



komba
gewerkschaft
nordrhein-
westfalen

Positionspapier

**„Zu den Folgen des Anstiegs von
Asylanträgen für die Kommunen in NRW“
Eine Problemanalyse mit Lösungsansätzen.**

Steigende Zahl von Asylanträgen

Weltweit befinden sich derzeit 50 Millionen Menschen auf der Flucht.

Nur ein Bruchteil dieser Flüchtlinge kommt tatsächlich in Europa an. Der größte Teil der Flüchtigen lebt entweder im eigenen oder im Nachbarland. Hier sind sie häufig in Lagern untergebracht, die man nicht mehr als menschenwürdig bezeichnen kann.

Eine Flucht ins europäische Ausland endet häufig noch an den eigenen Landesgrenzen oder scheitert auf Schlauchbooten bei dem Versuch, über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen. Zu oft erreicht uns die Nachricht, dass wieder übervolle Boote vor der italienischen Küste kentern und Männer, Frauen und Kinder ihr Leben dabei verlieren.

Die Mitgliedstaaten der EU, der Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island verfahren bei der Aufnahme von Flüchtlingen nach dem sog. "Dublin III" Verfahren. Im Wesentlichen bedeutet dies, dass nur **ein** Asylantrag gestellt werden kann, ein zweiter Antrag in einem anderen Staat führt automatisch zur Ablehnung und Rückführung in das Land, in dem der Erstantrag gestellt wurde, in den so genannten "sicheren Drittstaat". Man versucht dies durch die Abnahme von Fingerabdrücken zu kontrollieren.

Von allen Flüchtlingen, die nach Europa kommen, werden ca. 50% allein in Schweden und in der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen.

Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist die Zahl von Asylanträgen in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Gab es im Jahr 2013 deutschlandweit noch rund 130.000 Asylanträge, konnten im vergangenen Jahr bereits rund 203.000 Anträge verzeichnet werden. Für das Jahr 2015 prognostiziert das BAMF nach den neuesten Hochrechnungen eine weitere drastische Zunahme der Antragszahlen auf rund 400.000 Asylgesuche. NRW muss sich bis zum Jahresende nach dem Königsteiner Schlüssel auf 21%, also auf ca. 80.000 Flüchtlinge einstellen.

Die Spitzenquote der 1990' er Jahre, seinerzeit bedingt durch die Balkankrise, ist damit wieder erreicht.

Unabhängig von der Anzahl der Asylbewerber_innen, Flüchtlinge und Zuwanderer muss es aus Sicht der komba gewerkschaft nrw zunächst oberstes Ziel aller beteiligten Akteure sein, für die Antragstellerinnen und Antragsteller eine menschenwürdige Unterkunft und Versorgung zu garantieren .

Die extreme Zunahme der Asylgesuche stellt Bund, Länder und Kommunen bei der Erreichung dieses Ziels gleichwohl vor schwierige Herausforderungen.

Gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die Anhörung bei Asylanträgen und deren Bearbeitung obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Das BAMF unterhält hierfür bei jeder Erstaufnahmeeinrichtung mit mindestens 500 Betten eine Außenstelle. Zur Klärung des Aufenthaltsstatus sollen Asylbewerberinnen und -bewerber bis zu sechs Wochen (in Ausnahmefällen bis zu drei Monate) in der Erstaufnahmeeinrichtung bleiben. Erst wenn der Status geklärt ist, sollen die Kommunen übernehmen.

Dies entspricht in den meisten Fällen nicht der Realität. Regelmäßig erfolgt die Unterbringung in kommunalen Einrichtungen bevor ein Asylverfahren überhaupt eröffnet wurde. Die Kommunen müssen entsprechend kurzfristig und flexibel eine angemessene Unterkunft und Versorgung gewährleisten.

Die Schaffung weiterer großer Erstaufnahmeeinrichtungen wäre auf den ersten Blick ein naheliegender Lösungsansatz für diese Problematik. Aus humanitären und integrativen Gesichtspunkten lehnen wir diese jedoch ab.

