

Bund-Länder-Treffen zu Asyl- und Flüchtlingspolitik am 10.05.2023

Bewertung:

Das Treffen am 10. Mai 2023 war erneut kein regulärer Flüchtlingsgipfel unter Einbeziehung der Kommunen, sondern „nur“ eine Sonder-MPK unter Beteiligung des Bundeskanzlers. Die Vereinbarungen zum weiteren Beratungsverfahren lassen darauf schließen, dass auch weiterhin seitens der Bundesregierung nicht beabsichtigt ist, einen echten Flüchtlingsgipfel, wie sie in den Jahren 2015/16 sich bewährt hatten, durchzuführen. Die Kommunen sitzen in einer Situation, die sie an die Grenzen der Leistungsfähigkeit bringt, weiterhin nur am Katzentisch und müssen hoffen, dass die Länder es richten werden.

Dabei ist nicht alles schlecht, was Bund und Länder bei dem Treffen am 10. Mai 2023 zur Asyl- und Flüchtlingspolitik vereinbart haben. Aber die Ergebnisse reichen bei weitem nicht aus.

Die beschlossenen Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren, zur effektiveren Rückführung und zur Reduzierung irregulärer Migration müssen schnell umgesetzt werden und dürfen jetzt nicht an Zuständigkeitsfragen hängen bleiben. Gleiches gilt für die baurechtlichen und vergaberechtlichen Vereinfachungen und die Bereitstellung von Liegenschaften durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Der Bund hat durch Verzögern des Bund-Länder-Treffens ausreichend Zeit vergeudet - die pragmatischen Beschlüsse der Sonder-MPK müssen jetzt schnell umgesetzt werden.

Die finanzielle Unterstützung der Kommunen bleibt weiter perspektivisch unklar. Die Kommunen brauchen eine verlässliche Finanzierungsgrundlage, die sich an der Zahl der Schutzsuchenden orientiert. Die angekündigte Erhöhung der Flüchtlingspauschale um eine Milliarde Euro ist ein Tropfen auf dem heißen Stein, mit dem die Bundesregierung weiterhin die Lage vor Ort ignoriert.

Die Kommunen im Stich zu lassen, gefährdet die Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft und wird auch den betroffenen Asylbewerbern und Flüchtlingen nicht gerecht.

Gemeinsame finanzielle Lastentragung

Bemerkenswert ist, dass bei den vorrangig anzugehenden Aspekten, die in der Bund-Länder-Vereinbarung ausgeführt werden, die verlässliche Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehraufwendungen keine Rolle spielt. Von einer „gemeinsamen finanziellen Lastentragung“ kann im Ergebnis auch keine Rede sein. Immerhin verzichtet der Bund im gemeinsamen Bund-Länder-Papier auf seine wenig überzeugende Schönrechnerei, verschiebt aber letztendlich die finanzielle Belastung flüchtlingsbedingter Mehrkosten weitgehend auf Länder und Kommunen.

Die Erhöhung der Bundespauschale um eine Milliarde Euro im Jahr 2023 (auf dann zusammen 3,75 Milliarden Euro) reicht nicht ansatzweise aus. Denn in dieser Pauschale steht nur ein Teil zur Deckung tatsächlich flüchtlingsbedingter Mehraufwendungen jenseits ukrainischer Flüchtlinge (für diese sind 1,5 Milliarden Euro laut Beschluss vom November 2022 „reserviert“) bereit. Von den 2,25 Milliarden Euro muss die zwischenzeitlich entfallene Pauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ebenso finanziert werden wie – jetzt neu hinzugekommen – die Digitalisierung der Ausländerbehörden sowie die personelle Aufstockung der Ausländer- und Sozialbehörden. Für die Unterbringung, Betreuung und Integration von Asylbewerbern aus Staaten jenseits der Ukraine verbleiben den Kommunen nicht ansatzweise ausreichend Finanzmittel.

Die Haltung der Bundesregierung ignoriert weiterhin die Situation vor Ort und das bislang fehlende Engagement des Bundes, den steten Zustrom von Flüchtlingen zu begrenzen. Die Kommunen stehen ohnehin (begründet in bundesgesetzlichen Maßnahmen) vor großen finanziellen Herausforderungen und werden in dieser elementaren Frage erneut von der Bundesregierung im Stich gelassen.

