

Migrationspolitik – Positionspapier der für Migration zuständigen (Innen-) Ministerinnen und Minister der Union

1 Die Flüchtlingszahlen nähern sich dem Niveau, das wir aus den Jahren 2015/2016 kennen. Nachdem
2 im vergangenen Jahr rund 244.000 Asylanträge in Deutschland gestellt (218.000 davon waren
3 Erstanträge) wurden, ist in diesem Jahr nach aktuellen Prognosen mit mehr als 300.000 Anträgen zu
4 rechnen. Insbesondere seit Sommer 2022 haben die Migrationsbewegungen über die aus den Jahren
5 2015 ff. bekannten Routen wieder deutlich zugenommen. Im Ergebnis hat dies dazu geführt, dass die
6 Aufnahmeeinrichtungen von Ländern und Kommunen unter sehr hoher Belastung stehen. Ähnliches
7 gilt für weitere kommunale Einrichtungen, wie Schulen und Kindergärten etc. Auch der bereits durch
8 die Corona-Pandemie belastete Sport ist erneut betroffen, wenn Turnhallen geschlossen werden, um
9 Schutzsuchende unterzubringen.

10 Die Mahnungen der Kommunen, die angesichts des unablässig und weiter steigenden
11 Ankunftsgeschehens an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen, treiben die für Migration zuständigen
12 Ministerinnen und Minister der Union um und machen umgehendes Handeln nötig. Die Kommunen
13 benötigen endlich nachhaltige Unterstützung und darüber hinaus längerfristige sowie strukturelle
14 Erleichterungen durch den Bund.

15 **1. Migrationssteuerung statt weiterer Anreize: Begrenzung illegaler Migration**

16 Um eine weitere Überforderung der staatlichen und kommunalen Ebene durch die irreguläre
17 Migration zu vermeiden und die gesellschaftliche Akzeptanz einer humanitären Flüchtlingspolitik zu
18 erhalten, muss das Zuzugsgeschehen deutlich begrenzt werden. Ohne eine nachhaltige Begrenzung
19 bzw. Verringerung der Zugangszahlen wird es keine Verbesserung der Lage geben.

20 Es ist dabei allein der Bund, der wirksame Maßnahmen zur Begrenzung und Steuerung der
21 Migrationsbewegungen ergreifen kann. Aufgrund seiner Außenvertretungskompetenz gilt dies bei der
22 Frage der Zusammenarbeit auf EU-Ebene und mit Drittstaaten. In der innerdeutschen Politik gilt dies
23 für seine Rechtsetzungskompetenz in relevanten Bereichen der Innen- und Migrationspolitik. Die
24 bisherigen Bemühungen zur Verhinderung irregulärer Migration sind offensichtlich gescheitert.

25 Ankündigungen der Bundesregierung, statt stationären Grenzkontrollen auf eine Intensivierung der
26 sonstigen Grenzschutzmaßnahmen hinzuwirken, haben erkennbar keinen Erfolg gezeitigt.
27 Insbesondere an den Grenzen zu Polen und Tschechien, aber auch zur Schweiz sind die Zahlen weiter
28 erheblich angestiegen. Heruntergelassene Schlagbäume lehnen wir grundsätzlich ab, aber es müssen
29 endlich wirksame Maßnahmen der Bundespolizei zum effektiven Schutz unserer Grenzen, auch durch
30 stationäre Grenzkontrollen, ergriffen werden. Hierzu bedarf es eines entsprechenden
31 Notifizierungsverfahrens bei der Europäischen Kommission; eine Einführung der Grenzkontrollen ist
32 damit nicht automatisch verbunden. Die Bundesregierung hat entgegen den Zusicherungen der
33 Bundesinnenministerin die Zeit für wirksame Maßnahmen zur Begrenzung der illegalen Migration
34 nicht genutzt. Die Einführung von 24/7-Grenzkontrollen durch Dänemark Anfang des Jahres 2016 hat
35 zu einem deutlichen Rückgang der Asylantragszahlen dortzulande geführt. Auch die vorübergehende
36 Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Landgrenze erweist
37 sich als wirksam, was sich in der signifikant höheren Zahl von Zurückweisungen an diesem
38 Grenzabschnitt gegenüber den grenzkontrollfreien Binnengrenzen äußert.

