

Zu einer besseren Flüchtlingsunterbringung in Baden-Württemberg - Aktuelle Hinweise zu den Vorgriffsregelungen des Ministeriums für Integration vom 01.08.2012/02.08.2012

„Humanität hat Vorrang

Wir setzen uns an der Seite der Flüchtlingsverbände, der Kirchen und anderer Initiativen für einen humaneren Umgang mit Flüchtlingen ein. Entlang ihrer integrationspolitischen und humanitären Eignung wollen wir alle landeseigenen Erlasse, Anwendungshinweise und die dazugehörige Verwaltungspraxis überprüfen und gegebenenfalls anpassen ...

Die Lebenssituation von Flüchtlingen und Asylbewerbern verbessern

In Baden-Württemberg leben zahlreiche Menschen, die ihre Heimat verlassen haben und nicht als Asylbewerberinnen und Asylbewerber anerkannt wurden. Es ist ein Gebot der Menschlichkeit, dass diese Menschen in ihren Grundbedürfnissen versorgt werden. In erster Linie müssen wir den ungehinderten Zugang zu medizinischer Versorgung gewährleisten. Das gleiche gilt für den Zugang der Kinder zu Bildungseinrichtungen.

Darüber hinaus wollen wir in enger Zusammenarbeit mit den Kommunen die Unterbringungs- und Versorgungssituation mit Blick auf humanitäre Kriterien kritisch prüfen und schrittweise verbessern

Wir werden auf Bundesebene für eine Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes eintreten. Auf Landesebene werden wir uns dafür einsetzen, dass trotz bundesgesetzlicher Vorgaben das Sachleistungsprinzip schrittweise aufgelockert und auf humanere Sachleistungen bzw. auf Geldleistungen umgestellt wird.“(aus dem Koalitionsvertrag „Der Wechsel beginnt“, S. 73).

Um eine Verbesserung der humanitären Aufnahmebedingungen von Asylbewerbern, Geduldeten und Bürgerkriegsflüchtlingen zu erreichen, hat das Ministerium für Integration Baden-Württemberg unter seiner Leitung eine Arbeitsgruppe aus Verwaltungsfachleuten, Vertretern der kommunalen Landesverbände, des Flüchtlingsrats und der Liga der freien Wohlfahrtspflege einberufen. Diese Arbeitsgruppe hat in 8 Sitzungen im Zeitraum vom November 2011 bis Juli 2012 verschiedene Vorschläge und ein Eckpunktepapier erarbeitet, das nun in einen Gesetzentwurf für ein neues Flüchtlingsaufnahmegesetz münden soll (Eckpunktepapier siehe Anlage 1). Aus dem Eckpunktepapier ist ersichtlich, wie das Flüchtlingsaufnahme- und Unterbringungssystem in Zukunft aussehen soll. Schon jetzt können die Stadt- und Landkreise Ihre Überlegungen zur Verbesserung der Situation und ihre Planungen hieran ausrichten. Um schnell eine Entlastung der Stadt- und Landkreise zu erreichen angesichts der gestiegenen Asylbewerberzugänge (die immer noch um ein Vielfaches niedriger liegen als in den 1990er Jahren), wurden Vorgriffsregelungen getroffen, die zum 01.08.2012 bzw. 02.08.2012 in Kraft getreten sind:

- a) zum einen eine Rechtsverordnung zur Verkürzung der Unterbringungszeit in der „vorläufigen Unterbringung“, diese ermöglicht einen früheren Auszug aus der Staatlichen Gemeinschaftsunterkunft und eine Verlegung in die sog. Anschlussunterbringung (Anlage 2)
- b) zum anderen vorläufige Anwendungshinweise zum Flüchtlingsaufnahmegesetz, um den Kreisen bei der Unterbringung und Versorgung mit Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Spielräume für eine bessere Unterbringungspolitik und eine humanere Versorgung schon vor Inkrafttreten eines neuen FlüAG zu ermöglichen (Anlage 3).

Die neuen Spielräume durch die Vorgriffsregelungen:

Mit diesen Vorgriffsregelungen ergeben sich eine Reihe von Spielräumen, die wichtigsten sind hier genannt:

