



Flüchtlingsaufnahmegesetz auf der Zielgeraden?

Was bringt das Gesetz, was verbessert sich in der Praxis?

Schnell hingestellt, als „Notlösung“ dargestellt und nicht so billig, wie sie aussehen - „mobile Wohnheiten“ alias Container, hier in Dettingen, Landkreis Reutlingen
Bild: A. Linder

Von Andreas Linder

Nach über zweijähriger Diskussion und Vorarbeit steht die parlamentarische Verabschiedung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes auf der Tagesordnung. Die Landesregierung nahm den Entwurf des Integrationsministeriums für ein neues Flüchtlingsaufnahmegesetz und für eine neue Durchführungsverordnung in der Kabinettsitzung vom 23. Juli an und gab ihn zur Anhörung frei. Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege, der Flüchtlingsrat, die Kirchen, der Landkreis- und der Städtetag sowie andere Organisationen gaben daraufhin ihre Stellungnahmen ab. Der Flüchtlingsrat begrüßt, dass das Land trotz gestiegener Zugangszahlen an den geplanten Verbesserungen der Aufnahme- und Lebensbedingungen in Baden-Württemberg festhalten möchte, forderte aber verschiedene Verbesserungen des Gesetzes im Detail. Im Folgenden wird zusammenfassend auf Eckpunkte des Gesetzentwurfes, die diesbezüglichen Standpunkte des Flüchtlingsrats und aktuelle Probleme in der Praxis eingegangen.

1. Aufnahme in der Landesaufnahme-einrichtung (LEA)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass neu eintreffende Personen Zugang zu qualifizierter Sozial- und Verfahrensberatung bekommen sollen. Besonders schutzbedürftige Personen sollen als solche identifiziert werden. Damit besteht die Chance, bisherige Mängel bei der Aufnahme in der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) in Karlsruhe zu beheben und die Maßgaben der EU-Aufnahmerichtlinie zu erfüllen. Bereits seit Anfang September betreiben Caritas und Diakonisches Werk eine u.a. aus Landesmitteln geförderte Beratungsstelle in der LEA. Flüchtlingsrat und LIGA sind der Auffassung, dass im Gesetz eindeutig geregelt sein sollte, dass der Auftrag für diese Verfahrens- und Sozialberatung nur an unabhängige und gemeinnützige Träger vergeben werden sollte.

2. Vorläufige Unterbringung

Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers soll die Unterbringung in Zukunft in „Gemeinschaftsunterkünften“ und in Wohnungen möglich sein. Ein Anspruch auf eine bestimmte Unterbringungsform besteht für die Betroffenen aber nicht. Der

Flüchtlingsrat begrüßt die Möglichkeit der Wohnungsunterbringung und bedauert das Festhalten an Sammelunterkünften als Unterbringungsform. Aufgrund von finanziellen Sachzwängen und aufgrund des allgemeinen Mangels auf dem sozialen Wohnungsmarkt ist zu erwarten, dass die unteren Aufnahmebehörden auch in Zukunft primär Sammelunterkünfte betreiben wollen. Die aktuellen Entwicklungen in der Praxis deuten darauf hin: Aufgrund der gestiegenen Zugangszahlen sehen sich die Kreise genötigt, schnell größere Sammelunterkünfte, häufig sogar Wohncontainer, einzurichten. Der Flüchtlingsrat vertritt die Auffassung, dass besonders schutzbedürftige Personen sowie Flüchtlinge, die über ein Aufnahmeprogramm aufgenommen werden, von der Unterbringung in Sammelunterkünften ausgenommen werden sollten. Damit eine Unterbringung in normalen Wohnungen nicht zum Ausnahmefall wird, werden die zivilgesellschaftlichen Kräfte Anstrengungen unternehmen müssen: Unterstützung der Aufnahmebehörden und der Flüchtlinge bei der Wohnungssuche, Lobbying zur Verbesserung des sozialen Wohnraumangebots, Sensibilisierung der Öffentlichkeit, dass Flüchtlinge ganz normale Nachbarn sein können.

Die Dauer der vorläufigen Unterbringung soll auch bei Personen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, auf maximal 24 Monate begrenzt werden. Dies bedeutet einen wesentlichen Fortschritt gegenüber der bisherigen Realität, die dazu geführt hat, dass viele Personen über viele Jahre in Sammelunterkünften wohnen mussten. Der Flüchtlingsrat hat vorgeschlagen, dass die Wohnpflicht in Sammelunterkünften auf neun Monate nach der Erstaufnahme begrenzt werden kann, wenn das gesetzliche Arbeitsverbot endet.

