

Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes NRW und Korrekturbedarfe

1. Wie hat sich die Flüchtlingsaufnahme in der Bundesrepublik und NRW verändert?

Der hohe Anstieg der Asylbewerberzahlen im Jahr 2015 hat das Land und die Kommunen vor enorme organisatorische und finanzielle Herausforderungen gestellt. Am 16. Dezember 2015 kam es daher zu einer Einigung über die Finanzierung von Flüchtlingskosten zwischen den drei kommunalen Spitzenverbänden, den Koalitionsfraktionen von SPD und GRÜNEN im Landtag NRW und der Landesregierung. Bei der Erstattung der Kosten über das Flüchtlingsaufnahmegesetz stockte das Land die Pauschalen für die Kommunen auf rund 1,948 Milliarden Euro auf und sagte die Zahlung einer Jahrespauschale an die Kommunen zu. Darin enthalten sollten auch die vom Bund zugesagten Zuweisungen von insgesamt 626 Millionen Euro sein. Auch vereinbart wurde, dass ab 2017 auf eine Pro-Kopf-Finanzierung der Flüchtlingskosten für die Städte und Gemeinden umgestellt wird.

Daraus resultierten in der Folge die entsprechenden Rechtsänderungen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes:

- a. 9. Änderungsgesetz vom 24. Mai 2016, in Kraft getreten am 4. Juni 2016;
- b. 10. Änderungsgesetz vom 15. Dezember 2016, in Kraft getreten am 28. Dezember 2016.

a) 9. Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes

Mit dem Gesetzentwurf werden in erster Linie die zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden am 16.12.2015 niedergelegten Eckpunkte zur Finanzierung der Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen umgesetzt.

Im Vorfeld der Gesetzesänderung wurde der nach dem FlüAG anrechenbare Personenkreis diskutiert.

Das Gesetz enthält Regelungen zum:

- Anstieg der Zahl der Asylsuchenden;
- finanzielle Belastungen der Kommunen
- Anpassungsbedarf bei Anrechnungsregelungen des § 3 FlüAG (Zuweisung) aufgrund neuer Strukturen zur Registrierung und Verteilung von Flüchtlingen und Inobhutnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen;
- Absenkung der Antragsgrenze von 70.000 auf 35.000 Euro bei außergewöhnlichen Krankheitskosten (§ 4b);
- Erhöhung der Pauschalisierten Landeszuweisung nach § 4 Absatz 1 auf 1,81134 Milliarden Euro

b) 10. Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes

Diese am 28. Dezember 2016 in Kraft getretene Änderung des FlüAG hat das gesamte Meldeverfahren neu geregelt. Die Stadt Dortmund hat sich aktiv in das Gesetzgebungsverfahren und die Ausgestaltung des dazugehörigen Erlasses auf unterschiedlichen Ebenen (Städtetag, MIK) eingeschaltet. Das Verfahren zur Auszahlung der Pauschale wurde in der Weise geändert, dass ab dem Jahr 2017 eine monatliche Auszahlung der Pauschale pro zugewiesenem und anwesendem Flüchtling erfolgt. Hierfür wurde die Einführung eines neuen elektronischen Meldesystems, das einen Abgleich mit dem AZR vorsieht, implementiert. Außerdem war vorgesehen, die Anrechnungsregeln für Plätze in Landeseinrichtungen im Sinne einer Absenkung der Anrechnungswerte zu verändern. Zur

Entlastung der Gemeinden, die kurzfristig ihre Aufnahmeverpflichtungen nicht erfüllen können, ist eine Regelung zur Aussetzung der Zuweisung geplant.

Eine entscheidende Änderung war hier der neu eingefügte Endzeitpunkt der Erstattung für abgelehnte Asylbewerber:

Im Gesetz wurden die Wörter "bis zur unanfechtbaren Ablehnung des Asylantrages" durch die Formulierung "längstens drei Monate nach Eintritt der vollziehbaren Ausreisepflicht" ersetzt. Kommt ein Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat, so hat das auf die FlüAG-Meldung eine deutliche Auswirkung. Zwar sieht das FlüAG tatsächlich keine Kategorie „Personen aus sicheren Herkunftsstaaten“ vor. Antragstellende aus sicheren Herkunftsstaaten erhalten während der Anhörung beim BAMF die Möglichkeit, Tatsachen oder Beweismittel vorzubringen, die belegen, dass ihnen – abweichend von der Regelvermutung – im Herkunftsland dennoch Verfolgung droht. Ist dieser Nachweis erfolgreich, können sie ihren Anspruch auf Asyl geltend machen. Reichen die neuen Erkenntnisse nicht zur Widerlegung der Regelvermutung aus, wird der Asylantrag als "offensichtlich unbegründet" abgelehnt.