Der Beschluss des Bund-Länder-Treffens wird der Belastungssituation vor Ort in keiner Weise gerecht. Die Länder Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen kritisieren dies in ihren Protokollerklärungen zurecht. Die Zustimmung der Länder dürfte aus der Not heraus erfolgt sein, dass ein Scheitern der Gespräche die Situation noch weiter verschlechtert hätte. Die Bundesregierung sitzt eine angemessene Finanzierung flüchtlingsbedingter Kosten aus. Umsetzbare Vorschläge für eine verlässliche und langfristig tragfähige Finanzierung, die die Finanzverantwortung nicht allein beim Bund abladen würden, liegen mit dem bewährten 4-Säulen-Modell vor. Statt die Entscheidung zu vertagen, hätten Bund und Länder am 10. Mai zu einem Ergebnis finden können. Allein dafür fehlte der Bundesregierung der erforderliche Wille.

Für die Kommunen bedeutet die Vertagung der Finanzierungsentscheidung, dass sie weiterhin keine verlässliche Planung vornehmen können und sich weiterhin von Frühjahr zu Herbst und Herbst zu Frühjahr hangeln und hoffen müssen. Den Kommunen dürfte mittelfristig kaum Alternativen verbleiben, als fehlende Finanzmittel über Anhebung kommunaler Steuereinnahmen zu kompensieren. Vor dem Hintergrund der ohnehin derzeit hitzigen Debatte über die Zukunft der Grundsteuer dürfte die Rechnung „Höhere Grundsteuer zur Kompensation flüchtlingsbedingter Mehrausgaben“ vor Ort zu nicht unerheblichen Verwerfungen und Belastungen führen.

Die dramatische gesellschaftspolitische Bedeutung des Themas und das Kippen der Stimmung sowie die daraus resultierende Staatsverdrossenheit werden nicht adressiert. Durch ihre Haltung trägt die Bundesregierung dazu bei, eben diese Stimmung zu befördern – mit allen daraus resultierenden Konsequenzen auch für die Parteienlandschaft in Deutschland.

Steuerung des Zugangs

Die Reduzierung irregulärer Migration greift kommunale Forderungen auf und kann dazu beitragen, die Kommunen langfristig zu entlasten. Voraussetzung dafür: Es kann tatsächlich erreicht werden, dass künftig weniger Menschen in Deutschland einen Asylantrag stellen, weil sich die EU erfolgreich nach außen abschottet bzw. Deutschland an der Binnengrenze stärker kontrolliert und zurückweisen kann sowie innerhalb der EU ein solidarisches Verteilssystem greift und das Dublin-Verfahren tatsächlich funktioniert. Eine EU-weite Anpassung von Sozialstandards, wie sie nicht im Papier vereinbart worden ist, hätte ebenfalls dazu beitragen können, irreguläre Migration nach Deutschland zu reduzieren. Gleiches gilt für die Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten und den Stopp freiwilliger Aufnahmeprogramme, wozu sich die Bundesregierung ebenfalls nicht durchringen konnte.

Die angestrebte Einigung sämtlicher aktuellen Reformvorschläge zur europäischen Asyl- und Migrationspolitik bis spätestens zum Ende der Wahlperiode des Europaparlaments, dürfte kaum ausreichen – diese Einigung muss dann auch konsequent umgesetzt werden. Hierbei wird es auch auf die tatkräftige Unterstützung der Bundesregierung ankommen.

Verteilung und Registrierung von neuankommenden Geflüchteten

Die Vereinbarungen vom 10. Mai 2023 enthalten keine Zusage dahingehend, dass einer Überforderung der Kommunen bei der Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge entgegengewirkt wird. Immerhin kann der vereinbarte bedarfsgerechte Ausbau der Erstaufnahmekapazitäten der Länder dazu beitragen, die Belastung der Kommunen in einem ersten Schritt abzufedern.

Allerdings ist fraglich, inwieweit die Erstaufnahmekapazitäten der Länder überhaupt noch steigerbar sind. Die Vereinbarung, dass Antragsteller eine Mindestverweildauer in Erstaufnahmeeinrichtungen bis zur Anhörung beim BAMF haben, lässt zudem erwarten, dass es sich lediglich um eine kurze „Verschnaufpause“ handeln wird und auch weiterhin Antragsteller, bei denen die Bleibeperspektive noch nicht abschließend geklärt ist, auf die Kommunen verteilt werden.

