

Flüchtlingsrat NRW e.V., Wittener Straße 201, 4403 Bochum

An die  
Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE  
**NEUDRUCK  
STELLUNGNAHME  
16/1623**  
Alle Abg

24.04.2014

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 6. Mai zu einer  
Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – Anhörung A09 – 06.05.2014**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

der Flüchtlingsrat NRW e.V. bedankt sich für die Gelegenheit, zum Antrag der Fraktion der PIRATEN, „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“, Drucksache 16/4164 Stellung zu nehmen. Beigefügt sind die Antworten zum Fragenkatalog.

Mit freundlichen Grüßen



(Birgit Naujoks)

Geschäftsstelle des  
Flüchtlingsrats NRW e. V.

Wittener Straße  
D-44803 Bochum  
Tel.: 0234/587 315 6  
Fax: 0234/587 315 75  
info@frnrw.de  
www.frnrw.de

Bankverbindung

Bank für Sozialwirtschaft,  
Köln  
BLZ 370 205 00  
Konto Nr. 8 05 41 00



## **Fragenkatalog zum Antrag der Piraten-Fraktion „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“ (Drucksache 16/4164)**

### **1. Könnten Sie eine kurze Bestandsaufnahme der Probleme rund um die Landesaufnahme und in den Landeseinrichtungen für Flüchtlinge (Erstaufnahmeeinrichtungen, Notunterkünfte und Zentrale Unterbringungseinrichtungen) machen?**

Seit spätestens Mitte 2012 herrscht im System der Landesaufnahme von Flüchtlingen ein katastrophaler Zustand. Die regulären Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) und die Zentralen Unterbringungseinrichtungen (ZUE) sind ständig überfüllt. Die EAE in Dortmund wurde sogar 2012 für einige Stunden geschlossen, so dass Asylsuchende vor dem Tor und ohne Versorgung warten mussten. Um allen ankommenden Flüchtlingen zumindest ein Obdach zu bieten, wurden Notunterkünfte wie Schulen, Turnhallen etc. geschaffen. Seit Ende 2012 werden nun seitens der Landesregierung neue Unterbringungsstandorte gesucht. Im Innenausschuss des Landtags ist über die bestehenden Probleme und die Suche nach neuen Standorten bereits häufiger berichtet und diskutiert worden, auf entsprechende Berichte möchte ich verweisen. Die aktuellen Probleme haben ihre Ursache nicht in steigenden Flüchtlingszahlen. Sie sind hausgemacht! Jahrelang wurden Unterbringungskapazitäten konzeptlos abgebaut. Dass die Zahl der Asylsuchenden nicht so niedrig bleiben würde wie in den Jahren 2005 – 2009 (und auch hier war schon ein Anstieg zu verzeichnen) war spätestens seit Beginn der Unruhen in Syrien absehbar. Angemessen reagiert wurde darauf seitens der Landesregierung nicht.

Auch momentan existieren noch Notunterkünfte, in der ehemaligen Aufnahmestelle in Unna-Massen, in der Siegerlandkaserne in Burbach und in ehemaligen Krankenhäusern in Bad Berleburg und Wickede-Wimbern. Hieraus ergeben sich verschiedene Problemlagen. Asylsuchende werden in diesen Unterkünften „geparkt“, d.h. sie werden dort zwar physisch versorgt, haben jedoch keinerlei Ansprechpartner. Sie wissen nicht, warum sie in dieser Unterkunft sind, wie lange sie dort verweilen, was weiter mit ihnen geschieht, ob und wo sie registriert sind usw. Aufgrund dessen haben sie keine Möglichkeit zur Ruhe zu kommen oder sich auf das anstehende Asylverfahren vorzubereiten. Hinzu kommen stundenlange Transportwege (beispielsweise beträgt die einfache Strecke von der Notunterkunft in Burbach zur EAE in Bielefeld 217 km), von der EAE zur Notunterkunft, teilweise zwischendurch von der Notunterkunft zur EAE und zurück und schließlich von der Notunterkunft zur EAE oder ZUE. Während dieser anstrengenden Tagestouren mit einem Bus werden die Asylsuchenden nicht mit Getränken oder Verpflegung versorgt, so dass es hier schon mehrmals zu gesundheitlichen Vorfällen kam.

Aber auch in den regulären Aufnahmeeinrichtungen bestehen nach wie vor Probleme. In den beiden ZUEs in Hemer und Schöppingen, die im Normalfall jeweils für 350 Personen ausgelegt sind, werden regelmäßig nicht nur die jeweils 150 Reserveplätze belegt, sondern weitere Personen untergebracht, was den Raum für den einzelnen Flüchtling nochmals reduziert. Privatsphäre ist meist gar nicht mehr vorhanden, eine Trennung sanitärer Anlagen nach Geschlecht nicht immer gewährleistet. Auch die Räume, die vorher für Freizeitgestaltung, beispielsweise als Frauenraum, Gemeinschaftsraum oder Fitnessraum genutzt wurden, dienen mittlerweile als Schlafstelle. Die Verfahrensberatungen in den Aufnahmeeinrichtungen kommen ihrer Aufgabe, Asylsuchende auf das Asylverfahren vorzubereiten, nicht mehr nach. Zum einen ist der Personalbestand nicht den steigenden Flüchtlingszahlen angepasst worden. Dies gilt im Übrigen auch für die Behördenseite. Zudem kommt es durch teilweise chaotische Zustände in vielen Fällen zu Familientrennungen, gerade bei Folgeantragstellern, die direkt der Kommune zugewiesen werden, der sie bereits früher zugewiesen waren, die Angehörigen indes zum ersten Mal nach Deutschland

zum Zwecke der Asylantragstellung eingereist sind. In diesen Fällen sind die Verfahrensberatungsstellen darum bemüht, Umverteilungsanträge zu stellen, um Familien wieder zusammenzuführen. Darüber hinaus ist in den EAEs und ZUEs zusammen ein Aufenthalt von bis zu drei Monaten vorgesehen. Die Verweildauer beträgt momentan jedoch durchschnittlich etwa nur 14 Tage. Auch deshalb ist in vielen Fällen eine Beratung zum Asylverfahren nicht möglich. Die Menschen werden einer Kommune zugewiesen, bevor sie ihre Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gehabt haben. Die Beratungsstellen in den Kommunen, soweit überhaupt vorhanden, sind nicht auf Verfahrensberatung spezialisiert und haben auch keine freien Kapazitäten neben ihren eigentlichen Aufgaben.

