

Forderungen des Deutschen Landkreistages für eine Wende in der Migrationspolitik

Deutschland braucht eine Wende in der Migrationspolitik. Das hat nicht zuletzt der Anschlag in Solingen gezeigt. In Deutschland wurden in den letzten zehn Jahren nahezu 2,8 Millionen Asylerstanträge gestellt. Darüber hinaus wurden seit 2022 rund 1,2 Millionen Flüchtlinge aus der Ukraine hierzulande aufgenommen, das entspricht mehr als einem Viertel aller aus diesem Land nach Europa geflohener Menschen. **Die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Kommunen ist damit erschöpft. Eine strikte Begrenzung der irregulären Migration ist dringend erforderlich.**

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Deutsche Landkreistag dem Grunde nach das am 29.8.2024 vorgelegte Sicherheitspaket der Bundesregierung, das auch Verschärfungen im Aufenthalts- und Asylrecht vorsieht. Insbesondere teilen wir die Ansicht der Bundesregierung, dass nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigte Reisen von Schutzsuchenden in ihr Herkunftsland die Aberkennung ihres Schutzstatus zur Folge haben muss und Straftaten noch stärker als bislang ein Ausweisungsinteresse begründen müssen. Ferner begrüßen wir, dass die Bundesregierung die Abschiebung jedenfalls von Straftätern nach Afghanistan wieder aufgenommen und auch mit Blick auf Syrien angekündigt hat.

Diese und die weiteren vorgeschlagenen Maßnahmen können aber nur ein erster Schritt sein. **Was bislang fehlt, ist ein Gesamtkonzept für eine grundsätzlich andere Migrationspolitik.** Abgesehen von einem konsequenten Vollzug bereits geltenden Rechts sollte ein solches Gesamtkonzept aus Sicht des Deutschen Landkreistags folgende Punkte umfassen:

1. Grundlagen des Flüchtlingsrechts anpassen: Subsidiären Schutzstatus abschaffen; Bürgerkriegsflüchtlingen in Nachbarstaaten Schutz bieten

Die rechtlichen Grundlagen, auf denen in Deutschland und Europa Schutz gewährt wird, müssen dahingehend überprüft werden, ob sie den aktuellen Herausforderungen noch gerecht werden. Das gilt insbesondere mit Blick auf die Regelungen, durch die der Schutz vor individueller (politischer) Verfolgung – der historische Kern des Flüchtlingsrechts, auf den sich die Genfer Flüchtlingskonvention sowie das Grundrecht auf Asyl nach Art. 16a GG bis heute beschränken – auf Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ausgedehnt wurde. Auf europäischer Ebene ist damit insbesondere der Status des subsidiären Schutzes angesprochen. Rund ein Viertel aller in Deutschland anerkannter Schutzsuchender erhalten diesen Status; das gilt insbesondere für Flüchtlinge aus Syrien.

Aus Sicht des Deutschen Landkreistags hat sich dieses Instrument nicht bewährt. Da der subsidiäre Schutzstatus allenfalls rudimentär durch zwingendes Völkerrecht vorgezeichnet ist, können die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihn gänzlich abschaffen. So dies nicht gelingt, ist er grundlegend zu reformieren und in seiner Ausgestaltung stärker als bislang vom Status des anerkannten Flüchtlings abzugrenzen.

Wir sprechen uns stattdessen dafür aus, nicht von individueller (politischer) Verfolgung bedrohten Bürgerkriegsflüchtlingen mit Unterstützung der Europäischen Union Schutz in den Nachbarstaaten des betroffenen Landes zu gewähren. Das würde

den Betroffenen die oftmals gefährliche Flucht nach Europa ersparen und ihnen eine schnelle Rückkehr in ihr Heimatland ermöglichen, sobald sich die Lage dort wieder beruhigt hat. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Integration in die Aufnahmegesellschaft – sollte eine baldige Heimkehr nicht möglich sein – in den angrenzenden Ländern deutlich weniger herausfordernd ist als in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

2. Zahl der Rückführungen und Zurückweisungen deutlich erhöhen – auch nach Syrien und Afghanistan abschieben

In Deutschland leben derzeit 277.000 ausreisepflichtige Personen. 44.000 von diesen verfügen nicht über eine Duldung, könnten also unmittelbar abgeschoben werden. Vor diesem Hintergrund müssen noch bestehende Abschiebungshindernisse schnell beseitigt werden. Soweit erforderlich, müssen auch die rechtlichen Instrumente entsprechend nachgeschärft werden.

