



Vorbericht

Vorlage Nr. IV-014-2012

Ziffer 4 der Tagesordnung
SA-03-2012

Dezernat 4
Petra Alger

Sozialausschuss

öffentlich am 26.11.2012

Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von ausländischen Flüchtlingen - aktueller Bericht und Beschlussvorschlag

Beschlussvorschlag:

- a) Kenntnisnahme des Berichts
- b) Der Landkreis Biberach stellt seine Leistungen für Asylbewerber in vorläufiger Unterbringung ab 01.03.2013 auf Geldleistungen um

Sachverhalt

1. Vorbemerkung

Im Aufgabenbereich Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Flüchtlinge gibt es mehrere Entwicklungen, die es erfordern, bisherige Festlegungen zu überprüfen und anzupassen.

2. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.07.2012

Das Bundesverfassungsgericht (BVG) hat entschieden, dass die Regelungen zu den Grundleistungen in Form der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) mit dem Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar sind. Die Höhe dieser Geldleistungen ist evident unzureichend, weil seit 1993 trotz erheblicher Preissteigerungen keine Änderung erfolgt ist.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, unverzüglich für den Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes eine Neuregelung zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums zu treffen. Bis zu deren Inkrafttreten hat das BVG angesichts der existenzsichernden Bedeutung der Grundleistungen eine Übergangsregelung getroffen. Danach ist ab dem 01.01.2011 die Höhe der Geldleistungen auch im Anwendungsbereich des AsylbLG entsprechend den Grundleistungen der Regelungen für den Bereich des Zweiten und Zwölften Sozialgesetzbuches zu berechnen. Dies gilt rückwirkend für nicht bestandskräftig festgesetzte Leistungen ab 2011 und im Übrigen für die Zukunft, bis der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Neuregelung nachgekommen ist.

Dies führt je nach Regelbedarfsstufe zu einer Erhöhung der Geldleistungen zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums auf 78 Euro (Kinder bis Vollendung 6. Lebensjahr) bis 134 Euro (allein stehende Erwachsene) je Monat. Diese Leistungen sind unabhängig von Sachleistungen ausschließlich in monetärer Form zu erbringen (sog. Taschengeld). Bis zur Urteilsverkündung hatte ein Alleinstehender monatlich 40,90 Euro Taschengeld erhalten. Der Gesamtwert der zu erbringenden Grundleistungen (ohne Unterkunft und Heizung) beträgt nun je nach Regelbedarfsstufe zwischen 205 Euro (Kinder bis 6 Jahre) und 346 Euro (alleinstehende Erwachsene). Die bisherigen Leistungsbeträge und die Leistungen nach dem Urteil des BVG sind in der Anlage beigefügt. Das BVG hat sich mit der Thematik Sachleistung nicht näher befasst, da die in NRW lebenden Kläger Geldleistungen erhielten.

Auch migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber sowie Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen. Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren, so das BVG.

Das Kreissozialamt hat unverzüglich nach Bekanntwerden des Urteils, die empfohlenen höheren Taschengeldbeträge an die Flüchtlinge ausbezahlt. Der Landkreis rechnet mit Mehrkosten in Höhe von jährlich 200.000 Euro. Die Mehrkosten für Stadt- und Landkreise müssen von den Ländern kompensiert werden. Derzeit laufen Verhandlungen auf Landesebene über die Erhöhung der Pauschalerstattung.

3. Aktuelles auf Landesebene

Unter Leitung des Integrationsministeriums hat eine Arbeitsgruppe aus Verwaltungsfachleuten, Vertretern der Kommunalen Landesverbände, des Flüchtlingsrats und der Liga der freien Wohlfahrtspflege Eckpunkte für das künftige Flüchtlingsaufnahmegesetz des Landes erarbeitet. Diese sind zwischenzeitlich veröffentlicht und zur Anwendung empfohlen. Ziel war es, unter Einbindung aller im Bereich der Flüchtlingsaufnahme tätigen Akteure einen Grundkonsens für die Novellierung des künftigen Flüchtlingsaufnahmegesetzes herzustellen. Herr Stoffner, Leiter Fachbereich Eingliederung, hat als kommunaler Vertreter in der Arbeitsgruppe mitgewirkt. Im Koalitionsvertrag der Landesregierung ist als Ziel verankert, die Lebenssituation von Flüchtlingen und Asylbewerbern zu verbessern. Die Eckpunkte sind in Anlage 2 zum Vorbericht beigefügt.

