



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Frau Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende des Ausschusses für Inneres
und Heimat
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 21
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 00

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 1.11.2019

Nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum

- a) **Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Gökay Abkulu, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE**
Solidarische Städte und kommunale Initiativen zur Flüchtlingsaufnahme unterstützen
BT-Drucksache 19/8648
- b) **Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
Regionale und kommunale Flüchtlingsaufnahme stärken
BT-Drucksache 19/9275

Sehr geehrte Frau Lindholz,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung über die o.g. Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben.

Beide Anträge, die in Ausgangspunkt und Zielrichtung weitgehend übereinstimmen und daher im Folgenden gemeinsam betrachtet werden können, sprechen Fragen an, die dringend einer Lösung bedürfen. Die Bilder von Flüchtlingen, die vor den Küsten Afrikas aus unmittelbarer Seenot gerettet und anschließend über Tage hinweg eng gedrängt und nur mangelhaft versorgt auf den Schiffen privater Initiativen ausharren müssen, bevor sie in Italien, Malta oder Spanien an Land gehen können, sind schwer erträglich. Es steht daher völlig außer Frage, dass die – vielfach mit unmittelbaren Gefahren für Leben und Gesundheit verbundene – Flucht über das Mittelmeer verhindert werden muss. Ebenso klar ist, dass allein die Tatsache, dass Schiffe privater Initiativen vor den Küsten Afrikas kreuzen und bereit sind, Menschen von nicht hochseetüchtigen, häufig noch dazu völlig überladenen Booten zu retten, ein Faktor sein kann, der Flüchtlinge überhaupt erst motiviert, das Risiko einer solchen Überfahrt auf sich zu nehmen und dafür erhebliche Summen an Schleuser zu entrichten. Solche Zustände sind nicht hinnehmbar und müssen beendet werden.

Dazu gehören zum einen klare und solidarische Regelungen über die Verteilung von Flüchtlingen, die europäischen Boden in einem der Anrainerstaaten des Mittelmeers betreten. Insofern verdient insbesondere der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/9275, der diesen Aspekt ausdrücklich anspricht, Zustimmung. Zum anderen gehört dazu, dass Schutzsuchende wirksam davon abgehalten werden, die lebensbedrohliche Flucht über das Mittelmeer anzutreten. Dazu enthält nicht zuletzt der Masterplan

Migration des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat eine Reihe von sinnvollen Vorschlägen – u.a. die Einrichtung sog. „Sicherer Orte“ in Nordafrika und der Sahel-Region – die zeitnah umgesetzt werden sollten.

Bis solche Maßnahmen wirksam werden, ist es unter humanitären Gesichtspunkten richtig und im Sinne einer Soforthilfe gerechtfertigt, wenn sich Deutschland gemeinsam mit anderen europäischen Staaten im Rahmen eines Notfallmechanismus bereit erklärt hat, aus dem Mittelmeer gerettete Flüchtlinge nach einer Sicherheitsüberprüfung aufzunehmen, damit sie in Deutschland ein Asylverfahren durchlaufen können.

Vor diesem Hintergrund verdient es allen Respekt, wenn zahlreiche Städte, Landkreise und Gemeinden öffentlich ihre Bereitschaft erklären, sich in herausgehobener Weise und über ihre rechtlichen Verpflichtungen hinaus bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im Allgemeinen und Flüchtlingen, die aus Seenot gerettet wurden, im Besonderen engagieren zu wollen. Diese Kommunen setzen damit ein starkes humanitäres Signal.

Auch ein solches Engagement muss aber bestimmte Vorgaben beachten, die sich insbesondere aus dem geltenden Asyl- und Aufenthaltsrecht sowie nicht zuletzt auch aus dem Grundgesetz ergeben. Die Entscheidung zur Aufnahme von Flüchtlingen ist stets eine Entscheidung, die sich nicht auf ein einzelnes Bundesland oder eine einzelne Kommune beschränken lässt, sondern immer Deutschland als Ganzes berührt. Dem trägt das Aufenthaltsrecht bspw. dadurch Rechnung, dass Aufnahmeanordnungen der Länder nach § 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) nur mit Zustimmung des Bundes möglich sind. Diese Zusammenhänge werden von den Anträgen der Fraktion DIE LINKE auf Bundestagsdrucksache 19/8648 und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/9275 zum Teil nicht beachtet. Insoweit sind sie aus Sicht des Deutschen Landkreistags abzulehnen.

Nach dem Willen der Fraktion DIE LINKE soll der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern

kommunale Initiativen für die Aufnahme von Geflüchteten umfassend zu unterstützen, indem sie insbesondere

- a) *ihr politisches Einverständnis für entsprechende Aufnahmevereinbarungen der Länder nach § 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes erklärt;*
- b) *einen Gesetzentwurf vorlegt, mit dem Städten und Kommunen die Möglichkeit eröffnet wird, Geflüchtete eigenverantwortlich aufzunehmen;*
- c) *besonders aufnahmebereite Städte und Kommunen finanziell und strukturell unterstützt und sich auf der EU-Ebene für einen Asylsolidaritätsfonds einsetzt, dessen Fördermittel darüber hinaus eine allgemeine Verbesserung der kommunalen Infrastruktur dieser Städte und Regionen ermöglichen.*

Aus Sicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN soll der Bundestag die Bundesregierung auffordern,

1. *Städte und Kommunen, die ihre Bereitschaft zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten zusätzlich zum existierenden Verteilungsschlüssel erklärt haben, in diesem Anliegen zu unterstützen;*
2. *§ 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes in eine Benehmensregelung zu ändern, so dass die Länder nicht mehr das Einvernehmen des Bundesinnenministeriums einholen müssen, um humanitäre Aufnahmeprogramme auf den Weg zu bringen;*
3. *sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass ein kommunaler Integrationsfonds zur Unterstützung von europäischen Kommunen und Regionen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten eingerichtet wird.*

Vorgeschlagen wird damit ein ganzes Bündel von Maßnahmen, zu denen im Einzelnen wie folgt Stellung zu nehmen ist:

1. Unterstützung von Kommunen, die Geflüchtete jenseits existierender Verteilungsschlüssel aufnehmen wollen

Wenn einzelne Kommunen erklären, Geflüchtete auch jenseits existierender Verteilungsschlüssel aufnehmen zu wollen, steht dem im Grundsatz nichts entgegen. Auf diese Weise würde sich die Zahl der zur Verteilung auf die übrigen Kommunen anstehenden Flüchtlinge reduzieren; Kommunen, die eine solche Erklärung nicht abgegeben haben, würden also weniger Geflüchtete aufnehmen müssen.

Problematisch sind solche Erklärungen allerdings, wenn sie in inhaltlich bedingter Form ergehen, etwa auf besonders „erwünschte“ Flüchtlinge oder Flüchtlingsgruppen wie bspw. Familien mit Kindern oder Angehörige einer bestimmten Nationalität gerichtet sind.

Der Sinn von Verteilungsverfahren ist nicht zuletzt die Herstellung von Belastungsgleichheit. Die Aufnahme von Flüchtlingen ist eine humanitäre Verpflichtung und Aufgabe, die Deutschland als Ganzes trifft. Gefordert sind insoweit vor allem die Landkreise, Städte und Gemeinden, die die damit verbundenen Lasten möglichst gleichmäßig tragen sollten. Diesem Ziel würde jede Form des „Rosinenpickens“ zuwiderlaufen. Im Übrigen wäre eine solche Unterteilung in erwünschte und weniger erwünschte bzw. unerwünschte Flüchtlinge auch ethisch fragwürdig. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass durch eine Verteilung der Geflüchteten über alle Kommunen hinweg auch erreicht werden soll, dass es nicht zur Segregation kommt, die der Integration der Geflüchteten entgegensteht.

2. Anwendung von § 23 Abs. 1 AufenthG

Nach § 23 Abs. 1 AufenthG können oberste Landesbehörden aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländer aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern (BMI). Die Fraktion DIE LINKE schlägt vor, der Bundestag solle die Bundesregierung auffordern, ihr politisches Einverständnis – damit dürfte das Einvernehmen des BMI gemeint sein – für entsprechende Aufnahmevereinbarungen der Länder erklären.

Wenn die Fraktion DIE LINKE im Zusammenhang mit Flüchtlingen, die aus Seenot gerettet wurden, auf § 23 Abs. 1 AufenthG abstellt und einen Appell an die Bundesregierung bzw. das BMI gerichtet sehen will, entsprechenden Aufnahmeanordnungen der Länder das Einvernehmen nicht zu versagen, ist dem von vornherein entgegenzutreten. Der § 23 Abs. 1 AufenthG sieht vor, dass den Begünstigten einer entsprechenden Aufnahmeanordnung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Durchführung eines Asylverfahrens ist nicht nur nicht vorgesehen, vielmehr würde die Stellung eines Asylantrags nach § 51 Abs. 1 Nr. 8 AufenthG dazu führen, dass die Aufenthaltserlaubnis erlischt. Den aus Seenot Geretteten würde also ein Aufenthaltsrecht in Deutschland eingeräumt, obwohl ihre Schutzbedürftigkeit nicht feststeht.

Es liegt auf der Hand, dass die Aussicht auf ein solches, nicht von der individuellen Schutzbedürftigkeit abhängiges Aufenthaltsrecht einen ganz erheblichen Anreiz darstellen würde, sich auf das Risiko einer gefährlichen Überfahrt einzulassen, zumal wenn die Wahrscheinlichkeit hoch ist, gerettet zu werden, wenn tatsächlich der Fall der Seenot eintritt. Demgegenüber müssen die derzeit im Rahmen des einleitend erwähnten Notfallmechanismus aufgenommenen Bootflüchtlinge selbstverständlich ein Asylverfahren durchlaufen.

3. Änderung des § 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes – Benehmen statt Einvernehmen

Auch der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, das Tatbestandsmerkmal des Einvernehmens in § 23 Abs. 1 Satz 3 AufenthG durch ein bloßes Benehmenserfordernis zu ersetzen, ist abzulehnen.

Zunächst gilt auch mit Blick auf diesen Vorschlag, dass § 23 Abs. 1 AufenthG von vornherein kein angemessenes Instrument zur Lösung der Flüchtlingsproblematik auf dem Mittelmeer ist. Schutzsuchenden darf nicht nur deshalb ohne Prüfung ihrer individuellen Schutzbedürftigkeit ein Aufenthaltsrecht eingeräumt werden, weil sie einen besonders riskanten Fluchtweg gewählt haben.

Im Übrigen wäre mit der vorgeschlagenen Ersetzung des „Einvernehmens“ durch ein bloßes „Benehmen“ eine bundesweit einheitliche Flüchtlingspolitik nicht mehr zu gewährleisten. In seiner jetzigen Fassung verlangt § 23 Abs. 1 AufenthG, dass das BMI der Aufnahmeanordnung eines (oder mehrerer) Länder zustimmt. Ohne eine solche Zustimmung wird die Anordnung nicht rechtswirksam. Würde vor einer entsprechenden Anordnung lediglich das Benehmen mit dem BMI hergestellt werden müssen, hätte der Bund keine Möglichkeit, auch solche Aufnahmeanordnungen zu verhindern, die dem gesamtstaatlichen Interesse zuwiderlaufen – obwohl solche länderspezifischen Aufnahmeentscheidungen Auswirkungen nicht nur auf das jeweilige Land, sondern auf den Bund im Ganzen hätten.

4. Ermöglichung eigenverantwortlicher kommunaler Aufnahmeentscheidungen

Noch einen Schritt weiter als die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht die Fraktion DIE LINKE mit ihrem Vorschlag, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem Kommunen die Möglichkeit eröffnet wird, Geflüchtete eigenverantwortlich aufzunehmen. Dabei ergibt sich aus dem Gesamtkontext des Antrags auf Bundestagsdrucksache 19/8648, dass Kommunen nicht nur bei der innerstaatlichen Verteilung bereits aufgenommener Flüchtlinge freiwillig größere Lasten übernehmen können sollen. Vielmehr soll erreicht werden, dass Kommunen unabhängig von solchen Aufnahmeentscheidungen oder sogar im klaren Gegensatz zu einer auf der Ebene des Bundes (oder eines Landes) getroffenen Entscheidung gegen die Aufnahme bestimmter Flüchtlinge kraft eigener Kompetenz Flüchtlingen Aufnahme gewähren können sollen. Die Fraktion DIE LINKE will auf diese Weise ersichtlich erreichen, dass mehr Flüchtlinge in Deutschland aufgenommen werden, und sie will sicherstellen, dass Kommunen zu politischen Akteuren in der Flüchtlingspolitik werden.

Dieser Vorschlag ist abzulehnen.

Insoweit ist zunächst klarzustellen, dass die Entscheidung über die Aufnahme von Flüchtlingen nicht vom Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie umfasst ist, weil es sich nicht um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handelt. Die Auswirkungen einer Aufnahme von Flüchtlingen lassen sich nicht auf das Gebiet der aufnehmenden kommunalen Gebietskörperschaft beschränken, sondern würden Deutschland im Ganzen betreffen. In dem das geltende Asyl- und Aufenthaltsrecht insoweit vor allem Kompetenzen des Bundes und zum Teil auch der Länder begründet, liegt darin also kein Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG, der rechtfertigungsbedürftig wäre.

Durch Gesetz können den Kommunen zwar auch über Art. 28 Abs. 2 GG hinaus Aufgaben übertragen bzw. Handlungsmöglichkeiten eröffnet werden. Ihnen die Befugnis einzuräumen, eigenverantwortlich über die Aufnahme von Geflüchteten zu entscheiden, würde aber dazu führen, dass einzelne Kommunen Entscheidungen zulasten des Gesamtstaates treffen könnten, ohne dafür – z. B. in finanzieller Hinsicht oder auch mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt – Verantwortung übernehmen zu müssen.

Hinzu kommt, dass durch ein solches isoliertes Vorgehen einzelner Kommunen das unzutreffende Signal gesendet werden könnte, Deutschland sei unbeschränkt zur Aufnahme sog. „Bootsflüchtlinge“ bereit. Damit würde ein weiterer Pull-Faktor geschaffen, obwohl es gerade das Ziel sein muss, Flüchtlinge davon abzuhalten, das unkalkulierbare Risiko einer Überquerung des Mittelmeers auf sich zu nehmen und die Aufnahme – auch mit Blick auf die Integrationsfähigkeit – auf die wirklich Schutzbedürftigen zu beschränken.

Werden Kommunen auf diese Weise zu einer eigenständigen Flüchtlingspolitik ermächtigt, würde überdies die Entscheidung über die konflikträchtige und die Bürgerschaft potenziell spaltende Frage der Flüchtlingsaufnahme auf die kommunale Ebene verlagert, was das Zusammenleben vor Ort beeinträchtigen kann. Schließlich ist nicht zu verkennen, dass Aufnahmeprogramme einzelner Landkreise, Städte oder Gemeinden den Zusammenhalt der Kommunen untereinander gefährden könnte. Wie bereits erwähnt, kann nicht gewährleistet werden, dass die Begünstigten solcher Aufnahmeprogramme dauerhaft in der sie aufnehmenden Kommune leben werden. Die mit der Aufnahme von Flüchtlingen einhergehende Belastung der Sozialsysteme lässt sich ohnehin nicht kommunalscharf abgrenzen.

5. Finanzielle Förderung

Der Deutsche Landkreistag tritt seit jeher dafür ein, dass der Bund sich an den mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Kosten der Länder und Kommunen zu beteiligen hat und insbesondere die Kosten für Unterkunft und Heizung vollständig übernehmen muss.

Soweit zusätzliche finanzielle Anreize bei freiwilligem Engagement der Kommunen für die Integrationsarbeit vorgeschlagen werden, ist dies grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sind dabei die Vorgaben des Grundgesetzes zu beachten, das Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Kommunen enge Grenzen auferlegt. Wichtiger als punktuelle Hilfen ist ohnehin eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen, die sie in die Lage versetzt, auch die mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Lasten zu tragen.

Die Errichtung eines kommunalen Integrationsfonds auf europäischer Ebene könnte eine wirksame Unterstützung entsprechender kommunaler Aktivitäten sein und ggf. dazu beitragen, die Aufnahmebereitschaft auch jener Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu befördern, die die Aufnahme von Flüchtlingen bislang weitgehend verweigern.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Ritgen