Abschiebungen scheitern häufig daran, dass die Identität des Betroffenen nicht feststeht. Deshalb muss künftig gewährleistet sein, dass die Identitätsklärung bereits Voraussetzung der Asylantragstellung ist. Im europäischen und nationalen Recht ist dementsprechend klarzustellen, dass Asylanträge von Personen, deren Identität nicht durch Ausweisdokumente oder vergleichbare Unterlagen gesichert festgestellt werden kann, bereits als unzulässig abgelehnt werden können.

Sicherzustellen ist des Weiteren, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auf Verbesserungen der Sicherheitslage in den Herkunftsländern unmittelbar reagiert, erteilte Anerkennungen ggf. widerruft und damit die Grundlage dafür schafft, dass die Personen Deutschland wieder verlassen müssen. Besondere Beachtung verdient insoweit ein aktuelles Urteil des OVG Münster.¹ Das Gericht hat entschieden, dass in Syrien für Zivilpersonen keine ernsthafte, individuelle Bedrohung ihres Lebens oder ihrer körperlichen Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts (Bürgerkrieg)

mehr besteht. **Aus Sicht des Deutschen Landkreistages sollten deshalb Abschiebungen nach Syrien nicht nur bei Gefährdern und Straftätern, sondern generell erfolgen.** Auch in **Afghanistan** herrschen drei Jahre nach der Machtübernahme der Taliban vergleichsweise stabile Verhältnisse. Dies belegen nicht zuletzt die zahlreichen dokumentierten „Heimaturlaube“ afghanischer Asylsuchender.

Um ein Untertauchen von Personen, die abgeschoben werden sollen, zu verhindern, sind diese ggf. in Haft oder Ausreisegewahrsam zu nehmen. Insofern wurden die rechtlichen Grundlagen zuletzt mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz zu Recht bereits verschärft. Die Länder sind nunmehr dringend aufgefordert, die entsprechenden Haftplätze in erforderlichem Umfang zur Verfügung zu stellen.

Nach der Dublin III-Verordnung ist Deutschland in vielen Fällen nicht für die Prüfung von Asylanträgen von Schutzsuchenden zuständig, die sich zuvor in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgehalten haben. Die Funktionsfähigkeit des Dublin-Systems ist derzeit nicht mehr gewährleistet, vor allem, weil einzelne Länder einseitig die Zusammenarbeit aufgekündigt haben bzw. berechtigten Aufnahmeersuchen nicht oder nur verzögert zustimmen. So fanden 2022 nach Griechenland keinerlei Überstellungen nach Italien nur 362 bei 14.439 Ersuchen statt.² Das ist nicht hinnehmbar. **Die Funktionsfähigkeit des Systems würde erheblich erhöht, wenn in Dublin-Fällen bereits eine Zurückweisung an den deutschen Grenzen erfolgte.** Sollte dies unionsrechtlich derzeit nicht möglich sein, müssen die entsprechenden Regelungen zeitnah geändert werden.

3. Grenzkontrollen fortführen

Voraussetzung für die Zurückweisungen von Dublin-Fällen sind konsequente Grenzkontrollen. Diese haben ihre Wirksamkeit als Instrumente zur Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration zuletzt aus Anlass der Fußball-Europameisterschaft erneut eindrucksvoll unter Beweis gestellt und sollten daher verlängert und ausgebaut werden.

¹ Urteil des OVG Münster vom 16.07.2024, Az.: 14 A 2847/19.A.

² Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 20/5868.