Für den Landkreis in seiner Aufgabe als Untere Aufnahmebehörde und zuständig für die Leistungsgewährung sind folgende Eckpunkte wichtig:

- Die Aufnahmebehörden sollen die Möglichkeit erhalten, neben Gemeinschaftsunterkünften auch andere geeignete Wohnformen, insbesondere abgeschlossene Wohnungen vorzusehen. Dezentrale Unterbringungskonzepte sowie die Schaffung kleinerer Einheiten sollen ermöglicht werden.
- Die gesetzliche Regelung von 4,5 Quadratmetern als Wohn- und Schlaffläche je Person soll durch Vorgaben ersetzt werden, die eine spürbar geringere Belegungsdichte sicherstellen. Die Kreise erhalten hierfür Übergangsfristen.
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sollen – abgesehen von der weiterhin als Sachleistung zu gewährenden Unterbringung – als Geldleistungen erbracht werden, soweit dies bundesrechtlich zulässig ist. Die Aufnahmebehörden sollen zur Umstellung von bisherigen Formen der Leistungsgewährung eine Übergangsfrist erhalten.
- Im Interesse eines kreisübergreifenden Lastenausgleichs werden auch unerlaubt eingereiste Ausländer, die keinen Asylantrag stellen, auf die Flüchtlingsaufnahmequote des Stadt- oder Landkreises angerechnet, in dem sie sich aufhalten.
- Die Fallpauschale des Landes an die Stadt- und Landkreise soll entsprechend den kostenrelevanten Änderungen im Flüchtlingsaufnahmerecht angepasst werden.

Das Land hat bereits im Februar die so genannte Residenzpflicht aufgehoben. Asylbewerber dürfen sich seither frei im ganzen Land bewegen und nicht nur innerhalb des Landkreises, dem sie zugewiesen wurden. Das Land kam hier insbesondere einer starken Forderung der Flüchtlingsorganisationen und der Kirchen nach.

4. Entwicklung der Zuweisungen und Unterbringungssituation

Die Zahl der Asylanträge (Erstanträge) steigt nach deutlichen Rückgängen bis 2008 seit 2010 wieder an. Allerdings liegen die Zuweisungen noch immer sehr deutlich hinter den Zugangszahlen in den neunziger Jahren. So wurden 1995 bundesweit rund 128.000 Asylanträge gestellt, 2011 waren es 45.741. Im Zeitraum Januar bis September 2012 wurden 40.201 Asylanträge gestellt, im Vergleich zum Vorjahr ist dies eine Steigerung um 24 %.

Zugänge nach Baden-Württemberg und in die Bundesrepublik seit 2007:

Jahr	Zugang in die BRD	Zugang nach BW
2007	19.164	1.595
2008	22.085	2.448
2009	27.649	3.022
2010	41.332	4.753
2011	45.741	5.262
2012	40.201 (Stand 30.9.12)	bis zu 9.000 (Prognose 10/2012)

Quelle: Statistisches Landesamt

Auch die Zahl der Folgeanträge stieg in 2012 gegenüber dem Vorjahreswert (Stand: Sept.) erheblich um 89 % auf bundesweit 8.844 Folgeanträge.

Die Zahl der Zuweisungen hat sich in den letzten Wochen und Monaten nochmals verstärkt, so hat Baden-Württemberg im Juni 407, im Juli 560 und im September 1.039 Personen aufgenommen. Der Landkreis Biberach konnte bislang seiner Aufnahmeverpflichtung nachkommen, muss nun aber weitere dezentrale Plätze organisieren. Die bestehenden Unterkünfte sind mit aktuell 204 Flüchtlingen belegt. Mit weiter deutlich steigenden Zuweisungszahlen ist zu rechnen. Das Land hat Mitte Oktober seine Prognose von September (6.000 Zuweisungen für das Land BW bis Jahresende) erneut auf bis zu 9.000 Flüchtlingen angehoben. Die Kreisverwaltung muss hier alle Möglichkeiten ausschöpfen. Die Aufgabe kann vom Landkreis nicht allein bewältigt werden, vielmehr bedarf sie auch der Solidarität der Kommunen und der Bevölkerung. Wichtiges Anliegen ist auch eine adäquate Unterbringung. Im Oktober hat die für Flüchtlingsunterbringung zuständige Abteilungsleiterin des Regierungspräsidiums die Unterkünfte im Landkreis besucht und den Unterkünften und der Verwaltung ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt. Insbesondere sind die Unterkünfte im landesweiten Vergleich von guter Bausubstanz und in ordentlichem Zustand.