39 Den Bürgerinnen und Bürgern ist es insbesondere nicht länger vermittelbar, dass aus EU-
40 Mitgliedstaaten unerlaubt einreisende Drittstaatsangehörige, die ein Asylbegehren anbringen, stets
41 der Grenzübertritt gewährt wird und sie an die nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weitergeleitet
42 werden. Der Bund ist aufgefordert, die rechtlichen Möglichkeiten der Einreiseverweigerung nach § 18
43 AsylG intensiv zu prüfen und diese gerade vor dem Hintergrund des wenig funktionsfähigen Dublin-

Migrationspolitik – Positionspapier der für Migration zuständigen (Innen-) Ministerinnen und Minister der Union

44 Verfahrens zu bewerten. Der Bundespolizei muss es möglich sein, auch Asylbegehrende, die aus einem
45 EU-Mitgliedstaat einreisen, zurückzuweisen.

46 Angesichts der stark gestiegenen Zahlen muss der Bund das BAMF mit zusätzlichem Personal und
47 Mitteln ausstatten, um eine zeitnahe Bearbeitung von Asylanträgen zu gewährleisten.

48 Die Bundesregierung bietet keinerlei taugliche Lösungsvorschläge an. Der pauschale Verweis auf
49 bisher nur bedingt wirkungsvolle Migrationspartnerschaften mit Drittstaaten trägt wenig dazu bei,
50 Migration endlich aktiv steuern zu können.

51 Die Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs anlässlich der Tagung des Europäischen Rats
52 vom 09./10.02.2023 zeigen, dass die Bundesregierung Deutschland mit ihrer Migrationspolitik in
53 Europa zunehmend isoliert ist. Auch beim erzielten Kompromiss des EU-Innenministerrats Anfang Juni
54 2023 über zentrale Dossiers der GEAS-Reform stand die Bundesregierung auf der Bremse. Die
55 Bundesregierung darf nach außen keine weiteren Signale mehr senden, für Zuwanderung in jeglicher
56 Form offen zu sein, dies überfordert auch unsere europäischen Partner.

57 Die Bundesregierung muss eine klare Trennung zwischen Zuwanderung zur Arbeitsaufnahme und
58 Asylmigration vornehmen. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, die Ausweitung der sog.
59 Fachkräfteeinwanderung, Aufnahmeprogramme oder die Einführung des sog. Spurwechsels im
60 Rahmen des Chancenaufenthaltsrechts werden dem nicht gerecht. Nicht nur Deutschlands Ressourcen
61 sind am Limit, sondern auch die fast aller EU-Staaten. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass sich
62 die Staats- und Regierungschefs darauf verständigt haben, Grenzeinrichtungen durch europäische
63 Gelder zu finanzieren. Eine effektive Grenzsicherung dient nicht nur der Steuerbarkeit von Migration,
64 sondern ist auch eine sicherheitspolitische Notwendigkeit.

65 2. Rückführungsoffensive: Ankündigungen müssen nun auch Taten folgen

66 Um Ländern, Kommunen und Ehrenamtlichen zu ermöglichen, sich auf die Unterstützung all jener zu
67 fokussieren, die sich rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten, ist es weiterhin dringend geboten,
68 illegal aufhältige Personen zurückzuführen. Der Koalitionsvertrag der Ampel sieht hierzu eine sog.
69 Rückführungsoffensive vor, „um Ausreisen konsequenter umzusetzen, insbesondere die Abschiebung
70 von Straftätern und Gefährdern. Der Bund wird die Länder bei Abschiebungen künftig stärker
71 unterstützen“. Dieser Ankündigung sind bis dato jedoch keine Taten gefolgt, außer einer
72 Abschiebehafverlängerung im Chancenaufenthaltsrecht, die aber nur in sehr kleinem Rahmen
73 Erleichterungen verschafft. Rückführungen werden im Gegenteil durch die beabsichtigten Regelungen
74 erschwert, so dass die „Rückführungsoffensive“ bis dato nicht mehr als eine weitere folgenlose
75 Ankündigung ist.