4. Leistungen an Schutzsuchende kürzen – Pull-Faktoren reduzieren

Das hierzulande hohe Niveau an sozialen Leistungen macht Deutschland als Zielland für Flüchtlinge besonders attraktiv und fördert eine ungleichmäßige Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union. Die bereits heute existierenden Anspruchseinschränkungen nach §§ 1 Abs. 4, 1a des Asylbewerberleistungsgesetzes zeigen, dass entsprechend begründete Kürzungen im Rahmen der strikten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich möglich sind. Zu begrüßen ist deshalb auch der Vorschlag der Bundesregierung, für bestimmte Dublin-Fälle den Bezug von Sozialleistungen in Deutschland weitgehend auszuschließen. Dieser Vorschlag sollte auf alle Schutzsuchende, für deren Antrag andere Mitgliedstaaten der Union zuständig sind, und sonstige Ausreisepflichtige ohne Duldung ausgeweitet werden. Diesen sollten Leistungen grundsätzlich nur noch in Form von Unterkunft und Versorgung in zentralen Abschiebeeinrichtungen gewährleistet werden. Das setzt einen erheblichen Anreiz, Deutschland freiwillig zu verlassen, und kann die Wirksamkeit freiwilliger Rückkehrprogramme deutlich erhöhen.

Auch die Leistungen an abgelehnte Asylsuchende, die sich nur aufgrund einer Duldung noch rechtmäßig in Deutschland aufhalten, sollten bis auf das Niveau einer Grundversorgung gekürzt werden. Mit der Ablehnung eines Asylantrags steht der Aufenthalt der Betroffenen in Deutschland unter Vorbehalt. Das rechtfertigt eine Absenkung des Leistungsniveaus und kann die Betroffenen dazu veranlassen, freiwillig auszureisen bzw. kann ihre Bereitschaft zur Mitwirkung an der Beseitigung von Abschiebehindernissen erhöhen.

Der Deutsche Landkreistag unterstützt die Einführung der Bezahlkarte; dies sollte nun zeitnah möglichst flächendeckend geschehen. Insbesondere Zahlungen in das Ausland sind dabei auszuschließen.

Auch eine europaweite Harmonisierung von Integrations- und Sozialleistungen, die gemessen an den Lebens- und Sozialstandards der jeweiligen Mitgliedstaaten gleichwertig sein sollten, kann dazu

beitragen, Deutschland als Zielland weniger attraktiv zu machen und damit für eine gleichmäßigere Verteilung von Flüchtlingen in Europa sorgen.

5. Freiwillige Aufnahmeprogramme stoppen – Familiennachzug aussetzen

Der Deutsche Landkreistag bekräftigt seine wiederholt vorgetragene Forderung, freiwillige Aufnahmeprogramme für Flüchtlinge sofort zu beenden. Solche Programme sind grundsätzlich geeignet, die Fluchtmigration besser zu steuern, als dies bislang der Fall ist. Solange aber die irreguläre Migration nicht wirksam begrenzt werden kann, bestehen für die freiwillige Aufnahme weiterer Flüchtlinge keine Spielräume.

Darüber hinaus sollte auch der Familiennachzug soweit wie rechtlich möglich ausgesetzt werden. Insbesondere für subsidiär Schutzberechtigte eröffnet das Unionsrecht dem nationalen Gesetzgeber Gestaltungsmöglichkeiten. Dementsprechend hat Deutschland den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten 2016 zunächst für die Dauer von zwei Jahren vollständig ausgesetzt und ab 2018 begrenzt. Seither gilt ein Kontingent für den Familiennachzug in Höhe von 1.000 Personen monatlich (§ 36a AufenthG). Angesichts der aktuellen Situation sollte der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten erneut vollständig ausgesetzt werden.

6. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems schnell umsetzen und weiterentwickeln

Der europäische Gesetzgeber hat im Frühjahr 2024 nach jahrelangen Diskussionen über das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) formal das neue Asyl- und Migrationspaket angenommen. Die Rechtstexte sehen eine europaweite solidarische Verteilung der Flüchtlinge sowie eine konsequente Beachtung der Dublin-Kriterien ebenso wie verbindliche Zwölf-Wochen-Schnellverfahren an der EU-Außengrenze vor. Letztere sollen aber nur in bestimmten Fällen wie illegalen Grenzübertritten oder bei Angehörigen aus Drittstaaten mit einer Anerkennungsquote von weniger als 20 % zur Anwendung kommen. Wer dem Asylverfahren an der

Grenze unterliegt, darf zunächst nicht in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats einreisen, um eine leichtere Abschiebung abgelehnter Asylbewerber in sichere Drittstaaten zu ermöglichen.

