber auch Zeit brauchen.

Die Politik in der Europäischen Union und in den Mitgliedstaaten kann diejenigen, die als Schutzsuchende auf das Gebiet der Europäischen Union gelangt sind, nicht mehr so behandeln, als seien die Schutzsysteme aller Mitgliedstaaten „EU-tauglich“. Auch zahlreiche

Gerichtsentscheidungen in den Mitgliedstaaten stellen ja erhebliche Defizite fest. Von den engagierten Berichten vieler Nichtregierungsorganisationen oder UNHCR ganz zu schweigen.

Das passt allerdings nicht mit der Tatsache zusammen, dass wir einen Asylantrag ja nur deshalb nicht inhaltlich prüfen, weil dafür nach der Dublin III-Verordnung ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist. Das setzt aber voraus, dass dort absehbar vernünftige Aufnahmebedingungen herrschen und ein ähnliches Ergebnis bei der Schutzzuerkennung zu erwarten ist.

(„Systemische Mängel“ in den nationalen Asylsystemen der Mitgliedstaaten sind also nicht akzeptabel. Darüber müsste seit den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg und des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg im Jahr 2011 Einigkeit herrschen. Aber: Nicht jedes Asylproblem kommt einem „systemischen Mangel“ gleich.)

Jenseits dieser Rechtsfragen vermag jeder aber zu erkennen, dass Teile des europäischen Schutzsystems sicherlich nicht von den EU-Mitgliedstaaten erdacht wurden, die am Rande der Europäischen Union liegen. Die „EU-Randstaaten“ werden derzeit nach dem Dublin-System tendenziell für die Durchführung der Asylverfahren zuständig. Das ist rechtlich so geregelt, politisch fair ist es damit noch nicht. Und selbst nach einer erfolgten Schutzzuerkennung bleiben die Lebensbedingungen für die international Schutzberechtigten – siehe Italien – mitunter schlecht, teilweise sogar katastrophal. (Schon dies zeigt, dass der Vorschlag eines EU-weit geltenden Verteilungsschlüssels für Asylbewerber insgesamt zu kurz greift.)

Soweit zu den europäischen Rahmenbedingungen und einigen Herausforderungen. Was sind die flüchtlingspolitischen und humanitären Probleme, die wir in Deutschland konkret angehen wollen? Wenn in Deutschland über Flüchtlinge oder politisch Verfolgte, Opfer von Folter oder schwerer Gewalt sowie über Bürgerkriegsflüchtlinge geredet wird, geht es zu selten um Solidarität. Die Schlagwörter lauten vielmehr „Asylmissbrauch“, „überforderte Kommunen“, „überfüllte Unterkünfte“, „erheblicher Leistungsmissbrauch“ und „Sogwirkungen“.

Wie oft hat man den Satz hören müssen, dass man „wirklich politisch Verfolgte“ ja aufnehmen wolle, den „Missbrauch“ aber – zum „zigsten Mal“ – durch eine weitere Gesetzesänderung „wirksam bekämpfen“ werde? Es gilt deshalb, erst einmal Einiges gerade zu rücken. Nicht um den notorisch „schlecht gelaunten Teil Deutschlands“ am Ende wirklich zu überzeugen oder gar zu solidarischen Flüchtlingshelfern zu machen. Sondern um die Grundlagen und Fakten klar zu benennen. Dann werden auch die erreichbaren Ziele einer vernünftigen deutschen Flüchtlingspolitik besser erkennbar.

Konkret drei Punkte:

1. Schutzsuchende und ihre Familien brauchen schnell eine klare, an den internationalen Regelungen des Flüchtlingsrechts orientierte Entscheidung, ob sie als Flüchtlinge anerkannt werden und deshalb Schutz erhalten oder nicht. Die Bundesregierung hat deshalb die im Koalitionsvertrag vereinbarte und notwendige personelle Aufstockung im Bundesamt auf den Weg gebracht.