Personen, deren Asylantrag als "offensichtlich unbegründet" abgelehnt wurde und deren Klage damit keine aufschiebende Wirkung hat und die somit "vollziehbar ausreisepflichtig" sind, können nur noch für drei Monate angerechnet werden können.

Durch diese eigentlich als für die Kommunen entlastend gemeinte Regelung trat in der Praxis eine Verschlechterung in den Kommunen ein: Bis dahin wurde erst nach Eingang der Abschlussmitteilung des unanfechtbaren Asylverfahrens durch das BAMF eine Person aus der FlüAG gestrichen. Folglich verblieb diese Person in der Vergangenheit trotz vollziehbarer Ausreisepflichtung bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens in der FlüAG, wenn die Abschiebung wegen tatsächlicher Abschiebungshindernisse (ungeklärte Identität, fehlender Pass, Krankheit, parallele Asylverfahren von Familienangehörigen etc.) nicht vollzogen werden konnte.

In der Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in der gemeinsamen Sitzung des Innenausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik am 24.11.2016 zum 10. Änderungsgesetz betont Frederike Scholz (Städtetag NRW), dass die Dreimonatsfrist keinesfalls ausreichend ist. Dies entspricht zwar der Verabredung aus dem Jahr 2015. Die Sachlage habe sich aber so geändert, dass es nicht realistisch ist, dass Personen in diesem Zeitraum abgeschoben werden können. Der Städtetag gehe davon aus, dass man die Daten in dem neuen Meldeverfahrenssystem so erfassen kann, dass die tatsächliche Ausreise entscheidend ist.

Nachgehend haben die kommunalen Spitzenverbände in Erklärungen Kritik an der Novellierung des FlüAG in diesem Punkt geübt (s. Anl. 1: „Forderungen an Landtag und Landesregierung“; Städte und Gemeindebund NRW v. 27.04.2017, Anl. 2: „Erlass zu Steuerung des Asylsystems in Nordrhein-Westfalen“; Dt. Städtetag v. 07.04.2017 unter Bezugnahme auf Erlasse des MIK.NRW vom 29.03.2017 zur „Steuerung des Asylsystems in NRW“, s. Anl.3).

c) Sichere Herkunftsstaaten

Im September 2014 wurden Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien sowie im Oktober 2015 Albanien, Montenegro und Kosovo in die Liste der sicheren Herkunftsländer aufgenommen. Sichere Herkunftsländer sind nun:

Mitgliedstaaten der EU
Albanien
Bosnien-Herzegowina
Ghana

Kosovo
Mazedonien
Montenegro
Senegal
Serbien

d) Asylpaket II (Bundesrecht)

Am 17. März 2016 trat das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren ("Asylpaket II") in Kraft. Das Asylpaket II bestimmt Gruppen von Asylbewerbern, bei denen das beschleunigte Verfahren durchgeführt werden kann: Dazu gehören Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, Folgeantragsteller sowie Asylbewerber, die beim Asylverfahren nicht mitwirken. Die zeitlichen Abläufe werden so weit gestrafft, dass das Asylverfahren innerhalb einer Woche durchgeführt werden kann. Falls Flüchtlinge gegen eine Ablehnung ihres Asylantrages Rechtsmittel einlegen wollen, soll dieses juristische Verfahren innerhalb von zwei Wochen abgeschlossen sein.

