

**Besprechung der Bundeskanzlerin
mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs
der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik
am 22. April 2016**

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder fassen folgenden Beschluss:

1. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder beschließen das „Gemeinsame Konzept von Bund und Ländern für die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen“. Bund und Länder werden die dort vereinbarten Maßnahmen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zügig durch gesetzgeberische und andere Maßnahmen umsetzen und über den Stand der Umsetzung in der nächsten Konferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Juni 2016 berichten.
2. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder nehmen ferner die „Eckpunkte für ein Integrationsgesetz“ zur Kenntnis. Die Bundesregierung wird den Gesetzentwurf zeitnah vorlegen mit dem Ziel, dass das Gesetzgebungsverfahren bis zur Sommerpause abgeschlossen wird.
3. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder stimmen darin überein, dass die Wohnsitzzuweisung an anerkannte Schutzberechtigte, die von Sozialleistungen abhängig sind und die noch nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind, in einem zweistufigen Verfahren erfolgt.

Nach Abschluss des Anerkennungsverfahrens entsteht eine gesetzliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme in dem Land der Erstzuweisung nach dem Königsteiner Schlüssel. In einer zweiten Stufe erhalten die Länder die Möglichkeit einer administrativ unaufwändigen Zuweisung eines konkreten Wohnsitzes, wenn dies zur Sicherstellung der Versorgung mit angemessenem Wohnraum und damit auch zur besseren Integration erforderlich ist.

Auch zu einem späteren Zeitpunkt sollen die Länder entweder einen bestimmten Wohnsitz zuweisen können oder den Zuzug in Gebiete untersagen können, in denen mit erhöhten Segregationsrisiken zu rechnen ist. Kriterien für diese Zuweisung sind die Erleichterung der Versorgung mit angemessenem Wohnraum, der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse sowie die Lage am örtlichen Arbeits- und Ausbildungsmarkt.

Der Bezug öffentlicher Leistungen wird an die Einhaltung der Verpflichtung geknüpft.

Zu den Einzelheiten des Verfahrens, einer möglichen Befristung der Wohnsitzzuweisung, einer möglichen Länderöffnungsklausel, des Anwendungsbereichs, den Kriterien der Zuweisung und den Maßstäben ihrer Aufhebung sowie möglicher Sanktionen soll noch vor dem Kabinettsbeschluss eine Bund/Länder-Abstimmung erfolgen.

4. Im Rahmen der hohen Zugänge von Asylbewerbern und Flüchtlingen sind auch viele unbegleitete Minderjährige nach Deutschland gekommen. Grundgesetz und internationale Konventionen verpflichten den deutschen Staat, das Kindeswohl von unbegleitet einreisenden Minderjährigen zu gewährleisten. Er tritt insofern an Eltern statt, genauso wie bei einheimischen Kindern ohne Familie.

Im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe wird die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen sichergestellt. Deren angemessene, bedarfsgerechte und flexible Versorgung stellt Länder und Kommunen vor große Herausforderungen. Vielfach haben die Betroffenen spezifische Bedarfe. Diese können sich von den Bedarfen der Kinder und Jugendlichen unterscheiden, die vom Jugendamt aus ihren Familien heraus in Obhut genommen werden. Bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sind Integration und Verselbständigung wichtige Ziele.

Vor diesem Hintergrund prüfen Bund und Länder gemeinsam, wie dem Umstand der spezifischen Bedarfe Rechnung getragen und die Steuerungsmöglichkeiten mit Blick auf die Kostenentwicklung und die Ausgestaltung

durch die Länder verbessert werden können. Der Chef des Bundeskanzleramts und die Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder werden sich in ihrer gemeinsamen Besprechung am 12. Mai 2016 mit dem Ergebnis dieser Überprüfung befassen.

5. Aufnahme und Integration der hohen Zahl von Asyl- und Schutzsuchenden, die vor Krieg, Verfolgung und Not aus ihrer Heimat geflüchtet sind, stellen Bund, Länder und Kommunen auf absehbare Zeit vor große Herausforderungen. Das ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Die Integrationsaufgabe wird in dem "Gemeinsamen Konzept von Bund und Ländern für die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen" beschrieben.

Der Bund erkennt an, dass Länder und Kommunen dadurch strukturell und dauerhaft zusätzlich belastet sind. Die Länder erkennen an, dass die Bewältigung der Flüchtlingskrise auch für den Bund außergewöhnliche Kosten ausgelöst hat.

