

Auszug aus der Handreichung des Gemeindetages Baden-Württemberg zur Anschlussunterbringung

1) Allgemeines

Die gewaltigen Flüchtlingsströme stellen die Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg vor eine große Herausforderung. Zur Bewältigung dieser außerordentlichen Aufgabe bedarf es der Schaffung von Strukturen, die es den Städten und Gemeinden ermöglichen, diese gesamtstaatliche Aufgabenstellung im Sinne von planbaren und integrativen Prozessen vor Ort zu erfüllen.

Aufgrund des sogenannten „Königsteiner Schlüssels“ werden 12,9 Prozent der asylbegehrenden Menschen auf Baden-Württemberg verteilt.

A) Die Arten der Unterbringung

Das Asylverfahren gliedert sich unter rechtlichen Gesichtspunkten in drei verschiedene Phasen:

- Landeserstaufnahme
- Vorläufige Unterbringung
- Anschlussunterbringung

Landeserstaufnahme:

Die flüchtigen Menschen werden entsprechend des oben genannten Schlüssels auf die Bundesländer verteilt, wo sie in die Landeserstaufnahmestellen (LEA) aufgenommen werden. Mit dem am 24.10.2015 in Kraft getretenen Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz des Bundes soll die maximale Aufenthaltsdauer in der Erstaufnahme von 3 auf 6 Monate verlängert werden. Damit soll erreicht werden, dass nur noch die Asylbewerber auf die Kommunen weiterverteilt werden, die anerkannt sind oder die eine hohe Bleibewahrscheinlichkeit haben.

Vorläufige Unterbringung:

Aus den Erstaufnahmestellen werden die Asylbewerber und Asylfolgeantragsteller, über deren Antrag noch nicht entschieden ist, nach einem an der Einwohnerzahl orientierten Schlüssel auf die Stadt- und Landkreise zur vorläufigen Aufnahme verteilt. Die Unterkünfte hat der Landkreis bereitzustellen, zu verwalten und zu betreiben. Der Kreis hat auch das notwendige Personal hierfür zu stellen.

Anschlussunterbringung:

Die Asylbewerber und Asylfolgeantragsteller verlassen die vorläufige Unterbringung mit Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Asylantrag oder den Folgeantrag. Zudem endet der Aufenthalt in der vorläufigen Unterbringung auch mit Erteilung eines Aufenthaltstitels oder 24 Monate nach der Aufnahme durch die Untere Aufnahmebehörde. Sofern es ihnen nicht möglich ist,

eigenständig eine Wohnung zu finden, sind die Städte und Gemeinden im Rahmen der Anschlussunterbringung verpflichtet, die Asylbewerber unterzubringen. Es gelten in der Regel die gleichen Voraussetzungen wie in der Unterbringung von obdachlos gewordenen Menschen. Die soziale Begleitung ist weiterhin Aufgabe der Stadt- und Landkreise. Auch die Kosten der Unterbringung werden bei fehlender Leistungsfähigkeit der Asylbewerber von den Kreisen erstattet (i.d.R. max. in Höhe der ortsüblichen Miete).

B) Zuständigkeiten

Trotz dieser Aufteilung in verschiedene Phasen ist zunächst festzuhalten, dass die Unterbringung, Begleitung und Hilfestellung staatliche Aufgaben sind. Erst mit Abschluss des Verfahrens bzw. nach Ablauf von 24 Monaten und damit mit der Anschlussunterbringung, beginnt die kommunale Zuständigkeit für die Unterbringung.

C) Tatsächliche kommunale Betroffenheit

Die Flüchtlingsversorgung und -betreuung hat jedoch bereits mit dem Ankunftstag der Menschen einen unmittelbaren kommunalen und kommunalpolitischen Bezug. Dies wird in vielfältiger Weise bei nachfolgend genannten kommunalen Aufgabenfeldern deutlich:

- Bauleitplanung,
- Kinderbetreuung,
- Schule,
- Flüchtlingsbegleitung und -unterbringung,
- Integration,
- Wohnungsbau,
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung,
- Gemeinde als Lebenswelt der Bürger.

2) Hochrechnungen für die Anschlussunterbringung

Variante 1 (Idealszenario):

Die Verfahren werden in dem Maße beschleunigt und die Kapazitäten in den Erstaufnahmestellen so erweitert, dass tatsächlich nur noch diejenigen Menschen mit positivem Asylbescheid weitergeleitet werden. Im bisherigen Verlauf des Jahres 2014 waren dies rund 40 Prozent der Asylbewerber. Angesichts der jüngsten Entwicklungen (insbesondere Syrien) geht die Prognoseberechnung jedoch von einer Anerkennungsquote von 50 Prozent aus, da ein Anstieg auf diese Zahl aus heutiger Sicht wahrscheinlich erscheint.