Beschleunigung und Digitalisierung von Verfahren

Die Vereinfachungen zur Entlastung der Ausländerbehörden sind richtig. Allerdings muss in der Wirkungsweise berücksichtigt werden, dass es sich hierbei nur um Verbesserungen im „Maschinenraum“ handelt – schnelle Auswirkungen auf die aktuelle Situation werden sich nur bedingt ergeben. Zielführend wäre gewesen, diese Maßnahmen bereits spätestens im vergangenen Jahr umzusetzen, als sich die Dramatisierung der Lage abzeichnete.

Dabei muss sich an beschleunigte Verfahren notwendigerweise auch eine konsequente Rückführung abgelehnter Antragsteller anschließen, damit die Beschleunigung der Asylverfahren nicht letztendlich doch ins Leere läuft.

Bemerkenswert ist die Erwartung, dass die Kommunen Ausländer- und Sozialbehörden personell aufstocken sollen. Hier stellt sich nicht nur die Frage, mit welchem (nicht vorhandenen) Personal dies erfolgen soll, sondern auch mit welchen Finanzmitteln die Kommunen zusätzliche Stellen bezahlen sollen. Wenn hier auch auf die Aufstockung der Bundespauschale um eine Milliarde zurückgegriffen werden muss, wird zur Aufnahme, Betreuung und Integration noch weniger Geld zur Verfügung stehen als dies ohnehin schon der Fall ist.

Unterbringung, Betreuung und Integration von Geflüchteten

Die angestrebten gesetzlichen Änderungen im Bau- und Vergaberecht entsprechend kommunalen Forderungen. Auffällig ist, dass bau- und vergaberechtliche Erleichterungen zunächst sowohl für Flüchtlingsunterkünfte als auch darüber hinaus für soziale Einrichtungen, Schulen und Kindertagesstätten angekündigt werden. Bei der konkreten Umsetzung (§ 246 BauGB und Wertgrenzen bei der Vergabe) geht es dann aber nur noch um die Flüchtlingsunterbringung und Bauaufträge im Wohnungsbau. Hier bleibt die Vereinbarung direkt hinter ihrer eigenen Vereinbarung zurück. Hilfen bei der Schaffung von Wohnraum sind richtig und wichtig – aber die Kommunen brauchen auch Vereinfachungen bei der Integration. Wie die Kommunen bei den vorgehaltenen Integrationsangeboten Verbesserungen vornehmen sollen, lässt das Papier offen.

Die Verlängerung des § 246 BauGB entspricht auch einer Forderung der Union – dort auch mit breiterem Fokus auf der sozialen Infrastruktur neben der Flüchtlingsunterbringung. Auch die Vergabevereinfachungen entsprechen Unions-Forderungen. Diese können zur Beschleunigung und Verfahrenserleichterungen beitragen. Inwieweit weitere BImA-Liegenschaften wirklich weiterhelfen, bleibt abzuwarten. Nach vorliegenden Informationen erfolgt die Bereitstellung bislang eher mittelprächtigt – häufig liegen die BImA-Immobilien falsch oder sie sind nicht kurzfristig nutzbar. Bei kurzfristigem Wohnraumbedarf hilft auch die Übernahme der Herrichtungskosten nur bedingt weiter, so dass über die BImA eher mit mittelfristiger bis längerfristiger Entlastung gerechnet werden sollte.

Konsequente Rückführung

Verbesserungen bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht und bei freiwilliger Rückkehr sind aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Ein Problem der Kommunen bei der Unterbringung neuer

Asylbewerber und Flüchtlinge ist, dass Plätze auch von denen belegt werden, die keine Bleibeperspektive haben und seit längerer Zeit ausreisepflichtig sind. Die vereinbarten Maßnahmen entsprechen weitgehend kommunalen Forderungen und sind bei konsequenter Anwendung ein zielführender Beitrag zur Entlastung der Kommunen.

Ergebnisse

Vorrangig sind folgende Bereiche anzugehen:

- unter Wahrung der humanitären und rechtlichen Verpflichtungen Deutschlands den Zugang der Geflüchteten stärker zu steuern,
- die Zahl und den Status der nach Deutschland gekommenen Menschen so früh wie möglich zu erfassen,
- Verfahren zu beschleunigen und hierzu auch administrative Prozesse im Inland konsequent zu digitalisieren,
- eine angemessene Unterbringung, Betreuung und Integration der Geflüchteten zu gewährleisten,
- Personen, die nicht in Deutschland bleiben können, konsequent zurückzuführen. Insbesondere müssen Straftäterinnen und Straftäter zügig zurückgeführt werden.