Bei den Ländern fallen insbesondere Kosten an für

Aufnahme und Unterbringung, incl. Anschlussunterbringung in Kommunen

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Außerschulische und schulische Betreuung von Kindern und Jugendlichen

Wohnen

Integration

Ausländerangelegenheiten, Inneres und Justiz einschließlich der Rückkehrkosten.

Der Bund wird sich an diesen Kosten substantiell beteiligen. Nach Ansicht der Länder sollte dieses mindestens in Höhe einer hälftigen Beteiligung erfolgen.

Der Bund wird diese Forderung der Länder mit Blick auf die Gesamtbelastung für Bund, Länder und Kommunen durch diese gesamtstaatliche Aufgabe bewerten. Bund und Länder werden eine gemeinsame Lösung erarbeiten. Am 12. Mai 2016 werden der Chef des Bundeskanzleramtes und die Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder die dafür notwendige Beschlussfassung vorbereiten. .

Außerdem wird der Bund die Kommunen bei den flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte deutlich stärker entlasten

Auf dieser Grundlage entscheiden die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Länder am 31. Mai 2016 über eine entsprechende Beteiligung des Bundes an den Kosten von Ländern und Kommunen.

Protokollerklärung Thüringen:

Integration kann nur dann gelingen, wenn die zu integrierenden Menschen die Chance zu ökonomischer, gesellschaftlicher und politischer Teilhabe bekommen.

Dazu bedarf es guter Angebote zu Spracherwerb, Bildung und Ausbildung und zur politischen Partizipation. Die Erfahrung zeigt, dass repressive Maßnahmen – wie Leistungskürzungen und prekärer Aufenthaltsstatus – die Menschen verunsichern und verhindern, dass sie belastbare Planungen ihrer beruflichen und sozialen Integration vornehmen können. Dadurch werden Integrationserfolge unnötig gefährdet. Die Unterscheidung zwischen guter und schlechter Bleibeperspektive und der daraus folgenden Konsequenz hinsichtlich der Teilhabe an Integrationsmaßnahmen trägt dem Umstand, dass ein Großteil auch jener Menschen mit schlechter Bleibeperspektive tatsächlich über einen längeren Zeitraum oder dauerhaft in Deutschland bleiben, nicht hinreichend Rechnung. Thüringen hält nach wie vor eine Altfallregelung für jene Menschen für notwendig, die vor einem bestimmten Stichtag eingereist sind und noch immer keinen gesicherten Aufenthaltsstatus haben. Insofern wird auf die Protokollerklärung zur Besprechung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik vom 28. Januar 2016 verwiesen. Eine Wohnsitzzuweisung ist nur dann zu akzeptieren, wenn sie eine bessere Integration ermöglicht und nicht als faktisches Integrationshindernis wirkt. Anzustreben sind, vor allem für junge Menschen, Integrationsvereinbarungen, die eine individuelle Integrationsentwicklung ermöglichen.

Hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens erklärt Thüringen, dass mit der Verabschiedung des MPK-Beschlusses keine Präjudizierung der Haltung im Bundesrat verbunden ist.

Protokollerklärung der Länder Saarland, Sachsen, Hessen und Bayern:

Die Länder sind der Auffassung, dass Bund und Länder gemeinsam prüfen sollten, wie eine eigenständige Regelung gefunden werden kann, die das Anliegen von Ländern und Kommunen und die Interessen der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge angemessen berücksichtigt. In diesem Rahmen soll auch die Möglichkeit eröffnet werden, eigenständige Standards zu setzen.

Finanzielle Herausforderungen des Flüchtlingszuzugs

**Finanzpolitische Forderungen und
Diskussionspapier des Deutschen Städtetages**

Finanzielle Herausforderungen des Flüchtlingszuzugs

Finanzpolitische Forderungen des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Hauptausschuss am 24. Februar 2016 in Schwerin