Unterbringungsstandards: Je Unterbringungsplatz sieht das Gesetz eine durchschnittliche Wohn- und Schlafräumfläche von mindestens sieben Quadratmetern vor. Dies wäre ein wichtiger Schritt zur Humanisierung der Unterbringung und die bisherigen entwürdigenden 4,5 m² wären vom Tisch. Die Durchführungsverordnung (DVO) sieht eine Übergangszeit bis zum 1.1.2016 vor, bis die Kreise diese Änderung umgesetzt haben sollen. Landkreistag und Städtetag haben allerdings bereits in öffentlichen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass dies aufgrund der derzeitigen hohen Zugangszahlen nicht erfüllbar sei, und forderten Ausnahmeregelungen. Des Weiteren sieht das Gesetz vor, dass die Unterkünfte aufgrund ihrer Lage geeignet sein sollen, eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. In der DVO wird dies näher ausgeführt. So sollen sich die Unterkünfte in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil oder im Anschluss daran befinden sollen und eine ausreichende Nutzungsmöglichkeit regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel zulassen. Der Flüchtlingsrat hält diese Formulierungen für zu vage und unzureichend. Er fordert nach wie vor, dass sich die Unterkünfte an Orten befinden müssen, an denen es einen guten Zugang zu sozialer Infrastruktur gibt (Behörden, Kindergärten, Schulen, Einkaufs- und Arbeitsmöglichkeiten, Ärzte etc.) und dass eine Unterbringung in Industrie- und Gewerbegebieten nicht mehr zugelassen wird.

Unterkünfte sollten darüber hinaus eine Belegungszahl von 50 Personen nicht überschreiten und sie sollten eindeutigen Wohncharakter haben. Dies würde eine Unterbringung in Massenunterkünften und auch in Wohncontainern ausschließen. Der Gesetzentwurf will auch nach wie vor den Betrieb von großen „Gemeinschafts“-küchen und -sanitäranlagen zulassen. Auch dies trifft beim Flüchtlingsrat nicht auf Zustimmung. Das Gesetz sieht desweiteren vor, dass die Städte und Gemeinden die Kreisbehörden bei der Auswahl neuer Unterkünfte unterstützen sollen. Der Flüchtlingsrat

schlägt darüber hinaus vor, dass in der Migrations- und Flüchtlingsarbeit tätige Initiativen und Organisationen sowie sonstige gesellschaftlich relevante kommunale Gruppen und Organisationen und auch Anwohner/innen von Anfang an in den Prozess der Einrichtung von neuen Unterkünften einbezogen werden sollen, um unnötige öffentlich ausgetragene Konflikte („Bürgerproteste“) und eine negative Diskussion über die „Belastungen durch Asylbewerber“ möglichst zu vermeiden.

3. Leistungsgewährung

Durch Ausnutzung des Spielraums der bundesgesetzlichen Vorgaben sieht der Gesetzentwurf vor, dass während der vorläufigen Unterbringung eine Leistungsgewährung in Form von Sachleistungen „außer Betracht bleiben“ soll. Dies interpretiert der Flüchtlingsrat so, dass eine Umstellung auf Bargeldleistungen zur Sicherung des physischen Existenzminimums nach dem AsylbLG in ganz Baden-Württemberg praktiziert werden soll und auch in denjenigen Kreisen bereits ab 1.1.2014 erfolgt sein muss, in denen dies bisher im Rahmen der Vorläufigen Anwendungshinweise vom 1.8.2012 nicht umgesetzt wurde. Aus Sicht des Flüchtlingsrats folgt die gesetzgeberische Absicht Geist und Inhalt des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18 Juli 2012. Dies bedeutet, dass Sachleistungsformen wie Essenspakete oder Lagershops an Anfang 2014 endgültig der Vergangenheit angehören sollten.



Seit 25 Jahren verleiht der Flüchtlingsrat

Baden-Württemberg den Belangen von Flüchtlingen und dem Asylrecht eine aktive Stimme.