1. Frühere Verlegung in die Anschlussunterbringung bzw. private Wohnungen

Bisher mussten Asylbewerber/-innen während ihres gesamten Asylverfahrens und im ersten Jahr der Duldung in der vorläufigen Unterbringung, den Staatlichen Gemeinschaftsunterkünften, leben. Mit der neuen Rechtsverordnung können die Kreise die Personen bereits direkt mit Abschluss des Asylverfahrens und Erteilung einer Duldung in die sog. Anschlussunterbringung verlegen. Die Verordnung lässt es also zu, bei allen Personen nach Abschluss des Verfahrens die Unterbringung in der Staatlichen Gemeinschaftsunterkunft zu beenden und die Person in die Anschlussunterbringung, den Gemeinden des Kreises, unterzubringen, ggf. auch gegen den Willen der Gemeinden. Die Landkreise werden von dieser Möglichkeit vor allem dann Gebrauch machen, wenn die Gemeinden mit einer solchen früheren Verlegung einverstanden sind. Die Chancen sind vor allem dann gut, wenn die Betroffenen geeigneten Wohnraum finden bzw. angeboten bekommen und Mehrkosten dadurch nicht entstehen. In der Praxis wird es entscheidend darauf ankommen, in den Landkreisen mit den kreisangehörigen Gemeinden ein System einer gerechten Verteilung von Unterbringungsplätzen zu erreichen, sinnvollerweise durch die Erarbeitung eines gemeinsamen Unterbringungskonzeptes.

2. Auszug aus der Staatlichen Gemeinschaftsunterkunft (vorläufigen Unterbringung) in Härtefällen

Die vorläufigen Anwendungshinweise stellen unter 3.1 klar, dass in Härtefällen ebenfalls ein Auszug aus der Staatlichen Gemeinschaftsunterkunft möglich ist. Dies gilt insbesondere für folgende Personen:

- **Opfer von Folter, Vergewaltigung, oder sonstiger schwerer Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt** (Nach Untersuchungen sind dies bis zu 30% der Asylsuchenden. Gerade für Menschen, die unter einer posttraumatischen Belastungsstörung leiden, verschärfen die Lebensbedingungen in einer Gemeinschaftsunterkunft oft das Krankheitsbild und fördern nicht die Gesundheit, was auch mit erheblichen Folgekosten verbunden ist.),
- **Personen mit anderen schweren körperlichen oder psychischen Krankheiten**
- **besondere familiäre Unterbringungssituationen** (Die Lebensbedingungen in Gemeinschaftsunterkünften sind gerade für Kinder, die in die Schule gehen, eine große Belastung, von daher bestehen überhaupt keine Bedenken, dass Familien mit Kindern recht bald aus der Unterkunft ausziehen bzw. in Wohnungen untergebracht werden.),
- bei einer **unverhältnismäßig langen Dauer des Asylverfahrens** (gerade in Fällen, in denen gute Anerkennungs-/bzw. Bleiberechtschancen bestehen, sollen diese bei einem länger andauernden Asylverfahren die Möglichkeit erhalten, auszusiedeln und sollen auch nicht schlechter gestellt sein als Personen, die schnell abgelehnt werden und dann geduldet sind.),

- **Personen, die erwerbstätig sind** (Asylbewerber, die arbeiten, benötigen außerhalb der Arbeitszeit Ruhe und Erholung, die in der Gemeinschaftsunterkunft nicht gewährleistet ist; diese Gruppe ist zwar nicht aufgezählt, fällt aber regelmäßig bereits unter die Gruppe lange Dauer des Asylverfahrens, bzw. die Aufzählung ist auch nicht abschließend.

Durch das Wort „insbesondere“ in den Anwendungshinweisen wird aber auch klargestellt, dass die genannten Personengruppen, nur beispielhaft genannt werden, es sich also nicht um eine abschließende Aufzählung handelt. Auch andere Umstände können einen Härtefall begründen. Die nach dem FlüAG erforderliche Zustimmung durch das Regierungspräsidium gilt als erteilt, die Kreise können also selbst endgültig entscheiden. Wichtig ist, den Personen zu helfen, geeignete Unterkünfte zu finden und bei der Verwaltung im Einzelfall durchzusetzen, dass sie ausziehen dürfen.

3. Dezentralere Unterbringungskonzepte

Schon jetzt ist es möglich, kleinere Unterkünfte zu schaffen bzw. auf ein dezentraleres Unterbringungskonzept umzustellen, das verbietet das FlüAG nicht. 3.1. der vorläufigen Anwendungshinweise stellt ausdrücklich klar, dass abweichend vom Grundsatz der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften auch eine andere Form der Unterbringung genutzt werden kann. Interessant ist in diesem Kontext die Modellberechnung aus Heidelberg (siehe Anlage 4), aus der sich ergibt, dass hierdurch sogar weniger Kosten entstehen. Für jeden Stadt- und Landkreis stellt sich die Herausforderung, ein Unterbringungskonzept zu entwickeln, das sich an den folgenden Zielen orientiert:

- Die Integrationsfähigkeit der Bewohner in den Unterkünften soll erhalten bleiben. Gerade bei Personen, die voraussichtlich länger in Deutschland bleiben, soll es die Integration der Personen erleichtern.
- Durch eine dezentralere Unterbringung und gerechtere Verteilung der Unterkünfte im Kreis/-Gemeindegebiet können bessere Rahmenbedingungen erreicht (so müssen bei dezentraler Unterbringung Bildungseinrichtungen, Kita-Gruppen, Schulen etc. entsprechend weniger Kinder integrieren, als es derzeit Einrichtungen im Einzugsbereich von Großunterkünften tun müssen) und gleichzeitig die Akzeptanz im Gemeinwesen erhöht werden.
- Insgesamt können dadurch Mehrkosten vermieden werden.