Die abgelehnten Asylbewerber werden direkt aus den Erstaufnahmeeinrichtungen rückgeführt.

Variante 2 (aktuelles Ist-Szenario):

In den Erstaufnahmestellen erfolgt lediglich die Registrierung und Gesundheitsuntersuchung. Anschließend erfolgt eine Weiterverteilung in die Kreise. Die Verfahrensdauer zieht sich über viele Monate, oftmals gar deutlich länger als ein Jahr. Die danach anerkannten Asylbewerber erreichen mit Anerkennung die Anschlussunterbringung. Die abgelehnten Asylbewerber machen jedoch in großer Zahl Abschiebehindernisse geltend, die auf lange Sicht eine Rückführung faktisch verhindern. Ein Großteil dieser Menschen kommt deshalb ebenfalls in der Anschlussunterbringung an. Aktuell ist eine Rückführungsquote (freiwillige Rückkehr und Abschiebung) von etwa 10 Prozent als realistisch anzusehen.

Auf Grundlage dieser beiden Szenarien ergibt sich landesweit eine Quote der in der Anschlussunterbringung ankommenden Menschen von zwischen 0,6 Prozent (Idealszenario) und 1,1 Prozent (aktuelles Ist-Szenario). Die Prozentzahlen beziehen sich auf die Einwohnerzahl der Städte bzw. Gemeinden.

Familiennachzug:

Anerkannte Asylbewerber haben nach geltender Rechtslage unter gewissen Voraussetzungen das Recht nach kurzer Zeit Familienangehörige (Ehepartner und leibliche Kinder) nachzuholen. Im Rahmen dieses sogenannten Familiennachzugs gehen Experten davon aus, dass sich die Zahl der zu integrierenden Personen zumindest um den Faktor drei bis vier erhöhen könnte.

Regionale Unterschiede:

Dieser errechnete Korridor kann als Hilfestellung für die Berechnung der erwarteten Zugänge in der Anschlussunterbringung dienen. Allerdings sollte von der örtlichen Kommunalpolitik bei den darauf gründenden Maßnahmen unbedingt auch berücksichtigt werden, dass es durch die rechtlich garantierte Freizügigkeit der anerkannten Asylbewerber zu regionalen Verschiebungen kommen wird. Es ist daher nach den bisher gemachten Erfahrungen davon auszugehen, dass Asylbewerber nicht immer in den ihnen für die Anschlussunterbringung zugewiesenen Kommunen verbleiben werden. Erste Erfahrungswerte zeigen, dass es einen Trend in Richtung der Ballungsräume gibt. Die ländlich geprägten Gebiete erfahren einen tatsächlichen Zugang, der eher unter der errechneten Größe liegt.

Unterbringung

Es ist davon auszugehen, dass in Baden-Württemberg jährlich rund 30.000 Wohnungen für die anerkannten Asylbewerber und deren nachgezogene Familien erforderlich werden. Es ist jedoch auch nicht angezeigt, nun in einem ad hoc-Verfahren einen isolierten Wohnungsbau für die anerkannten Asylbewerber und Flüchtlinge zu betreiben.

Es ist schließlich weder abzusehen, ob diese Menschen tatsächlich auch an dem Ort ihrer Anschlussunterbringung sesshaft werden oder sie aufgrund einer beruflichen Perspektive bzw. sonstiger Gründe an anderer Stelle ihren dauerhaften Wohnsitz nehmen wollen.

Zugleich ist es auch aus sozialen Gesichtspunkten geboten, zunächst einmal den bisher nicht erfüllten Wohnungsbedarf der einheimischen Bevölkerung zu decken. Für die Anschlussunterbringung scheint es daher geboten, eine alternative, den örtlichen Gegebenheiten angepasste Strategie zu verfolgen. So ist es sicherlich angezeigt, verfügbare Wohnkapazitäten durch Kauf oder Miete nutzbar zu machen. Gerade für Familien scheint diese Form der Unterbringung vorzuzugswürdig zu sein.

Einzelne Landkreise regeln dies mit ihren Städten und Gemeinden dergestalt, dass zunächst der Landkreis in Abstimmung mit der Stadt/Gemeinde Wohnunterkünfte für die vorläufige Unterbringung anmietet und dieses Wohnverhältnis dann mit dem Beginn der Anschlussunterbringung auf die Stadt/Gemeinde übertragen wird. Alternativ kann auch direkt eine Anmietung durch die Stadt/Gemeinde erfolgen, die dann für die Dauer der vorläufigen Unterbringung an die Landkreise untervermietet.