76 In Umsetzung des MPK-Beschlusses vom 10.05.2023 hat das BMI Anfang August einen – nicht
77 innerhalb der Bundesregierung abgestimmten – Diskussionsentwurf zur Verbesserung der
78 Rückführung vorgelegt. Damit arbeitet das BMI auch die im Follow Up-Prozess zum 2. Migrationsgipfel
79 vom 16.02.2023 maßgeblich auf Vorschläge der Länder zurückgehende Liste zu
80 Rechtsänderungsbedarfen ab, beschränkt sich aber grundlegend auf einhellig bis sehr weitgehend
81 konsentiertere Vorschläge. Kontroverse oder praktisch schwieriger umzusetzende Themen werden
82 weiter ausgespart.

83 3. Klarere Koordinierung

84 Wir sehen deutlich, dass die Aufnahmekapazitäten in vielen Kommunen ausgeschöpft sind. Viele
85 Kommunen bauen Notunterkünfte auf, stellen Wohncontainer auf oder müssen Hotels anmieten, um
86 die Menschen noch unterbringen zu können. Leider ist aus Sicht der Länder wie auch der Kommunen

Migrationspolitik – Positionspapier der für Migration zuständigen (Innen-) Ministerinnen und Minister der Union

87 von Steuerung und Koordinierung durch den Bund wenig zu spüren. Das weiterhin unkontrollierte und
88 unregelmäßige Zugangsgeschehen erzeugt bei den Verantwortlichen in den Kommunen wie auch bei den
89 Bürgerinnen und Bürgern erhebliche Sorgen. Wir fordern von der Bundesregierung die Einrichtung
90 einer Migrationskommission – bestehend aus Vertretern von Bund, Ländern, Kommunen und
91 Gesellschaft –, die sich über die aktuellen Herausforderungen hinaus mit grundlegenden Fragen und
92 erforderlichen Reformen beim Thema Migration beschäftigen soll. Dies soll sicherstellen, dass die
93 Herausforderungen der Migration auf allen Ebenen und in allen Themenbereichen – von der
94 Begrenzung, über die Unterbringung und Versorgung bis zur Integration – gemeinsam strategisch
95 adressiert werden.

96
97

4. Unterbringung: Mehr nutzbare Bundesimmobilien und weitere Unterstützungsmaßnahmen

98 Die unter dem Druck der kommunalen Ebene durchgeführten Migrationsgipfel im Oktober 2022 und
99 Februar 2023 haben wenig Zählbares hervorgebracht. Bereits die äußerst überschaubare Anzahl der
100 seit der Ankündigung im Oktober 2022 zusätzlich zur Verfügung gestellten Bundesimmobilien ist
101 ernüchternd. Hinzu kommt, dass viele der angebotenen Objekte letztendlich aufgrund der Größe oder
102 des schlechten Zustandes gar nicht nutzbar sind. Vielfach handelt es sich auch nur um abgelegene oder
103 nicht einmal erschlossene Brachflächen. Der Bund muss mehr Bundesimmobilien zur Verfügung
104 stellen, die auch tatsächlich für die Unterbringung nutzbar sind oder kurzfristig nutzbar gemacht
105 werden können. Der Bund darf Länder und Kommunen bei der Unterbringung von Schutzsuchenden
106 nicht allein lassen, sondern überall dort unterstützen, wo dies erforderlich ist – sei es finanziell,
107 organisatorisch oder rechtlich. Hierzu gehört insbesondere die komplette Übernahme der
108 Wohnkosten für anerkannte Flüchtlinge durch den Bund. Die Kommunen müssen kurzfristig und
109 planbar unterstützt werden.