Er ist nicht nur wichtiger und kompetenter Ansprechpartner für Flüchtlinge und ihre Angehörigen, sondern übernimmt eine Scharnierfunktion zwischen politischen Entscheidungsträgern, Verantwortlichen und Netzwerken vor Ort. Hierbei spielt die kritische und konstruktive Begleitung von Regierung und Verwaltung eine wichtige Rolle, bei der Novellierung von Gesetzen und in der täglichen Praxis. Damit ist der Flüchtlingsrat auch für die Landkreise ein wichtiger Mitstreiter, wenn es um die Verantwortung des Landes für eine entsprechende vollständige Kostenerstattung und um berechnete humanitäre Verbesserungen für Flüchtlinge geht.

Viele Landkreise in Baden-Württemberg, haben in der letzten Zeit die Ausgabe von Essenspaketen an Asylbewerber durch Geldleistungen ersetzt. Dieses Anliegen des Flüchtlingsrats haben wir auch im Vertrauen auf die zugesagte Unterstützung des Landes bei den dafür noch notwendigen Rechtsänderungen umgesetzt. Leider hat sich bisher noch nichts getan. Auch hier hoffen wir auf die weitere Unterstützung des Flüchtlingsrats.

Die Stimme des Flüchtlingsrats ist wichtig – und wird gehört. Das funktioniert nur, wenn engagierte Menschen von ihrer Sache überzeugt sind. Sie leisten wichtige Dienste für unsere Gesellschaft. Dafür danke ich Ihnen und gratuliere Ihnen sehr herzlich zum 25. Geburtstag.

Joachim Walter,

Landrat des Landkreises Tübingen und Vorsitzender des Landkreistags Baden-Württemberg

Bild: Foto Keidel

Ein Drittel der Kreise erfüllt die Zuweisungsquote nach wie vor nicht

In Baden-Württemberg gibt es derzeit nach Angaben des Integrationsministeriums 15.177 Unterbringungsplätze in der vorläufigen Unterbringung (Stand: August 2013). 13.849 Personen sind real untergebracht, d.h. es waren insgesamt zu diesem Zeitpunkt noch Kapazitäten vorhanden. Die Zahl der Unterbringungsplätze in Baden-Württemberg wurde seit Dezember 2012 um rd. 4.500 erhöht, d.h. es wurden beträchtliche Anstrengungen unternommen. In den meisten Kreisen ist die Zahl der Unterbringungsplätze mit der aktuellen Belegungszahl nahezu identisch, d.h. dass die Unterkünfte nahezu überall an der Kapazitätsgrenze sind. In einigen Kreisen wie z.B. Stuttgart (-198), Mannheim (-261) und Heidenheim (-80) ist allerdings eine relativ große Zahl von Plätzen nicht belegt. Eine ganze Reihe von Kreisen hat mehr belegte Plätze als eigentlich vorhanden sind. Dies lässt darauf schließen, dass diese Kreise in beträchtlichem Umfang Unterbringungsplätze von Personen, die abwesend sind oder abgemeldet wurden, neu bzw. doppelt belegen. Dies ist besonders auffällig bei Freudenstadt (+58) und Ulm (+63). Eine Aufstellung über den Anteil der Personen, die im Rahmen der vorläufigen Unterbringung in normalen Wohnungen untergebracht sind, gibt es nicht. Im Februar 2013 waren dies ca. 4 %.

Beim Blick auf die realen Unterbringungsplätze im Verhältnis zur Zuteilungsquote zeigt sich (auf der Basis eigener Berechnungen), dass es immer noch 18 Kreise* gibt, die ihre Zuteilungsquote nicht erfüllen. Besonders im Rückstand sind Zollernalbkreis, Rastatt, Mannheim und Heilbronn (Stadt). Die Quote wird in geringerem Maß nicht erfüllt von Stuttgart, Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg, Main-Tauber-Kreis, Pforzheim, Enzkreis, Emmendingen, Tuttlingen und Sigmaringen. Die nicht genannten Kreise erfüllen ihre Zuteilungsquote oder übererfüllen sie wie insbesondere Rems-Murr-Kreis, Ostalbkreis, Heidelberg und Calw.

4. Flüchtlingssozialarbeit

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass während der vorläufigen Unterbringung eine angemessene soziale Beratung und Betreuung gewährleistet werden soll. Dafür wird in die Kostenpauschale ein Betrag von 638,38 Euro pro Person eingestellt.