e) Erlass zur Steuerung des Asylsystems in NRW vom 29. März 2017

Gemäß des Erlasses zur Steuerung des Asylsystems in NRW sollen Flüchtlinge mit ungeklärter Bleibeperspektive nach drei Monaten Aufenthalt in einer Landeseinrichtung im vierten Monat auf die Kommunen verteilt werden. Der Vorsitzende des Städtetages, Oberbürgermeister Pit Clausen aus Bielefeld, hat dies kritisiert, da nicht nachvollziehbar ist, warum ihnen Flüchtlinge ohne geklärte Bleibeperspektive zugewiesen werden, obwohl genügend Plätze in den Landeseinrichtungen frei sind. Der Städtetag hat an das Land appelliert, die durch Bundesrecht zulässigen sechs Monate für einen Aufenthalt in Landeseinrichtungen grundsätzlich auszuschöpfen. Clausen begründet den Vorstoß der Städte mit der Integrationsarbeit für die Flüchtlinge, die besonderen Schutz benötigen und deshalb bereits anerkannt worden sind. Der Erlass des Innenministeriums verkennt nach Auffassung des Städtetages NRW, dass die Erfolgsaussichten für freiwillige Ausreisen und Rückführungen von nicht bleiberechtigten Asylbewerbern geschmälert werden, wenn diese bereits den Kommunen zugewiesen wurden. In den Landeseinrichtungen könne das Land Menschen auch besser bei einer freiwilligen Ausreise beziehungsweise notwendige Rückführungen abgelehnter Asylbewerber vollziehen. Außerdem verlagere das Land mit frühen Zuweisungen an die Kommunen Kosten für Unterbringung, Lebensunterhalt und Gesundheit von Asylbewerbern auf die Städte.

Nach Aussagen der Bezirksregierung Arnsberg handelt es sich bei dem Erlass um ein Zugeständnis an die GRÜNEN als ehemaliger Koalitionspartner. Möglicherweise werde der Erlass durch die neue Landesregierung aufgehoben oder geändert. Dies würde auch im Interesse der Stadt Dortmund liegen.

2. Konsequenzen für Dortmund ?

Dortmund hat im Rahmen des Flüchtlingszustroms in den Jahren 2014-2016 sehr viele Menschen aufgenommen – darunter über 1000 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und über 8000 erwachsene Flüchtlinge teils auch mit Familienangehörigen. Vergleicht man die Lage in 2016 mit der anderer NRW-Städte, dann haben wir unsere Aufnahmequote mit mehr als 10% über das Jahr übererfüllt.

Nach einem Prüfverfahren können Asylbewerber vom BAMF anerkannt werden und wechseln dann aus der Zuständigkeit des Asylbewerberleistungsgesetzes in das Sozialgesetzbuch II, d.h. sie erhalten reguläre soziale Transferzahlungen, wohnen in der Regel in einer eigenen Wohnung und können Familienangehörige nachziehen lassen. Für den Personenkreis der Asylantragsteller sieht das FlüAG eine Kostenerstattung vor auf der Grundlage des oben beschriebenen Prüfverfahrens. Für alle Personen, die nach dem FlüAG als nichterstattungsfähige Fälle eingestuft werden, erhält die Stadt keine finanzielle Unterstützung, sondern muss die Finanzierung nach dem AsylbLG selber tragen.

Was sind das nun für Fälle?

Es handelt sich dabei um Personen, die aus unterschiedlichen Gründen kurzfristig nicht abgeschoben werden können – u.a. deren Asylantrag vollziehbar abgelehnt wurde oder die von vornherein aus sicheren Herkunftsländern stammen. Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass es sich bei ungeklärter Identität/Nationalität, fehlenden Passdokumenten, Erkrankungen/Traumatisierungen usw. regelmäßig um längerfristige Abschiebungshindernisse handelt, die oftmals zu jahrelangen geduldeten Aufenthalten führen können.

Nach heutigem Kenntnisstand beläuft sich das finanzielle Risiko für die Stadt Dortmund auf 15-20 Millionen Euro für das Jahr 2017. Zusätzlich kommen weitere finanzielle Lasten und der Flüchtlingsversorgung auf uns zu: Wir müssen räumliche Kapazitäten vorhalten für den Fall wiederansteigender Flüchtlingszahlen und weitere Flüchtlingszuweisungen durch das Land, also Leerstandskapazitäten, für die es keine Pro-Kopf-Pauschale als Refinanzierung gibt.

Da wir eine Reihe von Übergangseinrichtungen betreiben, sind die Pro-Kopf-Kosten höher als die Refinanzierungspauschale des Landes. Und weil wir 2015 überproportional viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aus dem Balkan aufnehmen mussten, die weder auf andere Städte verteilt wurden noch zur Ausreise gebracht werden konnten, wachsen diese Personen mit dem Erreichen des 18. Lebensjahres zum Teil in den Kreis der Leistungsbezieher ein, für die wir keine Leistung erhalten. Schließlich und endlich erwarten wir nach prognostischen Berechnungen eine nicht gedeckte finanzielle Belastung des Haushaltes in Höhe von 43 Mio. Euro.

3. Unser Apell

Sicherlich haben sich alle Akteure durch die geänderten Verfahren und Gesetzgebungen redlich bemüht die finanziellen Lasten der Flüchtlingsunterbringung und Versorgung gerechter zu verteilen. Auch wird in jedem Fall rechtmäßig gehandelt, doch müssen wir feststellen, dass in den Städten und Gemeinden NRWs 25-30% der Flüchtlingskosten allein von den Kommunen zu finanzieren sind. Dieser Anteil ist zu hoch – und berücksichtigt nicht die mittelbaren Folgekosten für Kita- und Schulausbau.

So wie die kommunalen Spitzenverbände im Land anregen, müssen die Refinanzierungsverfahren zwischen Bund, Land und Kommunen zur Entlastung der Städte nachbearbeitet werden. Es müssen auch rechtliche Verfahren auf den Prüfstand gehoben werden, die heute zum Ausschluss von Refinanzierungsmöglichkeiten führen und es müssen schließlich auch Regelungen zur Finanzierung von Integrationsfolgekosten (Kita, Schule Sozialbetreuung, Integrationsnetzwerke etc.) getroffen werden.

Die Verweildauer in den Landeseinrichtungen für Personen mit schlechter Bleibeperspektive muss wieder erhöht werden und sollte im besten Fall an die Dauer des Verfahrens für die freiwillige Ausreise oder die Abschiebung geknüpft werden. Eine Mindestforderung wäre hier, bei einer Zuweisung in die Städte zumindest eine Kostenerstattung und eine Anrechnung auf die Quote zu erhalten.

Die Quote nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz muss gekoppelt werden mit der Quote für die Wohnsitzauflage. Es kann nicht sein, dass beide Quoten unabhängig nebeneinander stehen. Erhält ein Asylbewerber einen positiven Bescheid des BAMF, „wandert“ er von der FlüAG Quote in die Wohnsitzauflagenquote. Dort befindet sich die Stadt Dortmund aber bei derzeit 192 %. Gleichzeitig sinkt die FlüAG Quote entsprechend. Zudem müssen die sozialen Faktoren für die Wohnsitzauflagen-Quote müssen auch für die FlüAG Quote gelten, sonst laufen sie de facto ins Leere.

Die Anrechnung von freien Landesplatzkapazitäten muss beendet werden. Es geht darum die zur Zuweisung anstehenden Personen zuzuweisen, nicht die Anzahl der Landesplätze zu verteilen. Eine gerechte Verteilung kann nur nach Personen und nicht nach Plätzen geschehen.

Die Dimension der finanziellen Belastungen aus der Flüchtlingsaufnahme ist für unsere Stadt definitiv zu hoch. Nur zum Vergleich: Die Finanzierung sämtlicher Sport- und Freizeitanlagen inklusive Zoo und Westfalenpark kosten knapp 40 Mio. Euro im Jahr, die Finanzierung der Kinder- und Jugendförderung mit 38 Jugendzentren und -treffs kostet 14 Mio. im Jahr.

Wir wollen nicht missverstanden werden: unserer Pflicht zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen kommen wir aus Überzeugung nach, Dortmund ist eine tolerante Stadt der kulturellen und sozialen Vielfalt. Selbst die Beteiligung an den Kosten ist kein Thema, allein der kommunale Finanzanteil ist heute viel zu hoch.

Anlagen:

Anlage 1: Presseinformation des Städte-/ und Gemeindebundes NRW vom 27.04.2017: „Forderungen an Landtag und Landesregierung“

Anlage 2: Rundschreiben des Städtetages NRW vom 07.04.2017: „Erlass zu Steuerung des Asylsystems in Nordrhein-Westfalen“

Anlage 3: Erlasse des MIK NRW mit Schreiben vom 29.03.2017 zur Steuerung des Asylsystems in Nordrhein-Westfalen

Anlage 4: Aufstellung der Stadtkämmerei: Haushaltswirtschaft 2017 –Entwicklungen im Flüchtlingsbereich

Zusammengestellt von:

Silke Straubel (Geschäftsführung Krisenstab Dortmund)

Björn Polomka (Stadtkämmerei)

Sabine Kübler (Sozialamt)

Norbert Heckers (Ordnungsamt -Abteilung für Ausländer- und Staatsangehörigkeitsangelegenheiten)