110 Den Bund fordern wir auf, die Einrichtung von Bundesausreisezentren für vollziehbar
111 Ausreisepflichtige unmittelbar an den deutschen Großflughäfen zu prüfen. Dies könnte eine
112 sachgerechte Beteiligung des Bundes in die Unterbringung von Geflüchteten bedeuten. Nur der Bund
113 allein kann die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen setzen. Damit würde der Bund
114 mit den Folgen seiner Migrationspolitik konfrontiert und in die Verantwortung genommen, sich
115 angemessen an der Unterbringung der hier Ankommenden zu beteiligen und in der Folge Lösungen zu
116 finden.

5. Kosten: Finanzierungszusage des Bundes für Kommunen einhalten und erhöhen

118 Angesichts des fortdauernden Krieges in der Ukraine, der wieder angestiegenen Zuwanderung und der
119 angespannten Lage in den Ländern und den Kommunen, werden die angekündigten Mittel des Bundes
120 von insgesamt 3,75 Milliarden Euro für 2023 nicht ausreichen. Der Bund muss die Finanzierung dieser
121 gesamtgesellschaftlichen Aufgabe sichern. Einzig der Bund ist auf europäischer und internationaler
122 Ebene in der Lage, effektive Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Hieraus erwächst auch seine
123 Verantwortung zur finanziellen Unterstützung. Die Kapazitäten sind vielerorts erschöpft und das
124 erforderliche Geld dazu fehlt. Der Bund muss seinen Zusagen im Rahmen der Verhandlungen über die
125 Rückkehr zum alten 4-Säulen-System nachkommen. Die Länder und Kommunen brauchen auch für
126 2024 finanzielle Planbarkeit.

127 Ein Vergleich der Bundesbeteiligung mit den Ausgaben der Länder im Flüchtlingsbereich über die
128 letzten Jahre macht die stetige Reduzierung der Bundesmittel deutlich. So steht den Länderausgaben
129 im Jahr 2023 in Höhe von rund 16 Mrd. Euro eine Bundesbeteiligung von lediglich 3,75 Mrd. Euro
130 gegenüber. Dies ist angesichts der großen gesellschaftlichen Herausforderung nicht akzeptabel.

131

Migrationspolitik – Positionspapier der für Migration zuständigen (Innen-) Ministerinnen und Minister der Union

132 6. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und des Schengenrechts

133 Erforderlich ist eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und des
134 Schengenrechts. Eine Übernahme von Schutzsuchenden innerhalb der EU kann es nur bei Einhaltung
135 klarer und ausgewogener Verteilregeln und effektiv einklagbarer Pflichterfüllung durch die
136 Mitgliedstaaten geben. Letzteres macht ein Bekenntnis zum Ersteinreise-/Verantwortungsprinzip
137 (auch durch die Einführung einer Aufenthaltspflicht im zuständigen Mitgliedstaat und alleiniger
138 Gewährung von Sozialleistungen durch diesen) sowie die effektive Erfüllung von
139 Rückübernahmepflichten erforderlich und verbietet jegliche implizite Förderung der
140 Sekundärmigration. Hierzu gehört auch, die Erhöhung der Unterbringungsstandards in der gesamten
141 EU, um Anreize für Sekundärmigration zu reduzieren und Rückführungen zu erleichtern. Die Regeln
142 des Dublin-Systems müssen von allen Mitgliedstaaten befolgt werden. Tauchen zu überstellende
143 Personen unter, müssen Überstellungsfristen unterbrochen werden. Das von der Europäischen
144 Kommission vorgeschlagene Grenzverfahren (mit Vorprüfungen in Bezug auf Aussicht auf
145 Schutzgewährung sowie Sicherheits- und Gesundheitsfragen) wäre ein wichtiger Bestandteil zur
146 Herstellung eines funktionierenden GEAS. An dem hierzu nun gefundenen Kompromiss des
147 Innenminister-Rats dürfen bei den Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament keine Abstriche
148 mehr gemacht werden. Die Bundesregierung ist aufgefordert, die Verhandlungen in diesem Sinne aktiv
149 voranzutreiben.