**2. Welche qualitativen Aspekte sollte ein reguläres und humanes Erstaufnahmesystem in NRW mittel- und langfristig gewährleisten?**

Ein humanes Erstaufnahmesystem muss an den spezifischen Bedarfslagen der Schutzsuchenden ausgerichtet sein. Kostenreduzierung und ein möglichst geringer Verwaltungsaufwand dürfen nicht im Vordergrund stehen.

Hier möchte ich verweisen auf das Eckpunktepapier der Freien Wohlfahrtspflege NRW von Januar 2013 (Anlage 1) sowie das Schreiben des Flüchtlingsrates NRW mit einer gemeinsamen Stellungnahme des Flüchtlingsrates NRW und der Freien Wohlfahrtspflege NRW vom 14.06.2013 (Anlage 2).

Notunterkünfte sind zu vermeiden. Aufnahmeeinrichtungen sollten nicht abgeschieden gelegen sein, sondern sich im zentralen Gemeindegebiet befinden und das in jeder Region in NRW. Einzig die geplante Aufnahmeeinrichtung in Mönchengladbach wird als dauerhafte Einrichtung im Rheinland betrieben werden, alle anderen Aufnahmeeinrichtungen befinden sich in Westfalen.

**3. Was könnte die Landesregierung unternehmen, um die momentan sehr angespannte Situation rund um die Landesaufnahme zu verbessern? Was könnte davon kurzfristig erfolgen?**

In den in Beantwortung zu Frage 2 genannten Papieren sind bereits einige Lösungsvorschläge enthalten. Eine Anrechnung der Zahl von Flüchtlingen in EAEs oder ZUEs auf die Zuweisungsquote der jeweiligen Kommune ist vom Land bereits durch eine Änderung des FlüAG zum 01.01.2014 umgesetzt worden.

Dringend notwendig wäre eine Aufstockung des (qualifizierten) Betreuungspersonals in den Aufnahmeeinrichtungen, in den Verfahrensberatungsstellen, bei der Bezirksregierung Arnsberg und im Ministerium für Inneres und Kommunales.

Transporte der Asylsuchenden sollten so weit wie möglich vermieden werden. Soweit eine Fahrt notwendig ist, muss eine ausreichende Versorgung mit Getränken und Nahrung sichergestellt sein.

Auch in den Notunterkünften müssen qualifizierte Ansprechpartner für die Asylsuchenden vorhanden sein, die über den Gang des Asylverfahrens, das Procedere und „Status“ des Flüchtlings Auskunft geben können.

**4. Brauchen wir eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme in NRW, um den Herausforderungen menschenwürdiger Versorgung und Unterbringung bei steigenden Zugangszahlen – auch unter Betrachtung von finanziellen Aspekten – gerecht zu werden?**

Um eine dauerhafte menschenwürdige Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen zu gewährleisten, ist eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme in NRW notwendig.

Zentral ist dabei die Entwicklung qualitativer Standards in Zusammenarbeit von Ministerium, Behörden, Wohlfahrtspflege und Flüchtlingsorganisationen. Anregungen hierzu sind in den in Antwort zu Frage 2 genannten Schriftstücken zu finden.

Diese Qualitätsstandards müssen transparent und kontrollierbar sein. Hierzu ist insbesondere auch ein Beschwerdemanagement für die Schutzsuchenden einzurichten. Die Zweistufung von EAE und ZUE, die sicherlich einmal ihre Berechtigung hatte, ist heute nicht mehr sinnvoll, sondern verursacht erhöhten Verwaltungsaufwand und damit Kosten. Auch für die Schutzsuchenden bedeutet die Zweistufung eine zusätzliche Belastung durch Transporte, Neuorientierung und fehlender Möglichkeit, zur Ruhe zu kommen.

Eine Neukonzeption müsste so gestaltet sein, dass die Landesaufnahmestruktur im Idealfall sofort, zumindest jedoch zeitnah, an steigende oder sinkende Flüchtlingszahlen angepasst werden kann. Insbesondere müssen „Puffer“ bereitgestellt werden, um einem unerwarteten Zugangsanstieg adäquat begegnen zu können. Diese müssen als „echte Reserve“ ausgestaltet sein, d.h. es dürfen weder für längere Zeit Freizeiträume wegfallen, weil diese als Schlafstellen genutzt werden noch dürfen beispielsweise Vierbettzimmer zu Achtbettzimmern umfunktioniert werden.

Unter Berücksichtigung des Artikels 21 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96) müssen die Belange besonders schutzbedürftiger Personen viel stärker als bisher Berücksichtigung finden.