4. Standards für die Unterbringung

Sichergestellt sein soll schon jetzt, dass die Lebensbedingungen in den Unterkünften die Integrationsfähigkeit der Betroffenen erhalten. In den vorläufigen Anwendungshinweisen ist klargestellt, dass die 4 bzw. 4,5 qm-Regelung als Berechnungsgrundlage anzusehen ist, die mit dem neuen FlüAG entfallen soll. Schon jetzt können die Unterbringungsbehörden eine geringere „Belegungsdichte“ praktizieren.

5. Umstellung auf Geldleistungen statt Sachleistungen im AsylbLG

Mit der Regelung in Nr. 4 soll klargestellt werden, dass die Leistungsbehörden bereits jetzt berechtigt sind, auf Geldleistungen umzustellen. Solange ein nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichtes (Urteil vom 18.07.2012) überarbeitetes Asylbewerberleistungsgesetz nicht in Kraft getreten ist, hat das bisherige AsylbLG in der Form der vom BVerfG angeordneten Übergangsregelung weiterhin Gültigkeit und damit auch der Vorrang der Sachleistungen. Das AsylbLG ermöglicht gleichrangig aber auch andere Arten der Leistungsgewährung, einschließlich der Gewährung von Geldleistungen, wenn es nach den Umständen erforderlich ist. Gründe, die eine Umstellung auf Geldleistungen rechtfertigen können nach den vorläufigen Anwendungshinweisen insbesondere auch (d. h. auch diese Gründe sind nicht abschließend aufgezählt) wirtschaftliche/fiskalische oder verwaltungsorganisatorische (unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand) sein. Aus dem Urteil des BVerfGs vom 18.07.2012 ergibt sich, dass zwar ein Teil des Bedarfs auch in Sachleistungen gedeckt werden kann, aber nur unter der Voraussetzung, dass diese aktuell bedarfsdeckend sind und das verfassungsrechtlich errechnete Existenzminimum decken. Wenn diese Vorgaben dazu führen, dass diese nur durch die Gewährung von Geldleistungen erfüllt werden können, dann kann dies die vollständige Umstellung auf Geldleistungen rechtfertigen (vgl. dazu auch unsere Hinweise zu den Konsequenzen des Urteils des BVerfGs zum AsylbLG). Das Ministerium für Integration will mit den vorläufigen Anwendungshinweisen den Kreisen ermöglichen, auf Geldleistungen umzustellen, zumal die Gewährung von Sachleistungen verwaltungsaufwändiger und teurer ist. Viele Kreise haben sich bereits dahingehend geäußert, diesen neuen Spielraum nutzen zu wollen. Jetzt ist es sinnvoll, mit den einzelnen Leistungsbehörden Gespräche zu führen, damit sie die neu eingeräumten Möglichkeiten auch nutzen.

6. Erwerbstätigkeitszugang, Anerkennung beruflicher Qualifikationen

Um die Integration der Betroffenen zu fördern und Kosteneinsparungen zu erzielen, ist es wichtig, die Personen früher als bisher in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die bundesrechtlichen Vorgaben sehen jedoch vor, dass Asylbewerber im ersten Jahr des Asylverfahrens nicht bzw. danach nur nachrangig arbeiten dürfen. Mit dem neuen Anerkennungsgesetz ist es auch für Asylbewerber möglich, mitgebrachte Qualifikationen anerkennen zu lassen. Wir empfehlen, frühzeitig eine solche Anerkennung (sofern sie in Betracht kommt) zu beantragen. Je spezifischer die Anforderungen in einem Stellenangebot beschrieben sind, desto leichter lässt sich nachweisen, dass es keine anderen bevorrechtigten Bewerber für die konkrete Stelle gibt. Dies gilt gerade auch im Bereich von Praktika, Nachqualifizierungen, Berufsausbildungen. Hier benötigen die Betroffenen viel Unterstützung, damit ein schneller Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden kann. Dieser liegt gerade auch im Interesse der Kostenträger.