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege hat errechnet, dass dieser Betrag das bisherige Niveau unterschreitet. Dies kommt dadurch zustande, dass der Gesetzentwurf von einer Reduzierung der durchschnittlichen Unterbringungsdauer in der vorläufigen Unterbringung auf durchschnittlich 18 Monate ausgeht. Dies übersieht, dass Flüchtlinge auch nach der vorläufigen Unterbringung einen Beratungsbedarf haben. In der Konsequenz hätte dies negative Auswirkungen auf die Qualität der Flüchtlingssozialarbeit. Die in der DVO formulierten und an sich akzeptablen qualitativen Mindeststandards für die Flüchtlingssozialarbeit könnten so nicht erreicht werden. Der von der LIGA als angemessen definierte Betreuungsschlüssel von 80 bis 100 Personen pro Sozialarbeiterstelle könnte damit sicher bei weitem nicht erreicht werden. Ebenfalls problematisch ist, dass der Gesetzgeber die Zuständigkeit für die Flüchtlingssozialarbeit weiterhin bei den unteren Aufnahmebehörden (d.h. den staatlichen Sozialämtern) ansiedeln will und diese, sofern sie daran ein Interesse haben, „Angebote Dritter“ einbeziehen können. Flüchtlingsrat und LIGA plädieren für eine Trennung von hoheitlichen sozialrechtlichen Aufgaben, die bei den Sozialämtern angesiedelt sind, und von anwaltlicher Verfahrens- und Sozialberatung, die an freie Träger übertragen werden sollte, wie dies aktuell in lediglich 12 Stadt- und Landkreisen praktiziert wird.

5. Sprachförderung

Erstmals sollen staatliche Gelder für die Sprachförderung von Personen auch mit Aufenthalts gestattet oder Duldung bereit gestellt werden. Der Gesetzentwurf plant einen Pauschalanteil von 91,36 Euro pro Person für den Erwerb von Grundkenntnissen der deutschen Sprache ein. Dies wird auch vom Flüchtlingsrat grundsätzlich begrüßt, allerdings lässt der Entwurf kein konkretes Konzept erkennen, in welcher Weise die Sprachförderung durchgeführt werden soll, sondern möchte dies den unteren Aufnahmebehörden und den verbreiteten niederschweligen ehrenamtlichen Angeboten überlassen. Aus Sicht des Flüchtlingsrats sollte die Chance genutzt werden, von qualifizierten Anbietern durchgeführte Sprachkurse entlang der normierten Sprachkursniveaus vom Alphabetisierungskurs bis zum Niveau A2 zu etablieren. Dies spricht nicht gegen zusätzliche ehrenamtliche Angebote, deren Sachkosten dann aber ebenfalls übernommen werden sollten. Der für diesen Zweck vorgesehene Pauschalanteil dürfte aller-

dings letztlich auch viel zu niedrig angesetzt sein. Bei geschätzt 8.000 neu zugewiesenen Personen pro Jahr stünde ein Gesamtbudget von ca. 730.000 Euro zur Verfügung. Der CSU-regierte Freistaat Bayern stellt für derartige Sprachförderung seit kurzem 10 Mio. Euro pro Jahr in den Haushalt ein.

6. Kostenerstattung

Der Flüchtlingsrat hat bereits in früheren Stellungnahmen grundsätzlich das System der pauschalierten Kostenerstattung kritisiert. Er hält die Kreise zwar zur Sparsamkeit an, bevorteilt aber diejenigen, die geringe Investitionen in Liegenschaften, Sozialarbeit, Krankenkosten etc. tätigen, und nötigt diejenigen, die bessere Standards ermöglichen, zum Aufbringen eigener Mittel. Nach einer Berechnung des Landkreistags legen die meisten Kreise jährlich zwischen 300.000 und 2 Mio. Euro drauf. Dies deutet darauf hin, dass die Kostenpauschale bisher deutlich zu niedrig angesetzt war. Die im Gesetz geplante geringfügige Erhöhung (und sukzessive weitere Erhöhung von 12.316 Euro im Jahr 2014 auf 13.722 Euro im Jahr 2016) wird nicht dazu führen, dass die tatsächlichen Ausgaben der Kreise gedeckt werden. Offensichtlich haben sich auch an dieser Stelle die vom Finanzministerium vorgegebenen Restriktionen gegen eine realistische Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs durchgesetzt. Nicht nachvollziehbar erscheint auch, warum das Land erst im Jahr 2016 eine Pauschalenrevision durchführen möchte, bei der die tatsächlichen Ausgaben den realen Pauschalenzahlungen gegenübergestellt werden sollen. Dies hätte bereits vor der Berechnung der neuen Pauschale erfolgen können bzw. müssen.