**5. Könnten Sie eine kurze Bestandsaufnahme von Problemen hinsichtlich der Unterbringungs- und Versorgungssituation von Flüchtlingen in den Kommunen des Landes NRW machen (gerne auch für Ihre eigene Kommune)?**

Für die Fragen 5-7 ist ergänzend auf die Broschüre des Flüchtlingsrates NRW „Flüchtlingsunterkünfte in NRW“ von November 2012 hinzuweisen, die unter anderem die Ergebnisse einer landesweiten Umfrage zur Unterbringungssituation von Flüchtlingen enthält (<http://www.fnrw.de/news/publikationen/item/2063-fl%C3%BCchtlingsunterk%C3%BCnfte-in-nrw>).

Die Unterbringungssituation in den Kommunen gestaltet sich ähnlich schwierig wie in den Landesaufnahmeeinrichtungen. Auch hier wurden über Jahre Unterbringungskapazitäten abgebaut und die Kommunen waren nicht auf einen Anstieg von Asylanträgen vorbereitet. Problematisch für die Kommunen ist zusätzlich die kurze Verweildauer der Asylsuchenden in den Landesaufnahmeeinrichtungen, weil sie so noch kurzfristiger Unterbringungskapazitäten zur Verfügung stellen müssen. Nun sind die Kommunen bemüht, alte Unterkünfte zu reaktiveren, was oft teure und aufwändige Sanierungsmaßnahmen notwendig macht oder neue Unterbringungskapazitäten zu schaffen. In vielen Kommunen wurde und wird dabei auch auf Notlösungen Rückgriff genommen wie Unterbringung in Turnhallen, Schulen, Kasernen, die keine menschenfreundliche Unterbringung ermöglichen sowohl aufgrund fehlender Rückzugsmöglichkeiten als auch gravierender Mängel in den Gebäuden. Bestehende Gemeinschaftsunterkünfte werden überbelegt, d.h. ein ehemaliges Dreibettzimmer dient nun sechs Menschen als Schlaf- und Wohnstelle. Auch Gemeinschaftsküchen und sanitäre Anlagen werden dadurch von mehr Menschen genutzt, was großes Konfliktpotential in sich birgt. Die Überbelegung in den Gemeinschaftsunterkünften verstärkt die ohnehin in einer Gemeinschaftsunterkunft ohne abgeschlossene Wohneinheiten bestehenden und möglichen Probleme: Das erzwungene, enge Zusammenleben mit fremden Menschen, ohne Rückzugsmöglichkeit stellt für jeden Menschen bereits nach wenigen Wochen eine große Belastung dar. Unter den Bedingungen des Verlusts von allem Vertrauten, nach oft traumatischen Erlebnissen und im Wartestand administrativer Entscheidungen, ohne Arbeitsmöglichkeit, in mehr oder weniger großer gesellschaftlicher Isolation sind die negativen Auswir-

kungen enorm. Konflikte aufgrund unterschiedlicher Lebensbedürfnisse und Gewohnheiten, oft auch um die knappen Ressourcen (Herdplatten, Wasserhähne, Schlüssel für Toilettentüren oder schlicht Platz) verursachen zusätzlichen Stress. Das Fehlen einer gemeinsamen Sprache und die hohe Grundanspannung führen dazu, dass Konflikte leicht eskalieren. Die konzentrierte und isolierte Unterbringung verhindert zudem Kontakte zur einheimischen Bevölkerung und die gleichberechtigte Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben der Kommune.

Als kurz- und mittelfristige Lösung bestellen manche Gemeinden Container, die sie auf dem Gelände einer bestehenden Gemeinschaftsunterkunft aufstellen, wodurch Freigelände und Spielmöglichkeiten wegfallen und die Zahl der dort lebenden Flüchtlinge erhöht wird oder die auf neuem, freiem Gelände errichtet werden. Neue Gemeinschaftsunterkünfte begegnen häufig Bedenken bei Anwohnern und rechten Gruppierungen, es kam vermehrt zu Protestaktionen. Nachdem die Zahl der Asylsuchenden laut Prognose des BAMF auch in diesem Jahr steigen wird, sind viele Kommunen dabei, mittel- oder langfristige Konzepte zur Unterbringung zu erarbeiten. Während die Tendenz in den meisten Kommunen dahin geht, neue Gemeinschaftsunterkünfte zu errichten, öffnen andere Kommunen mehr und mehr den Wohnungsmarkt für Flüchtlinge.

**6. Es gibt in NRW Kommunen, die Flüchtlinge regulär in Wohnungen unterbringen. Wie wird Flüchtlingen in diesen Kommunen die Wohnungsunterbringung ermöglicht? Welche Probleme treten dabei auf? Gibt es Zahlen aus solchen Kommunen über die Kosten von Wohnungsunterbringung im Vergleich zu den Kosten der Unterbringung in Sammelunterkünften?**

Gemäß § 1 FlüAG ist es Aufgabe der Kommunen, Flüchtlinge aufzunehmen und unterzubringen. Da im FlüAG keine Vorgaben zur Form der Unterbringung existieren, können die Kommunen frei entscheiden, ob sie Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften oder in Privatwohnungen unterbringen.

Zwar besteht für Asylsuchende mit § 53 Abs. 1 AsylVerfG eine Sondervorschrift zur Unterbringung:

„§ 53

(1) Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Hierbei sind sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers zu berücksichtigen.“

Jedoch handelt es sich um eine Soll-Bestimmung, die den Kommunen großen Spielraum lässt. Die Einschränkung der Regel durch die Bestimmung „Hierbei sind sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers zu berücksichtigen“ wurde seit ihrer Einführung stark zugunsten der Unterbringung in Privatwohnungen genutzt.