Herkunftsländer der Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften im Landkreis Biberach:

Bei den Zuweisungen der letzten drei Monate, kamen vor allem Personen aus dem Iran, Irak, Afghanistan, Nigeria und Syrien in den Landkreis. Die vier stärksten Herkunftsländer der Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften im Landkreis Biberach stellen sich wie folgt dar:

Afghanistan 18 %, Irak 15 %, Nigeria 9 %, Syrien 8 %.

Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien machen lt. Landesaufnahmestelle im Oktober rund 50 % der Neuzugänge aus. Hier handelt es sich vor allem um größere Sinti und Roma Familien.

5. Sachleistungsprinzip

Nach § 3 AsylbLG werden Grundleistungen (Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts) durch Sachleistungen gedeckt. Das Land Baden-Württemberg hat das Sachleistungsprinzip bislang auch im Flüchtlingsaufnahmegesetz des Landes umgesetzt. Eine generelle Ausnahme von der Gewährung des Sachleistungsprinzips ließ das FlüAG bislang nicht zu. Die neuen Eckpunkte (Ziffer 7) des Landes sehen vor, dass der bisherige Vorrang der Sachleistungen im FlüAG gestrichen wird. Außerhalb der Landesaufnahmestelle sollen Grundleistungen – mit Ausnahme der weiterhin als Sachleistung zu gewährenden Unterbringung – als Geldleistungen erbracht werden, soweit dies im Rahmen des AsylbLG zulässig bzw. aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts geboten ist.

Bereits heute gibt es bundesweit eine sehr unterschiedliche Form der Leistungsgewährung, nur wenige Länder überhaupt halten an dem im Asylbewerberleistungsgesetz normierten Sachleistungsprinzip fest.

So werden Geldleistungen bereits heute flächendeckend in folgenden Ländern gewährt: Hamburg, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg Vorpommern. Mit Ausnahme weniger Kreise werden Geldleistungen in Brandenburg, Sachsen, Schleswig-Holstein und NRW gewährt. In Niedersachsen und Thüringen werden meist Gutscheine ausgegeben. In Bayern und im Saarland werden überwiegend „echte“ Sachleistungen in Form von Essenspaketen ausgegeben.

Die Situation in Baden-Württemberg ist ebenfalls regional sehr unterschiedlich. Etliche Kreise gewähren „echte Sachleistungen“ in Form von Essenspaketen, es gibt aber auch seit Jahren Gutscheinlösungen oder Shopsysteme. All diese Formen der Sachleistungsgewährung werden von Betroffenen, Flüchtlingsorganisationen, Ehrenamtlichen, Kirchen stark kritisiert, da sie die Selbstbestimmung und Integrationsfähigkeit der Flüchtlinge stark einschränken. Das Land möchte eine Abkehr vom Sachleistungsprinzip, um dadurch die Situation der Flüchtlinge zu verbessern und um ihre Integrationsfähigkeit zu erhalten. Das Land hat daher in seinem, gemeinsam mit den Kommunalen Landesverbänden erarbeiteten Eckpunktepapier für eine Novelle des Flüchtlingsaufnahmegesetzes eine Abkehr vom Sachleistungsprinzip festgeschrieben.

Aktuell haben bereits mehrere Landkreise entschieden, dass sie im Zuge vermehrter dezentraler Unterbringungen, Problemen mit den Sachleistungen und dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand sowie der deutlichen Kritik der Betroffenen und der genannten Organisationen, auf Geldleistungen umsteigen wollen. Entsprechende Beschlüsse wurden im Landkreis Tübingen, im Ostalbkreis, in Stuttgart und Heidelberg bereits gefasst, weitere Kreise überlegen ebenfalls umzusteigen und bereiten entsprechende Beschlüsse vor.

6. Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung empfiehlt eine Umstellung auf Geldleistungen zum 01.03.2013.