Neben der Tatsache, dass durch den vermiedenen Ortswechsel auch ein Bruch der Integration vermieden wird, ist auf diesem Wege auch sichergestellt, dass die in der vorläufigen Unterbringung bezahlte Miete dann auch in der Anschlussunterbringung als ortsüblich anzusehen ist.

Wohnungsbau

Gemeinschaftsunterkünfte können nur eine Übergangseinrichtung für die ankommenden, anerkannten Asylbewerber sein. Unzweifelhaft wird es daher einen Bedarf für die Bereitstellung von neuem und zusätzlichem Wohnraum geben. Die Städte und Gemeinden sollten daher prüfen, in welcher Form und in welchem Umfang der Wohnungsbau bedarfsgerecht vorangebracht werden kann. Hierbei ist insbesondere auch der unabhängig von der Anschlussunterbringung erforderliche Wohnungsbaubedarf zu berücksichtigen. Sollte ein solcher Bedarf festgestellt werden, was regelmäßig der Fall sein dürfte, so ist zu empfehlen, die für die Realisierung notwendigen rechtlichen Grundlagen zu schaffen und idealerweise auch schon erste Maßnahmen einzuleiten. Allerdings möchten wir nochmals ausdrücklich darauf hinweisen, dass es auch beim Wohnungsbau erforderlich ist, auf Grundlage der jeweiligen örtlichen Situation eine Wohnungsbaustrategie zu entwickeln, die sowohl unter städtebaulicher als auch integrativer Sicht vertretbar ist.

Insgesamt bedarf es einer massiven Intensivierung des Wohnungsbaus jedweder Art und der Mobilisierung von Leerständen. Hierzu ist in erster Linie auch die Mobilisierung von privatem Kapital durch steuerliche Anreize und Investitionen der Wohnungswirtschaft gefragt.

Dazu bedarf es einer ausreichenden Förderung durch den Bund bzw. das Land. Auch die derzeitige Förderung von 25 Prozent der Baukosten bis maximal 3.000 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche durch das Land bedingen, dass der Löwenanteil der Investitionen zur Schaffung von Wohnraum auf kommunaler Ebene zu schultern ist. Hierfür stehen nur in den wenigsten Fällen ausreichend Eigenmittel durch Rücklagen zur Verfügung.

Baurechtliche Rahmenbedingungen

Durch Änderungen des Baugesetzbuches sind für bauliche Anlagen zur Flüchtlingsunterbringung befristete Erleichterungen eingeführt worden. Auch im Rahmen der Änderungen der Energieeinsparungsverordnung und des EEWärmeG wurde eine befristete Erleichterung eingeführt. Darüber hinaus gibt es weitere Erleichterungen über das Bauordnungsrecht bis hin zum Vergaberecht.

Flüchtlingsunterbringung und Kommunalen Finanzausgleich

Vorläufige Unterbringung und Anschlussunterbringung

a. Melderecht

Melderechtlich gilt die allgemeine Meldepflicht des Flüchtlings in der Kommune, in der er/sie seinen Wohnsitz in der vorläufigen Unterbringung oder in der Anschlussunterbringung hat.

b. FAG

Beim kommunalen Finanzausgleich zählen wiederum die gemeldeten Flüchtlinge damit in der Wohnsitzgemeinde entsprechend der Stichtagsregelung zum 30.06. des Vorjahres als Einwohner.

3) Integration in den Städten und Gemeinden; welche Möglichkeiten gibt es?

- Kinder und Jugendliche –

A) Frühkindliche Bildung und Betreuung

Der Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege (U3) bzw. der Förderung in einer Kindertageseinrichtung (Ü3) gelten vollumfänglich auch für Kinder aus Flüchtlingsfamilien, wenn diese rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben. Nach § 3 Abs. 2a KiTaG ist der Bedarf nach einem Betreuungsplatz mindestens 6 Monate vor der geplanten Inanspruchnahme bei der Gemeinde oder dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe anzuzeigen.

B) Sprachförderung

Im Moment ist die einzige Fördermöglichkeit zur Integration von Flüchtlingskindern in Kinderbetreuungseinrichtungen die Sprachförderung. Hierfür wurde das bereits etablierte SPATZ Konzept (Sprachförderung in allen Tageseinrichtungen für Kinder mit Zusatzbedarf) entsprechend adaptiert.