Im Interesse des Ausländers sind anzuführen:

- Vermeidung der schädigende Folgen durch eine länger dauernde Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften (siehe hierzu Antworten zu Fragen 5 und 7)
- Verwirklichung von Grundrechten (Privatsphäre, Persönlichkeitsentfaltung, Unversehrtheit)

Im öffentlichen Interesse liegen:

- Einsparungen bei den unmittelbaren Unterbringungskosten (erhöhte Instandhaltung, Bewachung, Hausmeister und andere Begleitkosten)
- Vermeidung von Folgekosten, die alle beschriebenen negativen Auswirkungen in der einen oder anderen Form verursachen.

Auch § 3 AsylbLG mit dem Vorrang von Sachleistungen wird teilweise zur Begründung der Unterbringung von Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften angeführt. Jedoch ermöglicht § 3 Abs. 2 AsylbLG nach Ablauf der dreimonatigen Pflicht des Wohnens in der Erstaufnahmeeinrichtung einzelfallbezogene, gruppenbezogene sowie flächendeckende Ermessensentscheidungen zugunsten einer Mietkostenüber-

nahme. Zudem liegt eine Gewährung in Form von Sachleistung auch vor, wenn die Miete für eine Privatwohnung direkt vom Sozialamt an den Vermieter bezahlt wird. Rechtlich steht demnach einer Unterbringung von Flüchtlingen in Privatwohnungen nichts entgegen.

Einige Kommunen setzen vermehrt auf dezentrale Unterbringung in Privatwohnungen.

Bekannt ist das „Leverkusener Modell“. Seit 2002 dürfen dort Flüchtlinge unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus eine Privatwohnung beziehen. Die Mietobergrenzen orientieren sich dabei an denen für Bezieher von SGB XII-Leistungen (während des Grundleistungsbezugs nach § 3 Abs. 1 AsylbLG liegt die Mietobergrenze 20 % unter derjenigen für Bezieher von SGB XII-Leistungen). Die Wohnungssuche obliegt den Flüchtlingen selbst, teilweise werden sie dabei von örtlichen Flüchtlingsberatungsstellen (Flüchtlingsrat Leverkusen, Caritas) unterstützt.

In Wuppertal konnte die Zahl der Übergangwohnheime durch vermehrte Anmietung von Privatwohnungen auf fünf reduziert werden, dabei weisen vier Gemeinschaftsunterkünfte abgeschlossene Wohneinheiten auf und nur eines ist ein klassisches Übergangwohnheim mit mehrbettzimmern, Gemeinschaftsküchen und sanitären Anlagen. Auch hier dürfen sich Flüchtlinge nach einigen Wochen eine Wohnung suchen, die Mietobergrenze liegt bei 5,10 €/qm.

Die Kölner „Leitlinien für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen“ aus dem Jahr 2004 sehen eine dezentrale Verteilung der Flüchtlinge im gesamten Stadtgebiet vor. Gemeinschaftsunterkünfte sollen möglichst klein gehalten werden (nicht mehr als 50-80 Personen). Auch zu diesem Zeitpunkt konnten manche Flüchtlinge bereits eine Privatwohnung beziehen. Der Umzug in Privatwohnungen wird seit 2012 durch das Projekt „Auszugsmanagement“ gefördert, das Flüchtlinge bei der Suche nach Privatwohnungen unterstützt. Ein ähnliches Projekt ist letztes Jahr in Essen angelaufen.

In Lünen wird seit 2012 der Umzug von Flüchtlingen in Privatwohnungen vermehrt erlaubt. Kürzlich ist ein Konzept verabschiedet worden, nachdem Flüchtlinge spätestens nach zwei Jahren in eine Privatwohnung ziehen sollen. Dabei wird darauf Wert gelegt, dass auch die Gemeinschaftsunterkünfte bereits abgeschlossene Wohneinheiten aufweisen und damit die Privatsphäre und ein Rückzugsraum für Flüchtlinge gewährleistet ist.

Kommunen, die vorwiegend oder ausschließlich Flüchtlinge in Privatwohnungen unterbringen, betonen die Vorteile dieser Form der Unterbringung, insbesondere die Vermeidung von Brennpunkten/die Verbesserung des sozialen Klimas gegenüber Flüchtlingen, die besseren Möglichkeiten für Flüchtlinge zur gesellschaftlichen Teilhabe (Spracherwerb/Arbeitsmarktintegration) und insbesondere auch die Kostensparnis. Das einzige Problem besteht in manchen Kommunen darin, adäquaten Wohnraum zu finden bzw. zur Verfügung zu stellen. In manchen Städten wie Köln oder Münster ist der Wohnungsmarkt insgesamt sehr angespannt, in anderen Städten, gerade an Hochschulstandorten, fehlt es insbesondere an kleinen Wohnungen für Alleinstehende. Insgesamt bietet der Wohnungsmarkt in NRW wenig preisgünstigen Wohnraum für größere Familien. Zudem mangelt es in ganz NRW an Wohnungen im Sektor des sozialen Wohnungsbaus.

In manchen Kommunen bestehen Vorbehalte, Wohnungen an Flüchtlinge zu vermieten. Dem kann dadurch begegnet werden, dass entweder die Stadt selbst als Mieter auftritt oder sie z.B. Wohlfahrtsverbände damit beauftragt. Bewährt hat sich auch, Verträge mit Wohnungsgesellschaften vor Ort abzuschließen. Eine politische Entscheidung der Landesregierung, aber auch schon einzelner Kommunen, Flüchtlinge generell in Wohnungen unterzubringen, könnte in diesem Zusammenhang auch gesellschaftlich richtungsweisend sein.

Hinsichtlich der Kosten belegen viele Berechnungen, dass die Unterbringung in Privatwohnungen günstiger ist als diejenige in Gemeinschaftsunterkünften.