- (1) Als finanzpolitische Herausforderungen der Flüchtlingszuwanderung wurden bisher häufig die Kosten angesehen, die in den Kommunen durch die Erstunterbringung und Versorgung der Flüchtlinge entstehen. Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hält es für dringend notwendig, die Blickrichtung zu erweitern und die finanziellen Herausforderungen für die Integration der Menschen mit Bleibeperspektive verstärkt in den Mittelpunkt der Debatte zu stellen. Er weist insbesondere auf die finanziellen Belastungen hin, die aufgrund der notwendigen Ausgaben zur Förderung der Integration der Flüchtlinge, der wachsenden Anforderungen an die Bildungsinfrastruktur sowie der flüchtlingsbedingt steigenden Sozialausgaben auf die Kommunen zukommen werden. Außerdem sind Maßnahmen für eine Ausweitung des Wohnungsbaus und zur Vermeidung von Obdachlosigkeit nach der Anerkennung von Flüchtlingen unerlässlich.
- (2) Der Verfestigung von Integrationsdefiziten muss durch frühzeitige und abgestimmte Förderkonzepte entgegengewirkt werden. Die Städte sehen sich bei dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe mit dem Bund und den Ländern in einer Verantwortungsgemeinschaft. Sollten die nachstehend skizzierten Finanzierungsfragen nicht gelöst werden, können die Kommunen die notwendigen Integrationsleistungen nur unter Inkaufnahme starker Leistungseinschränkungen bei den übrigen kommunalen Leistungen oder massiver kommunaler Einnahmenerhöhung erbringen.
- (3) Der Hauptausschuss erwartet, dass der Bund einen erheblichen Teil der zuwanderungsbedingten Mehrbelastungen der Kommunen trägt und sie dementsprechend entlastet. Von den Ländern erwarten die Kommunen, dass sie sowohl ihrer Pflicht zur Erbringung von Integrationsleistungen im schulischen Bereich als auch ihren Finanzierungsverpflichtungen bei der Bereitstellung von Angeboten in der frühkindlichen Bildung gegenüber den Kommunen nachkommen. Zudem müssen sie die Bundesentlastungen für die Kommunen entsprechend ihrer Verantwortung für die kommunale Finanzausstattung soweit nötig ergänzen.
- (4) Von Bund und Ländern gemeinsam erwartet der Deutsche Städtetag, dass sie die durch den plötzlichen Bevölkerungszuwachs entstehenden Investitionsbedarfe bei der ohnehin unterfinanzierten kommunalen Infrastruktur sowie im sozialen Wohnungsbau finanzieren.
- (5) Die Finanzierungsregelungen müssen berücksichtigen, dass bisher keine Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge existieren und somit starke Binnenwanderungen zu erwarten sind. Diese können erhebliche Belastungen für Großstädte und sogar einzelne Stadtteile führen. Hierdurch erhöhen sich die Anforderungen an die Ausgestaltung der Finanzierungswege. Es muss sichergestellt werden, dass die zusätzlichen Finanzmittel zügig genau dort ankommen, wo sie benötigt werden.

- (6) An die Ausgestaltung der Finanzierungswege sind vier zentrale Anforderungen zu stellen: Die Finanzierungswege müssen erstens die Ungewissheit über die Anzahl der Flüchtlinge und zweitens die Ungewissheit über die Verteilung der Flüchtlinge berücksichtigen. Unabhängig davon müssen sie drittens in das Geflecht föderaler Finanzbeziehungen eingepasst werden können sowie viertens die Schnittstellenproblematik zwischen dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Sozialgesetzbuch beachten.

Diskussionspapier Finanzielle Herausforderungen des Flüchtlingszuzugs

Zur Umsetzung des Beschlusses in den einzelnen Bereichen legt der Deutsche Städtetag das folgende Diskussionspapier vor.

Kommunale Integrations- und Sozialleistungen

Der Bund ist aufgefordert, den flüchtlingsbedingten Anstieg der Kosten der Unterkunft (KdU) im SGB II vollständig zu übernehmen. Als Verfahren der Kostenübernahme ist vergleichbar zur Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung (SoBEZ) zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit eine SoBEZ Asyl („SoBEZ Asyl“) zu schaffen, deren länderbezogene Verteilungsstruktur regelmäßig anzupassen ist. Neben dem flüchtlingsbedingten Anstieg der KdU kann eine entsprechende SoBEZ auch weitere Belastungen der Kommunen abdecken. Eine Verpflichtung der Länder, die zunächst Empfänger der SoBEZ Asyl sind, zur entsprechenden belastungsgerechten Weitergabe der Mittel an die einzelnen Kostenträger ist erforderlich.