Laut Medienberichten von Anfang Oktober scheint in dieser Frage allerdings politische Bewegung zu sein. So habe die Landesregierung laut Finanzminister Schmid (SPD) vor, noch in diesem Jahr weitere Mittel für die Unterbringung der Flüchtlinge in den Stadt- und Landkreisen bereitzustellen. Ein zweistelliger Millionenbetrag soll in den Nachtragshaushalt eingestellt werden, um eine gute Unterbringung sicherzustellen. Der Bedarf bei den unteren Aufnahmebehörden ist aufgrund der gestiegenen Zugangszahlen vorhanden. Ministerpräsident Kretschmann hat darüber hinaus eine Überprüfung des Systems der Kostenerstattungspauschale für die Stadt und Landkreise in Aussicht gestellt. Damit wird auf die Kritik des Landkreistags und des Städtetags an den zu geringen finanziellen Mitteln eingegangen. Auch durch die öffentlichen Diskussionen über die Flüchtlingspolitik

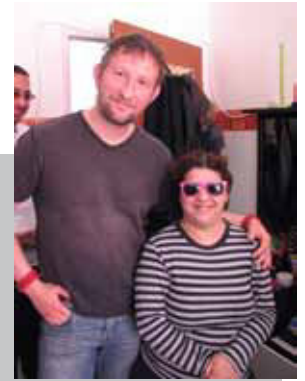
nach dem neuerlichen Unglück auf Lampedusa scheint sich auch in Baden-Württemberg ein neuer politischer bzw. finanzieller Spielraum zu eröffnen. Wenn die Kreise mehr Geld bekommen sollten, darf im Gegenzug letztlich auch gute Qualität verlangt werden.

7. Anschlussunterbringung

Grundsätzlich soll es bei dem dreigliedrigen Aufnahmesystem von Erstaufnahme, vorläufiger Unterbringung und Anschlussunterbringung bleiben. Für die Anschlussunterbringung, die in der Zuständigkeit der Kommunen liegt, definiert der Entwurf des FlüAG keine Mindeststandards. Flüchtlingsrat und LIGA haben darauf hingewiesen, dass für die AU mindestens dieselben Mindeststandards gelten müssen. Da der Zweck der AU darin besteht, die weitere Integration und die Unabhängigkeit von Transferleistungen vor allem von anerkannten Flüchtlingen zu befördern, sollten gerade hier eine Unterbringung in isolierten Massenunterkünften oder in Obdachlosenheimen ausgeschlossen werden. Wenn es Flüchtlingen nicht gelingt, eine private Wohnung anzumieten, müssen sie im ganz normalen sozialen Wohnungsbau untergebracht werden.

Den Entwurf des Flüchtlingsaufnahmegesetzes und der Durchführungsverordnung finden Sie auf der Homepage des Ministeriums für Integration: <http://www.integrationsministerium-bw.de>

Berichte und Informationen über Flüchtlingsunterkünfte und -unterbringung in den Stadt- und Landkreisen finden Sie hier: <http://fluechtlingsrat-bw.de/soziale-lebensbedingungen-unterbringung.html>



In meiner häufigen Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingsrat Baden-Württemberg habe ich die hohe Zuverlässigkeit und die konsequente Bereitschaft, sich auch um den kompliziertesten Einzelfall mit hohem Engagement zu kümmern, schätzen gelernt. Der Wille, sich aktiv einzumischen, die Not der Flüchtlinge zu lindern und unbestechlich und klar gegenüber der Politik zu formulieren, ist sehr beeindruckend. In Punkto Menschlichkeit kann es für Baden-Württemberg nichts besseres geben, als den Flüchtlingsrat noch weitere 25 Jahre als Mahner und Beobachter einsatzbereit an der Seite zu haben.

Heinz Ratz

Der Autor:

Andreas Linder
ist Mitarbeiter
in der Geschäftsstelle des
Flüchtlingsrats
BW