

# **Auswirkung der Flüchtlingspolitik des Bundes und der Länder auf die Kommunen**

## **1. Hintergrund**

Die Kommunen spielen im föderalen System der Flüchtlingsaufnahme eine zentrale Rolle. Die wichtigsten Handlungsfelder sind zum einen die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge und zum anderen die gesellschaftliche Integration von Geflüchteten (z.B. durch Unterstützung beim Zugang zu Bildung, Ausbildung, Beschäftigung, Sprache) sowie die Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements.

## **2. Grundsätzliche Situation in den Kommunen (insbesondere in NRW als bevölkerungsstärkstes Bundesland)**

Die Landesregierung in NRW hatte in ihrem Koalitionsvertrag aus dem vorletzten Jahr angekündigt, dass die Kommunen so angemessen finanziert werden, dass kommunale Vorhaben und die gesamtstaatliche Aufgabe des Flüchtlingsschutzes nicht in Konkurrenz zueinander stehen. Dieser Ankündigung sind bisher keine Taten gefolgt. Alle diesbezüglichen Bemühungen der Kommunen, gemeinsam mit der Landesregierung zu Lösungen zu kommen, liefen in NRW ins Leere. Der Anteil an den Gesamtkosten, den die Kommunen derzeit vom Land NRW erstattet bekommen, ist mittlerweile auf 30 Prozent gesunken.

Darüber hinaus sind auf der Bundesebene Tendenzen festzustellen, sich aus der finanziellen Beteiligung an den Kosten für Integration und fluchtbedingte Migration zurückzuziehen.

## **3. Personenkreis der Geduldeten in NRW**

Eine besondere Herausforderung stellt für die Kommunen der Personenkreis der Geduldeten dar. Im Juli lebten in NRW rund 58.000 Geduldete, Ende 2015 lag die Zahl noch bei 43.000.

§ 60a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) regelt, wessen Abschiebung ausgesetzt wird und aufgrund dessen eine Duldung (§ 60a Abs. 4 AufenthG) erhält; dies sind insbesondere Fälle, in denen eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen (zunächst) nicht durchgeführt werden kann. Die Duldung ist nach der Definition des deutschen Aufenthaltsrechts eine „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“ von ausreisepflichtigen Ausländern. Sie stellt keinen Aufenthaltstitel dar und begründet daher auch keinen rechtmäßigen Aufenthalt. Geduldete sind daher weiterhin ausreisepflichtig. Eine zeitnahe Rückkehr in die Heimatländer ist aber in vielen Fällen nicht zu erwarten. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Personen regelmäßig auf Dauer hier bleiben.

Drei Monate nach Ablehnung des Asylantrags zahlt das Land NRW den Kommunen für die Versorgung dieser Menschen kein Geld mehr. Trotzdem zahlen die Kommunen weiter für ihren Lebensunterhalt und ihre Integration. Zudem bekommen die Kommunen darüber hinaus nach dem Verteilungsschlüssel weitere neu eingetroffene Flüchtlinge zugewiesen.

## **4. Flüchtlingspolitik der Bundesregierung im Hinblick auf Geduldete**

Der Bund hat sich thematisch dem Personenkreis der Geduldeten durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht ("Geordnete-Rückkehr-Gesetz") angenommen. Das Gesetz betrifft vor allem abgelehnte Asylbewerber, bei denen nach einem umfangreichen rechtsstaatlichen Verfahren feststeht, dass sie unter keinem Gesichtspunkt schutzbedürftig sind und die Bundesrepublik verlassen müssen.