Vielmehr plädiert die komba gewerkschaft nrw für die Absenkung der 500-Betten-Grenze zur Schaffung von Außenstellen des BAMF. Denkbar wäre auch die Betreuung mehrerer kleinerer Erstaufnahmeeinrichtungen durch eine dezentrale Außenstelle des BAMF.

Die Durchführung des Asylverfahrens in den Erstaufnahmeeinrichtungen stellt einen wichtigen Bestandteil der Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen dar.

Vor diesem Hintergrund fordert der Innenminister des Landes NRW, Ralf Jäger, vom Bund eine deutlich schnellere Bearbeitung der Asylanträge, um den Druck von Land und Kommunen zu nehmen. Die Belastungsgrenze der Kommunen in NRW sei erreicht, wenn nicht sogar bereits überschritten.

Die schnelle Verteilung von Flüchtlingen ohne festgestellten Aufenthaltsstatus führt nicht nur bei den entsprechenden Kommunen zu erheblichen Mehrbelastungen, sondern auch bei den betroffenen Flüchtlingen. Sie werden häufig, gerade nachdem sie sich in einer Kommune zurecht gefunden haben, dort zur Schule gehen, Sprachkurse besuchen oder sonstige Integrationsangebote wahrnehmen, bereits wieder einer anderen Kommune zugewiesen.

Dabei wäre es gerade nach den Strapazen der Flucht dringend geboten, ihnen ein Gefühl des Ankommens zu vermitteln.

Die Vielfalt und das Niveau der Integrationsangebote sind in den einzelnen Kommunen höchst unterschiedlich. Ebenso wie die Qualität der Unterbringung.

Nicht selten durchläuft ein Flüchtling zwei bis drei Stationen, bevor er an seinem endgültigen Bestimmungsort zugewiesen wird. Die Integrationsversuche und -bemühungen der vorherigen Stationen sind kostenintensiv, verfehlen aber durch wiederholte Umverteilungen ihr Ziel.

Immer mehr Kommunen treten auf die "Integrationsbremse", das heißt, die Angebotsstruktur wird auf das absolute Minimum reduziert, bis die Sicherheit einer dauerhaften Zuweisung gegeben ist. Doch bis dies soweit ist, vergeht wertvolle Zeit, die ansonsten bereits in die Grundlagen einer erfolgsversprechenden Integration investiert werden könnte.

Ziel aller beteiligten Akteure muss daher sein, das Asylverfahren zu beschleunigen und damit die Erstaufnahmeeinrichtungen zu entlasten sowie Asylbewerber_innen tatsächlich erst nach einem eröffneten Asylverfahren und damit geklärten Aufenthaltsstatus auf die Kommunen zu verteilen. Es ist zwar zu begrüßen, die Asylverfahren schnell und unbürokratisch zu handhaben, hierdurch entstehende finanzielle Mehrbelastungen müssen jedoch vom Bund getragen werden. Daher fordert die komba gewerkschaft nrw Bund, Länder und Kommunen auf, die Kommunikation und Kooperation im Bereich der Asylverfahren auszubauen.

Unzureichende Kostendeckung

Aktuell deckt die Flüchtlingspauschale, die das Land NRW den Kommunen zur Verfügung stellt, lediglich 20 bis maximal 60 Prozent der anfallenden Kosten. Die vielerorts bereits bis ans Limit ausgereizten kommunalen Kassen werden mit den restlichen Kosten allein gelassen.

Die Bundesregierung scheint das Problem erkannt zu haben und stellt in den Jahren 2015 und 2016 immerhin jeweils 500 Millionen Euro zusätzlich zur Verfügung. Der NRW-Anteil beläuft sich dabei auf je rund 108 Millionen Euro – Geld, das die Kommunen dringend brauchen. Die Landesregierung hat jedoch angekündigt, nur die Hälfte der zusätzlichen Einnahmen an die Kommunen weiterzuleiten. Die andere Hälfte soll zur Refinanzierung von Maßnahmen genutzt werden, die das Land NRW bereits auf dem „Flüchtlingsgipfel“ im Oktober 2014 verkündet hatte.