1. Gemeinsame finanzielle Lastentragung

- für das Jahr 2023 Erhöhung der Bundes-Flüchtlingspauschale um eine Milliarde Euro (zur Entlastung der Kommunen und Digitalisierung der Ausländerbehörden)
- Bund und Länder wollen miteinander klären, wie die Finanzierung dieser Aufgabe in Zukunft geregelt werden kann / Entscheidung im November 2023 / Zwischenstandsberatung im Juni 2023

2. Steuerung des Zugangs

Irreguläre Migration spürbar reduzieren

- Abschluss von Migrationspartnerschaften
- Maßnahmen des Bundes für eine bessere Kooperation auf europäischer Ebene
 - EU-Außengrenzenstaaten durch Solidaritätsmechanismus unterstützen
 - Solidarisches Verteilungssystem erreichen / funktionierendes Dublin-Verfahren
 - sämtliche aktuellen Reformvorschläge zur europäischen Asyl- und Migrationspolitik (inkl. Screening, Eurodac, Asylgrenzverfahren, Sichere-Staaten-Konzepte, Dublin-Reform, Solidaritätsmechanismus) bis Ende der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments (Frühjahr 2024) mit diesem ein
 - verpflichtende Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen für bestimmte Personengruppen
 - Stärkung Grenzschutzagentur FRONTEX
- Maßnahmen für einen besseren Schutz der Grenzen
 - Unterstützung der besonders betroffenen EU-Außengrenzenstaaten
 - weit fortgeschrittenen Aufbau EU-weiter elektronischer Registrierungssysteme unterstützen
 - Mitgliedstaaten beim Ausbau von Grenzschutzkapazitäten und Grenzschutzinfrastruktur, Mitteln für die Überwachung und Ausrüstung unterstützen
 - grenzpolizeiliche Maßnahmen auch an den deutschen Schengen-Binnengrenzen (orientiert an Lageentwicklung) / Intensivierung der Schleierfahndung / Ausweitung Grenzkontrollen auch an anderen Binnengrenzen (analog zur deutsch-österreichischen Grenze)

3. Verteilung und Registrierung von neuankommenden Geflüchteten

- Verteilung nach Königsteiner Schlüssel auf die Länder
- Mindestverweildauer der Asylantragstellerinnen und -antragsteller in der Erstaufnahmeeinrichtung bis Anhörung beim BAMF (soll spätestens binnen vier Wochen erfolgen)

4. Beschleunigung und Digitalisierung von Verfahren

- Entlastung durch einfachere Verfahren und Digitalisierung
 - Änderungen im Aufenthaltsrecht wie insbesondere in der Mitwirkung im Visumsverfahren und bei der Geltungsdauer von Aufenthalts-erlaubnissen
 - im kommunalen Bereich umgehend komplette Digitalisierung sämtlicher einschlägiger Verwaltungsverfahren
 - medienbruchfreier Datenaustausch und einheitliche Standards bei Speicherung und Weiterverarbeitung von Daten
 - personelle Aufstockung bei BAMF, Verwaltungsgerichten, Ausländer- und Sozialbehörden
- Beschleunigung Asylverfahren in den Kommunen und im BAMF
 - Asylantragstellung binnen zwei Wochen / Anhörung beim BAMF binnen vier Wochen angestrebt
 - Beschleunigte Durchführung des Asylverfahrens für Staatsangehörige aus Staaten mit EU-Beitrittsperspektive (insbesondere Georgien / Moldau)
- Bessere Ausstattung der Verwaltungsgerichte für asyl- und aufenthaltsgerichtliche Verfahren