Der Leistungskatalog des Bildungs- und Teilhabepaketes (BuT) ist um Integrationsleistungen für Kinder und Jugendliche, so z. B. Erwerb der deutschen Sprache nicht schulpflichtiger Kinder sowie entsprechende Nachhilfe für ältere Kinder, zu erweitern. Hierbei muss sichergestellt werden, dass auch die Betreuungseinrichtungen selbst Anbieter von Leistungen nach dem BuT sein können. Der im Zuge der individuellen Leistungsabrechnung verursachte administrative Aufwand ist vertretbar, denn er garantiert einen räumlich sachgerechten Finanzmittelfluss.

Weitere Bedarfe werden - unabhängig von der Sonderproblematik der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge - im Bereich der Jugendhilfe anfallen, z. B. die Hilfen zur Erziehung, familienunterstützende Leistungen, Beratungsstellen und offene Angebote der Kinder- und Jugendhilfe. Eine entsprechende Aufstockung der zu schaffenden „SoBEZ Asyl“ ist zur Abdeckung dieser Ausgaben geeignet.

Es ist absehbar, dass eine Vielzahl von Asylbewerbern länger als 15 Monate auf den Abschluss ihres Verfahrens warten muss. Derzeit gilt im Gesundheitsbereich die Regelung, dass nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zuvor eingeschränkte Leistungen erbracht werden und ab dem 15. Monat Leistungen analog SGB XII erfolgen. Diese entsprechen dem umfangreichen Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Träger des AsylbLG bleiben dabei Kostenträger. Eine Änderung der Kostenträgerschaft ab dem 15. Monat des Aufenthalts in Anlehnung an das SGB II ist dringend notwendig. Der Städtetag wiederholt insoweit seine Forderung, sämtliche Empfänger von SGB XII Leistungen in die gesetzliche Krankenversicherung einzubeziehen.

Sofern die im Koalitionsvertrag zugesagte Entlastung der Kommunen um 5 Mrd. Euro durch eine Anhebung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft umgesetzt wird, könnten die obigen Finanzierungsmechanismen durch eine dauerhafte Erhöhung der

Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft auf 90 % ersetzt werden. Die nahezu vollständige Übernahme der Kosten der Unterkunft sorgt dafür, dass flüchtlingsbedingte Mehrausgaben bei den Kosten der Unterkunft unabhängig vom Entstehungsort durch den Bund getragen werden.

Die Länder sind und bleiben aufgefordert, die Finanzierung der Ausgaben für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMFs) sicherzustellen. Die Finanzierungsverpflichtung der Länder ergibt sich auch zwingend aus der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 24.09.2015 und ist unabhängig von der länderindividuell geregelten Aufgabenträgerschaft. Ergänzend ist bereits im laufenden Verfahren konsequent darauf zu achten, dass eine regional ausgewogene Verteilung dieser Flüchtlingsgruppe erzielt wird.

Der Städtetag bekräftigt mit Nachdruck seine Forderung an den Bund, die Finanzierung der Integrationskurse deutlich zu verbessern. Ergänzend ist der Bund aufgefordert, durch erweiterte Anreizsysteme wie z. B. Kurzzeitstipendien dafür Sorge zu tragen, den Erwerb der Zusatzqualifikation „Deutsch als Fremdsprache“ attraktiver zu gestalten.

Ausbau von Kindertagesstätten und Schulen

Aufgrund der Einführung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung ab dem ersten Geburtstag und der verstärkten Inanspruchnahme der Kindertagesstätten existieren unabhängig von der demographischen Entwicklung in praktisch keiner Region Deutschlands nennenswerte ungenutzte Kapazitäten. Das zuständige Bundesministerium geht aktuell von einem zusätzlichen Bedarf von 80.000 Plätzen in der Kindertagesbetreuung aus. Dem ist durch ein weiteres, diesem Bedarf angemessenes Investitionsprogramm und die Aufstockung des Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ Rechnung zu tragen. Die regionale Verteilung der Mittel kann und muss durch eine laufende Anpassung der Länderquoten an die tatsächliche Wohnsitznahme der Flüchtlinge gesteuert werden. Die undifferenzierte Aufstockung des Umsatzsteueranteils der Länder in Höhe der bislang für das Betreuungsgeld eingeplanten Mittel, die im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes umgesetzt wurde, entspricht nicht den Anforderungen.