### **4.1. Vorführung und Haft**

Häufigster Grund dafür, dass Rückführungen nicht stattfinden können, sind fehlende Passpapiere. Um Vorführungen zur Identitätsklärung sicherstellen zu können, wird mit der neuen gesetzlichen Regelung daher das Instrument der Mitwirkungshaft geschaffen. Damit ein Abtauchen Ausreisepflichtiger vor der Abschiebung besser verhindert werden kann, werden zudem

die Voraussetzungen der Abschiebungshaft praktikabler gestaltet. Dazu werden die Voraussetzungen für Sicherungshaft systematischer gefasst und die Haftgründe ausgeweitet. Daneben wird klargestellt, dass beim Ausreisegewahrsam keine Fluchtgefahr erforderlich ist. Um den Mangel an Abschiebehaftplätzen kurzfristig zu beheben, sollen darüber hinaus Abschiebungsgefangene in den kommenden drei Jahren in sämtlichen Hafteinrichtungen untergebracht werden können.

#### 4.2. Folgen dieser gesetzlichen Maßnahmen für die Kommunen

Dass diese vorbezeichneten gesetzlich neu geregelten Maßnahmen tatsächlich dazu führen, dass in der Praxis die Zahl der rund 58.000 Geduldeten in NRW merklich reduziert wird und die entsprechenden Kosten der Kommunen sinken, darf angezweifelt werden: Dies liegt zum einen daran, dass die Herkunft der Betroffenen -auch während sie in Haft sitzen- sich in vielen Fällen trotzdem nur langwierig oder gar nicht klären lässt. Als Ursachen hierfür gelten die tatsächliche Unaufklärbarkeit der Identitätsdaten, insbesondere bei unbegleiteten Minderjährigen und Herkunftsstaaten mit unzuverlässigem Urkundenwesen, ein geringes Interesse der Herkunftsstaaten an der Rückkehr und eine damit verbundene zögerliche Bearbeitung oder Prüfung von Anfragen deutscher Behörden. Außerdem gibt es neben der schwierigen Identitätsklärung weitere Gründe für die Erteilung von Duldungen, wie z.B. schwere Krankheit der Betroffenen, in diesen Fällen spielt eine etwaige Form der Haft gar keine Rolle. Diese Fälle sind für die Kommunen aber gerade sehr kostenintensiv (z.B. medizinische Kosten für Dialyse, Chemotherapie etc.).

#### 4.3. Duldung für Personen mit ungeklärter Identität

Enthalten ist im "Geordnete-Rückkehr-Gesetz" auch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Passbeschaffungspflicht. Personen, die diese Pflicht nicht erfüllen, erhalten nur noch eine "Duldung für Personen mit ungeklärter Identität". Hieran knüpfen Sanktionen an: Erwerbstätigkeitsverbot, Wohnsitzauflage, Verhinderung der Aufenthaltsverfestigung und Möglichkeit zur Verhängung von Bußgeldern.

#### 4.4. Folgen dieser gesetzlichen Maßnahme für die Kommunen

Es erscheint vollkommen unrealistisch, dass wegen der vorgesehenen Sanktionen eine nennenswerte Anzahl von Geduldeten freiwillig ausreist. Vielmehr wird sich durch die neu eingeführte Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) die Kostentragungslast in den Kommunen deutlich erhöhen.

Geduldeten, die jetzt noch einer Arbeit nachgehen und sich ganz oder weitestgehend selbst finanzieren, werden nach der neuen gesetzlichen Regelung nicht mehr arbeiten dürfen und in vollem Umfang Leistungen durch die Kommunen erhalten und so allein von den Kommunen finanziert.

In der kommunalen Praxis zeigt sich, dass Menschen, die keine Tagesstruktur und keine Perspektive auf Arbeit und Ausbildung haben, häufig sozial auffällig werden und ein hohes Risiko haben, in die Kriminalität abzugleiten. Der Bevölkerung ist es außerdem nicht zu vermitteln, wieso viele junge Menschen nicht arbeiten und sich im öffentlichen Raum aufhalten. Dies fördert Ressentiments und Vorurteile gegen die Gruppe der Geflüchteten.

#### 4.5. Abschließende Bewertung

Die nicht gegenfinanzierten Kosten für geduldete Flüchtlinge in den Kommunen werden durch die vom Bund eingeführten gesetzlichen Maßnahmen weiter steigen.