7. Flüchtlingssozialarbeit

Bereits nach geltender Gesetzeslage können die Kreise die Flüchtlingssozialarbeit auf freie Träger übertragen, um eine qualifizierte, unabhängige und gesellschaftsnahe Flüchtlingssozialarbeit zu garantieren. Im geltenden FlüAG ist eine Pauschale für Sozialarbeit vorgesehen, die hierfür verwendet werden muss. Im Rahmen der Umsetzung der Vorgriffsregelungen kann bereits jetzt mit den Kreisen vereinbart werden, dass mit der Flüchtlingssozialarbeit wieder die Wohlfahrtsverbände beauftragt werden.

Zur praktischen Umsetzung:

Die Stadt- und Landkreise müssen sich jetzt Gedanken machen, wie sie die Vorgaben konkret umsetzen werden und in wie weit sie die neuen Spielräume nutzen wollen. Wichtig ist, in den einzelnen Kreisen in Kooperation der Kirchen, den Kreis-Zusammenschlüssen der Liga der Freien Wohlfahrtsverbänden und den Flüchtlingsinitiativen und Flüchtlingsengagierten zu überlegen, wie die Kreis- bzw. Stadtverwaltungen in einer Umsetzung aktiv unterstützt werden können. Kirchengemeinden, Wohlfahrtsverbände und Initiativen haben eine gemeinsame gesamtgesellschaftliche Aufgabe, sich Menschen auf der Flucht anzunehmen und sich für ihren Schutz, ihre Rechte und Partizipationsmöglichkeiten einzusetzen und ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Das BVerfG-Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz hat nicht viele Kernaussagen zum menschenwürdigen Existenzminimum getroffen, sondern unmissverständlich klargestellt, dass die Menschenwürde und die daraus resultierenden Grundrechte – die allgemeinen Menschenrechte – für jeden Menschen gelten, auch für Menschen, die neu einreist sind und deren Aufenthaltsstatus noch nicht geklärt ist. Sie sind migrationspolitisch nicht zu relativieren.

Wichtige Schritte um die Spielräume zu nutzen:

- Wichtig wäre, mit der Verwaltung und den zuständigen Gremien und einzelnen Stadt- und Kreisräten darüber ins Gespräch zu kommen, wie konkret die Spielräume genutzt werden, um zu einer besseren Unterbringungs- und Versorgungssituation der Asylbewerber/-innen, Geduldeten und Bürgerkriegsflüchtlingen im Kreisgebiet zu kommen.

Folgende Themen sollten dabei auf die Agenda:

Vorgriffsregelungen:

- Bargeld statt Sachleistungen (statt Gutscheine)
- Auszug von Geduldeten aus der GU
- Auszug von langjährig Aufhältigen mit Aufenthaltsgestattung aus der GU
- Auszug von Flüchtlingen aus der GU, die Arbeit haben
- Auszug von Härtefällen aus der GU (Familien, Schwangere, Kranke, Traumatisierte etc.)
- Bezug von Privatwohnungen

Eckpunkte:

- Unterbringungskonzept für Stadt- bzw. Landkreis (vgl. Stadt Heidelberg, Leverkusener Modell)
- Dezentralere Unterbringung/ Unterbringung in Privatwohnungen
- Unabhängige, qualifizierte Sozial- und Verfahrensberatung
- Medizinische Versorgung (vgl. Bremer Modell)

Auf der praktischen Ebene/ Unterstützung von Flüchtlingen:

- Unterstützung der Personen, die nach den Vorgriffsregelungen die Möglichkeit haben, aus der GU auszuziehen.
- Mithilfe bei der Suche nach geeigneten Wohnungen, die keine Mehrkosten verursachen gemeinsam mit Kirchengemeinden, Initiativen, aktiven Bürger/-innen
- Unterstützen Sie die betreffenden Flüchtlinge mit entsprechenden Anträgen bei den zuständigen Behörden.
- Förderung der Akzeptanz im Gemeinwesen durch Informationen über die Menschen die bei uns Asyl suchen, die relativ niedrigen Zahlen, den Abbau von Ängsten und das Eingehen auf Vorurteile.

Weitere hilfreiche Informationen finden Sie auf den Internetseiten:

www.ekiba.de/referat-5 unter „Migration“, „Rechtliches“

www.fluechtlingsrat-bw.de

Gerne unterstützen wir Sie bei entsprechenden Aktivitäten.

In Baden können Sie sich wenden an:

Evangelischer Oberkirchenrat Karlsruhe
Diakonisches Werk Baden/Stabsstelle Migration
Jürgen Blechinger
juergen.blechinger@ekiba.de

In Württemberg können Sie sich wenden an:

Diakonisches Werk Württemberg
Ottmar Schickle
Schickle.O@diakonie-wuerttemberg.de