2. Die Asylantragszahlen in Deutschland steigen in den letzten drei Jahren deutlich an. Von einem sehr geringen Wert (2011: rund 53.000) auf nun rund 127.000 Asylanträge im Jahr 2013. Derzeitige Tendenz: weiter steigend. In den ersten fünf Monaten dieses Jahres wurden bereits 62.000 Asylanträge gestellt (+61% im Vergleich zum Vorjahr).

Das sind im Vergleich zu anderen EU-Staaten ohne Frage hohe absolute Zahlen. Setzt man die absolute Zahl aber in das Verhältnis zur Wohnbevölkerung wird deutlich: Im EU-Vergleich liegt Deutschland im Jahr 2013 nicht an der Spitze, sondern im vorderen Mittelfeld. Hinter Ländern wie Malta, Schweden, Luxemburg und Belgien.

Bezöge man zusätzlich noch die Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten in den EU-Vergleich ein, muss man deutlich sagen, dass Deutschland keinesfalls ein stark von Asylbewerbern „belastetes“ Land ist.

Hiermit will ich die tatsächlichen Probleme vor Ort nicht bestreiten. Man sollte die Zahlenvergleiche aber kennen. Dies gilt gerade auch in Zeiten, in denen der politische Ton rauer wird und wieder mehr Anschläge auf Asylunterkünfte verübt werden.

3. Die „Gesamtzuschutzquote“ liegt in Deutschland für die Jahre 2013 und 2014 bei rund 25%. Die „bereinigte Gesamtzuschutzquote“ (= ohne die formellen Dublin-Entscheidungen) liegt sogar bei rund 40% bzw. 44%. Hinzu kommen noch die Entscheidungen der deutschen Verwaltungsgerichte, die die Gesamtzuschutzquoten weiter erhöhen.

Derzeit endet also fast jeder zweite Asylantrag, der in Deutschland inhaltlich geprüft wird, mit der Zuerkennung von Flüchtlingsschutz oder subsidiärem Schutz nach den Regelungen des EU-Flüchtlingsrechts! Das ergeben unsere spröden offiziellen Statistiken. Darüber geschrieben oder geredet wird aus meiner Sicht (zu) selten.

Vor diesem Hintergrund nunmehr zu den Zielen der deutschen Flüchtlingspolitik, wobei viele Gesetzgebungsprozesse – wie Sie sicherlich wissen – noch laufen:

1. Ein sehr großer Anteil der Asylanträge von Staatsangehörigen aus bestimmten Herkunftsstaaten wird als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt. Hier sind Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina zu nennen.

Dies ist nicht nur in Deutschland so, sondern offenbar auch in Frankreich, Belgien, Luxemburg, Österreich dem Vereinigten Königreich und der Schweiz. Hinsichtlich dieser Staaten ist nicht zu verkennen, dass nach der möglichen visumfreien Einreise oft aussichtslose Asylanträge gestellt werden. Deshalb werden diese Staaten vom deutschen Gesetzgeber demnächst zu „sicheren Herkunftsstaaten“ erklärt werden.

Dies entspricht der Einigung im Koalitionsvertrag und kann wohl auch zu gewissen Verfahrensbeschleunigungen bei den Asylverfahren führen. Schutzzuerkennungen bleiben aber weiterhin auch hinsichtlich der drei genannten Herkunftsländer möglich.

Ich habe die Kritik der Flüchtlingsverbände – auch die von Herrn Dr. Marx – an der geplanten Regelung natürlich gehört. Ich bleibe im Übrigen ebenfalls sehr skeptisch, ob die beschlossenen Maßnahmen wirklich Erfolg zeitigen. Ich möchte aber so ehrlich sein und sagen, dass die im Koalitionsvertrag beschlossenen gesetzlichen Änderungen m. E. auch kommen werden.

Gleichzeitig gilt aber auch: Den weiteren Verschärfungsverlangen des Bundesministerium des Innern oder Bayerns sind wir soweit nicht gefolgt:

- Das gilt für die Vorschläge zur Aufnahme weiterer Länder auf die Liste sicherer Herkunftsstaaten (Montenegro und Albanien).