Der Deutsche Städtetag bekräftigt seine Forderung, durch eine Einschränkung des sog. Kooperationsverbotes die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine direkte Beteiligung des Bundes bei kommunalen Bildungsausgaben zu schaffen. Er unterstützt die Forderungen der Länder an den Bund, sich an den flüchtlingsbedingten Mehrausgaben im Schul- und Bildungsbereich zu beteiligen.

Der Deutsche Städtetag legt Wert auf die Feststellung, dass die Länder unabhängig von einem unterstützenden Engagement des Bundes aufgefordert sind, ihren Verpflichtungen im Zusammenspiel von Bildung und Integration nachzukommen. Dies bedeutet auch, dass eine Finanzierung des dringend benötigten zusätzlichen schulischen Ergänzungspersonals (Sozialpädagogen, Schulpsychologen, Dolmetscher) als integrationsunterstützende Aufgabe durch die Länder zu sichern ist.

Trotz des demographisch bedingten bundesweiten Schülerrückgangs und der damit in vielen Regionen freiwerdenden Ressourcen vor Beginn des starken Flüchtlingszuzugs wird nunmehr insbesondere in den wachsenden Großstädten ein flüchtlingsbedingt erhöhter Schulausbaubedarf existieren. Die Länder sind aufgefordert, die Mittel zur Schulbauförderung aufzustocken bzw. entsprechende Programme zu etablieren.

Sozialer Wohnungsbau

Die mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbundenen Herausforderungen dürfen nicht auf Kosten von sozial schwächeren Gruppen unserer Gesellschaft gelöst werden. Eine flüchtlingsbedingte Verschärfung von Konkurrenzen auf dem Markt für preiswerte Wohnungen muss verhindert werden, hierzu ist eine Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus notwendig.

Der Städtetag begrüßt daher, dass der Bund für den Zeitraum von 2016 bis 2019 zusätzliche Mittel zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Höhe von jährlich 500 Mio. € bereitgestellt hat. Diese Bundesmittel müssen von den Ländern für die Wohnraumförderung eingesetzt und darüber hinaus durch eigene Finanzierungsbeiträge aufgestockt werden. Angesichts der strukturellen Abnahme sozial gebundener Wohnungen und der Unsicherheit über den für dieses Jahr zu erwartenden Flüchtlingszuzug werden die Mittel nicht ausreichen, um den Bestand an sozial gebundenen Wohnungen zu erhöhen. Die regionale Verteilung der zusätzlichen Mittel muss sich an dem durch die Zuwanderung von Flüchtlingen tatsächlich vor Ort entstehenden zusätzlichen Wohnungsbedarf orientieren; hierzu sind die Verteilungsschlüssel im bestehenden System anzupassen oder ggf. eine entsprechend ausdifferenzierte SoBEZ zu schaffen. Die lokale Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte sollte beim Zuschnitt der Förderprogramme, der Festlegung der örtlichen Förderbedarfe sowie bei der Ausgestaltung der Förderkonditionen berücksichtigt werden. Angesichts der derzeitigen Marktgegebenheiten bieten Förderdarlehen nur einen unzureichenden Förderanreiz, weshalb eine Zuschussförderung erforderlich ist.

Der Deutsche Städtetag weist darauf hin, dass ein zu geringes Angebot an preiswertem Wohnraum zu steigenden Mietobergrenzen bei den Transferleistungsempfängern führt. Fehlende Anstrengungen im geförderten Wohnungsbau haben daher Zusatzbelastungen für die kommunalen Haushalte zur Folge, da diese den überwiegenden Teil der Unterkunftskosten tragen.

Schlussbemerkung

Das Diskussionspapier ist auf die kommunalen Kosten der Integration und die zu deren Kompensation notwendigen Erstattungsmechanismen fokussiert. Es thematisiert zudem allein Fragen, bei denen bereits konkrete und umsetzbare Lösungsvorschläge erarbeitet werden konnten.

Nach wie vor gibt es aber noch Handlungsbedarf bei der Erstattung derjenigen Kosten, die im Rahmen der Erstversorgung der Flüchtlinge anfallen und bei denen in vielen Bundesländern immer noch keine zufriedenstellenden bzw. abschließend geregelten Erstattungsmechanismen existieren.

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Ansprechpartner in der Hauptgeschäftsstelle

Ständiger Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers Helmut Dedy

Referent Stefan Anton, stefan.anton@staedtetag.de

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Februar 2016