7. Gründe für die Einführung von Geldleistungen

Aufgrund der neuen Eckpunkte auf Landesebene sollen Flüchtlinge in vorläufiger Unterbringung künftig Geldleistungen erhalten. Die Landesregierung hat im Eckpunktepapier entsprechende Möglichkeiten geschaffen. Das Regierungspräsidium hat als Fachaufsicht dem Landkreis Biberach bestätigt, dass es aufgrund der Kenntnisse vor Ort und der Änderungen auf Landesebene einer Umstellung von Sachleistungen auf Geldleistungen zustimmt.

Geldleistungen würden die Situation der Flüchtlinge deutlich verbessern. Sie könnten selbstbestimmt finanzielle Entscheidungen treffen, ihre Tagesstruktur besser gestalten und sich besser integrieren. Insbesondere für Flüchtlinge, die aufgrund von langen Verfahrensdauern über viele Monate in den Unterkünften leben müssen, wäre dies eine deutliche Verbesserung ihrer zum Teil sehr schwierigen Lebenssituation.

Die Gewährung von Geldleistungen ist auch mit weniger Verwaltungsaufwand verbunden. Die gestiegenen Zugangszahlen, individuelle Problemlagen der Flüchtlinge und mehr dezentrale Unterbringungen sprechen ebenfalls für Geldleistungen.

In Fällen in denen der Sozialdienst oder die Verwaltung Bedenken hinsichtlich der bestimmungsgemäßen Verwendung der Leistungen haben, können auch weiterhin Sachleistungen gewährt werden. So ist gewährleistet, dass die notwendigen Leistungen bei Kindern und Familienangehörigen auch tatsächlich ankommen. Die Auszahlung der Geldleistungen ist auch mit der gesetzlich vorgeschriebenen Anwesenheitskontrolle verbunden. Diese erfolgt durch die Mitarbeiter des Fachbereiches Eingliederung.

Ein Umstieg auf Wertgutscheine erscheint in Anbetracht der aktuellen politischen Diskussion und den Änderungen auf Landesebene nicht angebracht. Auch verursachen Gutscheinlösungen häufig einen noch größeren bürokratischen Aufwand als „echte“ Sachleistungen in Form von Essenspaketen. So gibt es Kreise die jeden Monat zig Tausend Gutscheine mit dem Einzelhandel abrechnen. Wertgutscheine stellen auch eine Stigmatisierung dar. Es gibt Firmen, die Gutscheinlösungen anbieten und die Abrechnung übernehmen. Allerdings ist dies mit Mehrkosten verbunden, da auch der Firma die Verwaltungskosten bezahlt werden müssen. Häufig gibt es auch Probleme, dass diese Anbieter gerade im ländlichen Raum nur mit wenigen großen Anbietern im Einzelhandel Verträge abschließen, so dass die Auswahl für die Betroffenen wiederum gering ist.

Die Eckpunkte des Landes eröffnen künftig die Möglichkeit Flüchtlinge auch dezentral in Privatwohnungen (Ausweichunterbringung) unterzubringen. In Privatwohnungen oder dezentralen kleineren Gemeinschaftsunterkünften wären Sachleistungen ebenfalls nicht umsetzbar, so dass eine Ungleichbehandlung der Flüchtlinge innerhalb des Kreises entstehen würde. Auch dies kann durch den Umstieg auf Geldleistungen für alle Leistungsempfänger vermieden werden.

8. Finanzielle Betrachtung

Sachleistungen sind in der Regel kostenaufwendiger als Geldleistungen.

Die Verwaltung hat Berechnungen zum Vergleich durchgeführt. Diese kommen zum Ergebnis, dass Sachleistungen bei Vollabnahme rund 30.000 Euro/Jahr teurer sind als Geldleistungen. Allerdings werden Sachleistungen nicht immer voll in Anspruch genommen. Dies variiert von Monat zu Monat. Übers Jahr gesehen ist davon auszugehen, dass Geldleistungen die kostengünstigere und unbürokratischere Form der Leistungsgewährung sind.

Vergleichsberechnung bei Vollabnahme der Essenlieferungen:

Geldleistung	Essenspakete/Hygiene/Kleidung	Mehraufwand Sachleistungen
314.033 Euro	345.004 Euro	30.971 Euro

Anlagen:

Anlage 1 – Übersicht über die Leistungen

Anlage 2 – Eckpunkte der künftigen Flüchtlingsaufnahme und Unterbringung in Baden-Württemberg