Aber auch für die im neuen Referentenentwurf des BMI zum Bleibe- und Ausweisungsrecht vorgeschlagene Einreise- und Aufenthaltsverbote für bestimmte Gruppen abgelehnter Asylbewerber oder auch für die Vorschläge zum Ausweisungsrecht und zur Abschiebungshaft gilt, dass uns noch lange und schwierige Verhandlungen bevorstehen.

2. Deutschland hat sich bereit erklärt – jenseits des Asylverfahrens – 20.000 syrische Flüchtlinge aus den Anrainerstaaten Syriens aufzunehmen. Die Bundeskontingente (zwei mit je 5.000 und nun eines neues mit weiteren 10.000 Personen) und die Initiative der Bundesländer (rund 5.000 Personen) wurden immerhin einmütig über alle Parteigrenzen hinweg gefordert. Nun müssen die Menschen auch bei uns ankommen.

Die Richtung der Bundesregierung stimmt, aber es gibt viele berechtigte Klagen zu den komplizierten Verfahren und zu deren Dauer. Von anderen EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich, den Niederlanden, Belgien und dem Vereinigten Königreich stehen vergleichbare Anstrengungen noch aus. Die Ergebnisse der Europawahl in diesen Ländern lassen leider eher wenig neue Initiativen erwarten.

Wir müssen hinsichtlich der Aufnahme syrischer Flüchtlinge – das ist jedenfalls meine Überzeugung – in Brüssel viel deutlicher werden. Auch die Europäische Kommission sollte eine klare Initiative ergreifen und anderen Mitgliedstaaten deutlich „mehr Druck machen“ als bisher. Die Europäische Union insgesamt hat hier eine internationale flüchtlingspolitische Verantwortung. Diese muss spürbarer werden.

Die Anrainerstaaten Syriens sollten mit den vielen Flüchtlingen nicht alleine gelassen werden. Dort erfolgt der Flüchtlingszugang in einer anderen Größenordnung als in unserer Hälfte Europas. Länder wie der Libanon oder Jordanien könnten tatsächlich ganz oder teilweise destabilisiert werden. Sie wissen alle besser als ich, was sich dort zum Teil politisch vollzieht.

3. In den letzten Jahrzehnten hat sich immer wieder gezeigt, dass es eine beträchtliche Anzahl von Schutzsuchenden gibt, die trotz der Ablehnung in einem Asylverfahren nicht abgeschoben werden können oder dürfen. In vielen Fällen geht es dabei eben nicht um die Verschleierung der Identität oder fehlende Papiere, sondern um konkrete Gefährdungen im Herkunftsland:

- Abgelehnte afghanische, irakische oder somalische Staatsangehörige konnten über Jahre hinweg nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Die Sicherheitslage ist auch aktuell dramatisch. Nicht selten sind die Geduldeten nun Eltern von Kindern, die hier geboren sind oder seit Jahren hier zur Schule gehen. Diese Familien leben seit Jahren mit (Ketten-)Duldungen.

Für all diese Geduldeten gilt das Asylbewerberleistungsgesetz, das ausdrücklich auf einen Ausschluss von Teilhaberechten zielt. D.h.

- keine Förderung zur Integration auf dem Arbeitsmarkt,
- kein Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen und
- frühestens nach vier Jahren Aufenthalt Zugang zur Ausbildungsförderung.

Die große Koalition hat sich – was ich sehr begrüße – in ihrem Koalitionsvertrag auf eine Änderung des insoweit unzureichenden Aufenthaltsgesetzes geeinigt.

Das wichtigste aus diesem Pakte ist zweifelsohne: Wir werden eine gesetzliche stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung auf den Weg bringen (§ 25b AufenthG-neu), die für Familien nach sechs Jahren Aufenthalt und für Alleinstehende nach acht Jahren Aufenthalt die Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis ermöglicht. (Um aus der Duldung herauszukommen, müssen bestimmte Integrationsleistungen wie z.B. die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts durch eigenes Einkommen erbracht werden.)