Die Neuerungen entsprechen langjährigen Forderungen des Deutschen Landkreistages und müssen schnellstmöglich umgesetzt werden. Allerdings müssen die Schnellverfahren in Transitzentren an der Grenze auf alle Gruppen von Geflüchteten ausgeweitet werden. Darüber hinaus ist im Unionsrecht klarzustellen, dass Schutzsuchende künftig nur Anspruch auf ein Asylverfahren in Europa haben.

Die Landkreise sind von der Umsetzung der Maßnahmen in Deutschland direkt betroffen. Dabei geht es insbesondere um die Bereitstellung von ausreichenden Aufnahmekapazitäten im Hinblick auf Infrastruktur, Wohnraum, Bargeldhilfe und den Zugang zu physischer und psychischer Gesundheitsversorgung und den schnelleren und wirksamen Zugang zu frühzeitigen Integrationsmaßnahmen. Der Deutsche Landkreistag fordert daher den Bund auf, die kommunalen Spitzenverbände in die Vorbereitungen zu Umsetzungsplänen einzubeziehen.

7. Befristeter nationaler Aufnahmestopp als Ultima Ratio

Sowohl das nationale Asylgrundrecht wie das internationale Flüchtlingsrecht stehen unter einem Notstandsvorbehalt. Kein Staat ist danach gezwungen, Flüchtlinge in einem Umfang aufzunehmen, der mit akuten Gefahren für das Funktionieren seiner Institutionen verbunden ist. Als Indizien für eine solche akute Gefährdung werden etwa eine objektive nachweisbare administrative Überforderung z.B. bei der Durchführung von Asylverfahren, erschöpfte Unterbringungskapazitäten oder fehlende Möglichkeiten zu sprachlichen bzw. sozialen Eingliederung genannt. Diese Grenzen sind in vieler Hinsicht erreicht oder sogar schon überschritten. Dafür spricht insbesondere die lange Dauer von Asyl- und Asylgerichtsverfahren, die Tatsache, dass Asylsuchende vielerorts (und zum Teil für lange Zeit) nur noch in Notunterkünften untergebracht werden können, lange Wartezeiten bei den Integ-

rationskursen des Bundes und die Situation in zahlreichen Kindertagesstätten und Schulen, in denen hohe Ausländeranteile den Lernerfolg aller gefährden.

Sollten die vorstehend aufgeführten Maßnahmen nicht sehr zeitnah zu einer deutlichen Begrenzung der irregulären Migration führen, ist es aus Sicht des Deutschen Landkreistags daher gerechtfertigt, die weitere Aufnahme von Flüchtlingen zahlenmäßig deutlich zu begrenzen oder vorübergehend ganz auszusetzen.

Dabei ist der unionsrechtliche Rahmen der Art. 72, 78 Abs. 3, 80 AEUV zu berücksichtigen. Obschon das Unionsrecht zur Krisenbewältigung vorrangig auf das Miteinander und die Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander setzt, besagt Art. 72 AEUV, dass die migrationsrechtlichen Vorgaben des Unionsrechts nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit berühren. Insbesondere in einer Zeit, in der die dezidierte Nichtbeachtung geltender unionsrechtlicher Verteilungsregelungen durch einzelne Mitgliedstaaten Zweifel an der Tragfähigkeit der gesamteuropäischen Solidarität wecken und der seit Jahren unbegrenzte Zuzug irregulärer Migranten ein Versagen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems nahelegen, dürfte es jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen sein, dass sich ein davon besonders negativ betroffener Mitgliedstaat wie Deutschland auf den Vorbehalt des Art. 72 AEUV beruft und einseitige Maßnahmen zur Begrenzung ergreift.

8. Zwingende Einbindung der kommunalen Spitzenverbände

In die weiteren Gespräche zwischen Bundesregierung, der parlamentarischen Opposition und den Ländern sind die für die Unterbringung, Versorgung und Integration maßgeblich verantwortlichen Kommunen über ihre Spitzenverbände zwingend und zeitnah einzubeziehen.

Berlin, den 2.9.2024