150 7. Allgemeine Rahmenbedingungen: Bessere und pflichtgemäße Kooperation mit den 151 Herkunftsländern schaffen

152 Darüber hinaus ist der Bund dafür verantwortlich, die Rahmenbedingungen zu schaffen, die den
153 Ländern Rückführungen überhaupt erst ermöglichen. Das umfasst nicht nur den Abschluss und die
154 Durchsetzung der Erfüllung von Migrationsabkommen bzw. Rückführungsabkommen – bilateral oder
155 auf Ebene der EU – sondern auch das Bewirken einer pflichtgemäßen Kooperation der Herkunftsländer
156 oder EU-Mitgliedstaaten in Rückführungsangelegenheiten. Die Länder fordern bereits seit Langem ein
157 konsequenteres Vorgehen der Bundesregierung gegenüber unzureichend kooperierenden
158 Herkunftsstaaten und drängt beständig darauf, Rahmenbedingungen für Rückführungen - auch auf EU-
159 Ebene - weiter abzustecken und zu verbessern. Der Bund setzt zwar auf den Abschluss von
160 Vereinbarungen mit Herkunftsstaaten, steht jedoch restriktiven Ansätzen – wie der Nutzung des
161 Visahebels und Entfaltung von Druck auf Drittstaaten zurückhaltend gegenüber. Dabei ist dies
162 insbesondere mit Blick auf Straftäter und Gefährder dringend erforderlich. Hiermit hat sich auch die
163 Ministerpräsidentenkonferenz am 10.05.2023 beschäftigt und verstärkte Unterstützung des Bundes
164 angemahnt: So wurde vereinbart, dass „Ziel aller partnerschaftlichen Abkommen die Eindämmung
165 irregulärer Migration und die Förderung regulärer Migration sein“ werde.

166 Vereinbarungen mit Drittstaaten haben sich bis dato ohne ausreichenden Druck als wenig wirksam
167 erwiesen. Mit dem Beschluss des Europäischen Rats, den Visahebel gegen nicht kooperative Staaten
168 verstärkt einzusetzen, wurde die migrationspolitische Geisterfahrt der Bundesregierung in diesem
169 Punkt glücklicherweise beendet. Darüber hinaus erwarten die Länder vom Bund eine stärkere
170 Unterstützung in Problembereichen wie z.B. der Passersatzbeschaffung für bestimmte Staaten,
171 besseres Schnittstellenmanagement (z.B. stärkere Zentralisierung im Dublin-Vollzug) und der Klärung
172 von Zuständigkeitsproblematiken (wie z.B. Vollzug und Kostentragung der durch die Bundespolizei
173 veranlassten Haft). Zudem muss der Katalog der sicheren Herkunftsstaaten erweitert werden;
174 insbesondere um Moldau, Georgien, Armenien, Algerien, Marokko, Tunesien und Indien – die vom
175 Bund vorgeschlagene Bestimmung von Georgien und Moldau als sichere Herkunftsstaaten reicht nicht
176 aus. Grundsätzlich sollten alle Herkunftsstaaten mit einer Anerkennungsquote von weniger als 10 %
177 als sicher eingestuft werden. Länder und Kommunen können noch so gut aufgestellt sein, ohne

Migrationspolitik – Positionspapier der für Migration zuständigen (Innen-) Ministerinnen und Minister der Union

- 178 maßgebliche und erfolgsversprechende Unternehmungen des Bundes werden die Rückführungszahlen
179 auf absehbare Zeit nicht das erforderliche Niveau für eine ausgewogene Migrationspolitik erreichen.