C) Schule

Die Schulpflicht besteht nach dem Schulgesetz auch für Kinder von Flüchtlingen/Asylbewerbern, wenn der Aufenthalt aufgrund eines Asylantrags in Baden-Württemberg gestattet ist oder die Betroffenen geduldet werden. Dies gilt unabhängig davon, ob der Betreffende selbst diese Voraussetzungen erfüllt oder nur ein Elternteil. Die Schulpflicht beginnt nach den gesetzlichen Regelungen sechs Monate nach dem Zuzug aus dem Ausland und besteht ggf. bis zur Erfüllung der Ausreisepflicht.

Nach der Anerkennung als Asylbewerber können diese Kinder und Jugendlichen einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt begründen. Ihre Schulpflicht ergibt sich dann aus den Regelbestimmungen wie für andere schulpflichtige Kinder.

Vorbereitungsklassen

Die Flüchtlingskinder kommen zunächst in sogenannte Vorbereitungsklassen, die vom Land eingerichtet werden. In erster Linie geht es hier um den Spracherwerb und um die Vermittlung von Alltagssituationen (Einkaufen, Arztbesuch u.v.m.). Die Vorbereitungsklassen werden zwischenzeitlich für alle Schularten eingerichtet. Ziel ist der Übergang in eine Regelklasse.

- Erwachsenenbildung -

A) Sprachförderung

a) Während des Asylverfahrens

Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive erhalten über die Bundesagentur für Arbeit frühzeitig die Möglichkeit, Deutsch zu lernen, um sich möglichst schnell und eigenständig in Deutschland orientieren und verständigen zu können.

VwV-Deutsch für Flüchtlinge

Für Asylbewerber und Flüchtlinge hat das Integrationsministerium in Baden-Württemberg im Rahmen eines Förderprogramms ein Angebot an Grund- und Aufbaukursen in Deutsch als Fremdsprache geschaffen. Antragsberechtigt sind in Baden-Württemberg die Stadt- und Landkreise. Durch die Förderung eines solchen Grundkurses wird das Mindestsprachförderangebot nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz ersetzt. Das Land übernimmt dabei 60 % der Kosten, der jeweilige Stadt- und Landkreis 40 %. Voraussetzung für eine Förderung ist darüber hinaus, dass die Kreise Netzwerke einrichten, um die Integrationsmaßnahmen für Asylbewerber und Flüchtlinge zu steuern.

b) Nach Beendigung des Asylverfahrens (Anerkennung)

Wenn sich die anerkannten Flüchtlinge und Asylberechtigten noch nicht auf einfache beziehungsweise ausreichende Art auf Deutsch verständigen können, besteht für sie die Pflicht, einen Integrationskurs machen. Die Ausländerbehörde stellt die Teilnahmeverpflichtung fest, wenn sie den Aufenthaltstitel ausstellt.

B) Integration ins Gemeindeleben

Aufgrund des anhaltenden Flüchtlingszustroms hat das Integrationsministerium das Förderprogramm VwV-Integration dahingehend angepasst, dass nun auch die Einsetzung von Flüchtlingsbeauftragten oder die Aufstockung der Stellen von Integrationsbeauftragten zu diesem Zweck förderfähig sind. Diese Ansprechstelle kann dann die zentrale Anlauf-, Beratungs- und Koordinierungsstelle für alle Flüchtlingsangelegenheiten vor Ort bilden, die Tätigkeit der vielen ehrenamtlich Engagierten koordinieren und die Flüchtlingsarbeit bündeln und mit steuern.

Die Schaffung einer solchen Stelle wird als Anschubfinanzierung im Wege eines Festbetrags in Höhe von 40.000 Euro je Kommune im ersten Jahr, 35.000 Euro im zweiten Jahr und 30.000 Euro im dritten Jahr gefördert.

Ehrenamt

Integration kann nur vor Ort verwirklicht werden. Hierzu bedarf es auch ehrenamtlich engagierter Menschen, die bereit sind, Zeit für Flüchtlinge aufzubringen.

Arbeitsmarkt

Die Ausgestaltung von Möglichkeiten zur Integration in den Arbeitsmarkt:

In den ersten drei Monaten nach Stellung des Asylantrags besteht ein grundsätzliches Arbeitsverbot.

Nach drei Monaten ist dem Asylsuchenden der Arbeitsmarktzugang eingeschränkt möglich. Die Bundesagentur für Arbeit prüft die Arbeitsbedingungen und ob für die beabsichtigte Arbeitsstelle kein bevorrechtigter deutscher Arbeitnehmer, EU-Bürger oder Ausländer zur Verfügung steht (Vorrangprüfung).

Nach Ablauf von 15 Monaten besteht eine Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt, sodass keine Vorrangprüfung mehr durchgeführt wird und die BA dann nur noch kontrolliert, ob die Arbeitsbedingungen eingehalten werden.

Für anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende besteht mit dem Tag der Anerkennung ein uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang.