



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Vorsitzenden des Innenausschuss des Deutschen
Bundestages
Herrn Ansgar Heveling, MdB

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

Nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 8.10.2015

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestags zum Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD für ein Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und zu weiteren Vorlagen

Sehr geehrter Herr Heveling,

der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zu der o. g. Anhörung und macht sehr gerne von der Möglichkeit Gebrauch, dazu ergänzend eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Wir konzentrieren uns dabei auf den von den Regierungsfractionen vorgelegten Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes.

Zusammenfassung

Zu den einzelnen Teilen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes ist aus Sicht des Deutschen Landkreistages vor allem das Folgende zu bemerken:

Asylgesetz

- *Der Deutsche Landkreistag **begrüßt** die **Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten**, die **Verlängerung der Höchstaufenthaltsdauer** in den Erstaufnahmeeinrichtungen, insbesondere für Antragssteller aus sicheren Herkunftsstaaten, sowie die Maßnahmen zur **Beschleunigung der Rückführungen**.*
- *Der Deutsche Landkreistag **kritisiert**, dass der Bundesgesetzgeber darauf verzichtet, die Länder zu verpflichten, Asylbewerber und Flüchtlinge tatsächlich für die höchstzulässige Dauer in Erstaufnahmeeinrichtungen unterzubringen. Insbesondere für Asylbewerber und Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten muss vermieden werden, dass sie **vorzeitig auf die Kommunen verteilt** werden.*
- *Der Deutsche Landkreistag **bedauert** des Weiteren, dass der im ursprünglichen Entwurf noch enthaltene Vorschlag für eine Regelung zu „Verfahren bei der Einreise auf dem Landwege“ wieder gestrichen wurde. Wir sehen in einem solchen besonderen **Verfahren an der Grenze** einen wichtigen Beitrag, um für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten schnell Klarheit über ihren Status zu schaffen, und hatten unsererseits eine entsprechende Regelung vorgeschlagen.*

Asylbewerberleistungsgesetz

- Der Deutsche Landkreistag **begrüßt** die im Asylbewerberleistungsgesetz vorgesehenen **Leistungskürzungen** und die Änderungen hinsichtlich des Vorrangs des **Sachleistungsprinzips** in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Die Einführung einer **Gesundheitskarte** kann dazu beitragen, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen. Sicherzustellen ist, dass über sie nur die beschränkten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz abgerechnet werden können.

Aufenthaltsgesetz

- Der Deutsche Landkreistag **begrüßt**, dass der **Termin der Abschiebung** den Betroffenen künftig kraft Bundesrecht **nicht mehr im Voraus mitgeteilt** werden darf. Darin sehen wir einen ersten Schritt zur dringend erforderlichen Effektivierung des Verfahrens zur Rückführung von Ausländern, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Deshalb **begrüßen** wir es auch, dass die **Frist für eine Aussetzung** der Abschiebung aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen auf **drei Monate** verkürzt wird.
- Der Deutsche Landkreistag **kritisiert**, dass die Aussetzung der Abschiebung entgegen dem ersten Entwurf nun doch nicht davon abhängig gemacht werden soll, dass der Ausländer die Gründe für die Unmöglichkeit der Abschiebung nicht zu vertreten hat.
- Der Deutsche Landkreistag **begrüßt**, dass Asylsuchende mit Bleibeperspektive frühzeitig von Integrationsmaßnahmen des Bundes profitieren können. Das gilt insbesondere mit Blick auf die **Öffnung der Integrationskurse** für diesen Personenkreis. Aus Sicht der Landkreise muss mit der Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen mit Bleibeperspektive schon während des laufenden Antragsverfahrens begonnen werden. Die Landkreise fördern die Integration der Betroffenen daher nach Kräften auch mit eigenen Angeboten. Vor diesem Hintergrund **kritisiert** der Deutsche Landkreistag, dass Asylbewerber und Flüchtlinge mit einer Bleibeperspektive nur innerhalb **freier Kapazitäten Zugang** zu den Integrationskursen erhalten sollen. Der Bund ist aufgefordert, die Kurskapazitäten so zu erhöhen, dass es keine Engpässe gibt.

BauGB und weitere Erleichterungen bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften

- Der Deutsche Landkreistag **begrüßt** die bauplanungsrechtlichen und weiteren Erleichterungen bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften.

Finanzielle Beteiligung des Bundes

- Der Deutsche Landkreistag **begrüßt** die Bereitschaft des Bundes, sich **dauerhaft, strukturell und dynamisch** an den Kosten der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu **beteiligen**. Der Gesetzentwurf sieht eine zugunsten der Länder veränderte **Umsatzsteuerverteilung** vor. Für das Jahr 2016 stellt der Bund den Ländern aus dem Umsatzsteueraufkommen einen Betrag in Höhe von 3,637 Mrd. Euro zur Verfügung. Eine **unmittelbare finanzielle Entlastung** der mit den Unterbringungs- und Integrationskosten stark belasteten **Landkreise** ist damit **nicht** verbunden.
- Der Deutsche Landkreistag **fordert** die Länder daher auf, ihrer **Finanzierungsvollverantwortung** für die Flüchtlinge nachzukommen und ihren Kommunen alle diesen entstehenden Kosten auszugleichen.

Zur weiteren Vertiefung verweisen wir auch auf die als **Anlage** beigefügte Vorabfassung dreier Beiträge aus der aktuellen Ausgabe unserer Verbandszeitschrift „Der Landkreis“ (im Erscheinen).

Im Einzelnen nehmen wir zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

I. Asylgesetz (Art. 1 des Gesetzentwurfs)

Entgegen einem zunächst bekannt gewordenen Entwurf verzichtet der Entwurf des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes auf die Umsetzung der sog. EU-Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU) und der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU). Das hat zur Folge, dass sich der Entwurf auf einige wenige Änderungen am künftig als „Asylgesetz“ bezeichneten Asylverfahrensgesetz beschränkt.

Der Verzicht auf die Umsetzung der Richtlinien ist prinzipiell zu begrüßen, zumal insbesondere die Aufnahmerichtlinie zu Standarderhöhungen geführt hätte, die in der aktuellen Situation nicht angebracht erscheinen. Bedauerlich ist allerdings, dass auch auf die Einführung eines „Verfahrens bei der Einreise auf dem Landwege“ (§ 18b AsylG in der Fassung des Entwurfs vom 14.9.2015) sowie auf die Parallelregelung in § 71a AsylG („Verfahren an der Landesgrenze bei Folgeantrag“) verzichtet wurde. Diese Regelungen hätten nach Einschätzung des Deutschen Landkreistags zu einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung beigetragen und wären auch ein wichtiges Signal in Richtung auf Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten gewesen. Insofern regen wir an, die Vorschriften wieder in den Entwurf aufzunehmen oder sie zeitnah durch ein weiteres Gesetz umzusetzen.

Im Einzelnen:

- Zu § 12 AsylG-E

Nach der vorgeschlagenen Neufassung von § 12 AsylG-E entfällt die Möglichkeit, dass Ausländer, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, eigenständig einen Asylantrag stellen können. Voraussetzung der Antragstellung soll die **Volljährigkeit** sein. Diesen Vorschlag **begrüßen** wir.

- Zu Anlage II (zu § 29a AsylG-E)

In der Anlage II zu § 29a AsylG-E wird die **Liste der sicheren Herkunftsstaaten** um Albanien, Kosovo und Montenegro erweitert. Das entspricht einer Forderung des Deutschen Landkreistages und wird ausdrücklich **begrüßt**.

- Zu §§ 47, 71 AsylG-E

§ 47 AsylG-E regelt den **Aufenthalt von Asylsuchenden in den Erstaufnahmeeinrichtungen** der Länder. Er soll um einen neuen Abs. 1a ergänzt werden. Die Regelung sieht vor, dass Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat verpflichtet sind, längstens bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder –anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Diese Regelung entspricht einer Forderung des Deutschen Landkreistags und ist insoweit zu **begrüßen**. Bedauerlich ist allerdings, dass es sich nach wie vor nur um eine Verpflichtung der Asylsuchenden handelt. Wünschenswert wäre gewesen, dass der Bundesgesetzgeber **die Länder verpflichten** würden, die Betroffenen entsprechend in Erstaufnahmeeinrichtungen unterzubringen. § 47 Abs. 1 Satz 1 soll dahingehend geändert werden, dass für die übrigen Asylsuchenden eine **Höchstaufenthaltsdauer** von nunmehr **sechs** statt bislang drei **Monaten** zulässig ist. Auch dies wird **begrüßt**.

Ferner **begrüßen** wir, dass auch für **Folgeantragsteller** eine Wohnverpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung besteht, wenn sie das Bundesgebiet zwischenzeitlich verlassen hatten (§ 71 Abs. 2 Satz 2 AsylG-E).

- Zu §§ 47, 61 AsylG-E

Unstimmigkeiten scheinen bei der Wartezeit bis zur Möglichkeit der **Aufnahme einer Erwerbstätigkeit** nach § 61 Abs. 1 AsylVfG zu bestehen. Nach geltender und auch nach dem Gesetzentwurf insoweit unveränderter Rechtslage ist vorgesehen, dass der Ausländer für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausüben darf. Diese Pflicht dauert derzeit nach § 47 Abs. 1 AsylVfG zwischen sechs Wochen und drei Monaten. Im Gesetzentwurf soll nun aber die zeitliche Höchstgrenze auf sechs Monate verlängert werden, was isoliert betrachtet richtig ist, um Asylverfahren möglichst im Rahmen der Erstaufnahme abzuschließen. Im Kontext mit § 61 Abs. 1 AsylVfG wird damit allerdings die Wartezeit bis zur Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf bis zu sechs Monate verlängert. Das dürfte mutmaßlich nicht der Intention des Gesetzgebers entsprechen, wurde doch die in § 61 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG vorgesehene Sperrfrist vor Ausübung einer Beschäftigung im Bundesgebiet für Asylbewerber erst kürzlich von neun auf drei Monaten reduziert. Wir bitten daher um Prüfung.

In diesem Zusammenhang möchten wir zugleich den Vorschlag erneuern, für Asylbewerber und Flüchtlinge mit Bleibeperspektive eine zeitlich begrenzte Ausnahme vom **Mindestlohn** vorzusehen. Für einen Zeitraum von zumindest drei Monaten sollte die Beschäftigung von Asylbewerbern auch zu einem Entgelt unterhalb des Mindestlohns möglich sein. Um eine missbräuchliche Nutzung zu vermeiden, sollte die Ausnahme zeitlich eng befristet sein. So kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Asylbewerber in der Regel noch nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache oder die erforderlichen Berufserfahrungen verfügen, und der gewünschte Zugang zum Arbeitsmarkt würde erleichtert.

Zu **begrüßen** ist, dass **Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsländern** während des Asylverfahrens (und im Fall einer Duldung) die Ausübung einer Beschäftigung nicht gestattet wird.

Auch die **Lockerung des Leiharbeitsverbots** wird von uns begrüßt.

- Zu § 63a Abs. 3 Satz 1 AsylG-E

Nach § 63a Abs. 3 Satz 1 AsylG-E sind künftig auch die Ausländerbehörden für die Ausstellung der erstmals ausdrücklich im Gesetz vorgesehenen „BüMA“ zuständig. Diese Regelung führt zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand bei den kommunalen Ausländerbehörden.

- Zu § 90 AsylG-E

Dass Asylbewerber zur mit ärztlicher Ausbildung in Ausnahmefällen zur vorübergehenden Ausübung der Heilkunde ermächtigt werden, wird **begrüßt**.

- Zu § 8 Abs. 2 Satz 3 AsylG-E

§ 8 Abs. 2 Satz 3 AsylG-E enthält eine Ermächtigung für die Nutzung und Verarbeitung von Daten ausschließlich zugunsten der Bundesanstalt für Arbeit.

Hier ist zu kritisieren, dass die alleinige Nennung der Bundesagentur für Arbeit und der Aufgaben nach dem SGB III nicht zielführend ist. Nach allen Erfahrungen dauert die berufliche Integration deutlich länger als die Asylverfahren. Nach Abschluss des Asylverfahrens treten viele der vormaligen Asylbewerber unmittelbar in das SGB II in

Zuständigkeit der Jobcenter über. Um – soweit die Bemühungen der Bundesagentur vor Arbeit zuvor ausnahmsweise nicht schon zu Integrationserfolg am Arbeitsmarkt geführt haben – die Arbeit der Jobcenter zu erleichtern, sollte die Übermittlungsbefugnis unbedingt auf die Jobcenter ausgeweitet werden.

Eine sehr einfache Möglichkeit könnte darin bestehen, an die vorgeschlagene Änderung einen Halbsatz anzufügen, der lautet „*sowie den Landkreisen und*

kreisfreien Städten in ihrer Funktion als Ausländerbehörde soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben des Asylgesetzes und des Aufenthaltsgesetzes erforderlich ist, sowie den Jobcenter nach § 6d SGB II soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch erforderlich ist.“

II. Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz und im SGB V (Art. 2 und 11 des Gesetzentwurfs)

Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe wichtiger und richtiger Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), die vom Deutschen Landkreistag **begrüßt** werden. Insbesondere ist wesentlich, **materielle Anreize für die Zuwanderung** von Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten soweit wie möglich zu **begrenzen** bzw. zu **reduzieren**. Insofern unterstützt der Deutsche Landkreistag fast alle der vorgeschlagenen Regelungen.

- Zu § 1a Abs. 2, 3 AsylbLG-E

Der Gesetzentwurf sieht bei vollziehbar ausreisepflichtigen Leistungsberechtigten sowie bei Asylbewerbern, deren Umsiedlung in Abweichung von der Regelzuständigkeit nach der Dublin III-Verordnung in einen anderen Mitgliedstaat zugestimmt wurde, Leistungen vor, die das physische Existenzminimum (Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschl. Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege) gewährleisten.

Wir halten hier den ursprünglichen Vorschlag des Bundesministeriums des Inneren im Erstentwurf für geeigneter, wonach **ausschließlich Reisebeihilfen** gewährt werden sollten. Diese restriktive(re) Ausgestaltung halten wir für richtig, um einerseits Ausreisepflichtige zu einem freiwilligen Verlassen des Landes zu bewegen. Dies würde die derzeitigen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht im Wege der Abschiebung adressieren und idealerweise Abschiebungen unnötig werden lassen. Andererseits gilt es, Anreizwirkungen für Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive zu minimieren. Wir bitten daher, vorliegend auch den Personenkreis der Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsländern in den Blick zu nehmen.

- Zu § 3 AsylbLG-E

Der Deutsche Landkreistag **unterstützt** des Weiteren, dass in der Erstaufnahmeeinrichtung auch der notwendige persönliche Bedarf vorrangig durch **Sachleistungen** gedeckt werden soll. Auch dies greift eine unserer Forderungen auf und wird dazu beitragen, materielle Anreize für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten zu reduzieren. Zu **begrüßen** ist ferner, dass es im Falle der Anschlussunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften im Ermessen der Leistungsbehörde – insoweit handelt es sich vielfach um die Landkreise – stehen wird, ob sie den persönlichen Bedarf in Form von Sachleistungen gewähren wollen.

- Zu § 264 SGB V- E

Zur Umsetzung der Gesundheitsversorgung ist in § 264 Abs. 1 SGB V-E die Verpflichtung der Krankenkassen zur Übernahme der Krankenbehandlung – allerdings weiterhin bei Kostentragung der Landkreise – vorgesehen, wenn die Krankenkassen vom Landkreis dazu aufgefordert werden. Dabei kann auch die Ausgabe einer elektronischen Gesundheitskarte vereinbart werden.

Im Hinblick auf den **Leistungsumfang einer Gesundheitskarte** ist wesentlich, dass diese – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – die Leistungsbeschränkungen und -ausschlüsse der §§ 4, 6 AsylbLG ausweist und nicht den vollen Leistungsumfang der Krankenversicherung gewährt. Damit würden eine Leistungsausweitung und ungewünschte materielle Anreize einhergehen, was vom Deutschen Landkreistag

abgelehnt würde. Insoweit ist zudem an die Ärzteschaft zu appellieren, sich bei ihren Leistungen in eben diesem Rahmen zu bewegen. Mit Blick auf die den Krankenkassen von den Landkreisen zu erstattenden Verwaltungskosten sollte dieselbe Regelung wie für die Krankenbehandlung von Sozialhilfeempfängern gelten, nämlich dass bis zu 5 % der abrechneten Leistungsaufwendungen festgelegt werden können (§ 264 Abs. 7 SGB V). Es ist nicht ersichtlich, dass der Verwaltungsaufwand vorliegend ein anderer wäre.

III. Änderungen im Aufenthaltsgesetz (Art. 3 des Gesetzentwurfs)

- Zu § 44 AufenthG-E

Die Neufassung des § 44 Abs. 4 AufenthG-E stellt klar, dass Asylbewerber und Geduldete nach § 60a Abs. 2 Satz 3 zu den **Integrationskursen im Rahmen verfügbarer Kursplätze** zugelassen werden können. Es ist zu **begrüßen**, dass Integrationskurse für Asylbewerber und Flüchtlinge mit Bleibeperspektive geöffnet werden. Die Beschränkung auf freie Plätze sollte dagegen **entfallen**, jedenfalls muss der Bund dafür Sorge tragen, dass die Kapazitäten der Integrationskurse deutlich erhöht werden.

Zu **begrüßen** ist, dass **Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsländern** der Zugang zu den Integrationskursen ausdrücklich **verwehrt** wird.

- Zu § 59 AufenthG-E

In § 59 Abs. 1 AufenthG-E soll ein neuer Satz angefügt werden, aus dem sich ergibt, dass nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise der **Termin der Abschiebung** dem Ausländer **nicht mehr angekündigt** werden darf. Diese Regelung ist **sehr zu begrüßen**. Es ist dringend erforderlich, dass die Länder und Kommunen ausreisepflichtige Asylbewerber konsequent abschieben. Insoweit begründet insbesondere die Erlasslage in den Ländern erhebliche praktische Umsetzungsprobleme.

- Zu § 60a AufenthG-E

§ 60a Abs. 1 AufenthG eröffnet den obersten Landesbehörden die Möglichkeit, für bestimmte Ausländergruppen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik die Abschiebung auszusetzen. Bislang konnte die Aussetzung für eine Dauer von **sechs Monaten** erfolgen. Dieser Zeitraum wird nunmehr auf **drei Monate** begrenzt. Dieser Vorschlag wird vom Deutschen Landkreistag ausdrücklich **begrüßt**.

Zu kritisieren ist demgegenüber, dass die Aussetzung der Abschiebung entgegen dem ersten Entwurf nun doch nicht davon abhängig gemacht werden soll, dass der Ausländer die Gründe für die Unmöglichkeit der Abschiebung nicht zu vertreten hat.

- Zu § 45a AufenthG-E

Das zwischen BAMF und BA entwickelte Verfahren zur Datenübermittlung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Bezug auf die berufsbezogene Deutschförderung ist unverhältnismäßig aufwendig und zöge erhebliche Kosten für die Optionskommunen (zugelassenen kommunalen Träger) nach sich. Vor diesem Hintergrund sollte dieses Verfahren keinesfalls von der Verordnungsermächtigung im künftigen § 45a Abs. 3 AufenthG-E letzte Alternative **ohne Zustimmungserfordernis des Bundesrates** umfasst werden. Eine wirtschaftliche, effektive und einfachere Form der Datenübermittlung – auch zugunsten der Bundesagentur für Arbeit – kann und sollte entwickelt werden.

Ein kurzfristig beschreitbarer Weg könnte folgendermaßen aussehen: Die Verordnungsermächtigung in § 45a AufenthG-E für die erforderliche Datenübermittlung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu beschränken und an geeigneter Stelle die Befugnis zur Übermittlung, Verarbeitung und Nutzung der erforderlichen Daten für die berufsbezogene Deutschförderung zwischen der Ausländerbehörde und den kommunalen Jobcentern (zugelassene kommunale Träger nach § 6b SGB II) auf Ebene des jeweiligen Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt ausdrücklich zu erlauben. Die Ausländerbehörden könnten dann im Rahmen der dort schon vorhandenen Kommunikation mit dem BAMF über XAusländer die erforderlichen wechselseitigen Informationen für das kommunale Jobcenter austauschen.

- Zu § 88a Abs. 3 AufenthG-E

Der Begriff „Träger der Grundsicherung“ im geplanten § 88a Abs. 3 AufenthG-E ist ein Oberbegriff in § 6 SGB II, der nicht funktional ausgefüllt ist. Insofern sollte die Regelung klar gefasst werden und „Jobcenter nach § 6d SGB II“ verwendet werden. Hilfreich wäre, wenn die Datenübermittlung bei Landkreisen und kreisfreien Städten auch über die Ausländerbehörde abgewickelt werden können.

IV. Änderungen im SGB III (Art. 10 des Gesetzentwurfs)

Der Deutsche Landkreistag **begrüßt** des Weiteren die Einfügung einer Sonderregelung zur Eingliederung von Ausländern in § 131 SGB III-E, die es dem bezeichneten Personenkreis nun auch ermöglicht, in der Wartezeit bis zur grundsätzlichen Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit ausüben zu dürfen, bereits an Maßnahmen wie Kompetenzfeststellungen oder Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung beim Arbeitgeber teilzunehmen.

Zudem unterstützen wir die vorgesehene Teilnahme an von der Agentur für Arbeit geförderten Sprachkursen für Ausländer, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen, § 421 SGB III-E.

V. Änderungen im BauGB (Art. 6 des Gesetzentwurfs)

Die vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen des § 246 BauGB sind aus Sicht des Deutschen Landkreistages zu **begrüßen**, da sie jedenfalls auf der Ebene des vom Bund verantworteten **Bauplanungsrechts** für Erleichterungen hinsichtlich der Schaffung von Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen für Flüchtlinge und Asylbewerber sorgen können.

Wir weisen allerdings darauf hin, dass bei der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 7 BauNVO rechtlich sichergestellt sein muss, dass die Gebiete ihrer Festlegung nach in Bestand bleiben und sich gegebenenfalls entwickeln können. Hier könnte an eine gesetzliche Fiktion gedacht werden, die die Unterbringung von Flüchtlingen nicht in die Betrachtung zur Faktizität des Baugebietes einbezieht. Dies gilt ebenso bei Gewerbegebieten, sodass auch weiterhin ein Ansiedeln neuer bzw. die Erweiterung bestehender Gewerbebetriebe trotz der Unterbringung möglich bleibt.

Als problematisch ist dagegen die bauordnungsrechtliche Situation bei der kurzfristigen Schaffung von Aufnahme- und Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge in den Landkreisen zu bewerten. Insofern fordert der Deutsche Landkreistag die Bundesregierung auf, im Austausch mit den hierfür verantwortlichen Ländern darauf hinzuwirken, dass diese rechtliche Lösungen für drängende bauordnungsrechtliche Probleme schaffen.

Vor Ort geht es aktuell bei der Unterbringung der Flüchtlinge und Asylbewerber darum, Gefahren für deren Leib und Leben abzuwenden. Alle Gebäude, die zu diesem Zweck irgendwie nutzbar sind, müssen genutzt werden können. Dabei ist es jedoch unverzichtbar, dass für die handelnden Akteure vor Ort eine rechtssichere Handlungsgrundlage für die kurzfristige Unterbringung von Flüchtlingen z.B. in Sporthallen und anderen vormals anderweitig genutzten Gebäuden geschaffen wird, die über die allgemeinen gefahrenabwehrrechtlichen Grundsätze hinausgeht.

Daher sollte durch die Länder bauordnungsrechtlich ausdrücklich klargestellt werden, dass bei einem Rückgriff auf vormals anderweitig genutzte Gebäude zum Zwecke der Gefahrenabwehr bei der Flüchtlingsunterbringung einzelne bauordnungsrechtliche Bestimmungen dispositiv sind. In formeller Hinsicht sollte für die zeitweise Nutzung von Bestandsgebäuden zur Flüchtlingsunterbringung eine Baugenehmigung nicht notwendig sein. In materieller Hinsicht sollten im Regelfall lediglich die Vorschriften zum Brandschutz und zur Statik geprüft werden.

VI. Änderungen im EEWärmeG (Artikel 9 des Gesetzentwurfs)

Die Einfügung einer **Sondervorschrift** in das EEWärmeG für Gebäude zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden **wird** ausdrücklich **begrüßt**.

Kritisch ist allerdings anzumerken, dass die Befreiungsmöglichkeit für Bauherren solcher Gebäude gemäß § 9a Abs. 2 EEWärmeG-E davon abhängen soll, ob sich die Schaffung einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft durch die Nutzungspflicht nach § 3 Abs. 1 EEWärmeG „erheblich verzögern“ würde. Angesichts der drängenden Probleme bei der Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylsuchende ist aus Sicht des Deutschen Landkreistages eine **weitergehende Befreiungsmöglichkeit** für Bauherren angezeigt. Daher sollte Voraussetzung für eine Befreiung nicht eine „erhebliche Verzögerung“ sein, sondern es sollte bereits genügen, dass das Bauvorhaben „nicht bloß unwesentlich“ verzögert wird. Hierdurch würde – ungeachtet der Schwierigkeiten beim Umgang mit unbestimmten Rechtsbegriffen – jedenfalls klargestellt, dass im Regelfall bereits eine deutlich spürbare Verzögerung eine Befreiung von der Nutzungspflicht nach § 3 Abs. 1 EEWärmeG rechtfertigt, ohne dass diese Verzögerung „erheblich“ sein müsste.

Die Ausführungen des Deutschen Städtetages in seiner Stellungnahme teilen wir; allein aus Zeitgründen haben wir von einer gemeinsamen kommunalen Stellungnahme abgesehen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Ruge
(Beigeordneter, DLT)



Gesetzespaket zur Beschleunigung von Asylverfahren auf den Weg gebracht

Von Dr. Klaus Ritgen, Berlin

Das Bundeskabinett hat am 29.9. 2015 den Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes verabschiedet. Mit den beschlossenen Maßnahmen will die Bundesregierung die Herausforderungen der aktuellen Flüchtlingssituation bewältigen. Das Gesetz soll Bundestag und Bundesrat noch im Oktober durchlaufen und bereits zum 1.11.2015 in Kraft treten. Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz nimmt zahlreiche der vom Deutschen Landkreistag im Vorfeld erhobenen Forderungen auf, bleibt in mancher Hinsicht aber auch hinter den Erwartungen zurück. Positiv zu bewerten ist fraglos die Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten um die Länder Albanien, Kosovo und Montenegro. Auch die Verlängerung der Höchstaufenthaltsdauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen, die Maßnahmen zur Beschleunigung von Abschiebungen und die Kürzungen von Leistungen für bestimmte Gruppen von Asylbewerbern und Flüchtlingen sind zu begrüßen. In anderen Bereichen gibt es dagegen aus kommunaler Sicht einstweilen nur politische Absichtserklärungen, die erst noch mit Leben erfüllt werden müssen. Das gilt insbesondere für das dringende kommunale Anliegen, dass nach Möglichkeit nur Flüchtlinge und Asylbewerber mit Bleibeperspektive zur Unterbringung auf die Landkreise, Städte und Gemeinden verteilt werden. Das gilt aber ebenso für die Frage der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge und Asylbewerber. Die vom Bund insoweit zur Verfügung gestellten Mittel kommen zunächst nur der Ländergemeinschaft zugute; die Kommunen partizipieren nicht unmittelbar davon, obwohl sie einen wesentlichen Teil der Lasten zu tragen haben. Auffällig ist auch, dass die finale Fassung des Entwurfs des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes einige der zunächst von der Bundesregierung zur Verschärfung des Asylverfahrens unterbreiteten Vorschläge nicht mehr enthält.

I. Die finanzielle Beteiligung des Bundes

Der Bund hatte sich bereits Anfang Dezember 2014 angesichts seinerzeit bereits

deutlich steigender Asylbewerberzahlen zu einer finanziellen Entlastung von Ländern und Kommunen bereit erklärt. In Bund-Länder-Gesprächen wurde vereinbart, dass der Bund den Ländern für das Jahr 2015 und – sollte der Zustrom von Asylbewerbern und Flüchtlingen unverändert anhalten – auch für das Jahr 2016 einen Betrag in Höhe von jeweils 500 Mio. € zur Verfügung stellt. Zur rechtstechnischen Umsetzung der Entlastungszusage des Bundes wurde der in § 1 Satz 5 FAG zugunsten des Bundes normierte Festbetrag am Aufkommen der Umsatzsteuer im Juni durch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz für die beiden Jahre um die genannte Summe reduziert.¹ Im Zuge der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder am 18.6.2015 wurde beschlossen, die für 2016 bereits vereinbarte Hilfe in Höhe von 500 Mio. € auf 2015 vorzuziehen²; zugleich wurde angekündigt, dass sich der Bund ab 2016 strukturell, dauerhaft und dynamisch an den gesamtstaatlichen Kosten der Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge beteilige. Auf dem sog. „Flüchtlingsgipfel“ vom 24.9.2015 erklärte der Bund schließlich, diese Finanzhilfen um eine weitere Milliarde Euro, somit also auf insgesamt 2 Mrd. € für das Jahr 2015 zu erhöhen;³ vor allem aber verständigten sich der Bund und die Länder auf die Ausgestaltung der angekündigten strukturellen, dauerhaften und dynamischen Kostenbeteiligung des Bundes.⁴

Insgesamt entlastet der Bund die Länder 2016 um einen Betrag in Höhe von 3,637 Mrd. €. ⁵ Wie schon für die Entlastung um 2 Mrd. € im laufenden Jahr erfolgt auch die Entlastung in 2016 durch eine Reduzierung des in § 1 Satz 5 FAG zugunsten des Bundes vorgesehenen Festbetrages.⁶ Vor diesem Hintergrund ist es unzutreffend, wenn mitunter der Eindruck erweckt wird, die Länder erhielten für die Dauer des Asylverfahrens je Asylbewerber und Monat eine Pauschale in Höhe von 670 €. Zutreffend ist vielmehr, dass sich im Rahmen des ver-

tikalen Bund-Länder-Finanzausgleichs der den Ländern in ihrer Gesamtheit zustehende Anteil am Umsatzsteueraufkommen zu Lasten des Bundes erhöht. Für die horizontale Verteilung dieser Mittel unter den Ländern gilt im Übrigen ein anderer Schlüssel als für die Verteilung der Flüchtlinge. Während die Flüchtlinge nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt werden, liegt der Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen ein Schlüssel zugrunde, der zu mindestens 75 % auf die Einwohnerzahl, im Übrigen auf die Finanzkraft abstellt.⁷ Demgegenüber berechnet sich der Königsteiner Schlüssel zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl und zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen der Länder.⁸

Die beschriebene Regelungstechnik hat zur Folge, dass die Landkreise nicht unmittelbar von den durch den Bund zur Verfügung gestellten Finanzmitteln profitie-

¹ Art. 3 des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz) vom 24.6.2015, BGBl. I, 974; dazu *Henneke* in diesem Heft, (632).

² Vgl. dazu den Entwurf eines Gesetzes zur schnelleren Entlastung der Länder und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Entlastungsbeschleunigungsgesetz), BT-Drs. 18/6172.

³ Dementsprechend soll durch Art. 8 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes der für das Jahr 2015 in § 1 Satz 5 FAG vorgesehene Festbetrag, der bereits durch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und durch das Entlastungsbeschleunigungsgesetz zu Lasten des Bundes und zugunsten der Länder um eine Summe von 1 Mrd. € reduziert wurde, erneut um 1 Mrd. € gesenkt werden.

⁴ BT-Drs. 18/6185, S. 80.

⁵ Dazu *Henneke* in diesem Heft, 632 (633f.).

⁶ Dazu *Henneke* in diesem Heft, 632 (633f.).

⁷ Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG, § 5 Maßstäbengesetz, § 2 Abs. 1 FAG; vgl. dazu im Einzelnen *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 107 Rn. 38 ff.

⁸ Der Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015 ist veröffentlicht in BAnzAT vom 10.12.2014 B 3. Zum Vergleich: Der Anteil Bayerns an dem den Ländern zugewiesenen Teil des Umsatzsteueraufkommens betrug im Jahr 2014 13,4 %, nach dem Königsteiner Schlüssel hatte Bayern im Jahr 2014 15,33 % der Asylbewerber aufzunehmen. Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich ein Umsatzsteueranteil von 19,23 %, dem nach dem Königsteiner Schlüssel 21,21 % der Asylbewerber gegenüberstehen. Für Brandenburg liegen diese Werte bei 4,1 bzw. 3,06 %.

ren. Es bleibt vielmehr den Ländern überlassen, die Gelder an die Kommunen weiterzureichen. Eine Rechtspflicht der Länder dazu gibt es nicht. Es ist allerdings Teil der Bund-Länder-Verständigung gewesen, dass die Länder die vom Bund erhaltenen Mittel an die Kommunen weitergeben, wenn und soweit diese im Hinblick auf die Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts Kostenträger sind.⁹

Zu den Finanzhilfen des Bundes zählt auch eine Änderung des Entflechtungsgesetzes, wonach die den Ländern für den Bereich „Wohnraumförderung“ zuzuweisenden Kompensationsmittel für 2016 bis 2019 jeweils um 500 Mio. € erhöht werden. Auch insoweit gibt es eine Zusage der Länder, diese Mittel zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden.¹⁰

II. Beschleunigung des Asylverfahrens und der Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern

Wer in Deutschland als politisch Verfolgter oder (Bürger-)Kriegsflüchtling einen Asylantrag stellt, hat für die gesamte Dauer des Verfahrens und – wenn im Falle einer Versagung der Anerkennung eine sofortige Rückführung nicht möglich ist – auch darüber hinaus Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.¹¹ Allein die Aussicht auf diese Leistungen stellt für viele Menschen in Ländern wie den Staaten des Westbalkans, in denen es zwar im Vergleich zu Deutschland schlechtere Lebensbedingungen, aber keinen (Bürger-)Krieg und keine politische Verfolgung gibt, zweifellos einen erheblichen Anreiz dar, hierzulande einen Asylantrag zu stellen und das Verfahren nach Möglichkeit in die Länge zu ziehen. Nicht zuletzt mit dem Ziel, diesen Anreiz zu minimieren, durchaus aber auch mit Blick auf Asylbewerber, die eine begründete Aussicht darauf haben, dass ihrem Antrag stattgegeben werden wird, und die daher möglichst schnell Gewissheit über ihren Status haben sollen, gehört die Beschleunigung des Asylverfahrens und die schnellere Rückführung abgelehnter Asylbewerber angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation zu den obersten Prioritäten der Bundesregierung. Erreicht werden soll dies insbesondere durch Änderungen im Asylverfahrensgesetz – das bei dieser Gelegenheit in „Asylgesetz“ (AsylG)¹² umbenannt wird – und im Aufenthaltsgesetz.

1) Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten

Gerade mit Blick auf sog. „Wirtschaftsflüchtlinge“ aus den Westbalkanstaaten sieht das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eine Ausdehnung der Liste sicherer Herkunftsstaaten um die Länder Albanien,

Kosovo und Montenegro vor.¹³ Die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ hat für Asylantragsteller aus diesen Ländern in mehrfacher Hinsicht Bedeutung.

- *Verfassungsrechtlich* wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht politisch verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme widerlegen (Art. 16a Abs. 3 Satz 2 GG). Diese im Zuge des sog. „Asylkompromisses“ Anfang der 1990er-Jahre in das Grundgesetz aufgenommene Regelung beschränkt die sich aus der grundrechtlichen Verbürgung des Asylrechts in Art. 16a Abs. 1 GG ergebenden verfahrensrechtlichen Anforderungen und hat zur Folge, dass der Gesetzgeber die Prüfung der Verfolgungssicherheit im Herkunftsstaat teilweise an sich zieht. Im Wege eines vom BVerfG zutreffend als „*Arbeitsteilung*“¹⁴ zwischen Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung bezeichneten Modus beurteilt der Gesetzgeber auf Grund einer *antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung* die asylrelevanten Verhältnisse im Herkunftsstaat abstrakt-generell und für Verwaltung und Rechtsprechung bindend, während diesen lediglich die Prüfung obliegt, ob die vom Asylbewerber vorgelegten Tatsachen entgegen der gesetzlichen Vermutung die Annahme begründen, er werde im Herkunftsstaat politisch verfolgt.¹⁵ Das wirkt sich auch auf den Rechtsschutz aus: Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen gegenüber abgelehnten Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten dürfen durch ein Gericht nur ausgesetzt werden, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen (Art. 16a Abs. 4 Satz 1 GG). Diese Verfassungsvorschrift, die die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG beschränkt, ermächtigt den Gesetzgeber darüber hinaus dazu, den gerichtlichen Prüfungsumfang einzuschränken und zu regeln, dass verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben kann.

- Auf der Ebene des *Verfahrensrechts* einschließlich des gerichtlichen Rechtsschutz hat die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat für Asylsuchende aus diesen Ländern insbesondere zur Folge, dass kürzere Fristen gelten: Ein solcher Asylantrag wird – wenn es dem Antragsteller nicht gelingt, die gesetzliche Vermutung zu widerlegen – grundsätzlich als „offensichtlich unbegründet“ (§ 29a Abs. 1 AsylG) abgelehnt. Die mit der Abschiebungsandrohung (§ 34 AsylG) zu setzende Ausreisefrist beträgt nur eine Woche statt 30 Tage (§ 36 Abs. 1 AsylG bzw. § 38 Abs. 1 AsylG). Wie bei allen Entscheidungen des Bundesamtes für Migration

und Flüchtlinge ist der Widerspruch ausgeschlossen (§ 11 AsylG). Gegen die Abschiebungsanordnung kann der Betroffene nur innerhalb einer Frist von einer Woche den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO stellen (§ 36 Abs. 3 Satz 1 AsylG). Das Gericht soll darüber im schriftlichen Verfahren, und zwar wiederum innerhalb einer Woche entscheiden. Es darf eine Aussetzung der Abschiebung nur anordnen, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes bestehen (§ 36 Abs. 3, 4 AsylG). Im Übrigen wird der abgelehnte Antragsteller darauf verwiesen, Rechtsschutz in der Hauptsache von seinem Heimatland aus zu suchen. § 36 Abs. 4 AsylG nimmt damit im Einklang mit Art. 16a Abs. 4 GG das im Asylgrundrecht wurzelnde Recht des Asylbewerbers, bis zu einer bestandskräftigen Entscheidung in Deutschland zu bleiben, „ein Stück weit zurück“.¹⁶ Dem liegt das Konzept zugrunde, den Aufenthalt von Asylbewerbern, die offensichtlich nicht politisch verfolgt sind, in kürzest möglicher Frist zu beenden, um ihre Rücknahme durch den Herkunftsstaat zu erleichtern und um zugleich die – notwendig beschränkten – staatlichen Kapazitäten an sozialer Fürsorge und effektiver Rechtsgewährung für Personen einsetzen zu können, deren Asylbegehren nicht offensichtlich unbegründet ist und daher längerer Prüfung bedarf.¹⁷

- Diese schon nach geltendem Recht vorgesehenen Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung sollen dadurch effektuiert werden, dass Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat nach

⁹ Entsprechende Formulierungen finden sich sowohl in der Begründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (BT-Drs. 18/6185, 3: „Die Länder haben eine entsprechende Weitergabe der vom Bund enthaltenen Mittel an die Kommunen zugesagt, sofern und soweit die Kommunen Kostenträger bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern sind.“) als auch zum Entlastungsbeschleunigungsgesetz (BT-Drs. 18/6172, 2). Zur Zuständigkeitsverteilung in den einzelnen Bundesländern vgl. Klaus Ritgen, Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Der Landkreis 2015, in diesem Heft, ...

¹⁰ BT-Drs. 18/6185, 86.

¹¹ Zum Umfang der Leistungen Ritgen, in diesem Heft, ...

¹² Soweit im Folgenden Vorschriften aus dem geltenden Asylverfahrensgesetz zitiert werden, die nicht geändert werden sollen, wird die Abkürzung „AsylG“ verwendet. Vorschriften, die durch den vorliegenden Entwurf geändert oder neu eingefügt werden sollen, werden mit „AsylG-E“ zitiert.

¹³ Anlage II zu § 29a AsylG. Die Länder Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien waren bereits mit Gesetz vom 31.10.2014 (BGBl I 1649) zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt worden.

¹⁴ BVerfGE 94, 115 LS 1. b).

¹⁵ Maaßen, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 16a Rn. 83.

¹⁶ BVerfGE 94, 166, 190.

¹⁷ BVerfGE 94, 166, 208.

§ 47 Abs. 1a AsylG-E verpflichtet sind, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung in der für ihre Aufnahme zuständigen (Erst-)Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.¹⁸ Auf diese Weise ließe sich insbesondere eine Verteilung von Asylbewerbern ohne Bleibeperspektive auf die Kommunen verhindern, wie das auch der Deutsche Landkreistag seit Langem fordert. Ihre volle Wirksamkeit würde diese Regelung allerdings nur entfalten, wenn sie sich nicht einer Rechtspflicht der Asylbewerber erschöpfte, sondern auch eine korrespondierende Rechtspflicht der Länder vorsähe, den betreffenden Personenkreis entsprechend unterzubringen und die dafür notwendigen Kapazitäten in den Erstaufnahmeeinrichtungen bereitzuhalten. Eine solche Rechtspflicht gibt es allerdings nicht. Im Gegenteil: Muthmaßlich auf Druck der Länder wird in der „finalen“ Fassung der Entwurfsbegründung nunmehr sogar ausdrücklich betont, dass mit der Vorschrift keine Rechtspflicht für die Länder verbunden sei und das diese „im Rahmen ihre verfügbaren Kapazitäten“ handelten.¹⁹ In den ersten vom Bundesministerium des Innern übermittelten Fassungen der Entwurfsbegründung fand sich dieser Hinweis noch nicht.

- Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten werden konsequenterweise auch von allen Maßnahmen ausgeschlossen, durch die die Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen mit Bleibeperspektive gefördert werden soll. So darf ihnen während des Asylverfahrens die *Ausübung einer Beschäftigung nicht gestattet* werden (§ 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG-E). Das gilt auch für abgelehnte Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, die eine Duldung besitzen (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 Aufenthaltsgesetz in der Entwurfsfassung – AufenthG-E). Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten ist die Teilnahme an Integrationskursen (§ 44 Abs. 4 Satz 3 AufenthG-E) ebenso verwehrt wie die Teilnahme an Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung (§ 45a Abs. 2 Satz 4 AufenthG-E). Sie haben auch keinen Zugang zu den im SGB III vorgesehenen Maßnahmen zur frühen Integration in den Arbeitsmarkt (§§ 131 Satz 2, 421 Abs. 1 Satz 3 SGB III-E).
- In die finale Fassung des Entwurfs nicht übernommen wurde bedauerlicher Weise der im ersten bekannt gewordenen Entwurf noch enthaltene Vorschlag für eine Regelung, die vorgesehen hatte, u. a. die Asylverfahren von Asylbewer-

bern und Flüchtlingen aus sicheren Herkunftsstaaten in *besonderen Transitzonen schon an der Grenze* endgültig zu entscheiden. Diesen Vorschlag hatte im Vorfeld auch der Deutsche Landkreistag unterbreitet.²⁰ Eine solche Regelung ist nach EU-Recht zulässig und steht im Einklang mit Art. 43 der Richtlinie 2013/32/EU. Dem Vernehmen nach bereitet das Bundesministerium des Innern derzeit einen weiteren Gesetzentwurf vor, mit dem dieses besondere Grenzverfahren eingeführt werden soll, dessen Vorbild das bei der Einreise auf dem Luftwege bereits praktizierte „Flughafenverfahren“ (§ 18a AsylG) ist. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Flughafenverfahrens hat das BVerfG festgestellt.²¹

2) Maßnahmen zur Beschleunigung von Rückführungen

Ein weiterer Schwerpunkt des Gesetzespaketes liegt auf der Beschleunigung des Verfahrens zur Abschiebung von Asylsuchenden, deren Antrag bestandskräftig abgelehnt wurde. Wie bspw. die Zahlen für das Jahr 2014 belegen, finden solche Abschiebungen bislang nur zögerlich statt: Von den 43.620 in 2014 entsprechend beschiedenen Asylsuchenden waren Mitte 2015 25.522 noch oder schon wieder in Deutschland aufhältig.²² Demgegenüber haben lediglich 18.098 Personen das Land verlassen, wobei unklar ist, in wie vielen Fällen dem eine freiwillige Rückkehrentscheidung oder eine zwangsweise Rückführung zugrunde lag.²³

Die Ursachen für diesen Missstand sind weithin bekannt und bspw. im Bericht der UAG Vollzugsdefizite der vom Bund und den Ländern am 23.10.2014 eingesetzten AG Rückführung aufgearbeitet. Neben einem gesellschaftlich-politischen Klima, das Abschiebungen jedenfalls bislang überwiegend eher ablehnend gegenüberstand, und anderen Faktoren, zu denen auch die Überlastung der kommunalen Ausländerbehörden gehört, sind es nicht zuletzt landesinterne Vorgaben, die den Vollzug von Abschiebungen in erheblichem Maße erschweren oder praktisch unmöglich machen. Solange der Bund die Durchführung von Abschiebungen nicht in den Bereich der Bundesexekutive überführt – was verfassungsrechtlich kaum denkbar erscheint – sind seine Möglichkeiten zur Beschleunigung von Abschiebungen daher begrenzt.

Dementsprechend bescheiden nehmen sich auch die nunmehr vorgeschlagenen Rechtsänderungen aus:

- § 59 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E sieht vor, dass dem Ausländer der Termin der Abschiebung nicht mitgeteilt werden darf, wenn die Frist zur freiwilligen Ausreise abgelaufen ist. Damit soll der Pra-

xis einiger Bundesländer entgegenge-wirkt werden, nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist dem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer zusätzlich zur Abschiebungsandrohung den Termin der Rückführung mitzuteilen²⁴ – was einer Einladung gleichkommt, sich dem zu entziehen.

- § 60a Abs. 1 AufenthG eröffnet den obersten Landesbehörden die Möglichkeit anzuordnen, für bestimmte Ausländergruppen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik die Abschiebung auszusetzen. Bislang ist dies für eine Dauer von sechs Monaten zulässig; nach § 60a Abs. 1 AufenthG-E wird diese Frist auf drei Monate verkürzt.
- Nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG ist die Abschiebung eines Ausländers auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Der erste vom Bundesministerium des Innern übermittelte Entwurf des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes sah insoweit eine Ergänzung vor, wonach die Abschiebung zusätzlich davon abhängig gemacht werden sollte, dass der Ausländer die Gründe für die Unmöglichkeit der Abschiebung nicht zu vertreten hat. Diese Regelung ist im finalen Entwurf entfallen.
- Nach § 23a Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E soll ein – die Abschiebung ausschließender Härtefall – nicht mehr angenommen werden können, wenn ein Rückführungstermin bereits konkret feststeht.

III. Leistungen an Asylbewerber

Asylsuchende, aber auch abgelehnte Asylbewerber, die aufgrund einer Duldung hier leben oder die vollziehbar ausreisepflichtig sind, haben derzeit auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) Zugang zu sozialen Leistungen in einem Umfang, der sich nur graduell von den Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII unterscheidet. Der Gesetzgeber hat mit

¹⁸ Das gilt auch, wenn Anträge als unzulässig (§ 27a AsylG) abgelehnt werden, weil ein anderer Staat, z. B. nach der Dublin III-Verordnung, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.

¹⁹ BT-Drs. 18/6185, 48 zu Nr. 15 (= § 47 AsylG-E).

²⁰ „Asylanträge von Staatsangehörigen sicherer Herkunftsländer schon an der Grenze bearbeiten“, Positionspapier vom 21.8.2015, Der Landkreis 2015, S. 359f.

²¹ BVerfGE 94, 166 ff.

²² Diese Zahlen ergeben sich aus der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage im Bundestag, BT-Drs. 18/5862, 41.

²³ Valide Zahlen dazu sind nach Aussage der Bundesregierung nicht verfügbar, ebd., S. 39.

²⁴ BT-Drs. 18/6185, 68 zu § 59 AufenthG-E.

dieser weitgehenden Gleichstellung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) Rechnung getragen, das die bis dahin im Vergleich zu den genannten Sozialleistungen deutlich geringeren Leistungen nach dem AsylbLG als „evident unzureichend“ verworfen hatte.²⁵ Das Gericht hat sich dabei von der Erwägung leiten lassen, dass hinsichtlich der Festlegung des Existenzminimums „migrationspolitische Erwägungen“ keine Rolle spielen dürften.²⁶ Es hat damit – vor dem Hintergrund der zum Zeitpunkt der Entscheidung im Vergleich zu heute und angesichts der Ableitung des Anspruchs auf das physische und soziokulturelle Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG vielleicht nachvollziehbar – in Kauf genommen, dass allein die Aussicht, solche Leistungen für einen nicht unerheblichen Zeitraum in Anspruch nehmen zu können, auch solche Ausländer zur Stellung eines Asylantrags motivieren kann, deren Aussicht auf Schutzgewährung in Deutschland gegen Null tendiert. Für den Gesetzgeber bedeuten diese klaren Vorgaben des BVerfG jedenfalls eine deutliche Einengung seines Gestaltungsspielraums, weshalb denn auch die mit Blick auf das AsylbLG vorgeschlagenen Änderungen – soweit es sich um Leistungskürzungen handelt – eher graduelle Korrekturen darstellen. Bedeutsamer dürfte sein, dass das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz hinsichtlich der Leistungen für die Deckung der notwendigen persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens („Taschengeld“) nunmehr weitgehend dem Sachleistungsprinzip den Vorrang vor dem Geldleistungsprinzip einräumt. Damit wird eine erst zum 1.3.2015 wirksam gewordene Rechtsänderung,²⁷ die generell dem Geldleistungsprinzip den Vorrang eingeräumt hatte, partiell in ihr Gegenteil verkehrt. Da das BVerfG sich zu dem Verhältnis von Sach- und Geldleistungen nicht geäußert hat, sind verfassungsrechtliche Restriktionen hier nicht zu erwarten. Im Einzelnen ist insbesondere auf folgende Änderungen hinzuweisen:

- Ausländer, die vollziehbar ausreisepflichtig sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG), erhalten bis zur ihrer Ausreise oder der Durchführung ihrer Abschiebung nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege, und zwar in Form von Sachleistungen (§ 1a Abs. 2 AsylbLG-E). Da § 1a Abs. 2 AsylbLG-E diese Gruppe von abgelehnten Asylbewerbern zwar vom Anwendungsbereich der §§ 2, 3 und 6 AsylbLG, nicht aber von demjenigen des § 4 AsylbLG ausnimmt, haben sie weiterhin Anspruch auf Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt.

- Für die Dauer der Unterbringung in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung soll auch das sog. Taschengeld als Sachleistung erbracht werden. An die Stelle von Sachleistungen können, wenn nach den Umständen erforderlich, auch Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen treten (§ 3 Abs. 1 Sätze 5 – 7 AsylbLG-E). Für die sich an die Unterbringung in den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen anschließende Unterbringung in den Landkreisen, Städten und Gemeinden hält der AsylbLG-E zwar am Vorrang des Geldleistungsprinzips fest. Soweit die Unterbringung aber auch dort in Gemeinschaftsunterkünften im Sinne von § 53 AsylG erfolgt, kann der notwendige persönliche Bedarf („Taschengeld“) auch durch Sachleistungen gedeckt werden (§ 3 Abs. 2 Satz 5 AsylbLG-E).
- Nach § 3 Abs. 6 Satz 3 AsylbLG-E dürfen Geldleistungen künftig nur für einen Monat im Voraus erbracht werden. Von dieser Regelung darf durch Landesrecht nicht abgewichen werden. Damit soll einer Praxis begegnet werden, bei der Geldleistungen für mehrere Monate ausbezahlt wurden und so ein zusätzlicher Zuzugsanreiz gesetzt wurde.²⁸
- Soweit Asylsuchende Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen wollen, benötigen sie dazu bislang einen von den zuständigen Behörden – zumeist den Landkreisen und kreisfreien Städten – ausgestellten Krankenschein. § 264 Abs. 1 Satz 2 ff. SGB V-E schafft nunmehr die Voraussetzungen dafür, dass die Krankenkassen – bei voller Kostenerstattung durch die jeweils für den Vollzug des AsylbLG zuständige Kommune – die Krankenbehandlung übernehmen und insoweit auch eine Gesundheitskarte ausstellen. Voraussetzung dafür ist jeweils eine entsprechende Rahmenvereinbarung auf Landesebene, wie sie in Bremen, Hamburg und seit kurzem auch in Nordrhein-Westfalen bereits abgeschlossen wurde. Auf diese Weise sollen die gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern erleichtert und die Kommunen hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes entlastet werden.²⁹ Mit dieser Neuregelung geht es dem Gesetzgeber also nicht darum, leistungsbedingte Zuzugsanreize zu beseitigen. Im Gegenteil: Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Abrechnung von Gesundheitsleistungen über die bei gesetzlich Versicherten übliche Gesundheitskarte zu einer Leistungsausweitung führt, auch wenn die Betroffenen nach wie vor nur Anspruch auf die – allerdings nicht im Einzelnen definierten – Leistun-

gen nach §§ 4 und 6 AsylbLG haben. Um diese Begrenzung deutlich zu machen, haben die an Asylbewerber ggf. auszugebenden Gesundheitskarten die Angabe zu enthalten, dass es sich bei dem Inhaber der Karte um einen Empfänger von Gesundheitsleistungen nach den genannten Vorschriften handelt (§ 291 Abs. 2 SGB V-E).

IV. Maßnahmen zur Integration von Asylsuchenden mit Bleibeperspektive

Nicht zuletzt angesichts vergleichsweise hoher Schutzquoten³⁰ ist davon auszugehen, dass ein nicht unerheblicher Teil der derzeit nach Deutschland kommenden Asylbewerber und Flüchtlinge für einen längeren Zeitraum im Lande leben werden. Auch um Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen, setzt die Bundesregierung daher auf eine frühzeitige Integration der Schutzsuchenden mit Bleibeperspektive. Insoweit können die Landkreise für sich in Anspruch nehmen, eine Vorreiterrolle übernommen zu haben: Integrationsangebote auch für Asylsuchende – z. B. Sprachkurse – sind in den Landkreisen weit verbreitet.³¹ Für den Bund ist nunmehr Folgendes vorgesehen:

- Die vom Bund finanzierten Integrationskurse werden – wenn auch nur im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten – für Asylsuchende geöffnet, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist (§ 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E). Wie schon erwähnt, sind Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten davon ausgenommen.
- Neben den Integrationskursen existiert seit Langem ein vom Europäischen Sozialfonds gefördertes Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung. Diese sog. „ESF-BAMF-Programm“ läuft Ende 2017 aus. Mit der Einführung einer Verordnungsermächtigung (§ 45a AufenthG-E) soll die Grundlage für eine darüber hinausgehende dauerhafte berufsbezogene Sprachförderung gelegt werden. Auch insoweit sind Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten ausgenommen.
- § 61 Abs. 2 Satz 3 AsylVerfG verweist derzeit noch auf § 40 Abs. 1 Nr. 2 Auf-

²⁵ BVerfGE 132, 134 ff.; auch dazu *Ritgen*, Der Landkreis 2015, in diesem Heft, ...

²⁶ BVerfGE 132, 134, 173

²⁷ Durch Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23.12.2014, BGBl I, 2439.

²⁸ BT-Drs. 18/6185, 62 zu § 3 Abs. 6 AsylbLG-E.

²⁹ BT-Drs. 18/6185, 84 zu Art. 11 (= § 264 SGB V-E).

³⁰ Nach der Asylgeschäftsstatistik des BAMF für August 2015 lag die Schutzquote in den ersten acht Monaten des laufenden Jahres bei 38,7 %.

³¹ Vgl. dazu im Einzelnen die Beiträge in Der Landkreis 2015, Heft 5.

enthG. Daraus folgt, dass Asylsuchende nicht als Leiharbeiter tätig werden dürfen. Dieser Verweis entfällt in § 61 Abs. 2 Satz 3 AsylG-E. § 32 der ebenfalls neu gefassten Beschäftigungsverordnung sieht vor, dass eine Beschäftigung als Leiharbeiter in Betracht kommt, soweit keine Vorrangprüfung seitens der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist. Das Leiharbeitsverbot für Asylsuchende wird also gelockert.

- Schließlich sollen Personen mit guter Bleibeperspektive bereits frühzeitig die für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlichen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten können (§§ 131, 421 SGB III-E).

V. Bauplanungsrechtliche und weitere Erleichterung im Zusammenhang mit der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften

Der erhebliche Zustrom von Asylsuchenden und Flüchtlingen macht es unabdingbar, die Kapazitäten von (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften schnell und deutlich zu erhöhen.

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz lässt daher durch eine Reihe von Sonderregelungen in § 246 BauGB zeitlich befristet Abweichungen von bauplanungsrechtlichen Vorgaben und Standards des BauGB zu. Durch eine Änderung des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes werden Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte – ebenfalls zeitlich begrenzt – von den Vorgaben dieses Gesetzes ausgenommen. Auch die Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen oder von Gemeinschaftsunterkünften mit Containern wird erleichtert: Die bestehende Ausnahmeregelung von derzeit zwei Jahren wird auf Container mit einer geplanten Nutzungsdauer von bis zu fünf Jahren erstreckt. Schließlich wird in die Energieeinsparverordnung eine Sondervorschrift für Flüchtlingsunterkünfte eingefügt.

VI. Fazit

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ist kein Gesetz, durch das der Charakter des geltenden Asylrechts grundlegend geändert würde. Schon die Tatsache, dass im künftig als „Asylgesetz“

bezeichneten Asylverfahrensgesetz nur wenige, punktuelle Modifikationen vorgenommen wurden, belegt dies. Auch die Leistungskürzungen und die Änderungen im Modus der Leistungserbringung nach dem AsylbLG fallen eher moderat aus. Vergleicht man das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz des Jahres 2015, mit dem auf eine – wie es in der Begründung zu Recht heißt – „präzedenzlose Zahl“ von voraussichtlich mindestens 800.000 Asylbewerbern reagiert werden soll, mit den Maßnahmen, die im Zuge des sog. Asylkompromisses 1992 im Angesicht von nur knapp der Hälfte an Schutzsuchenden in die Wege geleitet wurden,³² mag man kaum von einer Reform sprechen. Es bleibt daher abzuwarten, ob die jetzt ergriffenen Maßnahmen ausreichen werden, den Zustrom von Asylsuchenden zu begrenzen oder jedenfalls abzuschwächen. □

Dr. Klaus Rütgen, Referent beim Deutschen Landkreistag, Berlin

Finanzierungsvollverantwortung der Länder für Flüchtlinge besteht fort – Keine Fallpauschalen des Bundes für Kommunen

A. Einleitung

In den vergangenen Wochen ist angesichts der dramatisch steigenden Flüchtlingszahlen im zeitlichen Umfeld der Zusammenkunft der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten der Länder am 24.9.2015 immer wieder – insbesondere auch von Seiten des Bundes – das Ziel betont worden, die für die Flüchtlingsunterbringung und -betreuung zuständigen Kommunen, das sind mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen die Kreise und kreisfreien Städte¹, durch Einsatz von Finanzmitteln des Bundes strukturell und dauerhaft sowie unmittelbar zu unterstützen. Von einem Betrag von 3 Mrd. Euro war insoweit lange Zeit die Rede. Dazu hätte es allerdings einer Änderung des Grundgesetzes bedurft, die mit den Ländern nicht durchzusetzen war. Sodann war von Fallpauschalen des Bundes die Rede, doch auch diese sind realiter nicht eingeführt worden.

Betrachtet man den Entwurf des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes in Art. 8 und 12, sind die Antworten ganz eindeutig: Zum einen gewährt der Bund den Ländern für 2016 – 2019 jeweils weitere 500 Mio. Euro sog. Entflechtungsmittel, die einer investiven Zweckbindung unterliegen und

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

zur Wohnraumförderung verwendet werden sollen. Zum anderen kommt es erneut zugunsten der Länder – und nur zugunsten dieser – zu einer Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses, die es im Einzelnen darzustellen gilt.

Mit Blick auf die für vier Jahre aufgestockten Entflechtungsmittel ist darauf hinzuweisen, dass Art. 143c GG vorsieht, dass die Entflechtungsmittel 2019 entfallen. Sollte hier eine Fortgewährung ins Auge gefasst werden, bedürfte es mithin einer Verfassungsänderung, die auch mit Blick auf Art. 125c GG für die Fortsetzung der Bundesprogramme im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung nötig ist.

Zu einer Beteiligung des Bundes auf der Ausgabenseite kommt es dagegen nicht, es wird also gerade kein neuer Mischfinanzierungstatbestand begründet. Erst recht gibt es keine Fallpauschalen. Der kommunale Bereich geht also in Art. 8 und 12 des Entwurfs des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes komplett leer aus.

B. Fortbestehende Vollfinanzierungspflicht der Länder

Im Verhältnis von Bund und Ländern einschließlich ihrer Kommunen liegt die Vollfinanzierungspflicht für Flüchtlinge weiterhin bei den Ländern und ihren Kommunen. Innerhalb der Länder ist es Sache des jeweiligen Landes, für einen Belastungsausgleich ihrer Kommunen zu sorgen. Dieser Aufgabe sind die Länder – wie im Frühjahr 2015 bereits herausgearbeitet wurde² – bisher in höchst unterschiedlichem Maße nachgekommen.

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages hat deshalb in seiner letzten Sitzung am 29./30.9.2015 im Landkreis Kusel die Ministerpräsidenten der dreizehn Flächenländer mit den Unterschriften der Mitglieder des Engeren Präsidiums und aller Vorsitzenden der Landesverbände aufgefordert, in allen Flächenländern den Landkrei-

³² Seinerzeit wurde das bis dahin in Art. 16 Abs. 2 GG enthaltene Grundrecht auf Asyl in Art. 16a GG neu geregelt und durch die sog. Drittstaatenregelung im Hinblick auf seinen persönlichen Anwendungsbereich und durch die Einführung von „sicheren Herkunftsstaaten“ hinsichtlich seiner verfahrensrechtlichen Vorwirkungen beschränkt.

¹ Dazu Henneke, Der Landkreis 2015, 204 (205f.).

² Dazu Henneke, Der Landkreis 2015, 204 (206).

sen und übrigen Kommunen alle Kosten im Bereich der Unterbringung, Gesundheitsversorgung und sozialen Betreuung zu ersetzen. Insoweit hat das Schreiben folgenden Wortlaut:

„So sehr die verabredeten Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung und auch das Volumen des seitens des Bundes bereitgestellten Umsatzsteueraufkommens zur Finanzierung der enorm gewachsenen Aufgaben auf diesen Feldern zu begrüßen sind, so sehr sind die konkreten Verabredungen zur Ausgestaltung der Finanzmittelverteilung aus kommunaler Sicht zu kritisieren. Die Regelungen stellen in keiner Weise die seit langem avisierte und in der Sache dringend erforderliche unmittelbare Entlastung zugunsten der Kommunen sicher. Dies gilt sowohl für die nunmehr auf insgesamt 2 Mrd. Euro erhöhte Umsatzsteuerumverteilung zugunsten der Länder für das Jahr 2015 wie auch für die vereinbarte Neuverteilung ab dem 1.1.2016. Beide Regelungen weisen weder einen Bezug zur kommunalen Belastung auf, noch enthalten sie Weiterleitungszusagen der Länder an ihre Kommunen.

Die getroffene Verabredung berücksichtigt daher weder, dass die Landkreise und Städte bereits derzeit in hohem Umfang Asylbewerber und Flüchtlinge nach nur wenigen Tagen Verweildauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen in eigenen zentralen oder dezentralen Unterkünften zu versorgen haben, noch die sich aus der – zu begrüßenden – Verfahrensbeschleunigung ergebenden finanziellen Lasten in Bezug auf die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Auch sind künftig entstehende zusätzliche kommunale Lasten durch einen verstärkten Familiennachzug unberücksichtigt geblieben.

Des Weiteren finden auch die von den Kommunen im Bereich der frühzeitigen Integration beim Spracherwerb sowie bei der beruflichen Eingliederung geleisteten Aufwendungen in den Verabredungen keine unmittelbare Berücksichtigung.

Angeht dessen gilt es nunmehr, eine unmittelbare finanzielle Entlastung der Kommunen seitens der Länder zu gewährleisten. Die Landkreise, Städte und Gemeinden dürfen nicht finanzieller Ausfallbürge bei der Bewältigung des Flüchtlingsstroms mit der Folge sein, dass finanzielle Mittel für die Erbringung eigener Aufgaben nicht mehr in hinreichendem Maße zur Verfügung stehen.

Daher ist in *allen Flächenländern* sicherzustellen, dass den Landkreisen und übrigen Kommunen – wie bereits in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern weitgehend praktiziert – alle Kosten im Bereich der Unterbringung, Gesundheitsversorgung und sozialen Betreuung ersetzt werden. Wir bitten Sie eindringlich, dies nunmehr umgehend durch die Anpassung der entsprechenden Regelungen in Ihren Ländern zu gewährleisten. Die Verabredungen vom 24.9.2015 haben durch die Umsatzsteuerumverteilung zugunsten der Länder die finanziellen Voraussetzungen dafür geschaffen, dieser Erwartung in allen Ländern gerecht zu werden.“

C. Umfang der finanziellen Besserstellung der Länder

I. Kommunalentlastungsgesetz 2014

Mit Stand vom 15.7.2013³ hatten § 1 Sätze 4 und 5 Finanzausgleichsgesetz (FAG) folgenden Wortlaut:

„Vom danach verbleibenden Aufkommen der Umsatzsteuer stehen dem Bund 50,5 v.H. zuzüglich des in S. 5 genannten Betrages und den Ländern 49,5 v.H. abzüglich des in S. 5 genannten Betrages zu. Der in S. 4 genannte Betrag beläuft sich... ab dem Jahr 2015 auf 1.077.712.000 Euro.“

In der Folgezeit⁴ ist das in § 1 S. 4 FAG in Prozentpunkten normierte Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnis nicht geändert worden, dafür aber der von den Ländern an den Bund gem. § 1 S. 5 FAG zu zahlende Festbetrag, und zwar für 2015 und 2016 um 251,5 Mio. Euro auf nur noch 826,212 Mio. Euro. Damit wurde sichergestellt, dass bei Beibehaltung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses von 50,5 v.H.: 49,5 v.H. die Länder im Ergebnis nicht an der Erhöhung des gemeindlichen Anteils am Umsatzsteueraufkommen um 500 Mio. Euro in den Jahren 2015 bis 2017 (Hälfte der sog. Vorab-Milliarde) beteiligt werden. Zudem wurden für 2017 und 2018 zugunsten der Länder jeweils weitere 100 Mio. Euro in Abzug gebracht, um die Länder bei den Betriebskosten der Kinderbetreuung mit dem Ziel der Sprachförderung zu begünstigen, sodass der Zahlbetrag der Länder für 2017 auf 726,212 Mio. Euro und für 2018 (wegen des Auslaufens der auf drei Jahre befristeten Kommunalentlastung) auf 977,712 Mio. Euro festgesetzt wurde. Da für die Zeit ab 2019 keine Veränderungen vorgenommen wurden, verblieb es in diesem Gesetz für diesen Zeitraum bei dem zuvor bereits für die Jahre ab 2015 vorgesehenen Zahlbetrag der Länder von 1,077712 Mrd. Euro.

II. Gesetz vom 24.6.2015

Mit dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 24.6.2015⁵ ist die gemeindliche Umsatzsteuerbeteiligung für das Jahr 2017 um eine weitere Milliarde Euro auf 1,5 Mrd. Euro erhöht worden. Um diese Operation für die Länder bei Beibehaltung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses von 50,5 v.H.: 49,5 v.H. finanziell zu neutralisieren, musste der Zahlbetrag der Länder für 2017 um 503 Mio. Euro auf 223,212 Mio. Euro abgesenkt werden. Für 2018 und ab 2019 blieb er in diesem Gesetz dagegen unverändert. „Zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern“ – so heißt es bereits im Titel des Gesetzes – wurde der Zahlbetrag der Länder für die Jahre 2015 und 2016 um jeweils 500 Mio. Euro von 826,212 Mio. Euro auf 326,212 Mio. Euro abgesenkt.

III. Entlastungsbeschleunigungsgesetz

Kaum war dieses Gesetz Ende Juni 2015 in Kraft getreten, wurde bereits der Entwurf eines Gesetzes zur schnelleren Entlastung

der Länder und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Entlastungsbeschleunigungsgesetz) auf den Weg gebracht⁶, um die für 2016 vorgesehene Besserstellung der Länder um 500 Mio. Euro auf 2015 vorzuziehen. So wurde aus dem Zahlbetrag der Länder für 2015 von 326,212 Mio. Euro ein Zahlbetrag des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit von 173,788 Mio. Euro, während der Zahlbetrag der Länder an den Bund für 2016 zunächst wieder auf 826,212 Mio. Euro erhöht wurde. Soweit zur Vorgeschichte.

IV. Verabredungen vom 24.9.2015

Diese Beträge lagen den Erörterungen der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten der Länder am 24.9.2015 zugrunde. Nunmehr sind folgende Veränderungen vorgesehen⁷:

Für 2015 stockt der Bund seinen Zahlbetrag wegen der Flüchtlingsaufwendungen nochmals um 1 Mrd. Euro auf, sodass sich in § 1 S. 5 FAG ein Zahlbetrag des Bundes von 1,173788 Mrd. Euro ergibt.

Für 2016 überlässt der Bund den Ländern 3,637 Mrd. Euro aus dem Umsatzsteueraufkommen, sodass aus dem Zahlbetrag der Länder von bisher 826,212 Mio. Euro gegenüber dem Bund ein Zahlbetrag des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit von 2,810788 Mrd. Euro wird.

Für 2017 bis 2019 werden zunächst nur Teilregelungen getroffen. Daher belaufen sich die Beträge, die der Bund der Ländergesamtheit aus dem Umsatzsteueraufkommen überlässt, 2017 auf 1,124 Mrd. Euro, 2018 auf 1,220 Mrd. Euro und 2019 auf 350 Mio. Euro. Aus dem Zahlbetrag der Länder gegenüber dem Bund für 2017 von 223,212 Mio. Euro wird so ein Zahlbetrag des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit von 900,788 Mio. Euro.

2018 wird aus dem Zahlbetrag der Länder gegenüber dem Bund von 977,712 Mio. Euro ein Zahlbetrag des Bundes an die Ländergesamtheit von 242,288 Mio. Euro. Ab 2019 vermindert sich der Zahlbetrag der Länder gegenüber dem Bund von 1,077712 Mrd. Euro auf 727,712 Mio. Euro.

Während die Regelung für 2015 mit einer Übertragung von 2 Mrd. Euro Umsatzsteueraufkommen vom Bund auf die Ländergesamtheit für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern überschaubar und nicht revisibel ist, bedürfen

³ BGBl. I, 2401.

⁴ Gesetz vom 22.12.2014, BGBl. I, 2411.

⁵ BGBl. 2015, 974 (976).

⁶ BR-Drs. 393/15 vom 4.9.2015.

⁷ BT-Drs. 18/6185, 80; dazu *Ritgen* in diesem Heft 627 ff.

die Regelungen für die Jahre ab 2017 einer näheren Betrachtung:

Für alle Jahre wird zunächst ein Fixbetrag von 350 Mio. Euro zugrunde gelegt, der mit der Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge begründet wird. Er unterliegt nicht der Revision; in der Gesetzesbegründung findet sich allerdings der Satz, dass eine Überprüfung erfolgt, sobald die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge rückläufig ist.

Eine zweite Komponente ergibt sich aus den „Einsparungen“, die sich im Bundeshaushalt aus dem Wegfall des Betreuungsgeldes bis 2018⁸ ergeben. Diese wachsen in den nächsten Jahren auf, da sich der Bund trotz Nichtigkeit des Betreuungsgeldgesetzes mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes entschieden hat, bewilligte Leistungen ohne Einzelfallprüfung hinsichtlich des individuell schutzwürdigen Vertrauens auch für die Zukunft weiter zu gewähren⁹. Für 2016 sind dafür 339 Mio. Euro, für 2017 774 Mio. Euro und für 2018 870 Mio. Euro vorgesehen. Für die Jahre ab 2019 ist demgegenüber – anders als bei der ersten Komponente in Höhe von 350 Mio. Euro – keine Regelung mehr vorgesehen.

Somit ergeben sich nicht der späteren Überprüfung unterliegende Zahlungen des Bundes aus dem Umsatzsteueraufkommen an die Ländergesamtheit von 689 Mio. Euro für 2016, von 1,124 Mrd. Euro für 2017, von 1,220 Mrd. Euro für 2018 und von 350 Mio. Euro für 2019.

Des Weiteren – und das ist die Hauptkomponente – verpflichtet sich der Bund mit Art. 8 des Gesetzesentwurfs zur Asylverfahrensbeschleunigung, den Ländern **auf der Einnahmeseite** Mittel bereitzustellen, die „einen Teil der Kosten für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheids durch das BAMF“¹⁰ erfassen.

„Für das Jahr 2016 erhalten die Länder eine Abschlagszahlung. Es werden für die Berechnung der Abschlagszahlungen durchschnittlich 800.000 Asylbewerber im Ver-

fahren des BAMF unterstellt und eine Verfahrensdauer von fünf Monaten“ bei einem „ermittelten durchschnittlichen Aufwand pro Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Höhe von 670 Euro monatlich angenommen. Das ergibt einen Betrag von 2,68 Mrd. Euro“.

Entgegen den Darlegungen im **Gesetzesentwurf** („indem der durchschnittliche Aufwand erstattet wird“) handelt es sich **nicht** um einen **Mehrbelastungsausgleich** bzw. um eine **Kostenbeteiligung auf der Ausgabenseite**, sondern um eine Formel zwischen Bund und Ländergesamtheit für eine veränderte Umsatzsteuerverteilung. Diese ist bisher nur für 2016 gesetzlich normiert. Das beruht darauf, dass für die Folgejahre eine „personenscharfe Spitzabrechnung für 2016 erfolgt, die bei der für 2017 festzulegenden Abschlagszahlung berücksichtigt wird“.

Das bedeutet keinesfalls, dass die Spitzabrechnung gegenüber einzelnen Ländern und ihren Kommunen erfolgt, sondern die Formel hat lediglich den Zweck, den Umfang der Umsatzsteuerübertragung vom Bund auf die Ländergesamtheit für die Jahre ab 2017 ermitteln zu können. Die Formel dient mithin (allein) dazu, im Verhältnis vom Bund zur Ländergesamtheit allen Ländern die weiterhin bestehende Vollfinanzierungspflicht für die Flüchtlingsunterbringung auf der Einnahmeseite zu erleichtern.

Kommen mehr als 800.000 Asylbewerber pro Jahr, erhöht sich danach der Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit, gelingt dem Bund eine Verkürzung der Verfahrensdauer zwischen der Registrierung und der Bescheiderteilung durch das BAMF, reduziert sich demgegenüber die Umsatzsteuerübertragungspflicht des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit entsprechend.

Da die Formel jetzt und mit Wirkung für die Zukunft entsprechend der Zusage der Bundesregierung („strukturell und dauerhaft“) kreiert worden ist, steht bereits jetzt fest, dass sich die Zahlungspflicht des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit aus

§ 1 S. 5 FAG ab 2017 über die bereits jetzt normierten 900,788 Mio. Euro deutlich erhöhen wird.

Für die mit Unterbringungs- und Integrationskosten stark belasteten Landkreise und kreisfreien Städte sowie die in Nordrhein-Westfalen zuständigen Gemeinden bietet das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz dagegen keinerlei Packende für eine unmittelbare finanzielle Entlastung. Insofern sind jetzt die Länder am Zug.

D. Zusammenfassende Übersicht

- I. Die Finanzierungsverantwortung für die Flüchtlingsunterbringung, -betreuung und -integration liegt wie in der Vergangenheit auch in Zukunft uneingeschränkt bei den Ländern und ihren Kommunen.
- II. Die Länder sind gehalten, ihren Kommunen alle diesen entstehenden Kosten auszugleichen.
- III. Der Bund hat den Ländern zur Erfüllung ihrer Vollfinanzierungspflicht folgende Beträge aus dem Umsatzsteueraufkommen zur Verfügung gestellt.
 - 1. Für 2015: 2 Mrd. Euro (500 + 500 + 1000 Mio.)
 - 2. Für 2016: 3,637 Mrd. Euro (500 – 500 + 3637 Mio.)
 - 3. Für 2017: 1,224 Mrd. Euro (100 + 1124 Mio.)
 - 4. Für 2018: 1,320 Mrd. Euro (100 + 1220 Mio.)
 - 5. Für 2019: 350 Mio. Euro (350 Mio.)
- IV. Für die Jahre ab 2017 tritt jeweils ein Betrag hinzu, der abhängig ist von der Antragstellerzahl und der Verfahrensdauer.

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin

Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland

Von Dr. Klaus Ritgen, Berlin

Nach der jüngsten Prognose des Bundesministeriums des Innern werden im Jahr 2015 bis zu 800.000 Flüchtlinge und Asylbewerber nach Deutschland einreisen. Das Ministerium selbst spricht in soweit zur Recht von einem „Allzeithoch“, denn es gab zwar auch in der Vergangenheit Perioden, in denen der Strom der Flüchtlinge sprunghaft anstieg, zuletzt zu Beginn der 1990er-Jahre, seinerzeit insbesondere in Folge des Bürgerkriegs im

ehemaligen Jugoslawien. Doch noch zu keinem Zeitpunkt kamen auch nur annähernd so viele ausländische Flüchtlinge nach Deutschland, wie das derzeit der Fall ist. Selbst die Zahl des Jahres 1992, als ca. 440.000 Menschen hierzulande Aufnahme suchten, nimmt sich im Ver-

gleich nahezu bescheiden aus. Mindestens ebenso dramatisch wie die absolute Zahl ist die Geschwindigkeit, mit der sie anwächst: Sollte sich die Prognose bewahrheiten, würde dies bedeuten, dass

⁸ Dazu Henneke, Der Landkreis 2015, 362, 363 und 370.

⁹ Dazu ausf.: Henneke, Der Landkreis 2015, 370; Peuker, DVBl. 2015, 1233.

¹⁰ BT-Drs. 18/6185, 80; Gesetzesbegründung zu Art. 8.

sich die Zahl der Flüchtlinge im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr vervierfacht haben wird.¹

Eine derart hohe Zahl von Hilfesuchenden bedeutet eine bislang nicht bekannte Herausforderung, die alle staatlichen Ebenen trifft. Denn der Bund ist zwar – eine bemerkenswerte Ausnahme von dem in Art. 30, 83 GG verankerten Grundsatz der Länderexekutive – weitgehend für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig. Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge ist aber Sache der Länder, die die Bewältigung dieser Aufgabe – soweit es nicht um die sog. „Erstaufnahme“² geht – ganz überwiegend auf die Kommunen übertragen haben, namentlich auf die Landkreise und kreisfreien Städte.

Dieses System stößt derzeit an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit, und es gibt Stimmen, die nach einer grundlegenden Reform rufen. Die Spannbreite der Vorschläge reicht dabei von der Forderung nach (weiteren) finanziellen Hilfen des Bundes bis hin zu einer Verlagerung der Zuständigkeit jedenfalls für die Erstaufnahme der Flüchtlinge auf den Bund. Bevor solchen Vorschlägen nähergetreten wird, empfiehlt sich indes eine gründliche Bestandsaufnahme des geltenden Rechts. Das ist das Anliegen dieses Beitrags.

Dazu wird im Folgenden in einem ersten Schritt der allgemeine gesetzliche Rahmen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen aufgezeigt (sub I.). Im Schwerpunkt der Darstellung geht es aber um die landesgesetzliche Verteilung der Zuständigkeiten, wobei auch die Praxis der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in den Ländern berücksichtigt wird (unten sub II.). Dabei wird deutlich, dass die Länder derzeit nicht nur ihrer bundesgesetzlichen Verpflichtung zur Bereitstellung von ausreichend dimensionierten Erstaufnahmeeinrichtungen nicht nachkommen und diese Aufgabe durch eine frühzeitige Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge (faktisch) auf die Kommunen delegieren, sondern dass sie ihre Kommunen auch in finanzieller Hinsicht in sehr unterschiedlicher Weise bei der Bewältigung der Aufgabe der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern unterstützen.

I. Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Deutschland

Die Rechtsstellung eines Ausländers, der in Deutschland um Asyl nachsucht, bestimmt sich bis zur rechtskräftigen Entscheidung über seinen Asylantrag ganz maßgeblich durch das Asylverfahrensgesetz³ (AsylVerfG) und das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).⁴ Das AsylVerfG gestattet ihm zum Zwecke der Durchführung des

Asylverfahrens zwar den Aufenthalt in Deutschland (§ 55 Abs. 1 Satz 1 AsylVerfG), schränkt seine Freizügigkeit und das Recht, Wohnort und Unterkunft selbst zu bestimmen, aber ein (§§ 47 ff. AsylVerfG). Asylbewerber werden grundsätzlich von Staats wegen „untergebracht“. Diese asylverfahrensrechtliche Pflicht, an einem bestimmten Ort und in einer nicht frei bestimmten Unterkunft zu wohnen, dient in erster Linie dazu, eine schnelle und geordnete Durchführung des Verfahrens zu gewährleisten. Ihr korrespondiert das Recht auf eine Unterkunft, wie es sich aus dem AsylbLG ergibt. Das AsylbLG gewährt Asylbewerbern und Flüchtlingen noch weitere Ansprüche, die sich auf die Sicherung des physischen Existenzminimums und auf die Gesundheitsversorgung richten. Das AsylbLG trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die ganz überwiegende Zahl der Asylbewerber weitgehend mittellos nach Deutschland kommt, jedenfalls zunächst an einer Erwerbstätigkeit gehindert ist und darüber hinaus häufig schon wegen fehlender Sprachkenntnisse kaum eine Chance hat, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Soweit sie nicht über eigenes Einkommen und Vermögen verfügen, die nach § 7 AsylbLG vorrangig zu verbrauchen sind, wird Asylbewerbern und Flüchtlingen daher staatliche Unterstützung gewährt.

1. Die asylverfahrensrechtlichen Bestimmungen über die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen

Für die Dauer des Asylverfahrens weist das AsylVerfG die Aufgabe der Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen den Ländern zu. Maßgeblich für die Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge auf die Länder ist der Königsteiner Schlüssel (§ 45 AsylVerfG)⁵, aus dem sich für jedes Land eine Aufnahmequote errechnet. In dem Umfang, in dem die Länder verpflichtet sind, Asylbewerber und Flüchtlinge aufzunehmen, sind sie auch verpflichtet, entsprechend dimensionierte Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen (§ 44 AsylVerfG). Welche Aufnahmeeinrichtung für welchen Asylbewerber bzw. Flüchtling zuständig ist, ergibt sich aus § 46 AsylVerfG. (Erst-)zuständig ist danach diejenige Aufnahmeeinrichtung, in der sich der um Schutz nachsuchende Ausländer gemeldet hat. In ihr verbleibt er aber nur, wenn die Einrichtung über einen freien Unterbringungsplatz im Rahmen der jeweiligen Länderaufnahmekote verfügt und wenn die ihr zugeordnete Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Asylanträge aus dem Herkunftsland des Ausländers bearbeitet.⁶ Liegt eine dieser Voraussetzungen nicht vor, übernimmt eine zentrale Verteilungsstelle des Bundes – das sog. EASY-System – die Zuweisung der Asylsuchenden an die Länder (§ 46 Abs. 2

AsylVerfG). Ist ein Land nach der Quotenregelung zur Aufnahme verpflichtet, kann es sich dieser Verpflichtung nicht unter Hinweis auf fehlende Unterbringungsplätze in seinen Aufnahmeeinrichtungen entziehen (§ 46 Abs. 5 AsylVerfG).

Das AsylVerfG regelt allerdings nicht, wie lange die Länder verpflichtet sind, Asylbewerber und Flüchtlinge in einer Aufnahmeeinrichtung unterzubringen. Adressaten einer solchen Verpflichtung sind vielmehr nur die betroffenen Ausländer selbst. § 47 Abs. 1 Satz 1 AsylVerfG sieht vor, dass sie bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monate in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen haben.⁷ Auch nach der Beendigung der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sind Asylbewerber und Flüchtlinge, über deren Asylantrag noch nicht entschieden ist, indes nicht frei in der Bestimmung ihres Wohnorts und ihrer Wohnung. Sie sind vielmehr weiterhin von den Ländern unterzubringen, nunmehr allerdings dezentral im Sinne einer landesinternen Verteilung (dazu § 50 AsylVerfG). In dieser zweiten Phase der Unterbringung – die bislang erwähnten Aufnahmeeinrichtungen werden daher auch als „Erst“-Aufnahmeeinrichtungen bezeichnet – soll die Unterbringung regelmäßig in „Gemeinschaftsunterkünften“ erfolgen (§ 53 AsylVerfG), was den Ländern die Möglichkeit lässt, auch eine andere Form der Unterbringung, etwa in (angemieteten) Wohnungen, Hotels zu wählen oder die Betroffenen – wie in der aktuellen Situation – in provisorischen Einrichtungen (Turnhallen, Zeltlager) unterzubringen.⁸

¹ Eine solche Steigerungsrate innerhalb nur eines Jahres hat es in der Vergangenheit ebenfalls noch nicht gegeben. Eine (annähernde) Verdoppelung der Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge binnen Jahresfrist ist dagegen schon häufiger vorgekommen, so z. B. 1987/1988 (57.379/103.076).

² Zu den verschiedenen Phasen der Unterbringung sogleich sub I. 1.

³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 2.9.2008 (BGBl. I, 1798), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2014, BGBl. I, 2439.

⁴ In der Fassung der Bekanntmachung vom 5.8.1997 (BGBl. I, 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2014, BGBl. I, 2439.

⁵ Dazu *Bergmann*, in: Renner (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 9. Auflage 2011, § 45 AsylVerfG Rn. 4.

⁶ Das BAMF muss bei jeder Aufnahmeeinrichtung der Länder mit mehr als 500 Unterbringungsplätzen eine Außenstelle einrichten. In Abstimmung mit den Ländern können weitere Außenstellen eingerichtet werden. Davon hat das BAMF in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht. Eine Liste der Außenstellen ist auf der Homepage des BAMF verfügbar. Die einzelnen Außenstellen sind auf die Bearbeitung von Asylanträgen aus unterschiedlichen Ländern spezialisiert.

⁷ Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze sieht mit Stand vom 14.9.2015 vor, dass diese Frist auf bis zu sechs Monate verlängert werden soll; Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten sollen für die gesamte Dauer ihres Verfahrens verpflichtet sein, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen.

⁸ Vgl. *Bergmann* (o. Fn. 5), § 54 AsylVerfG Rn. 9.

Diese Regelungstechnik des AsylVerfG hindert die Länder nicht daran, Asylbewerber und Flüchtlinge sehr schnell, jedenfalls deutlich früher als erst nach sechs Wochen bzw. sogar erst nach drei Monaten aus den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen zu entlassen. Da – wie noch zu zeigen sein wird – nahezu alle Länder die Zuständigkeit in der zweiten Phase der Unterbringung den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen haben, können sie auf diese Weise die Problematik der Flüchtlingsunterbringung weitgehend auf die kommunale Ebene verlagern. Dies findet derzeit in erheblichem Umfang statt.

2. Leistungen nach dem AsylbLG

Auf welche Leistungen ein Asylbewerber Anspruch hat, ergibt sich im Einzelnen aus dem AsylbLG. Von besonderer Bedeutung für den vorliegenden Zusammenhang sind insoweit die §§ 3, 4 und 6 AsylbLG. § 3 AsylbLG regelt die sog. „Grundleistungen“, § 4 AsylbLG enthält Bestimmungen über Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt. § 6 AsylbLG stellt die Grundlage für die Gewährung „sonstiger Leistungen“ im Einzelfall dar.

Das AsylbLG ist als Bestandteil des sog. „Asylkompromisses“ 1993 in Kraft getreten. Gegenüber dem bis dahin gleichermaßen für Deutsche wie für Ausländer einschließlich der Asylbewerber geltenden Bundessozialhilfegesetz führte es zu einer deutlichen Absenkung der Leistungen und sah im Grundsatz das Sachleistungsprinzip vor.⁹ Auf diese Weise wollte der Gesetzgeber einen für wesentlich gehaltenen „Zuwanderungsanreiz“ beseitigen.¹⁰ Das BVerfG hat allerdings bereits im Juli 2012 entschieden, dass die Höhe der (Geld-)Leistungen nach dem AsylbLG „evident unzureichend“ sei und festgestellt, dass die Leistungen für ein Existenzminimum grundsätzlich nicht migrationspolitischen Überlegungen unterliegen.¹¹ Der Gesetzgeber hat darauf mit einer weitgehenden Gleichstellung der Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII und nach AsylbLG reagiert.¹² Ohne dass das BVerfG diese Frage thematisiert hatte, wurde auch das Vorrangprinzip für Sachleistungen beschränkt.¹³

Es kann nicht verwundern, dass die stark wachsende Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen auch das AsylbLG und die mit seiner Ausgestaltung tatsächlich oder vermeintlich verbundenen Zuwanderungsanreize wieder in den Mittelpunkt des Interesses treten lassen. So wird bereits die Wiedereinführung des Sachleistungsprinzips gefordert. Namentlich für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten wird überdies die Frage gestellt, ob eine Kürzung der an sie zu erbringenden Leistungen möglich wäre. Angesichts der Aussagen des BVerfG dürfte der Spielraum insoweit gering sein. Immerhin hat das

Gericht aber zu verstehen gegeben, dass die Regelsätze bedarfsbezogene Differenzierungen widerspiegeln dürfen, die aus der kurzfristigen Dauer des Aufenthalts resultieren, sofern sich dies nachvollziehbar ermitteln lässt.¹⁴

Gerade für Asylbewerber und Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten wird derzeit eine im Vergleich zu anderen Gruppen signifikante Verkürzung der Asylverfahren und des tatsächlichen Aufenthalts in Deutschland angestrebt. Mit der Schaffung (und der tatsächlichen Durchsetzung) eines solchen Sonderverfahrensrechts dürften sich auch im Hinblick auf die Leistungen nach dem AsylbLG Kürzungsspielräume eröffnen, sofern der Gesetzgeber plausibel machen kann, dass ein stark verkürzter Aufenthalt in Deutschland auch mit Minderbedarfen gegenüber Hilfeempfängern einhergeht, für die regelhaft mit einem längeren Aufenthalt zu rechnen ist oder die sogar über ein Daueraufenthaltsrecht verfügen. Dieser Gedanke kann hier indes nicht weiter vertieft werden.

a) Grundleistungen nach § 3 AsylbLG

§ 3 AsylbLG unterscheidet zwischen dem notwendigen Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (Leistungen zur Sicherung des physischen Existenzminimums) einerseits und einem Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens andererseits. Außerdem spielt es eine Rolle, ob der Asylbewerber noch in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung oder außerhalb davon untergebracht ist.

Hinsichtlich des Geldbetrages zur Deckung persönlicher Bedürfnisse, für den sich umgangssprachlich der Begriff des „Taschengeldes“ eingebürgert hat, trifft § 3 Abs. 1 Satz 5 AsylbLG eine differenzierende Regelung.¹⁵ Bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres hängt die Höhe des monatlichen „Taschengeldes“ vom Alter des Asylbewerbers ab (bis zur Vollendung des 6. Lebensjahrs 84 €, bis zur Vollendung des 14. Lebensjahrs 92 €, bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs 85 €), bei erwachsenen Asylbewerbern spielt es eine Rolle, ob sie alleinstehend sind (dann 143 €), mit einem Partner gemeinsam einen Haushalt führen (dann jeweils 129 €) oder ohne eigenen Haushalt sind (dann 113 €). Die Zahlung von Taschengeld hängt nicht davon ab, ob Asylbewerber in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung leben oder anderweitig untergebracht sind.

Dieser Umstand ist aber für die sonstigen (Grund-)Leistungen nach dem AsylbLG von Bedeutung. So wird der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haus-

halts während der Dauer der Unterbringung in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung durch Sachleistungen erbracht (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG).

Bei einer Unterbringung außerhalb von (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen gelten dagegen andere Regelungen. In diesem Fall sind die Grundleistungen zur Sicherung des physischen Existenzminimums vorrangig als Geldleistungen zu erbringen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 AsylbLG). Auch hinsichtlich der Höhe dieser Geldleistungen gilt die im Zusammenhang mit dem „Taschengeld“ bereits dargestellte Staffelung.¹⁶ So erhält ein alleinstehender Leistungsberechtigter 216 €, ein leistungsberechtigtes Kind bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres erhält 133 €. Wichtig ist dabei, dass der Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat gesondert als Geld- oder Sachleistung erbracht wird (§ 3 Abs. 2 Satz 4 AsylbLG). Ist ein Asylbewerber also nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht, erhält er neben den erwähnten Pauschalen, die sich bei einem alleinstehenden volljährigen Leistungsberechtigten auf eine monatliche Summe von 359 € addieren, auch noch die Miete.

b) Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt gem. § 4 AsylbLG

Neben die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG treten gem. § 4 AsylbLG die Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt. § 4 Abs. 1 AsylbLG beschränkt die Leistungen bei Erkrankungen und Schmerzzuständen auf die zur Besserung bzw. Linderung „erforderlichen Leistungen“.¹⁷ Für die Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt gilt diese Einschränkung nicht.

Es ist Aufgabe der (nach Landesrecht) zuständigen Behörde – also in der Erstauf-

⁹ Zur Entstehung *Janda*, Quo vadis, AsylbLG? Möglichkeiten der Neugestaltung der existenzsichernden Leistungen für Personen mit vorübergehendem Aufenthalt nach dem Urteil des BVerfG, ZAR 2013, S. 175; BVerfGE 132, 134 (137).

¹⁰ BT-Drs. 12/4451, S. 5.

¹¹ BVerfGE 132, 134 ff.

¹² Durch Gesetz zur Änderung des AsylbLG und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10.12.2014 (BGBl. I, 2187). Die Rechtsänderung ist zum 1.3.2015 wirksam geworden.

¹³ Durch Art. 3 des Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von Asyl suchenden und geduldeten Ausländern vom 23.12.2014 (BGBl. I, 2439), ebenfalls mit Wirkung ab dem 1.3.2015.

¹⁴ BVerfGE 132, 134 (164 f.); *Janda* (o. Fn. 9), ZAR 2013, S. 175, 178.

¹⁵ Die genaue Höhe der Leistungen ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 14 AsylbLG und der Bekanntmachung über die Höhe der Leistungssätze nach § 14 AsylbLG für die Zeit ab 1.3.2015 vom 16.1.2015 (BGBl. I, 25).

¹⁶ Wiederum ergibt sich die genaue Höhe aus der in Fn. 14 genannten Bekanntmachung.

¹⁷ Um welche Leistungen es sich insoweit im Einzelnen handelt, folgt nicht aus dem Gesetz. Das führt in der Praxis der Krankenbehandlung regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten.

nahmeeinrichtung in der Regel das Land und anschließend in der Regel die Landkreise und kreisfreien Städte –¹⁸, die ärztliche und zahnärztliche Versorgung einschließlich der amtlich empfohlenen Schutzimpfungen und medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchungen sicherzustellen.

c) Sonstige Leistungen (§ 6 AsylbLG)

§ 6 AsylbLG regelt im Sinne eines Auffangtatbestandes die „sonstigen“ Leistungen an Asylbewerber. Solche Leistungen können insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind (§ 6 Abs. 1 Satz 1). Diese Ermessensleistungen sind grundsätzlich als Sachleistungen und nur bei Vorliegen besonderer Umstände als Geldleistungen zu gewähren. Typische Beispiele für die von § 6 AsylbLG erfassten Leistungen sind etwa die Zahlung von Umzugskosten (als Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts), die Gewährung von Hilfe bei Pflegebedürftigkeit (als Leistung zur Sicherung der Gesundheit), die Bereitstellung bzw. Finanzierung von Baby (-erst-)ausstattungen (als Leistung zur Deckung der besonderen Bedürfnisse eines Kindes) oder die Erstattung von Fahrtkosten (als Leistung zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht).

3. Summe der staatlichen Ausgaben für die Leistungen an Asylbewerber

Die staatlichen Ausgaben für Leistungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen sind beträchtlich.¹⁹ Für 2014 beliefen sie sich nach der amtlichen Fachstatistik auf 2,396 Mrd. € (brutto). Die Ausgaben für Leistungen nach dem AsylbLG lagen damit um 57,9 % über dem Vorjahr und haben sich gegenüber 2009 verdreifacht. Über drei Viertel (76 %) der Ausgaben wurden für Regelleistungen verwendet, knapp ein Viertel (24 %) für besondere Leistungen.

Rund zwei Drittel dieser Leistungen wurden von den Kommunen gewährt. In den Flächenländern umfasst der Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben etwa vier Fünftel. Nahezu die Hälfte der kommunalen Ausgaben fällt bei den Landkreisen an.

4. Aufnahme und Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen

Besonderheiten sind hinsichtlich der Aufnahme und Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen (UM) zu berücksichtigen. Unbegleitete Minderjährige sind Personen unter 18 Jahre, die ohne Begleitung

eines für sie verantwortlichen Erwachsenen nach Deutschland bzw. in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union einreisen oder die nach ihrer Einreise ohne Begleitung zurückgelassen wurden.²⁰ Unabhängig davon, ob dieser Personenkreis einen Asylantrag stellt oder nicht,²¹ gelten für UM nicht die für volljährige Asylbewerber und Flüchtlinge maßgeblichen Regelungen über die Verteilung und die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen bzw. in Einrichtungen der Anschlussunterbringung. Die Regelungen des AsylVerfG und des AsylbLG werden vielmehr durch Bestimmungen des Jugendhilferechts überlagert bzw. verdrängt.

So bestimmt § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII, dass „das Jugendamt [...] berechtigt und verpflichtet [ist], ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn [...] ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten.“ „Inobhutnahme“ bedeutet konkret, dass das Jugendamt für eine vorläufige Unterbringung zu sorgen und ein sog. „Clearingverfahren“ durchzuführen hat.²² Im Rahmen des Clearingverfahrens wird die Identität des Jugendlichen festgestellt und in Zweifelsfällen eine Altersbestimmung vorgenommen. Desweiteren wird nach Familienangehörigen gesucht und die gesundheitliche Lage wird ermittelt. Auch über die Frage, ob ein Asylantrag gestellt werden sollte, wird entschieden. Kern des Prozesses ist es aber, den Bedarf an Hilfen zur Erziehung nach dem 4. Abschnitt SGB VIII zu ermitteln und konkret festzulegen, welche der sich aus dem SGB VIII ergebenden Hilfsmaßnahmen notwendig sind. Daraus bestimmt sich dann auch die Art der im Anschluss an das Clearingverfahren vorgesehenen Unterbringung z. B. bei einer Pflegefamilie (§ 33 SGB VIII), in einer Einrichtung der Heimerziehung (§ 34 SGB VIII) oder im Rahmen der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII.²³ Wenn die unbegleiteten Minderjährigen nach den genannten Vorschriften untergebracht sind, so hat der zuständige Träger der Jugendhilfe – das sind nach Maßgabe des Landesrechts in der Regel die Landkreise bzw. die kreisfreien Städte – auch den notwendigen Unterhalt des Kindes sicherzustellen. Dieser umfasst die Kosten für den Sachaufwand sowie für Pflege und Erziehung (§ 39 Abs. 1 SGB VIII). Außerdem ist dem Jugendlichen ein angemessener Barbetrag zur persönlichen Verfügung zu gewähren (§ 39 Abs. 2 SGV VIII).

Zuständig für die Inobhutnahme ist das Jugendamt der Kommune, in der der Jugendliche aufgegriffen wurde (§ 87 SGB VIII). Eine bundesweite Verteilung der Jugendlichen, wie sie bei volljährigen Asylbe-

werbern und Flüchtlingen nach Maßgabe der sich aus dem Königsteiner Schlüssel ergebenden Aufnahmequoten vorgesehen ist, findet bei Jugendlichen derzeit nicht statt. Dies hat zur Folge, dass insbesondere die Jugendämter in Bundesländern mit einer deutschen Außengrenze und/oder einem großen internationalen Flughafen in besonderer Weise durch die Aufnahme unbegleiteter Jugendlicher belastet sind. Das trifft namentlich auf Bayern, aber z. B. auch auf Hessen zu. Da die Zahl der unbegleiteten nach Deutschland einreisenden Minderjährigen in ähnlicher Weise zugenommen hat wie die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber, sind einige Landkreise – wie erwähnt vor allem in Bayern – sehr stark belastet.²⁴ Auch nach Einschätzung der Bundesregierung sind die Kapazitätsgrenzen mancherorts so weit überschritten, dass eine dem Kindeswohl entsprechende Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Kinder und Jugendlichen erheblich erschwert bzw. nicht mehr möglich ist.²⁵

¹⁸ Dazu im Einzelnen unten sub II.

¹⁹ Zum Folgenden vgl. *Wohltmann*, Kreisfinanzen 2014/2015, Der Landkreis 2015, S. 406 (440).

²⁰ So die Legaldefinition in Art. 2 lit j) der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 („Dublin III-Verordnung“) vom 26.6.2013, Abl. EU L 180, 31.

²¹ Nach § 12 Abs. 1 AsylVfG sind Minderjährige ab Vollendung des 16. Lebensjahrs in der Lage, selbst einen Asylantrag zu stellen; für das Aufenthaltsrecht enthält § 80 Abs. 1 AufenthG eine Parallelerregelung. Unbegleitete Minderjährige bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres können einen Asylantrag nur durch einen für sie bestellten Vormund stellen. Tatsächlich verzichtet allerdings ein großer Teil der unbegleiteten Minderjährigen auf die Stellung eines Asylantrags und versucht auf anderem Wege, ein Aufenthaltsrecht in Deutschland zu erhalten, insbesondere durch Geltendmachung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG; dazu etwa *Andreas Müller*, Unbegleitete Minderjährige in Deutschland, BAMF Working Paper 60, 2014, S. 16, 29 ff.; vgl. auch *Bernd Parusel*, Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Aufnahme in Deutschland und Perspektiven für die EU, ZAR 2010, S. 233, 234.

²² Für die Unterbringung während des Clearingverfahrens gibt es keine bundesweit gültigen Vorgaben. Die Situation in den Ländern ist sehr unterschiedlich. Vielfach erfolgt die Unterbringung in spezifischen Clearingeinrichtungen bzw. -häusern. Vgl. dazu im Einzelnen die Ausführungen in der Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 15.7.2015, BT-Drs. 18/5564, S. 47.

²³ Eingehend *Müller* (o. Fn. 21), S. 34, 36.

²⁴ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hat die Zahl der Minderjährigen, die aufgrund einer unbegleiteten Einreise aus dem Ausland in Obhut genommen wurden, im Jahr 2014 stark zugenommen. So kamen 2014 rund 11.600 Kinder und Jugendliche ohne Begleitung einer sorgeberechtigten Person über die Grenze nach Deutschland, das waren 5.000 Minderjährige oder 77 % mehr als im Jahr 2013 und sechsmal mehr als im Jahr 2009. Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich Ende 2014 ca. 18.000 unbegleitete ausländische Minderjährige in vorläufigen Schutzmaßnahmen oder Anschlussmaßnahmen (Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige) der Kinder- und Jugendhilfe befunden haben (BR-Drs. 349/15, S. 1). Der Bayerische Landkreistag verweist in einer Pressemitteilung vom 3.9.2015 darauf, dass sich mit fast 12.000 jungen Flüchtlingen fast die Hälfte der zu betreuenden Personen allein in Bayern aufhalte.

²⁵ Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Be-

Auch hinsichtlich der Erstattung der mit der Aufnahme und Unterbringung verbundenen Kosten gelten im Hinblick auf unbegleitete Minderjährige Besonderheiten. Während sich die Kostenerstattung bei volljährigen Asylbewerbern und Flüchtlingen nach dem jeweiligen Landesaufnahmerecht bestimmt (dazu sogleich sub II.), trifft das SGB VIII für die unbegleiteten Minderjährigen eine bundesweite Regelung zur Kostentragung: Nach § 89d Abs. 1 SGB VIII fallen die Kosten grundsätzlich dem Land zur Last. Handelt es sich um einen im Ausland geborenen unbegleiteten Minderjährigen, wird das erstattungspflichtige Land auf der Grundlage eines Belastungsvergleichs vom Bundesverwaltungsamt bestimmt.²⁶ Dieses Verfahren hat zur Folge, dass kommunale Körperschaften Erstattungsansprüche nicht nur gegenüber ihrem Bundesland haben können, sondern ggf. auch gegenüber dritten Bundesländern geltend machen müssen.

Angesichts der beschriebenen Unzulänglichkeiten des geltenden rechtlichen Rahmens für die Aufnahme und Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger hat die Bundesregierung Mitte August 2015 den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vorgelegt.²⁷ Durch die als §§ 42a ff. SGB VIII vorgeschlagenen Regelungen soll eine bundesweite Aufnahmepflicht der Länder sowie ein landesinternes und bundesweites Verteilungsverfahren geschaffen werden; zugleich soll die Altersgrenze, ab der Verfahrenshandlungen vorgenommen werden können, von 16 auf 18 Jahren angehoben werden. Am Primat der Kinder- und Jugendhilfe bzw. an der Primärzuständigkeit des Jugendamtes für Erstversorgung, Unterbringung, Clearingverfahren und an die Inobhutnahme anschließende Hilfeleistung für unbegleitete ausländische Minderjährige wird aber festgehalten.²⁸ Das Erstattungsverfahren nach § 89d Abs. 3 SGB VIII entfällt; es bleibt bei der Kostenträgerschaft desjenigen Bundeslandes, in dem sich das zuständige Jugendamt befindet. Die geplante Neuregelung soll erst am 1.1.2016 in Kraft treten; eine Übergangsregelung für unbegleitete Minderjährige, die bereits heute und noch bis zu diesem Zeitpunkt Aufnahme in den derzeit besonders belasteten Ländern gefunden haben, ist nicht vorgesehen.

II. Aufgaben- und Ausgabenträgerschaft in den Flächenländern

Die folgende Darstellung der Aufgaben- und Ausgabenträgerschaft konzentriert sich auf die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen für die Dauer des Asylverfahrens. Nur der Vollständigkeit halber sei daher bemerkt, dass die Kommunen nach Maßgabe des jeweiligen Landes-

rechts in der Regel auch zur Aufnahme und Unterbringung (zumindest) derjenigen Ausländer zuständig sind, die nach § 1 Abs. 1 AsylbLG leistungsberechtigt sind, also z. B. für die nach § 60a AufenthG Geduldeten. Bemerkenswert ist ferner, dass die Länder sich an den Kosten für die Aufnahme und Unterbringung dieser Ausländer vielfach in deutlich geringerem Umfang beteiligen, als dies hinsichtlich der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden für die Dauer ihres Asylverfahrens der Fall ist.

1. Baden-Württemberg

Baden-Württemberg regelt die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern und den Vollzug des AsylbLG durch das Gesetz über die Aufnahme von Flüchtlingen – Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) vom 19.12.2013.²⁹ Das Gesetz enthält Bestimmungen hinsichtlich der Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Asylbegehrenden sowie zur Ausführung des AsylbLG (§ 1 FlüAG). Die damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben obliegen grundsätzlich den Aufnahmebehörden.

a) Unterbringung

Die Landratsämter und die kreisfreien Städte werden als untere Verwaltungsbehörden mit den Aufgaben der unteren Aufnahmebehörden betraut (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 FlüAG).³⁰ Während die Erstaufnahme i. S. v. § 44 AsylVerfG dem Regierungspräsidium Karlsruhe obliegt (§ 6 FlüAG) und derzeit faktisch in drei Erstaufnahmeeinrichtungen stattfindet³¹, sind die Stadt- und Landkreise für die sich daran anschließende, vom FlüAG BW so bezeichnete „vorläufige Unterbringung“ zuständig (§ 7 Abs. 1 FlüAG). Die vorläufige Unterbringung erfolgt in Gemeinschaftsunterkünften und in Wohnungen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 FlüAG). Diese „vorläufige Unterbringung“ endet unabhängig davon, ob das Asylverfahren zu diesem Zeitpunkt schon abgeschlossen ist, 24 Monate nach der Aufnahme durch die Stadt- oder Landkreise (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 FlüAG). Stellt der Betroffene eine Folgeantrag, soll keine erneute vorläufige Unterbringung stattfinden (§ 10 Abs. 1 FlüAG), anders, wenn es sich um eine wiedereingereiste Person handelt. Dann soll die Unterbringung in der Einrichtung erfolgen, der sie im Rahmen des vorherigen Asylverfahrens zugeteilt war (§ 10 Abs. 2 FlüAG).

b) Leistungen nach AsylbLG

Hinsichtlich der während der vorläufigen Unterbringung zu erbringenden Leistungen verweist § 11 FlüAG auf die Rechtsvorschriften des Bundes, ordnet aber an, dass „eine Leistungsgewährung in Form von Sachleistungen außer Betracht bleiben (soll), soweit dies aufgrund von Rechtsvorschriften des Bundes zulässig ist und nicht im Einzelfall Sachleistungen zur Sicherstel-

lung des physischen Existenzminimums geboten sind“ (§ 11 Abs. 1 Satz 2 FlüAG). Zuständig für den Vollzug des AsylbLG sind wiederum die unteren Aufnahmebehörden (§ 2 Abs. 1 FlüAG), also die Landratsämter bzw. die kreisfreien Städte. Eine Ausnahme davon besteht nur, wenn und solange Asylbewerber und Flüchtlinge in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht sind (§ 6 Abs. 2 Satz 1 FlüAG).

c) Kostenerstattung

Wie sich aus § 14 FlüAG ergibt, tragen die Stadt- und Landkreise die Ausgaben für die den unteren Aufnahmebehörden obliegenden Aufgaben der vorläufigen Unterbringung. Sie erhalten dafür vom Land eine einmalige Pauschale in Höhe von derzeit 13.260 € (§ 15 Abs. 1 i. V. m. § 22 Abs. 1 FlüAG).³² Mit der für Asylbewerber gezahlten Pauschale ist auch der Aufwand abgedeckt, der aus der Aufnahme und Unterbringung von Familienangehörigen entsteht. Die Pauschale wird für jede Person nur einmal gewährt, auch wenn diese z. B. nach Wiedereinreise einen Folgeantrag stellt.

d) Sonderfall: „Anschlussunterbringung“

Endet die „vorläufige Unterbringung“, sehen die §§ 17 ff. FlüAG für einige Fälle die sog. „Anschlussunterbringung“ vor.³³ Das

treuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, BR-Drs. 349/15, S. 2.

²⁶ Maßgeblich ist nach § 89d Abs. 4 Satz 2 SGB VIII die Belastung, die sich pro Einwohner im vergangenen Haushaltsjahr (1.) durch die Erstattung von Kosten nach § 89d SGB VIII und (2.) die Gewährung von Leistungen für Deutsche im Ausland durch die überörtlichen Träger im Bereich des jeweiligen Landes nach Maßgabe von § 6 Abs. 3, § 85 Abs. 2 Nr. 9 SGB VIII ergeben hat.

²⁷ BR-Drs. 349/15 vom 14.8.2015.

²⁸ BR-Drs. 349/15, S. 13.

²⁹ GBl. 2013, 493.

³⁰ Untere Verwaltungsbehörden sind in Baden-Württemberg in den Landkreisen die (staatlichen) Landratsämter sowie in den Stadtkreisen die Gemeinden; vgl. dazu § 15 Abs. 1 LVG BaWü.

³¹ Die drei Erstaufnahmeeinrichtungen befinden sich in Karlsruhe, Meßstetten und Ellwangen; in Planung sind drei weitere Einrichtungen in Mannheim, Schwäbisch-Hall und Freiburg. Daneben richtet das Land kurzfristig sog. „bedarforientierte Aufnahmeeinrichtungen“ ein. Nach eigenen Angaben verfügt das Land derzeit über ca. 9.000 Erstaufnahmepplätze. Diese wie auch die in den folgenden Fn. enthaltenen Informationen entstammen in der Regel den Internetauftritten der Länder. Auf die Angabe der konkreten Fundstelle wird verzichtet, zumal sich die Lage der Dinge derzeit nahezu täglich ändert.

³² Nach einem aktuellen Verordnungsentwurf des Integrationsministeriums über die Neufestsetzung der Pauschalen nach § 15 FlüAG für das Jahr 2014 soll rückwirkend ab dem Jahr 2014 eine Neustrukturierung der Pauschalen erfolgen. Danach sollen die Pauschalenbestandteile u. a. für die Krankenversorgung und die Verwaltungskosten deutlich abgesenkt werden. Zugleich soll sich die Pauschale für die Liegenschaften an den tatsächlichen Aufwendungen des einzelnen Landkreises orientieren.

³³ Der Begriff der „Anschlussunterbringung“ ist mehrdeutig. In der Regel wird damit jede Form der Unterbringung nach dem Ende der Pflicht zum Aufenthalt in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung bezeichnet. So z. B. Müller, Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland,

gilt insbesondere dann, wenn die erwähnte Frist von 24 Monaten abgelaufen ist. Für die Anschlussunterbringung sind die kreisangehörigen Gemeinden zuständig (§ 18 FlüAG). Diesen wird die Aufgabe übertragen, die ihnen zugewiesenen Asylbewerber und Flüchtlinge unterzubringen, falls dies (noch) erforderlich ist (§ 18 Abs. 2 FlüAG). Die unteren Aufnahmebehörden (Landkreise) teilen die Asylbewerber den Gemeinden zu und zahlen den Gemeinden je Asylbewerber eine einmalige Pauschale in Höhe von 135 € (§ 18 Abs. 4 FlüAG). Mit dieser Pauschale sollen nur die den Gemeinden entstehenden Verwaltungskosten abgedeckt werden. Die Kosten der Unterbringung fallen weiterhin den unteren Aufnahmebehörden zur Last.³⁴

2. Bayern

Für Bayern finden sich die im vorliegenden Zusammenhang maßgeblichen Regelungen im Gesetz über die *Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Aufnahmegesetz – AufnG)*³⁵ vom 24.2.2002 sowie in der *Verordnung zur Durchführung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Aufnahmegesetzes (Asyldurchführungsverordnung – DVAsyl)* vom 4.6.2002.³⁶

Während Baden-Württemberg die asylverfahrensgesetzlich geregelte Unterbringung von Personen, die nicht mehr verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, und den Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes im Übrigen einheitlich in die Hand der Stadt- und Landkreise legt, differenziert das bayerische Aufnahmerecht zwischen der Unterbringung und der Gewährung der sonstigen Leistungen nach dem AsylbLG: Für die Unterbringung sind in erster Linie die Bezirksregierungen als staatliche Mittelbehörden zuständig, wohingegen der Vollzug des AsylbLG (überwiegend) den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen ist. Im Einzelnen ergibt sich ein differenziertes Bild:

a) Unterbringung

Ähnlich wie in Baden-Württemberg bestimmt das Landesrecht in Bayern die Bezirksregierungen als staatliche Mittelbehörden zum Träger von (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen i.S.v. § 44 AsylVerfG (Art. 2 AufnG). Konkret handelt es sich dabei um die Zentrale Aufnahmeeinrichtung Zirndorf, die von der Regierung von Mittelfranken betrieben wird (§ 3 Satz 1 Nr. 1 DVAsyl), sowie um die von der Regierung von Oberbayern betriebene Aufnahmeeinrichtung München (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DVAsyl). Neben diesen, in § 3 Satz 1 DVAsyl explizit genannten (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen bestehen momentan in Deggendorf und Schweinfurt zwei weitere (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen, die von den

entsprechenden Bezirksregierungen Niederbayern bzw. Unterfranken betrieben werden. Ziel der Bayerischen Staatsregierung ist es, in jedem Regierungsbezirk eine (Erst-)Aufnahmeeinrichtung einzurichten. Derzeit verfügt Bayern über 12.000 Erstaufnahmeplätze. Darüber hinaus hat Bayern besondere „Aufnahme- und Rückführungszentren“ für Balkanflüchtlinge eingerichtet. Diese befinden sich in Bamberg sowie in Manching/Ingolstadt (Landkreis Pfaffenhofen).

Anders als in Baden-Württemberg (und den meisten anderen Bundesländern) sind die Bezirksregierungen regelmäßig auch für die Anschlussunterbringung³⁷ von Asylbewerbern zuständig, und zwar in Gemeinschaftsunterkünften (Art. 4 Abs. 1 AufnG). Die Regierungen sind verpflichtet, solche Einrichtungen entsprechend dem Bedarf zu errichten und zu betreiben (Art. 4 Abs. 2 AufnG), und zwar in allen kreisfreien Städten und Landkreisen (§ 5 Abs. 2 DVAsyl). Die Landkreise, kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden haben bei der Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften mitzuwirken; insbesondere haben sie den Regierungen geeignete Objekte zur Anmietung anzubieten (§ 5 Abs. 3 DVAsyl). Neben den Gemeinschaftsunterkünften haben die Bezirksregierungen auch sog. „Regierungsaufnahmestellen“ (Art. 3 AufnG) zu errichten. Diese Aufnahmestellen dienen der Unterbringung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG, die nicht Asylbewerber sind und bleiben hier daher außer Betracht. Träger sämtlicher erwähnter Einrichtungen ist jeweils der Freistaat Bayern (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 AufnG).

Wenn die Unterbringung von Asylbewerbern nicht in Einrichtungen der Bezirksregierungen erfolgen kann, findet eine Unterbringung durch die kreisfreien Städte (als Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereichs) sowie durch die (staatlichen) Landratsämter statt (Art. 6 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 AufnG). Die aktuelle Vollzugspraxis weicht in erheblichem Umfang von diesem Regel-Ausnahme-Verhältnis ab, sodass verstärkt eine Unterbringung von Asylbewerbern durch die kreisfreien Städte und Landkreise erfolgt. Die kreisangehörigen Gemeinden wirken bei der Erfüllung der Aufgabe durch die Landratsämter mit (Art. 6 Abs. 2 AufnG). Die Verteilung der Asylbewerber auf die kreisfreien Städte und die Landkreise obliegt den Regierungen auf der Grundlage eines vom Ordnungsgeber festgelegten Schlüssels (§ 7 Abs. 2 DVAsyl).

b) Leistungen nach AsylbLG

Hinsichtlich der Leistungen nach dem AsylbLG ergibt sich folgendes Bild: Solange Asylbewerber in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung leben, gewährt die jeweils zuständige Regierung die Leistungen zur Sicherung des physischen Existenzmini-

mums i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG (mit Ausnahme des Bedarfs an Kleidung) als Sachleistung (§ 13 Abs. 1 Satz 1 DVAsyl). Sind das Landratsamt oder die kreisfreie Stadt nach Art. 6 AufnG für die Unterbringung zuständig, übernehmen sie diese Leistungen (§ 13 Abs. 1 Satz 2 DVAsyl).

Den Bedarf an Kleidung deckt der örtliche Träger (§ 13 Abs. 2 Satz 1 DVAsyl). Örtliche Träger sind die Landkreise und die kreisfreien Städte (§ 11 Abs. 2.2. Spiegelstrich DVAsyl). Der örtliche Träger zahlt auch das „Taschengeld“ (§ 13 Abs. 2 Satz 2 DVAsyl). Sofern Ausnahmen vom Sachleistungsprinzip zugelassen sind, deckt der örtliche Träger auch diesen Bedarf. Dasselbe gilt, wenn Asylberechtigte zulässigerweise nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnen. Außerdem gewähren sie die (Gesundheits-)Leistungen nach § 4 AsylbLG.

c) Kostenerstattung

Während das Recht Baden-Württembergs die Stadt- und Landkreise mit der Kostenträgerschaft für die Unterbringung und die Leistungen nach dem AsylbLG belastet und ihnen als Ausgleich eine Pauschale gewährt, fallen in Bayern die entsprechenden Aufwendungen grundsätzlich dem Land zu Last. Soweit die Regierungen für die Unterbringung zuständig sind, folgt dies aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 AufnG, der die Trägerschaft des Freistaats für die entsprechenden Einrichtungen anordnet. Entsprechendes gilt für die Landratsämter als Staatsbehörden, soweit sie für die Unterbringung der Asylbewerber zuständig sind. Sie mieten im Namen des Freistaats Bayern Unterkünfte an; die entstehenden Kosten werden direkt in den Staatshaushalt gebucht. Wenn die kreisfreien Städte zur Unterbringung herangezogen werden (Art. 6 AufnG) und dann nach § 13 Abs. 1 Satz 2 DVAsyl auch die damit im Zusammenhang stehenden Sachleistungen übernehmen müssen, steht ihnen nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 AufnG ein Anspruch auf Erstattung der „unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit notwendigen Kosten“ zu. Dieser Erstattungsanspruch umfasst auch die Aufwendungen, die den Landkreisen und kreisfreien Städten im Hinblick auf die übrigen Leistungen nach dem AsylbLG entstehen (§§ 13 Abs. 2 – 4, 14 DVAsyl).

BAMF Working Paper 55, 2013, S. 12. In diesem Sinne wird der Begriff auch hier gebraucht.

³⁴ In der amtlichen Begründung des FlüAG wird ausdrücklich klargestellt, dass ein „umfänglicher Kostenersatz“ – anders als von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert – nicht intendiert sei, LT-Drs. 15/4352, S. 41.

³⁵ GVBl. 2002, 192, zuletzt geändert durch Verordnung vom 22.7.2014, GVBl., 286.

³⁶ GVBl., 218, zuletzt geändert durch Verordnung vom 14.10.2014, GVBl., 450.

³⁷ Zur Begrifflichkeit vgl. Fn. 33.

In der Praxis ergeben sich indessen immer wieder Zweifelsfragen, insbesondere zur Höhe der „unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit notwendigen Kosten“. Eine volle Kostenerstattung ist damit nicht ausnahmslos gewährleistet. Durch den Freistaat Bayern nur in geringem Umfang erstattet werden auch die Personalkosten, die den Landkreisen und kreisfreien Städten bei der Unterbringung von Asylbewerbern und der Ausgabe von Leistungen nach dem AsylbLG an diese entstehen.

3. Brandenburg

In Brandenburg ist für die Unterbringung von Asylbewerbern und die Leistungsgewährung das *Gesetz über die Aufnahme von Spätaussiedlern und ausländischen Flüchtlingen (Landesaufnahmegesetz – LAufnG)* vom 17.12.1996³⁸ zu beachten, welches durch die *Verordnung über die Kostenerstattung für die Aufnahme der Spätaussiedler und ausländischen Flüchtlinge in den Landkreisen und kreisfreien Städten (Erstattungsverordnung – ErstV)* vom 29.1.1999³⁹ ergänzt wird. Ähnlich wie in Baden-Württemberg sind auch in Brandenburg die Landkreise und kreisfreien Städte (im Wesentlichen) für die Unterbringung von Asylbewerbern und die Leistungen nach dem AsylbLG zuständig. Im Einzelnen gilt das Folgende:

a) Unterbringung

Während auch in Brandenburg das Land für die Errichtung und den Betrieb von (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen i.S.v. § 44 AsylVerfG zuständig ist (§ 3 Abs. 2 LAufnG),⁴⁰ obliegt die Anschlussunterbringung⁴¹ von Asylbewerbern den Landkreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Nr. 4 LAufnG). Wie sich aus § 4 Abs. 1 LAufnG ergibt, strebt der Landesgesetzgeber dabei vorrangig eine Unterbringung der Asylbewerber in eigenen Wohnungen an. Nur solange eine Versorgung mit Wohnraum nicht möglich ist bzw. dann, wenn die Betroffenen nach § 53 AsylVerfG (noch) verpflichtet sind, in Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen, soll die Unterbringung in „Übergangwohnheimen und Übergangswohnungen“ erfolgen (§ 4 Abs. 2 LAufnG). Die Landkreise und kreisfreien Städte sind verpflichtet, die insoweit erforderlichen Einrichtungen zu errichten und zu unterhalten. Den Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden ist die Bereitstellung der insoweit notwendigen Liegenschaften als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 LAufnG). Die Landkreise und kreisfreien Städte sind nicht verpflichtet, die Einrichtungen selbst zu betreiben; sie können mit dem Betrieb auch Dritte beauftragen (§ 4 Abs. 3 LAufnG), was vielfach der Fall ist.⁴²

b) Leistungen nach AsylbLG

Solange die Unterbringung in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung andauert, ist die Zentrale Ausländerbehörde des Landes in Eisenhüttenstadt zuständig für Leistungen nach dem AsylbLG (§ 1 Abs. 2 LAufnG). Im Übrigen obliegt die Durchführung des AsylbLG den Landkreisen und kreisfreien Städten (§ 1 Abs. 1 Satz 1 LAufnG).

c) Kosten und Erstattung

Dezierte Regelungen zur Kostenträgerschaft enthält das brandenburgische Landesrecht nicht. Es regelt lediglich, dass die Landkreise und kreisfreien Städte „zum Ausgleich aller durch die Aufgabenwahrnehmung nach § 1 entstehenden Kosten“ eine jährliche Pauschale erhalten (§ 6 Abs. 1 Satz 1 LAufnG). Die Pauschale wird für jede leistungsbeziehende Person nach dem AsylbLG gewährt, und zwar (im Unterschied zu Baden-Württemberg) bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens, also unabhängig von seiner Dauer (§ 6 Abs. 3 Satz 2 LAufnG). Neben einer „Grundpauschale“ in Höhe von derzeit 9.219 € (§ 1 Abs. 2 ErstV)⁴³ werden die notwendigen und angemessenen Kosten für überregionale soziale Betreuungs- und Sicherheitsmaßnahmen gesondert pauschal erstattet (§ 6 Abs. 2 Satz 1 LAufnG). Die „Bewachungskostenpauschale“ beläuft sich pro Monat und Gemeinschaftsunterkunft auf 6.900 € (§ 1 Abs. 3 ErStV). Für die Bewachung von Gebäuden außerhalb einer Gemeinschaftsunterkunft sieht § 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ErStV i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 5 LAufnG landesweit eine Summe von 61.355 € vor. Die Kosten für die überregionale migrationspezifische Beratung sowie für die Betreuung traumatisierter Flüchtlinge richtet sich nach § 1 Abs. 4 bzw. Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 ErStV in Verbindung mit der in Fn. 29 erwähnten Verwaltungsvorschrift. Für die Errichtung und Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften sieht das LAufnG eine weitere Investitionspauschale in Höhe von 2.300,81 € je Platz vor (§ 6 Abs. 2 Satz 2). Die Landkreise sind gegenüber den Ämtern und amtsfreien Gemeinden im Hinblick auf die diesen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 LAufnG übertragenen Aufgaben (Bereitstellung von Liegenschaften) zu einem angemessenen Ausgleich verpflichtet (§ 6 Abs. 4 LAufnG).

4. Hessen

Für Hessen ergeben sich die für den vorliegenden Zusammenhang maßgeblichen Rechtsvorschriften einerseits aus dem *Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz – AufnG)* vom 5.7.2007⁴⁴ und andererseits aus der *Verordnung zur Durchführung des*

Asylbewerberleistungsgesetzes (DVAsylbLG) vom 16.11.1993.⁴⁵

a) Unterbringung

Das AufnG enthält keine ausdrückliche Regelung über die (Erst-)Aufnahmeeinrichtung(en) des Landes i.S.v. § 44 AsylVerfG. Aus § 1 Abs. 1 AufnG sowie § 1 Satz 2 DVAsylbLG kann aber auf die Existenz einer solchen Einrichtung geschlossen werden.⁴⁶ Wie sonst nur noch Thüringen regelt Hessen im Sinne einer „Notstandsklausel“ ausdrücklich, dass Asylbewerber schon vor Stellung ihres Asylantrags auf die Kommunen verteilt werden können (§ 1 Abs. 2 AufnG). Das entspricht indes auch der in den übrigen Ländern derzeit gängigen Praxis.

Von der (Erst-)Aufnahmeeinrichtung abgesehen sind auch in Hessen im Übrigen die Landkreise und Gemeinden für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständig (§§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 3 Abs. 1 Satz 1 AufnG); sie nehmen diese Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr (§ 6 Abs. 1 AufnG). Die Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte obliegt dem Regierungspräsidium Darmstadt, die Zuweisung an die kreisangehörigen Gemeinden den Kreis Ausschüssen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AufnG). Die Unterbringung kann in Gemeinschaftsunterkünften oder in anderen Unterkünften erfolgen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 AufnG). Der Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften kann Dritten überlassen werden (§ 3 Abs. 1 Satz 4 AufnG).

b) Leistungen nach AsylbLG

Solange die Unterbringung in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung erfolgt, ist die jeweilige Einrichtung für die Leistungen nach dem AsylbLG zuständig (§ 1 Satz 2 DVAsylbLG); im Übrigen liegt die Zuständigkeit für die Durchführung des AsylbLG bei den Landkreisen und den kreisfreien Städten. Den kreisangehörigen Gemeinden kann diese Aufgabe auf Antrag übertragen werden, wenn sie mehr als 5.000 Einwohner haben (§ 2 DVAsylbLG).

³⁸ GVBl. I, 358, zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 13.3.2012, GVBl. I Nr. 16.

³⁹ GVBl. II, 99, zuletzt geändert durch Verordnung vom 30.8.2013, GVBl. II Nr. 66.

⁴⁰ Die Erstaufnahmeeinrichtung des Landes Brandenburg Eisenhüttenstadt hält derzeit an sechs Standorten 3.200 Erstaufnahmepplätze vor.

⁴¹ Zur Begrifflichkeit vgl. Fn. 33.

⁴² Müller (o. Fn. 33), S. 16.

⁴³ Dieser Wert ergibt sich aus der Verwaltungsvorschrift vom 8.6.2015 über die Anpassung von Erstattungspauschalen.

⁴⁴ GVBl. I, 399, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.12.2012, GVBl. I, 290.

⁴⁵ GVBl. I, 515, zuletzt geändert durch Verordnung vom 5.7.1994, GVBl. I, 286.

⁴⁶ Träger ist das Regierungspräsidium Gießen, wie sich aus einem Erlass des hessischen Sozialministeriums ergibt; dazu auch Müller (o. Fn. 33), S. 15. Neben dem Standort in Gießen gibt es eine Vielzahl weiterer Standorte.

c) Kostenerstattung

Die DVAsylbLG bestimmt die Landkreise und kreisfreien Städte zu Kostenträgern (§ 3 Satz 1 DVAsylbLG). Werden Aufgaben nach dem AsylbLG auf Antrag von kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt, hat der jeweilige Landkreis ihnen die aufgewendeten Kosten für die Aufgabenwahrnehmung zu erstatten (§ 3 Satz 2 DVAsylbLG). Eine Erstattungsregelung zugunsten der Landkreise und kreisfreien Städte enthält die DVAsylbLG nicht, ordnet aber an, dass die Regelungen des AufnG unberührt bleiben sollen.

Das AufnG wiederum sieht in § 7 Abs. 1 vor, dass den Landkreisen und Gemeinden entstehende Aufwendungen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Form von Pauschalen abgegolten werden. Die genaue Höhe dieser Pauschale ergibt sich aus der Anlage zum AufnG. Differenzierend zwischen Städten und Landkreisen und zusätzlich zwischen Landkreisen in ländlichen Regionen bzw. in Ballungsgebieten sind dort monatliche Beträge festgesetzt. Die Landesregierung kann diese Beträge durch Rechtsverordnung anpassen.⁴⁷ Konkret handelt es sich derzeit – bezogen auf die Landkreise – um Summen in Höhe von 7.218 bzw. von 7.826 €. Die Zahlung dieser Pauschale ist zeitlich nicht begrenzt (§ 7 Abs. 3 Satz 1 AufnG).

5. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern wird die hier interessierende Rechtslage bestimmt durch das *Flüchtlingsaufnahmegesetz (FIAG)* vom 28.6.1994⁴⁸ sowie das *Ausführungsgesetz zum Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG-AG)* vom selben Tage.⁴⁹

a) Unterbringung

Auch für Mecklenburg-Vorpommern gilt: Soweit die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern nicht (mehr) in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes erfolgt, obliegt diese Aufgabe den Landkreisen und kreisfreien Städten im übertragenen Wirkungskreis (§ 2 Abs. 1 FIAG). Träger der Landeserstaufnahmeeinrichtung ist das Amt für Migration und Flüchtlingsangelegenheiten, eine Organisationseinheit des Landesamtes für innere Verwaltung mit Sitz in Nosdorf/Horst.

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind verpflichtet, für die Aufnahme der ihnen nach einem landesinternen Verteilungsverfahren zugewiesenen Asylbewerber ausreichende Gemeinschaftsunterkünfte vorzuhalten (§ 4 Abs. 1 Satz 1 FIAG). Träger der Einrichtungen sind die genannten Gebietskörperschaften; für den Betrieb können sie sich Dritter bedienen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 FIAG).

Neben den Landkreisen und kreisfreien Städten können subsidiär auch die kreis-

angehörigen Gemeinden zur Unterbringung von Asylbewerbern herangezogen werden. Das ist nach § 2 Abs. 3 FIAG der Fall, wenn die einem Landkreis zugewiesenen Asylbewerber und sonstigen nach FIAG aufzunehmenden Personen nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft des Landkreises untergebracht werden können. Dann kann der Landrat sie auf die Gemeinden verteilen. Die Verpflichtung zur Aufnahme und Unterbringung obliegt den Gemeinden dann im übertragenen Wirkungskreis. Anders als die Landkreise und kreisfreien Städte sind die Gemeinden aber nicht verpflichtet, sich durch die Bereitstellung ausreichend dimensionierter Gemeinschaftsunterkünfte auf die Aufnahme von Asylbewerbern vorzubereiten (vgl. § 4 Abs. 1 FIAG). Werden auf sie nach § 2 Abs. 3 FIAG verteilte Asylbewerber indes in Gemeinschaftsunterkünften der Gemeinden untergebracht, bestimmt § 4 Abs. 3 FIAG die Gemeinden zu Trägern dieser Einrichtungen.

b) Leistungen nach AsylbLG

Während also die Gemeinden zur Erfüllung der Aufgabe der Unterbringung von Asylbewerbern ggf. von den Landkreisen herangezogen werden können, weist das AsylbLG-AG die Durchführung des AsylbLG ausschließlich den Landkreisen und kreisfreien Städten zu (§ 1 Satz 1 AsylbLG). Nur soweit Leistungsberechtigte (noch) verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung nach § 44 AsylVerfG zu wohnen, führt das Land das AsylbLG aus (§ 1 Satz 2 AsylbLG-AG).

c) Kostenerstattung

Die Regelungen über Kostenträgerschaft und Erstattung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ähneln den bayerischen Bestimmungen. So erstattet das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten die notwendigen Aufwendungen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (§ 5 Abs. 1 Satz 1 lit. a FIAG). Erstattet werden die notwendigen Leistungen nach dem AsylbLG (§ 5 Abs. 2 Satz 1 FIAG) sowie die notwendigen Unterkunftskosten (§ 5 Abs. 3 Satz 1 FIAG). Soweit Gemeinschaftsunterkünfte geschaffen oder hergerichtet werden sollen, können die hierfür erforderlichen Kosten erstattet werden, wenn die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Investition durch die zuständige Landesbehörde anerkannt worden ist (§ 5 Abs. 3 Satz 2 FIAG). Nach § 2 AsylbLG-AG erstattet das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten die Kosten der Aufgabenwahrnehmung nach dem AsylbLG.

Besonderheiten gelten, wenn die Gemeinden nach § 2 Abs. 3 Satz 1 FIAG durch den Landrat mit der Aufgabe der Aufnahme und Unterbringung betraut worden sind. Für diesen Fall sieht § 2 Abs. 3 Satz 4 FIAG vor, dass der Landkreis den Gemeinden die

notwendigen Kosten der Unterbringung i. S.v. § 5 Abs. 3 FIAG erstattet. Das Land wiederum erstattet dem Landkreis die den Gemeinden zu erstattenden Kosten nach Maßgabe von § 5 Abs. 1 FIAG.

Bedienen sich Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden für den Betrieb der Gemeinschaftsunterkünfte Dritter, erfolgt eine Kostenerstattung oder eine Zuwendung durch das Land nur, wenn die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Vertrages vor Abschluss durch die zuständige Landesbehörde schriftlich anerkannt wurde (§ 5 Abs. 4 FIAG, ggf. i.V.m. § 2 Abs. 3 Satz 5 FIAG).

6. Niedersachsen

Während die meisten Bundesländer die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern sowie die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes in getrennten Gesetzen regeln, gilt in Niedersachsen für beide Materien das *Gesetz zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Aufnahmegesetz – AufnG)* vom 11.3.2004.⁵⁰

a) Unterbringung

Im Unterschied zu den übrigen Bundesländern verzichtet Niedersachsen auf eine ausdrückliche Regelung der Frage, wer für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständig ist, die nicht (mehr) in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht sind.⁵¹ Auf den ersten Blick könnte man daher meinen, in Niedersachsen seien die Gemeinden für die Unterbringung der Asylbewerber zuständig, denn auf diese sind sie unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl zu verteilen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 AufnG) bzw. können entsprechend auf sie verteilt werden (§ 1 Abs. 2 AufnG). Tatsächlich handelt es sich insoweit aber nur um eine Verteilungsregelung; die Übertragung der Aufgabe, die Asylbewerber unterzubringen, ist damit nicht verbunden. Das ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte zum AufnG.⁵² Zuständig für die

⁴⁷ Vgl. dazu die Anpassungsverordnung zum Landesaufnahmegesetz vom 12.12.2013 (GVBl., 688, zuletzt geändert durch Verordnung vom 24.3.2015, GVBl., 133).

⁴⁸ GVObI., 660, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.6.2011, GVObI., 366.

⁴⁹ GVObI., 660.

⁵⁰ GVBl., 100, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.3.2012, GVBl., 31.

⁵¹ Rechtsgrundlage für die Landesaufnahmeeinrichtungen ist § 3 AufnG. Diese Vorschrift regelt, dass das Land neben den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen i. S. d. § 44 AsylVerfG weitere „sonstige“ Unterbringungseinrichtungen betreiben kann. Erstaufnahmeeinrichtungen gibt es derzeit in Bramsche, Braunschweig und Friedland. Weitere Einrichtungen in Osnabrück und Oldenburg befinden sich im Aufbau.

⁵² § 3 Abs. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 31.10.2003 (LT-Drs. 15/521) sah noch vor,

(Anschluss-)Unterbringung⁵³ sind vielmehr die Landkreise und kreisfreien Städte. Diesen überträgt § 2 Abs. 1 Satz 1 AufnG die Zuständigkeit für die Durchführung des AsylbLG im übertragenen Wirkungskreis. Nach Auffassung des niedersächsischen Landesgesetzgebers ist mit dieser Zuständigkeitsbegründung zugleich auch die Aufgabe der Unterbringung der Asylbewerber übertragen worden.⁵⁴

Die Landkreise haben allerdings die Möglichkeit, die kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden durch Satzung oder öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Durchführung der ihnen übertragenen Aufgaben heranzuziehen (§ 2 Abs. 3 Satz 1 AufnG). Vor Erlass einer Satzung über die Heranziehung sind die Gemeinden und Samtgemeinden zu hören (§ 2 Abs. 3 Satz 3 AufnG).

b) Leistungen nach AsylbLG

Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, sind in Niedersachsen die Landkreise und kreisfreien Städte für die Durchführung des AsylbLG zuständig. Eine Ausnahme davon gilt nur im Hinblick auf Asylbewerber, die in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 AufnG) oder in einer „sonstigen“ Landesaufnahmeeinrichtung (§ 3 Abs. 1 AufnG) untergebracht sind. In diesen Fällen ist das Land für die Durchführung des AsylbLG zuständig.

Soweit die Landkreise zuständig sind, können sie kreisangehörige Gemeinden und die Samtgemeinden nach Maßgabe des bereits erwähnten § 2 Abs. 3 AufnG zur Durchführung des AsylbLG heranziehen.

c) Kosten und Erstattung

Niedersachsen gehört zu denjenigen Ländern, die zur Abgeltung der mit der Durchführung des AsylbLG (einschließlich der Unterbringung der Asylbewerber) verbundenen Kosten eine jährliche Kopfpauschale vorsehen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 AufnG). Aufgrund der *Verordnung zur Anpassung der Kostenabgeltungspauschale nach dem AufnG* vom 22.1.2015⁵⁵ beträgt diese Pauschale derzeit 6.195 €. Die Zahl der Personen, für die diese Pauschale gezahlt wird, ergibt sich aus dem Mittelwert der am 31.12. des vorvorvergangenen Jahres und am 31.12. des vorvergangenen Jahres in der Asylbewerberleistungsstatistik für den jeweiligen Kostenträger eingetragenen Anzahl der Leistungsempfänger (§ 4 Abs. 2 Satz 1 AufnG). Konkret bedeutet dies, dass die Erstattung derzeit nach den Zahlen des Jahres 2013 erfolgt.

7. Nordrhein-Westfalen

Anders als in Niedersachsen sind in Nordrhein-Westfalen die für den vorliegenden Handlungsbereich maßgeblichen Rechtsvorschriften in zwei Gesetzen enthalten,

und zwar in dem *Gesetz über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz – FlüAG)* vom 28.2.2003⁵⁶ sowie dem *Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AG AsylbLG)* vom 29.11.1994.⁵⁷ Die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen unterscheidet sich von derjenigen aller anderen Bundesländer, weil hier die (kreisfreien und kreisangehörigen) Gemeinden (originär) sowohl für die Unterbringung als auch für die Durchführung des AsylbLG zuständig sind. Im Einzelnen:

a) Unterbringung

Die Zuständigkeit der Gemeinden zur Unterbringung von Asylbewerbern ergibt sich aus § 1 Abs. 1 i.V.m. § 2 Nr. 1 FlüAG. Die Gemeinden nehmen die Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr (§ 6 Abs. 1 FlüAG). Ausgenommen davon sind Asylbewerber, die (noch) verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes zu wohnen. Für die (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes ist die Bezirksregierung Arnsberg zuständig (§ 1 Abs. 1 Satz 2 AG AsylbLG).⁵⁸ Aus der Formulierung von § 2 Nr. 1 FlüAG ergibt sich dabei, dass es für die Unterbringungspflicht der Gemeinden nicht darauf ankommt, ob der Betreffende bereits einen Asylantrag gestellt hat.

b) Leistungen nach AsylbLG

Die Gemeinden sind – soweit sie für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständig sind – auch für die Durchführung des AsylbLG zuständig (§ 1 Abs. 1 AG AsylbLG).

c) Kosten und Erstattung

Während die meisten der Bundesländer, die – anders als Bayern und Mecklenburg-Vorpommern – ihren Kommunen die mit Unterbringung von Asylbewerbern und der Durchführung des AsylbLG verbundenen Kosten im Ergebnis nicht vollständig erstatten, auf Kopfpauschalen setzen, gilt in Nordrhein-Westfalen ein anders System: Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 FlüAG stellt das Land für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung sämtlicher nach dem FlüAG aufzunehmender Personen einschließlich der hier nur interessierenden Asylbewerber ab dem Jahr 2015 eine Globalpauschale von 183,046 Mio. € zur Verfügung, die der Dynamisierung unterliegt.⁵⁹ Darüber hinaus stellt das Land für das Jahr 2015 eine weitere Summe von 32,030 Mio. € zur Verfügung (§ 4b FlüAG), dies mit Blick auf die Mehraufwendungen der Gemeinden, die sich aus dem bereits genannten Urteil des BVerfG zum AsylbLG vom 18.7.2012⁶⁰ ergeben. Diese Mittel werden nach Maßgabe des auch für die Verteilung der Flüchtlinge geltenden Schlüssels auf die Gemeinden verteilt (§ 4 Abs. 1 Satz 3 FlüAG), § 4c Abs. 1 Satz 1 FlüAG schließ-

lich sieht vor, dass das Land den Gemeinden zusätzliche Finanzmittel für Krankheitskosten im Einzelfall zur Verfügung stellt. Voraussetzung ist, dass diese Kosten für Behandlungen in einem Kalenderjahr die Summe von 70.000 € je Asylbewerber übersteigen (§ 4c Abs. 1 Satz 2 FlüAG). Erstattet wird (nur) der Betrag, der über die Summe von 70.000 € hinausgeht (§ 4c Abs. 2 FlüAG).

§ 3 AG AsylbLG stellt ausdrücklich klar, dass es mit den nach dem FlüAG gezahlten Erstattungen auch im Hinblick auf die Beteiligung des Landes an den mit der Durchführung des AsylbLG verbundenen Aufwendungen sein Bewenden hat.

8. Rheinland-Pfalz

Wie in Niedersachsen ergeben sich auch in Rheinland-Pfalz die für die Unterbringung von Asylbewerbern sowie die Durchführung des AsylbLG im Übrigen maßgeblichen Rechtsvorschriften aus nur einem Gesetz, und zwar dem *Landesaufnahmegesetz (AufnG)* vom 21.12.1993.⁶¹

a) Unterbringung

In Rheinland-Pfalz sind alle Kommunen (Landkreise, die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, die verbands-

das den Gemeinden die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreis obliegen sollte. Die auf eine Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport (LT-Drs. 15/853) zurückgehende, Gesetz gewordene Fassung verzichtete dagegen darauf, den Gemeinden diese Aufgabe zu übertragen. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass die Unterbringung der Betroffenen Sache der Behörden sei, die für die Durchführung des AsylbLG zuständig seien, also der Landkreise und kreisfreien Städte. Die zusätzlich vorgesehene Zuständigkeit der Gemeinden würde daher zu einer rechtlich unzulässigen Doppelzuständigkeit führen.

⁵³ Zur Begrifflichkeit oben Fn. 33.

⁵⁴ Vgl. dazu die Ausführungen in Fn. 53.

⁵⁵ GVBl., 12.

⁵⁶ GV. S. 93, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.2014, GV S. 922.

⁵⁷ GV. S. 1087, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.10.2014, GV S. 622.

⁵⁸ In Nordrhein-Westfalen ist zwischen der nur für wenige Tage vorgesehenen Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen und der anschließenden Unterbringung in „Zentralen Unterbringungseinrichtungen“ (ZUE) zu unterscheiden. In beiden Fällen handelt es sich um Aufnahmeeinrichtungen i.S.v. § 44 AsylVerfG. Nordrhein-Westfalen unterhält 25 ZUE.

⁵⁹ Dieser Betrag wird erst nachlaufend zum Bezugsdatum des 1. Januar des Vorjahres an die veränderte Zahl der Flüchtlinge angepasst (§ 4 Abs. 2 Sätze 1 und 2 FlüAG). Somit kommt es bei steigenden Flüchtlingszahlen stets zu einer strukturellen Unterfinanzierung der zur Aufnahme verpflichteten Gemeinden. Ausgehend von einer Herunterrechnung der globalen Pauschale von insgesamt 215,076 Mio. € auf die Bestandszahlen zum letzten Stichtagstermin (circa 7.200 € pro Flüchtling) und unter Berücksichtigung einer tatsächlichen Geduldetenquote von etwa 40 % liegt die Kostenerstattung bei etwa 4.300 € pro Flüchtling/Asylbewerber (dabei sind die starken Anstiege im Laufe des Jahres 2015 noch nicht berücksichtigt).

⁶⁰ BVerfGE 132, 134 ff.

⁶¹ GVBl., 627, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2013, GVBl., 533.

freien Gemeinden, die Verbands- sowie die Ortsgemeinden) verpflichtet, Asylbewerber aufzunehmen und unterzubringen (§ 1 Abs. 1 AufnG). Wie sich aus § 1 Abs. 2 AufnG ergibt, handelt es sich – soweit die kreisangehörigen Kommunen betroffen sind – indes nur um eine subsidiäre Zuständigkeit. In erster Linie zuständig sind die Landkreise; diese können die ihnen zugewiesenen Personen den großen kreisangehörigen Städten, den verbandsfreien Gemeinden sowie den Verbandsgemeinden zuweisen. Die Verbandsgemeinden ihrerseits können die ihnen zugewiesenen Personen den Ortsgemeinden zuweisen. Eine Aufgabenwahrnehmung der Landkreise und kreisfreien Städte findet nicht statt, solange die Asylbewerber (noch) in der (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes i.S.v. § 44 AsylVerfG in Trier untergebracht sind. Das wird zwar nicht ausdrücklich im AufnG geregelt, folgt aber aus der Natur der Sache.⁶²

b) Leistungen nach AsylbLG

Zuständige Behörden für die Durchführung des AsylbLG sind die Kreisverwaltungen und die Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte, die diese Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnehmen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 AufnG). Wie schon im Falle der Unterbringung können die Landkreise auch die Durchführung des AsylbLG ganz oder teilweise auf die großen kreisangehörigen Städte, die verbandsfreien Gemeinden und die Verbandsgemeinden übertragen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AufnG), die diese Aufgaben dann im eigenen Namen wahrnehmen. Auf Antrag dieser kreisangehörigen Gemeinden können die Landkreise sie auch mit der Durchführung des AsylbLG beauftragen. In diesem Fall handeln die Gemeinden im Namen des Landkreises (§ 2 Abs. 3 AufnG).

c) Kostenerstattung

Soweit ein Asylbewerber nicht in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht ist, bestimmt § 2 Abs. 4 AufnG die Landkreise und kreisfreien Städte zu den Trägern der Kosten nach dem AsylbLG.

Auch Rheinland-Pfalz beteiligt sich durch Zahlung eines Pauschalbetrages an den den Landkreisen und kreisfreien Städten entstehenden Aufwendungen nach dem AsylbLG (§ 3 Abs. 1 AufnG). Dieser Betrag ist im AufnG mit 312 € monatlich festgesetzt, kann aber durch das zuständige Ministerium angepasst werden und beläuft sich derzeit auf 513 € monatlich, also auf 6.156 € jährlich.

Wenn aufgrund einer schweren Dauererkrankung oder eines stationären Krankenhausaufenthalts tatsächlich höhere Gesundheitskosten nachgewiesen sind, kann die Landesregierung gem. § 3 Abs. 3 AufnG Ausnahmen von der pauschalen

Erstattung zulassen. Von dieser Ermächtigung hat die Landesregierung mit der *Verordnung über Ausnahmen von der pauschalen Erstattung nach dem AufnG* vom 12.12.1995 Gebrauch gemacht.⁶³ Bei besonders kostenintensiven Fällen kommt es also zu einer zusätzlichen Erstattung von Gesundheitskosten.

9. Saarland

Für das Saarland sind im hier maßgeblichen Zusammenhang das Landesaufnahmegesetz (LAG) vom 23.1.1994⁶⁴, die Verordnung über Zuständigkeiten für Ausländer, Asylbewerber, Flüchtlinge und Spätaussiedler und über Aufnahme, Verteilung und Unterbringung (Saarländische Aufenthaltungsverordnung – SAV) vom 24.10.2000⁶⁵ sowie das Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AGAsylbLG) vom 13.10.1993⁶⁶ zu beachten.

a) Unterbringung

Verpflichtet, die nicht mehr in (Erst-)Aufnahmeeinrichtung untergebrachten und vom Land verteilten Asylbewerber aufzunehmen (und unterzubringen), sind nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 LAG die Gemeinden, die diese Aufgabe als staatliche Auftragsangelegenheit zu erfüllen haben. Der Verteilungsschlüssel ergibt sich aus § 2 Abs. 2 SAV. Insoweit geht das Saarland den umgekehrten Weg wie Niedersachsen. Während das niedersächsische Landesrecht eine Verteilung auf die Gemeinden vorsieht, den Landkreisen (und kreisfreien Städten) aber die Aufgabe der Unterbringung zuweist, erfolgt die Verteilung nach § 2 Abs. 2 Satz 1 SAV bezogen auf die Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken. Die Landkreise und der Regionalverband weisen in einem zweiten Schritt sodann die ihnen zugewiesenen Personen den Gemeinden zur Aufnahme und Unterbringung zu (§ 2 Abs. 2 Satz 6 SAV). Eine „Zwischenunterbringung“ in Einrichtungen der Landkreise findet dabei nicht statt.

Tatsächlich handelt es sich bei der Zuständigkeit der Gemeinden aber nur um eine „Reservenzuständigkeit“. Zu einer Verteilung kommt es nämlich nur, „soweit die Unterbringung nach der Erstaufnahme nicht in den landeseigenen Einrichtungen erfolgt“ (§ 2 Abs. 2 Satz 1 SAV). Angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation findet eine Verteilung auf die Gemeinden indes statt.

b) Leistungen nach AsylbLG

Hinsichtlich der Erbringung von Leistungen nach dem AsylbLG gilt im Saarland wie in den meisten Bundesländern eine Zuständigkeitsteilung: Für Personen, die (noch) verpflichtet sind, in der (Erst-)Aufnahme- oder einer sonstigen Einrichtung des Landes zu wohnen, führt das Land das AsylbLG durch⁶⁷, in allen anderen Fällen begründet § 1 Abs. 1 AGAsylbLG eine

kommunale Zuständigkeit. Zuständig sind in erster Linie die Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken (§ 1 Abs. 1 AGAsylbLG). Diese können – durch Satzung mit Genehmigung der zuständigen obersten Landesbehörde – die Aufgabe und die Kostenträgerschaft auf die kreis- bzw. regionalverbandangehörigen Gemeinden übertragen (§ 1 Abs. 2 AGAsylbLG) und auf diese Weise dafür sorgen, dass die Gemeinden sowohl für die Unterbringung als auch für die Bereitstellung der Leistungen nach dem AsylbLG zuständig sind.

c) Kosten und Erstattung

Soweit die Landkreise und der Regionalverband für die Durchführung des AsylbLG zuständig sind, sind sie auch Kostenträger (§ 1 Abs. 1 AGAsylbLG). Haben sie diese Aufgaben auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen, sind diese Kostenträger (§ 1 Abs. 2 AGAsylbLG).

Wie Bayern und Mecklenburg-Vorpommern verzichtet auch das Saarland auf eine (nur) pauschale Erstattung. § 3 Abs. 1 LAG sieht vielmehr vor, dass das Land den kommunalen Gebietskörperschaften die nach den Bestimmungen des AsylbLG an Asylbewerber, deren Ehegatten/eingetragene Lebenspartner und minderjährige Kinder gewährten Leistungen erstattet, und zwar bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens.

10. Sachsen

In Sachsen wird die Ausführung des AsylbLG sowie die Aufnahme, Unterbringung und Verteilung von Asylbewerbern geregelt durch das *Gesetz zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz – SächsFlüAG)* vom 25.6.2007.⁶⁸

⁶² Die Aufnahmeeinrichtung des Landes Rheinland-Pfalz steht in der Trägerschaft der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und ist in Trier angesiedelt. Am 1.6.2015 wurde eine weitere Aufnahmeeinrichtung in Ingelheim eröffnet. Weitere Aufnahmeeinrichtungen sind in Planung.

⁶³ GVBl., 512.

⁶⁴ Verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung ausländerrechtlicher Regelungen, ABl., 1214, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.10.2014, ABl., 424.

⁶⁵ ABl., 1870 in der Fassung der Neuordnung vom 16.4.2012, ABl., 112.

⁶⁶ ABl., 958, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.11.2007, ABl., 2393.

⁶⁷ Konkret zuständig ist das Landesverwaltungsamt (§ 2 Abs. 1 AGAsylbLG). Davon abweichend kann die zuständige oberste Landesbehörde einzelne Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung des AsylbLG in der Aufnahmeeinrichtung und den sonstigen Gemeinschaftsunterkünften des Landes an die Landkreise bzw. den Regionalverband Saarbrücken übertragen.

⁶⁸ GVBl., 190, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.4.2015, GVBl., 349, 353.

a) Unterbringung

Soweit Asylbewerber nicht (mehr) verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung⁶⁹ zu wohnen, sind in Sachsen die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Unterbringungsbehörden (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 FlüAG) für die Schaffung und den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften zuständig (§ 3 Abs. 2 FlüAG). Bei der Schaffung der Unterbringungseinrichtungen haben die Gemeinden mitzuwirken und insbesondere geeignete Grundstücke und Gebäude zur Verfügung zu stellen. Träger der (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen in Sachsen ist die Landesdirektion Sachsen in ihrer Funktion als höhere Unterbringungsbehörde.⁷⁰

b) Leistungen nach AsylbLG

Soweit die Unterbringung noch in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung erfolgt, ist die Landesdirektion Sachsen für die Ausführung des AsylbLG zuständig (§ 6 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 1 Nr. 2 FlüAG). Im Übrigen liegt diese Zuständigkeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten als unteren Unterbringungsbehörden (§ 2 Abs. 2, Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 1 Nr. 2 FlüAG).

c) Kostenerstattung

Sachsen gehört ebenfalls zu den Ländern, in denen eine pauschale Kostenerstattung vorgesehen ist. Nach § 10 Abs. 1 FlüAG erstattet der Freistaat den Landkreisen und kreisfreien Städten eine Pauschale in Höhe von 1.900 € vierteljährlich, also einen Jahresbetrag in Höhe von 7.600 €. Damit sollen alle notwendigen Ausgaben unter Einschluss der Ausgaben für personellen und sächlichen Verwaltungsaufwand, für Leistungen nach dem AsylbLG sowie für liegenschaftsbezogene Ausgaben und Aufwendungen im Rahmen der Unterbringung abgegolten sein (§ 10 Abs. 1 Satz 2 FlüAG). Übersteigen die nach § 4 AsylbLG in einem Kalenderjahr pro Person erbrachten, erforderlichen Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt einen Betrag von 7.669,38 €, so wird dieser überschüssige Betrag gesondert erstattet (§ 10 Abs. 2 FlüAG).

11. Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt gilt das Aufnahmegesetz (AufnG) vom 21.1.1998.⁷¹ Außerdem ist im vorliegenden Zusammenhang die Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom) vom 7.5.1994 zu beachten.

a) Unterbringung

Sachsen-Anhalt weist die Zuständigkeit für die (Anschluss-)Unterbringung⁷² den Landkreisen und kreisfreien Städten als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises zu. Diese sind nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AufnG zur „Aufnahme“ von Asylbewerbern verpflicht-

et. § 1 Abs. 2 AufnG stellt klar, dass zur „Aufnahme“ in diesem Sinne (auch) die Unterbringung gehört. Im Benehmen mit dem Landkreis oder der kreisfreien Stadt kann das Land allerdings auch unmittelbar Gemeinschaftsunterkünfte betreiben oder betreiben lassen.

b) Leistungen nach AsylbLG

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind auch für Leistungen nach dem AsylbLG zuständig. Das folgt aus § 1 Abs. 2 Satz 1 AufnG, wonach zur „Aufnahme“ von Asylbewerbern „bei Bedarf auch Leistungen nach den jeweils maßgebenden Leistungsgesetzen, deren Ausführung den Landkreisen und kreisfreien Städten obliegt,“ gehört. Die Zuständigkeit zur Ausführung des AsylbLG wiederum ergibt sich für die Landkreise und kreisfreien Städte aus § 1 Abs. 1 Nr. 7 AllgZustVO-Kom.

c) Erstattung

Das System der Erstattung in Sachsen-Anhalt unterscheidet sich derzeit noch von allen übrigen Bundesländern.⁷³ Das AufnG sieht keine gesonderte Erstattung vor, sondern beschränkt sich auf den Hinweis, dass die den Landkreisen und kreisfreien Städten entstehenden Kosten für die Aufnahme der Asylbewerber „im Rahmen des Finanzausgleichs“ gedeckt würden. Da es sich um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises handelt, müssen die Kommunen ihren Aufwand aus der sog. Auftragskostenpauschale nach § 4 FAG decken. Nach § 4a Abs. 1 FAG erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 eine besondere Zuweisung in Höhe von 23 Mio. € zur Milderung der finanziellen Mehrbelastung bei der Unterbringung von Asylbewerbern und anderen nach § 1 Abs. 1 AufnG aufzunehmenden Personen.

12. Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein regelt die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern im Gesetz über die Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern sowie ausländischen Flüchtlingen (Landesaufnahmegesetz – LAufnG) vom 23.11.1999.⁷⁴ Darüber hinaus gilt das Gesetz zur Ausführung des AsylbLG (AsylbLGAG) vom 11.10.1993.⁷⁵ Des Weiteren sind die Landesverordnung über die Erstattung von Aufwendungen für leistungsberechtigte Personen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Erstattungsverordnung – ErstV) vom 5.12.1996⁷⁶ sowie die Landesverordnung zur Regelung von Aufgaben und Zuständigkeiten der Ausländerbehörden und bei der Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern sowie ausländischen Flüchtlingen und zur Einrichtung und dem Verfahren einer Härtefallkommission (Ausländer- und Aufnahme-

verordnung – AusLAufnVO) vom 19.1.2000 zu beachten.⁷⁷

a) Unterbringung

In Schleswig-Holstein sind die Gemeinden, Kreise und Ämter für die (Anschluss-)Unterbringung von Asylbewerbern zuständig (§ 1 Abs. 2 LAufnG). Im Einzelnen ist dabei die Zuständigkeit der Kreise nur gegeben, sofern es um die Unterbringung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften geht. Aufzunehmende Personen, die nicht in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, werden von den Kreisen auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden verteilt und diesen zugewiesen (§ 1 Abs. 1 Satz 4 LAufnG, § 8 AusLAufnVO). Die (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes in Neumünster betreibt dagegen das Landesamt für Ausländerangelegenheiten (§ 5 AusLAufnVO).⁷⁸

b) Leistungen nach AsylbLG

Soweit Asylbewerber nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sind in Schleswig-Holstein die Kreise und kreisfreien Städte zuständig für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. § 1 Abs. 1 AsylbLGAG überträgt ihnen diese Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Die Kreise können bestimmen, dass kreisangehörige Städte, Ämter und amtsfreie Gemeinden die den Kreisen übertra-

⁶⁹ Träger der Erstaufnahmeeinrichtung in Sachsen ist die Landesdirektion Sachsen in ihrer Funktion als höhere Unterbringungsbehörde. Einrichtungen gibt es bislang in Chemnitz. Künftig soll es auch in Leipzig und in Dresden Standorte geben. Bis zu deren Fertigstellung hat Sachsen eine Reihe von temporären Erstaufnahmeeinrichtungen in Betrieb genommen, u. a. eine Zeltstadt in Dresden mit 1.050 Plätzen und eine Einrichtung mit 600 Plätzen, die in einem ehemaligen Baumarkt in Heidenau untergebracht ist.

⁷⁰ § 3 Abs. 2 Nr. 3 SächsAAZVO.

⁷¹ GVBl., 10, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.2.2011, GVBl., 58, 59.

⁷² Zur Begrifflichkeit oben Fn. 33.

⁷³ Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufnahmegesetzes und zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 9.9.2015 (LT-Drs.6/4355) sieht allerdings vor, dass auch Sachsen-Anhalt zu einem System von Pauschalen übergeht. § 2 Abs. 2 AufnG in der Fassung des Entwurfs regelt die Zahlung von vierteljährlichen Fallpauschalen je aufhältiger Person. Die Höhe der Pauschale soll durch Rechtsverordnung bestimmt werden. Notwendige Kosten für Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft, Geburt sowie Hilfe zur Pflege, sollen gesondert erstattet werden, sofern sie einen Betrag von 10.000 € je Person und Kalenderjahr übersteigen.

⁷⁴ GVOBl., 391 zuletzt geändert durch Verordnung vom 16.3.2015, GVOBl., 96.

⁷⁵ GVOBl., 498, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16.3.2015, GVOBl., 96.

⁷⁶ GVOBl., 725, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16.3.2015, GVOBl., 96.

⁷⁷ GVOBl., 101, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16.3.2015, GVOBl., 96.

⁷⁸ In Schleswig-Holstein existiert derzeit die Erstaufnahmeeinrichtung Neumünster mit einer nur als Unterkunft dienenden Außenstelle in Boostedt. Das Land plant weitere Erstaufnahmeeinrichtungen in Kiel, Flensburg, Lübeck und Heide und hat sog. „Übergangseinrichtungen“ errichtet.

genen Aufgaben durchführen und dabei im eigenen Namen oder im Namen des Kreises handeln (§ 1 Abs. 2 AsylbLGAG). Für Leistungen in den Aufnahmeeinrichtungen ist dagegen das Landesamt für Ausländerangelegenheiten zuständig.

c) Kostenträgerschaft und Erstattung

Kostenträger im Hinblick auf die von ihnen erbrachten Leistungen nach dem AsylbLG sind die Kreise und kreisfreien Städte, soweit ihnen das Land die Kosten nicht erstattet (§ 2 Satz 1 AsylbLGAG). Insoweit sieht § 1 Abs. 1 Satz 1 ErstV eine Erstattung in Höhe von 70 % der erbrachten notwendigen Leistungen vor. Nach § 1 Abs. 2 ErstV erstattet das Land 70 % der Kosten der Herrichtung, Einrichtung des Betriebes von Gemeinschaftsunterkünften einschließlich der Personalkosten, allerdings nur nach vorheriger Anerkennung. Verwaltungskosten werden nicht erstattet (§ 1 Abs. 4 ErstV). Soweit den Kreisen, Ämtern und amtsfreien Gemeinden im Zusammenhang mit ihren Aufgaben nach den LAufnG Kosten entstehen, bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 2 LAufnG die Kommunen zu Kostenträgern.

13. Thüringen

In Thüringen gelten das Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen (Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz – ThürFlüAG) vom 16.12.1997⁷⁹ sowie die Verordnung zur Durchführung des AsylbLG (DVOAsylbLG) vom 5.5.2000.⁸⁰ Ergänzt werden diese Regelungen durch die Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüKEVO) vom 21.12.1999.⁸¹

a) Unterbringung

Auch in Thüringen sind die Landkreise und kreisfreien Städte für die (Anschluss-)Unterbringung von Asylbewerbern zuständig (§ 1 FlüAG). Sie sollen die Betroffenen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften unterbringen und sind verpflichtet, solche Unterkünfte in geeignetem Umfang einzurichten und zu unterhalten. Für den Betrieb können sie sich Dritter bedienen (§ 2 Abs. 1 FlüAG). Das Land kann eigene Gemeinschaftsunterkünfte einrichten (§ 2 Abs. 2 Satz 1 FlüAG). Die Einzelunterbringung ist grundsätzlich nur für Personen vorgesehen, die anderenfalls mehr als 12 Monate in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht wären (§ 2 Abs. 3 Satz 1 FlüAG). Sofern eine Einzelunterbringung in Betracht kommt, können die Landkreise diese nach Antrag auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften übertragen (§ 2 Abs. 3 Satz 4 FlüAG). Soweit die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie ggf. die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften für

die Unterbringung zuständig sind, werden sie im übertragenen Wirkungskreis tätig (§ 4 FlüAG). Wie Hessen kennt auch Thüringen eine „Notstandsklausel“, die eine sofortige Unterbringung in den Landkreisen und kreisfreien Städten zulässt (§ 3 Abs. 3 FlüAG).

b) Leistungen nach AsylbLG

Die Durchführung des AsylbLG obliegt in Thüringen grundsätzlich den Landkreisen und kreisfreien Städten (§ 1 Abs. 1 Satz 1 DVOAsylbLG). Von diesem Grundsatz gelten nur zwei Ausnahmen. Hat ein Landkreis die Aufgabe der Einzelunterbringung nach § 2 Abs. 3 Satz 4 FlüAG auf eine kreisangehörige Gemeinde übertragen, bleibt die Zuständigkeit der Landkreise für Leistungen, die nicht zur Unterbringung gehören, unberührt (§ 1 Abs. 1 Satz 2 DVOAsylbLG). Darüber hinaus ist das Land zuständig, sofern eine Unterbringung in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes erfolgt (§ 1 Abs. 2 DVOAsylbLG).

c) Kostenerstattung

Das Land erstattet den Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden (sowie den Verwaltungsgemeinschaften) die mit der Aufnahme und Unterbringung verbundenen notwendigen Kosten nach Maßgabe einer Rechtsverordnung (§ 7 Abs. 1 FlüAG). In dieser Rechtsverordnung ist auch die Erstattung der notwendigen Kosten zu regeln, die bei der Durchführung des AsylbLG entstehen (§ 2 Abs. 1 DVOAsylbLG).

Die auf Grundlage des FlüAG erlassene FlüKEVO trifft in § 2 eine sehr differenzierte Kostenerstattungsregelung. Erstattet werden im Einzelnen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 FlüKEVO):

- für die Unterbringung eine monatliche Pauschale in Höhe von 206 € je Flüchtling,
- für die Betreuung und Beratung eine monatliche Kopfpauschale in Höhe von 31 €,
- für die sonstigen Kosten der Durchführung des AsylbLG eine Kopfpauschale in Höhe von 314 €.

Insgesamt summieren sich diese „regelmäßigen“ Pauschalen auf einen Jahresbetrag je Flüchtling in Höhe von 6.612 €. Erstattet werden außerdem die nachgewiesenen tatsächlichen Bewachungskosten (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 FlüKEVO).

III. Zusammenfassung

Das Aufnahmerecht der Länder sieht also im Wesentlichen im Hinblick auf die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen eine klare Trennung vor: In der Phase der **Erstaufnahme** – die nach der Konzeption des AsylVerfG regelhaft bis zu sechs Wochen, längstens aber

bis zu drei Monaten betragen kann – sind die **Länder** sowohl für die Unterbringung wie auch für den Vollzug des AsylbLG zuständig. In der Phase der **Anschlussunterbringung** verlagert sich die Zuständigkeit für die Unterbringung und den Vollzug des AsylbLG auf die Kommunen, und zwar in den meisten Bundesländern auf die **Landkreise** sowie die kreisfreien Städte. In einigen Ländern können sich die Landkreise zur Bewältigung ihrer Aufgaben der kreisangehörigen Kommunen bedienen. Eine Ausnahme bildet Nordrhein-Westfalen, einen Sonderfall das Saarland. In Nordrhein-Westfalen sind die Gemeinden für die Unterbringung und den Vollzug des AsylbLG zuständig, soweit die Betroffenen nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht sind. Im Saarland soll grundsätzlich auch die Anschlussunterbringung in der Verantwortung des Landes erfolgen; die Gemeinden sind hier lediglich subsidiär zuständig – eine subsidiäre Zuständigkeit, die in der aktuellen Situation allerdings zum Tragen kommt. In lediglich **zwei Bundesländern** (Bayern und Mecklenburg-Vorpommern) **übernimmt das Land** auch in der Phase der Anschlussunterbringung die **notwendigen Kosten** der Unterbringung und der Leistungen nach dem AsylbLG. Soweit die Gemeinden im Saarland (ausnahmsweise) zuständig sind, erhalten auch sie eine Erstattung der notwendigen Kosten. Die übrigen Länder erstatten – in der Regel in der Form von Kopfpauschalen – ihren Kommunen dagegen nur einen mehr oder weniger großen **Anteil der entstehenden Kosten**. Schon ein Vergleich der Höhe der Pauschalen zeigt, dass dem kein konsistentes, auf Deckung der tatsächlichen Kosten abzielendes System zugrunde liegt. Die Länder sind derzeit dabei, ihre Aufnahmekapazitäten in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu vergrößern. Gleichwohl findet eine frühzeitige Verteilung auf die Kommunen statt, was deren Belastung weiter ansteigen lässt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die von den Kommunen zu tragenden Lasten im ersten Quartal 2015 sprunghaft zugenommen haben, namentlich bei den Landkreisen. ■

Dr. Klaus Ritgen, Referent beim Deutschen Landkreistag, Berlin

⁷⁹ GVBl., 541, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2012, GVBl., 468.

⁸⁰ GVBl., 102.

⁸¹ GVBl., 670, zuletzt geändert durch Verordnung vom 11.8.2014, GVBl., 589.