Die komba gewerkschaft nrw sieht es ebenfalls als dringend notwendig an, die zusätzlichen Bundesmittel für die Flüchtlingsversorgung in den Jahren 2015 und 2016 vollumfänglich den Kommunen zur Refinanzierung der tatsächlich entstehenden Kosten zur Verfügung zu stellen.

Neben der kurzfristigen Maßnahme des Bundes muss darüber hinaus auch mittel- und langfristig die Finanzierung, der durch die Unterkunft und Versorgung von Flüchtlingen und Asylsuchenden entstehenden Kosten, neu geordnet werden. Dies betrifft sowohl die Quantität als auch die Struktur des derzeitigen Refinanzierungsmodells.

Die Flüchtlingsversorgung ist Aufgabe der Länder, diese sollten daher auch die entstehenden Kosten vollständig tragen. Darüber hinaus sollte die Kostenerstattung stärker als bisher am tatsächlichen Bedarf orientiert sein. Bei stark schwankenden Zahlen von Asylanträgen ist das derzeitige Modell, die Zuwendung nach den Zahlen des Vorjahres zu berechnen, nicht zielführend, da die Kommunen in der Regel eine Vorfinanzierung leisten müssen, die deren Haushalte jedoch nicht hergeben.

Zudem können Art und Umfang des benötigten Personals nicht allein an der Zahl der Flüchtlinge bemessen werden. Je nach Herkunft und psychischer, posttraumatischer Belastung der Betroffenen kann der Aufwand etwa für Dolmetscher_innen oder Betreuer_innen stark variieren.

Aus Sicht der komba gewerkschaft nrw ist es daher zwingend notwendig, die Flüchtlingspauschale, in kürzeren Zeitabständen als bisher, an die tatsächlich vorhandene Zahl von Asylsuchenden anzupassen und diese individuell kostendeckend auszugestalten.

Zu einer menschenwürdigen Versorgung von Flüchtlingen gehört selbstverständlich auch eine umfassende Gesundheitsfürsorge. Nach dem derzeitigen Modell müssen die Kosten hierfür ebenfalls von den Kommunen getragen werden.

Die komba gewerkschaft nrw erachtet es für sinnvoll, Asylsuchende und Flüchtlinge in die gesetzliche Krankenversicherung einzubinden, wie dies im sog. "Bremer Modell" bereits praktiziert wird. Aufgrund der Kosten lehnen die gesetzlichen Krankenversicherungen weitere Kooperationsvereinbarungen mit anderen Kommunen derzeit ab.

Wenn die hierdurch entstehenden Mehrbelastungen der Kassen (ca. 490 Millionen Euro im Jahr) vom Bund refinanziert würden, könnte jedoch eine standardisierte Gesundheitsfürsorge- und -vorsorge bundeseinheitlich gewährleistet werden.

Der personelle Aufwand in den Sozialämtern für die Ausstellung und Abrechnung von Krankenscheinen würde durch die Einführung einer Gesundheitskarte deutlich reduziert.

Unterbringung: Ein Kraftakt für Kommunen

Die Unterbringung der unerwartet hohen Anzahl an Flüchtlingen und Asylsuchenden stellt die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Die seit 1993 kontinuierlich sinkende Zahl von Asylgesuchen führte in Verbindung mit dem ständigen Einspardruck der Kommunen zu einem Abbau von Ressourcen zur Flüchtlingsunterbringung. In der jetzigen Situation, mit rapide steigenden Asylantragszahlen, müssen diese erst wieder neu geschaffen werden.

Sowohl der Bund als auch das Land Nordrhein-Westfalen, haben zumindest auf die Situation bezüglich der Unterbringung von Flüchtlingen reagiert. Beide stellen ungenutzte Gebäude im eigenen Besitz mietfrei zur Verfügung. Die Kommunen können diese, unter Berücksichtigung der bestehenden Auflagen, für die Unterbringung von Asylsuchenden herrichten und nutzen. Diese Maßnahme ist als kurzfristiger Lösungsansatz zu begrüßen.

Eine weitere kurzfristige Maßnahme zur Unterbringungssituation stellt die Änderung des Baugesetzbuches dar. Bis Ende 2019 ermöglicht es unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend die Unterbringung von Flüchtlingen in Gewerbegebieten und Außenbereichen. Ob diese Maßnahme als zielführend angesehen werden kann, ist zweifelhaft, da es in diesen Gebieten massiv an Infrastruktur fehlt und eine erfolgreiche Integration durch diese Art von Ghettoisierung akut gefährdet ist.

Auch eine darlehensweise Finanzierung neuer Unterkünfte durch die landeseigene NRW.Bank ist allenfalls als kurzfristige Hilfe zu verstehen, zumal viele Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden, auf diese Möglichkeit gar nicht zurückgreifen können.

Alle diese Maßnahmen zielen vor allem auf die Schaffung von Gemeinschaftsunterkünften ab.

Durch diese Art von Unterbringung fehlt es jedoch oftmals an Rückzugsmöglichkeiten, gerade vor dem Hintergrund von häufig traumatischen Fluchterfahrungen. Außerdem schafft man dadurch eine Situation, die nicht gewollt ist: Einerseits kann ein breites Konfliktpotenzial durch teils sehr unterschiedliche kulturelle, religiöse und soziale Gewohnheiten sowie Bedürfnisse der Bewohner_innen untereinander entstehen. Andererseits kann die Schaffung von Gemeinschaftsunterkünften auch zu einem erheblichen Widerstand der gesamten Stadtgesellschaft führen, da diese Art von Unterbringung sehr schnell zu einer Brennpunktbildung, gar zu einer gewissen Ghettoisierung beiträgt, die keiner Stadt, keinem Stadtteil förderlich ist. Hier werden vielmehr eher demokratieschädliche Kräfte und Gruppierungen auf den Plan gerufen.

Zur Förderung einer humanitären Unterbringung, zur Erleichterung von Integration, zur Teilhabe an unserer Gesellschaft und nicht zuletzt zur schnelleren Überwindung von

Sprachbarrieren ist eine dezentrale Unterbringung in freistehenden privaten Wohnungen wesentlich sinnvoller. Zudem ist diese nach Berechnungen verschiedener Kommunen und Verbände (z.B. Stadt Köln, Stadt Leverkusen, „PRO ASYL“) langfristig kostengünstiger als eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften.

Daher spricht sich die komba gewerkschaft nrw mittel- und langfristig für die Förderung dezentraler Unterkünfte und die Unterbringung in freistehenden privaten Wohnungen aus. Dabei sollte auf eine soziale, ethnische und kulturelle Durchmischung aller Wohngebiete geachtet werden. Eine Konzentration von Flüchtlingswohnungen in einem bestimmten Stadtteil oder Bezirk erscheint nicht sinnvoll. Vielmehr sollte ein integriertes Stadtentwicklungskonzept angestrebt werden.

Bildung als Schlüssel zur Integration

In den meisten Kommunen fehlt es nicht nur an Unterbringungsmöglichkeiten, sondern auch an adäquaten Kita- und Schulplätzen. Durch die Anpassung an sinkende Kinderzahlen aufgrund demografischer Entwicklungen wurden vielerorts Kindertagesstätten und Schulen zusammengelegt bzw. geschlossen. Diese Tatsache führt heute dazu, dass die Plätze nicht mehr ausreichen, um jetzt wieder dem steigenden Bedarf zu begegnen, so dass die Gruppen- und Klassenstärken vielfach angehoben werden müssen. Darüber hinaus ist die Zahl der Fachkräfte nicht mehr angemessen.