Das Bundesinnenministerium hat einige Punkte in seinem Entwurf vergessen, die im Koalitionsvertrag stehen, da wird man wohl noch nacharbeiten müssen.

Darüber hinaus werden wir die geltenden aber zu starren Regeln für gut integrierte geduldete Heranwachsende verbessern (§ 25a AufenthG).

4. Zum Schluss noch kurz zu fünf Vorhaben:

- a) Das Asylbewerberleistungsgesetz bedarf einer Renovierung – meinetwegen auch in zwei Etappen. Derzeit laufen die Verhandlungen noch. Aber: Personen mit

Aufenthaltserlaubnissen haben im Asylbewerberleistungsgesetz nichts verloren. Und warum sollten wir heute bei der Dauer des abgesenkten Leistungsbezugs („Wartefrist“) strenger sein wollen als die damalige Regierung Kohl 1993? Das Bundesverfassungsgericht spricht ja unmissverständlich von „Kurzaufenthalt“. Über ein Jahr sollten Asylbewerber und Geduldete also nicht auf höhere Leistungen warten müssen. Die geltenden Regelungen zur Gesundheitsversorgung und zu sonstigen Leistungen (§§ 4 und 6 AsylbLG) dürfen keinen Bestand haben. Hier werden die unionsrechtlichen Vorgaben aus der Richtlinie zu Aufnahmebedingungen zu beachten sein, die eben nicht von „akuten Schmerzzuständen“ u.ä. sprechen.

- b) Wir wollen in dem Gesetzentwurf zu den sicheren Herkunftsstaaten das Arbeitsverbot für Asylbewerber und Geduldete einheitlich auf drei Monate verkürzen. Über die Vorrangprüfung muss hierbei noch deutlich gesprochen werden.
- c) Wir müssen den Zugang zur Ausbildungsförderung modifizieren. Die bestehenden Wartezeiten von vier Jahren für Ausländer mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln sowie für Geduldete sind nicht sachgerecht. In der Praxis entstehen Förderlücken zwischen den Sozialgesetzbüchern einerseits und der Ausbildungsförderung andererseits. Das müssen wir ändern!
- d) Auch die Residenzpflicht für Geduldete und Asylbewerber wollen wir deutlich zurückdrängen. Besuche bei Freunden und Verwandten sollten nicht genehmigungspflichtig sein.
- e) Schließlich sollen – entsprechend der UN-Kinderkonvention – Asylbewerber, die zwischen 16 und 18 Jahre alt sind, im Asylverfahren nicht weiter wie Erwachsene behandelt werden, sondern wie Kinder.

All diese Regelungen sind überfällig und werden für die Betroffenen einige Erleichterungen bringen.

Ich möchte am Schluss zu unserem Bild von Flüchtlingen und Schutzsuchenden zurückkommen. Hier gibt es einiges zu tun. Und ich glaube, wir müssen in Zukunft auch unser Bild von Entwicklungspolitik verändern: Wir haben die Chance aufgrund unserer gesellschaftlichen Entwicklung in Europa vielen Menschen außerhalb Europas Arbeitsplätze anzubieten. Auf diese Weise können mehr Menschen kommen und für sich und ihre Familien bei uns etwas leisten, was ihnen selbst wirklich hilft und ihre Würde bewahrt.

Meine Damen und Herren,

Menschenrechtsorganisationen und Flüchtlingsräte, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, lokale Initiativen aber auch Städte und Gemeinden schließen sich zusammen und führen tagtäglich zahllose Beratungen und Veranstaltungen für Flüchtlinge durch.

Dass die europäische Antwort auf die aktuellen Flüchtlingsprobleme in unserer Region bzw. in dieser Welt immer noch so unbefriedigend ausfällt, darf uns nicht daran hindern, weiter europäische Antworten zu suchen. Ihre Arbeit und Ihr Engagement sind bemerkenswert und wichtig. Allen Beteiligten gebühren mein Dank und mein Respekt!

Herzlichen Dank!