5. Unterbringung, Betreuung und Integration von Geflüchteten

- Unterstützung bei der Unterbringung
 - Bereitstellung von Bundesliegenschaften über BImA
 - Erstattung von Herrichtungskosten
 - Bedarfsgerechter Ausbau der Erstaufnahmeeinrichtungen durch die Länder
- Gesetzliche Änderungen zur Unterbringung von Geflüchteten
 - Zeitnahe Erleichterungen von bau- und vergaberechtlichen Regelungen sowohl für Flüchtlingsunterkünfte als auch für soziale Einrichtungen, Schulen und Kitas
 - Verlängerung Frist § 246 BauGB für Flüchtlingsunterbringung
 - Befristete Erhöhung der Wertgrenzen zur Vergabe von Bauaufträgen im Wohnungsbau unterhalb der EU-Schwellenwerte
 - Änderungen im SGB II und SGB XII, um Anspruch auf Geldleistung bei Vollverpflegung in Gemeinschaftsunterkünften zu beenden
- Krisenfeste Integrationsinfrastruktur für Deutschland
 - Bund wird migrationsspezifische Beratung, Erstorientierungs- und Integrationskurse des BAMF sowohl quantitativ als auch qualitativ bedarfsgerecht ausbauen
 - Länder und Kommunen werden im Hinblick auf die von ihnen vorgehaltenen Integrationsangebote Verbesserungen vornehmen.
 - Integration in den Arbeitsmarkt verbessern

6. Konsequente Rückführung

- Verbesserungen bei Durchsetzung der Ausreisepflicht
 - Effektives Rückführungsmanagement für Personen ohne Bleiberecht
 - Stabile und praxiswirksame Vereinbarungen mit den relevanten Herkunftsstaaten
 - Auf Umsetzung der Dublin-III-Verordnung hinwirken
 - Effektivität und Erfolgsquote bei Rückführung erheblich straffällig gewordener Ausländer erhöhen – ggf. auch in Länder mit Abschiebestopp
 - Bund und Länder stellen durchgängige Erreichbarkeit der jeweils zuständigen Behörden sicher
 - Länder richten Abschiebungshaftplätze in ausreichender Zahl ein
 - Anpassung gesetzlicher Regelungen, die Abschiebungsmaßnahmen verhindern oder zumindest erschweren
- Maßnahmen zur Verbesserung der Rückkehr
 - Anstrengungen zur freiwilligen Rückkehr und zu Rückführungen nicht-bleibeberechtigter Ausländerinnen und Ausländer intensivieren.
 - Klärung der Identität mit Beginn des Asylverfahrens
 - Beschaffung von Passersatzpapieren wird zum rechtlich frühestmöglichen Zeitpunkt eingeleitet

Protokollerklärung Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt:

- Keine nachhaltige Zuzugsbeschränkung durch bisher von Bundesseite getroffene Maßnahmen
- deutlich größere finanzielle Unterstützung des Bundes zwingend erforderlich
vom Bund vorgesehene Erhöhung um 1 Milliarde Euro ist völlig unzureichend und wird der Belastungssituation vor Ort in keiner Weise gerecht
Gebraucht wird dauerhafte und atmende Regelung, die sich automatisch den jeweiligen Flüchtlingszahlen und Kostensteigerungen anpasst und damit auch Verlässlichkeit für die Länder und Kommunen schafft / Rückkehr zum „Vier-Säulen-Modell“ notwendig. Über dieses bewährte Modell muss nicht noch monatelang verhandelt werden.
- Begrüßen der Bereitschaft des Bundes, lageangepasste Binnengrenzkontrollen einzuführen und sich für Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen einzusetzen / reicht aber nicht aus
Weitergehende Beschlüsse bei den Fragen von freiwilligen Aufnahmeprogrammen und der Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsstaaten notwendig

Protokollerklärung Thüringen

- Erforderlich ist klares Bekenntnis des Bundes, die Kommunen und Länder aktuell und auch perspektivisch finanziell nicht allein zu lassen
atmendes Systems, bei dem nicht pauschale Summen, sondern pro-Kopf-Finanzierungen zu Grunde gelegt werden, einschließlich der Kosten der Unterkunft
- fortschrittlicher Paradigmenwechsels in der Migrationspolitik wäre besser als aufenthaltsrechtliche Verschärfungen, der Verlagerung von Asylverfahren an die EU-Außengrenzen und weiterer Abschottungsmaßnahmen
Vereinfachung der Arbeitsmöglichkeiten von geduldeten Flüchtlingen
Chancen-Aufenthaltsrecht auch für Menschen, die seit drei Jahren geduldet sind oder mit Aufenthaltsgestattung als Asylbewerber in Deutschland leben