Dadurch ist auch die Erfüllung der Schulpflicht für Flüchtlingskinder vielerorts nicht gewährleistet.

Hier gilt es, flexibel und zeitnah zu reagieren, zum einen, was die Ausstattung mit Gebäuden, zum anderen was die personelle Ausstattung der Kindertagesstätten und Schulen angeht. Für Kinder mit Flüchtlingshintergrund muss hierbei ein zusätzlicher Schwerpunkt auf der Sprachförderung liegen. Sie ist Grundlage jedes weiteren Bildungsangebots.

In Zeiten von Inklusion und Integration ist es wenig zielführend, die zustehenden Integrationskräfte allenfalls rein rechnerisch zu berücksichtigen. Die Fachkräfte müssen vielmehr tatsächlich bei den Kindern ankommen.

Bezüglich zusätzlicher Unterrichtskräfte ist der Durchbruch noch nicht wirklich gelungen. Einige Bundesländer schaffen zusätzliche Stellen für Erzieher_innen und Lehrer_innen. Der Umfang dieser neuen Stellen kann aber allenfalls als ein erster Schritt in die richtige Richtung angesehen werden.

Die komba gewerkschaft nrw fordert daher, weitere Investitionen in den Bildungssektor und insbesondere in die Sprachförderung um eine umfangreiche und qualifizierte Bildung, auch für Flüchtlingskinder zu gewährleisten. Hierzu bedarf es auch einer ausreichenden Personaldecke.

Fazit

Zusammenfassend muss man feststellen, dass Bund und Land sich in der Frage der Flüchtlingspolitik in Bezug auf die Kommunen nicht ihrer Verantwortung entziehen dürfen.

Für eine erfolgversprechende Integration sind umfassende gesamtstädtische Konzepte notwendig, für die den Kommunen schlicht und einfach die finanziellen Mittel fehlen. Hier sind die Politikerinnen und Politiker gefragt.

Die Politik ist aber nicht nur in Bezug auf die finanzielle Situation der Kommunen in der Verantwortung. Durch eine vernünftige und pragmatische Änderung der Ausländergesetzgebung könnten Verfahren beschleunigt, Sozialausgaben verringert und das lukrative Geschäft krimineller Schlepperbanden verhindert werden.

Zudem, muss die Politik die Flüchtlingsthematik auch als Chance verstehen. Denn insbesondere im Hinblick auf die demografische Entwicklung unseres Landes, welche uns in kürzester Zeit Probleme bereiten wird, haben wir mit gut ausgebildeten Migrantinnen und Migranten die Chance, die entstehenden Lücken wieder zu schließen.

Auf den ersten Blick mag dies als kostenintensiv erscheinen, langfristig gesehen wird es jedoch zum Erfolg führen und letztendlich Kosten einsparen.

Das Ziel ist klar: eine erfolgreiche Integration der Flüchtlinge und Zuwanderer, ohne dass unsere Sozialsysteme auf Dauer überbelastet werden.

Daher können die Forderungen der komba gewerkschaft nrw nur lauten:

- **die Bearbeitung von Asylanträgen muss deutlich beschleunigt werden**
- **ausreichende Finanzausstattung für die Flüchtlingsarbeit in Bezug auf Unterbringung und einer damit verbundenen integrierten Stadtentwicklung,**
- **Verbesserung des Betreuungsschlüssels in der Flüchtlingsarbeit,**
- **Schaffung ausreichender Bildungsmöglichkeiten in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen,**

- Einführung einer Gesundheitskarte, um die kommunalen Haushalte weiter zu entlasten,
- Änderung der Flüchtlingsgesetzgebung im Hinblick auf Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse.

Alle diese Maßnahmen führen, mittel- und langfristig gesehen zu einer erfolgreichen Integration. Sie fördern ein friedliches Zusammenleben ohne Diskriminierung und Fremdenhass.