In den „Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln“

(<http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5620/1.pdf>) vom 20. Juli 2004 wer-

den die Kostenunterschiede zwischen den Unterbringungsformen wie folgt berechnet:

In „Wohnheimen mit Gemeinschaftseinrichtungen“ (gemeinsame Küchen- und Sanitärnutzung) betragen die durchschnittlichen monatlichen Kosten für die Stadt 24,56 € /qm. In „Wohnheimen mit abgeschlossenen Wohneinheiten“ betragen die durchschnittlichen monatlichen Kosten 17,96 € / qm. In Wohnungen auf dem Kölner Wohnungsmarkt beträgt der durchschnittliche qm-Preis in mittlerer Wohnlage lt. Mietspiegel je nach Größe und Baujahr der Wohnung zwischen 6,50 und 10,00 € / qm. Heizkosten werden im Regelfall in Höhe von 1,30 €/qm/mtl. übernommen; d.h. Warmmiete gemäß Obergrenze Mietspiegel: Hinzu kommen ggf. Kosten einer Wohnungsersteinrichtungsbeihilfe; grob überschlägig gerechnet und auf drei Jahre abgeschrieben bedeutet dies zusätzlich ca. 0,80 € / qm/ Monat, dies ergibt insgesamt 11,30 € / qm. Auch die Investition der Stadt Köln in zwei Personalstellen für das Projekt „Auszugsmanagement“ hat sich rentiert. Nach zwei Jahren (Stand 31.07.2013) hat die Stadt Köln 403.608 € pro Jahr eingespart, abzüglich einmalig 142.000 € städtische Zuwendung. ([http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/ltf/Publikationen/Dokumentationen\\_Broschueren/1312-Fluechtlinge.pdf](http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/ltf/Publikationen/Dokumentationen_Broschueren/1312-Fluechtlinge.pdf), S. 75)

In Leverkusen wurde 2002 das sogenannte Leverkusener Modell der dezentralen Wohnungsunterbringung gleich nach der Erstaufnahmezeit eingeführt, mit dem Ziel, zunächst eine GU zu schließen und dadurch ca. 27.500,- €. einzusparen. Der Abbau der GU ging wesentlich schneller, so dass allein im Jahr 2002 die Kosten für die Unterbringung schon um 76.000 € reduziert werden konnten. Im Jahr 2012 betragen die monatlichen Bruttokosten für die Unterbringung in der einzigen Gemeinschaftsunterkunft pro Person 2012 nach betriebswirtschaftlicher Kalkulation für die aktuelle Gebührensatzung 223 € (Tatsächliche Kosten 2012 ./.. Durchschnittliche Belegung 2012 ./.. 12). In einer Privatwohnung betragen die Mietkosten pro Person in 2012 148 € (Mietzahlungen inkl. NK und Heizung ./.. Anzahl Personen ./.. 12) ([http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/ltf/Publikationen/Dokumentationen\\_Broschueren/1312-Fluechtlinge.pdf](http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/ltf/Publikationen/Dokumentationen_Broschueren/1312-Fluechtlinge.pdf), S. 57 und 60).

Beispiele gibt es auch aus anderen Bundesländern: In Berlin wurde 2003 aus Kostengründen von der Anschlussunterbringung in GU nach der Erstaufnahme abgesehen und auf dezentrale private Wohnungen umgestellt. In Bremen wurde (mit dem Argument Kostenersparnis) 2011 beschlossen, angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen keine neuen GU zu bauen, sondern die Verweildauer dort auf maximal 12 Monate zu begrenzen und dann dezentral unterzubringen. Diesem neuen Unterbringungskonzept wurde die sogenannte Kölner Rechnung zugrunde gelegt.

Nicht zuletzt hat auch der Hessische Rechnungshof im Kommunalbericht 2013 festgestellt, dass die Unterbringung von Familien in Privatwohnungen günstiger ist als in Gemeinschaftsunterkünften ([http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen\\_uepkk/25-bericht-upkk.pdf](http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_uepkk/25-bericht-upkk.pdf), S.114).

## 7. Welche qualitativen Gesichtspunkte sollten bei einer Unterbringung in kommunalen Gemeinschaftsunterbringungen auf jeden Fall gewährleistet sein?

Notwendige qualitative Gesichtspunkte folgen aus dem Umkehrschluss zu den Problemen, die bei „klassischen“ Gemeinschaftsunterkünften, also Mehrbettzimmer für sich untereinander fremde Menschen, Gemeinschaftsküchen und –bäder bestehen oder entstehen können. Einige Punkte wurden bereits in der Antwort zu Frage 5 genannt. Ergänzend ist hinzuzufügen:

Zugespitzt kann man sagen: Die Lebensbedingungen in Gemeinschaftsunterkünften machen Gesunde krank und verhindern bei Kranken die Gesundung. Sie begünstigen sexuelle Übergriffe bzw. fördern allein durch die Räumlichkeiten die

Angst davor, und setzen Kinder negativen Einflüssen aus, einfach dadurch, dass man mit fremden Menschen Flur, Küche, WC und Dusche teilen muss, die für Erwachsene normale aber eben häufig nicht kindgerechte Gewohnheiten und Interessen haben. Kindern fehlt es oft an einem ruhigen Platz, um Schulaufgaben zu machen oder zu lernen. Auch Spielmöglichkeiten sind nicht immer vorhanden. Oftmals ist es nicht möglich oder mit viel Scham verbunden, Schulkameraden einzuladen, so dass Kinder in der Freizeit von der Klassengemeinschaft ausgeschlossen sind. Dazu kommt, dass viele Unterkünfte in schlechtem Zustand sind, dass sie abseits liegen, ihre Anlage atmosphärisch bedrückend ist. Insbesondere jahrelange Unterbringung in einer GU führt, verstärkt durch die anderen Restriktionen, zu Persönlichkeitsveränderung. Kompetenzen gehen verloren, Selbstständigkeit und Integrationsfähigkeit werden zerstört. Menschen, die über Jahre so leben mussten, berichten, dass es enormer Anstrengung bedarf, ihre Lebenstüchtigkeit und Alltagskompetenz und das frühere Selbstvertrauen wiederzugewinnen.

Auch erhebliche negative gesundheitliche Auswirkungen sind mehrfach dokumentiert: Verstärkung psychischer Erkrankungen, Retraumatisierungen, Auslösung von Depressionen durch die Zwangsunterbringung in der GU und Gefahren, die durch nachlässiges Verhalten entstehen, das dem Leben in einer erzwungenen Gemeinschaft geschuldet ist (siehe hierzu beispielsweise Dr. August Stich, Stellungnahme des Missionsärztlichen Instituts Würzburg zur Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes in Bayern, 23.4.2009, [http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl\\_files/PDF-Dokumente/Protokoll%20Landtagsanhoerung.pdf](http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/PDF-Dokumente/Protokoll%20Landtagsanhoerung.pdf), S. 131 ff.).

Aus alledem folgt:

- Sammelunterbringung sollte ausschließlich in geeigneten Gebäuden in Festbauweise erfolgen.
- Die Gemeinschaftsunterkünfte sollten möglichst klein gehalten werden, um eine Brennpunktbildung und Proteste von Anwohnern zu vermeiden.
- Soll nach der Erstaufnahme auch nur zeitweilig die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften erfolgen, so ist sicherzustellen, dass alle GU zu abgeschlossenen Apartments umgebaut werden, um ein menschenwürdiges Leben in dieser Zeit zu ermöglichen, da insbesondere fehlende Privatsphäre und Rückzugsmöglichkeiten eine große Belastung für die Menschen darstellen.
- Sanitäre Anlagen und Küchen müssen den Flüchtlingen funktionstüchtig und sauber zur Verfügung gestellt werden.
- Es muss ein bedürfnisgerechtes Besuchsrecht bestehen.
- Soziale Betreuung durch Fachkräfte muss adäquat gewährleistet werden, um das Konfliktpotential möglichst niedrig zu halten.
- Sofern Gemeinschaftsunterkünfte in Kommunen vorgehalten werden, sollte die Unterbringung von Flüchtlingen dort auf maximal 6-12 Monate begrenzt werden, um eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Kommune zu ermöglichen.
- Gemeinschaftsunterkünfte dürfen nicht außerhalb geschlossener Ortschaften liegen, sondern müssen im Gemeindegebiet mit ausreichender Infrastruktur eingebunden sein und gute Anbindung an den ÖPNV aufweisen.
- Es müssen angemessene Angebote und Räumlichkeiten für die Kinderbetreuung vorhanden sein.

- Die Gesundheitsämter sollten zu regelmäßigen Kontrollen hinsichtlich der hygienischen Bedingungen und Feuchtigkeitsschäden verpflichtet werden.
- Ebenso sollte eine verpflichtende, regelmäßige baurechtliche Prüfung und Kontrolle des Brandschutzes eingeführt werden.

**8. In Baden-Württemberg ist am 1. Januar 2014 das "Gesetz zur Neuordnung der Flüchtlingsaufnahme, über die Erstattung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und zur Änderung sonstiger Vorschriften" in Kraft getreten. Wäre eine solche Neuordnung auch in NRW möglich? Welche humanitären Verbesserungen (Deutschkurse von Anfang an, urbane und dezentrale Unterbringung, soziale Beratung und Betreuung sowie Standards für Flüchtlingsheime usw.) aus dem baden-württembergischen Gesetz sollten in NRW übernommen werden? Wie gestaltete sich der Prozess der Ausarbeitung des Gesetzes in Baden-Württemberg? Kam es zu Problemen aufgrund des Konnexitätsprinzips, und wie konnten diese gelöst werden?**

Grundsätzlich wäre eine solche Neuordnung auch in NRW denkbar, wenn auch nicht eins zu eins umzusetzen.

Positiv zu bewerten und empfehlenswert zur Übernahme in das FlüAG des Landes NRW ist zunächst das klare Bekenntnis zur Verantwortung für einen humanitären Umgang mit Flüchtlingen, welches in § 1 Abs. 1 FlüAG BW niedergelegt ist: „Dieses Gesetz dient der Erfüllung rechtlicher und humanitärer Verpflichtungen des Landes gegenüber Personen, die im Bundesgebiet Schutz suchen. Es ist getragen vom Grundsatz eines menschenwürdigen Umgangs mit Flüchtlingen.“

Soziale Beratung und Betreuung ist bereits im FlüAG NRW vorgesehen, indem 4,5 % der Mittel aus der Landeserstattung für diesen Zweck einzusetzen ist. Hier sollten die Vorgaben noch einmal konkretisiert werden und die zweckentsprechende Verwendung der Mittel gezielter kontrolliert werden.

Die Vorschrift zur urbanen Unterbringung sollte Aufnahme in das FlüAG NRW finden, auch wenn sie lediglich als Soll-Vorschriften normiert ist. Gleichwohl muss diese Form der Unterbringung dann den Regelfall darstellen und Abweichungen müssen besonders begründet werden. Hinsichtlich der dezentralen Unterbringung ist im baden-württembergischen Gesetz von Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungen die Rede. Beides ist auch in NRW möglich und wird praktiziert, so dass eine genaue Übernahme nicht sinnvoll erscheint. Wünschenswert wäre vielmehr eine Soll-Vorschrift zur Unterbringung in Wohnungen, damit Gemeinschaftsunterkünfte nur noch im Ausnahmefall zulässig sind.

Deutschkurse von Anfang an sind ein höchst erstrebenswertes Ziel. Die im baden-württembergischen FlüAG normierte Möglichkeit „unentgeltliche Grundkenntnisse der deutschen Sprache erwerben“ zu können, bleibt allerdings weit hinter dem Erforderlichen zurück. Als Ansatz ist dies zu befürworten, jedoch ist hier in erster Linie der Bund gefragt, Zugang zu Sprach- und Integrationskursen für alle Neuzugewanderten zu ermöglichen.

Hinsichtlich der im FlüAG BW beschriebenen Mindeststandards stellt es für Baden-Württemberg bereits eine Verbesserung dar, die einem Menschen zustehende qm-Zahl von 4,5 auf 7 zu erhöhen. Auch in NRW werden diese Zahlen regelmäßig unterschritten. Jedoch wäre die Aufnahme einer konkreten Raumfläche nicht sinnvoll, vielmehr geht es darum, durch abgeschlossene Wohneinheiten Raum für Rückzugsmöglichkeiten zu schaffen.

Der Gedanke, eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zeitlich zu begrenzen und danach den Bezug von Privatwohnungen zu gewährleisten, sollte Eingang in das FlüAG NRW finden. Die Kommunen wissen, dass sie Flüchtlinge in Wohnungen unterbringen dürfen, doch sie sollten verstärkt dazu ermutigt werden, diese Form der Unterbringung für möglichst viele Flüchtlinge zu praktizieren.

In den Entstehungsprozess des neuen FlüAG BW wurden alle beteiligten Akteure eingebunden, also Behörden, Kommunale Spitzenverbände, Flüchtlingsorganisationen und Wohlfahrtspflege.

Probleme mit dem Konnexitätsprinzip wurden dadurch „umgangen“, dass viele Formulierungen Spielräume bei Kreisen und Kommunen belassen, diese also nicht als Ist-Vorschrift verfasst sind.

**9. Gibt es noch weitere Beispiele und Vorbilder aus anderen Bundesländern, wie die Landesregierung den Kommunen gesetzliche Vorgaben zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen und für die Landesunterbringung und -versorgung machen kann? Wie sehen diese Vorgaben konkret aus?**

In Bremen ist Flüchtlingen nach der dreimonatigen Unterbringung in der Landesaufnahmestelle der Umzug in eine Privatwohnung erlaubt. Dabei gelten die Mietobergrenzen wie für Empfänger von SGB XII-Leistungen (<http://www.fluechtlingsrat-bremen.de/wp-content/uploads/130311-Fachliche-Mitteilung-zu-%C2%A7-3-AsylblG-Wohnformen-und-Notwendige-Kosten-f%C3%BCr-Hausrat.pdf>).

Schleswig-Holstein hat durch Erlass vom 24.02.2014

([http://www.frsh.de/uploads/media/imsh\\_gemeinschaftsunterkuenfte\\_24-2-2014.pdf](http://www.frsh.de/uploads/media/imsh_gemeinschaftsunterkuenfte_24-2-2014.pdf))

die Mindeststandards für eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften konkretisiert. So soll der Aufenthalt in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften auf sechs Monate begrenzt sein, die Gemeinschaftsunterkunft soll nicht mehr als 100 Plätze beherbergen und die Gemeinschaftsunterkunft soll zentral und gut erreichbar gelegen sein. Als Mindestwohnfläche sind 6 qm Einzelfläche plus 2 qm Gemeinschaftsfläche festgelegt. Die Wohn- und Gemeinschaftsräume sind zweckmäßig und angemessen auszustatten. Möglichkeiten zur eigenen Verpflegung sollen gegeben sein. Nationalitäten, Religionen sowie Alters- und Familienstrukturen soll Rechnung getragen werden. Familien sind möglichst in abgetrennten Wohneinheiten unterzubringen. Die Unterbringung alleinstehender Frauen und alleinstehender Männer hat in getrennten Zimmern zu erfolgen. Sofern Kinder in Gemeinschaftsunterkünften wohnen, soll bei Bedarf mindestens ein Spielzimmer in ausreichender Größe und mit entsprechender Ausstattung eingerichtet werden. Schulkindern sollen ausreichend störungsfreie Räumlichkeiten zur Erledigung von Hausaufgaben zur Verfügung stehen. Freiflächen für Sport, Spiel und Erholung (Sitzbänke) sind vorzusehen, sofern nicht in unmittelbarer Nähe entsprechende öffentliche Einrichtungen vorhanden sind.

Schleswig-Holstein fördert in verstärktem Maße die dezentrale Unterbringung in Privatwohnungen.

Einen Überblick über gesetzliche Vorgaben zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen für Länder und Kommunen gibt ansonsten das Working Paper 55 des BAMF, „Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland“

([http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile)).

**10. Welche gesetzlichen und untergesetzlichen Möglichkeiten hat das Land NRW, um auf eine menschenwürdige Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen in allen 396 Kommunen des Landes hinzuwirken? Welche gesetzlichen Änderungen wären hierfür hilfreich, und welche anderen Möglichkeiten für die Hinwirkung auf eine humane Unterbringung in ganz NRW gibt es noch?**

Vorzustellen ist, dass es grundsätzlich zu befürworten ist, dass in NRW die Kommunen in eigener Verantwortung für die Unterbringung zuständig sind. Vielfalt in diesem Sinne darf allerdings nicht bedeuten, dass auch eine nicht menschen-

würdige Unterbringung praktiziert wird.

Um zu gewährleisten, dass die Kommunen zumindest absolut notwendige Mindeststandards beachten, ist zum einen eine Änderung des FlüAG denkbar. Der Vorteil hieran wäre, dass dies für Kommunen eine größere Verbindlichkeit entfalten würde als ein Erlass. Hier sollten die in Antwort zu Frage 8 genannten Gesichtspunkte Berücksichtigung finden. Möglich wäre auch, diese Vorgaben in einem Ermutigungserlass zu formulieren. Hier steht allerdings zu befürchten, dass Kommunen, die bisher bereits nicht pfleglich mit den Flüchtlingen in ihrer Kommune umgehen, auch Anregungen aus einem Ermutigungserlass nicht Folge leisten. Wichtig ist insbesondere ein deutlicher Appell an die Kommunen, ihrer Verantwortung für Schutzsuchende adäquat gerecht zu werden. Hilfreich wäre möglicherweise auch, in einem Erlass deutlich zu machen, dass dezentrale Unterbringung in Privatwohnungen nicht nur die humanere, sondern auch preiswertere Form der Unterbringung darstellt. Das Land könnte hier verschiedene Beispiele aufzeigen. Einige Kommunen könnte dies zu einem Umdenken bewegen, wenn auch viele aus anderen Gründen die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften beibehalten. Die generelle Lehre aus dem Urteil des BVerfG vom 18.07.2012 zum AsylbLG, dass migrationspolitische Erwägungen nicht zu einer Missachtung der Menschenwürde führen dürfen, lässt sich für die Unterbringung dahingehend interpretieren, dass jedem Menschen ein gewisser Freiraum und ein gewisses Maß an Privatsphäre zuzugestehen ist.

Hinsichtlich der Einhaltung von Standards wäre auch eine Art „finanzielles Belohnungsmodell“ durch das Land denkbar. So könnte die Erstattung für Kommunen, die nachweislich ein geeignetes, angemessenes und qualitativ gutes Unterbringungs- und Betreuungskonzept verfolgen und anwenden, aus einem Sondertopf erhöht werden.

Hilfreich wäre darüber hinaus ein klares Bekenntnis des Landes zu einem verantwortungsvollen und humanen Umgang mit Schutzsuchenden. Dies sollte sich beispielsweise in geregelten qualitativen Standards bei der Landesaufnahme niederschlagen und so den Kommunen als Vorbild dienen.

**11. Zurzeit wird das Gesetz zur Neuregelung des Wohnungsaufsichtsrechts und zu einer wohnraumrechtlichen Vorschrift beraten. Im Gesetz heißt es u. a., "den Gemeinden wird ferner ein Instrument gegeben, um gegen Überbelegung vorzugehen [...]. Ziel ist es, ein menschenwürdiges Wohnen zu ermöglichen." Wird sich dieses Gesetz auf die Aufnahme von Flüchtlingen durch das Land und die Kommunen auswirken, und wenn ja, in welcher Weise?**

Es ist zu erwarten, dass die anstehende Gesetzesänderung im Wohnungsaufsichtsgesetz zumindest auf die Flüchtlingsunterbringung „ausstrahlt“. § 9 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass „Wohnraum nur überlassen oder benutzt werden darf, wenn für jede Bewohnerin oder jeden Bewohner eine Wohnfläche von mindestens 9 m<sup>2</sup>, für jedes Kind bis sechs Jahren eine Wohnfläche von mindestens 6 m<sup>2</sup> vorhanden ist.“ In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: „Auf Grund der Armutswanderung in Europa trat das Problem der Überbelegung von Wohnraum erneut in den Fokus der Wohnungspolitik, so dass eine Regelung zu Mindestgrößen für menschenwürdiges Wohnen erforderlich ist.“ Wenn die genannte Fläche das Minimum für menschenwürdiges Wohnen darstellt, muss dies auch Auswirkungen auf die Unterbringung von Flüchtlingen haben. In Gemeinschaftsunterkünften steht einem Asylsuchenden oder Geduldeten oft weniger als die Hälfte der angegebenen qm-Zahl zur Verfügung. Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung weiter: „Die Wohnflächengröße wurde in Anlehnung an die Anforderungen für Unterkünfte nach den technischen Regeln für Arbeitsstätten festgelegt. Sie bleibt über den Mindestanforderungen, die die Rechtsprechung zur menschenwürdigen Unterbringung für Strafgefangene, Obdachlose oder Asylsuchende bestimmt hat.“ Jedoch liegt den von der Rechtsprechung entschiedenen Fällen die

Annahme einer kurzen, nur vorübergehenden Verweildauer zugrunde. Im Falle von Asylsuchenden und Geduldeten geht dies jedoch an der Lebenswirklichkeit vorbei. Asylverfahren dauern durchschnittlich mehrere Monate, teilweise Jahre und auch nach einer ablehnenden Entscheidung gibt es oftmals Gründe, warum jemand nicht in sein Herkunftsland zurückgehen kann. Manche Flüchtlinge sind während ihres gesamten Aufenthalts in Deutschland in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht, d.h. teilweise mehr als 20 Jahre. Zumindest für Aufenthalte in Gemeinschaftsunterkünften, die voraussehbar länger als ein halbes Jahr dauern werden und damit eine kurze Verweildauer überschreiten, müssten daher die Vorschriften über einen Mindestwohnraum analoge Anwendung finden.

## **12. Das Flüchtlingsaufnahmegesetz gibt es seit 30 Jahren. Wie gestaltete sich die Zuweisung der Gelder früher? Wie gestaltet sie sich jetzt? Welchen Änderungsbedarf sehen Sie?**

Bei Einführung des FlüAG im Jahr 1984 wurden die bisher auf Richtlinien beruhenden Kostenerstattungen gesetzlich verankert. Danach bekamen Gemeinden auf Antrag bis zu 80 % der förderfähigen Kosten für Errichtung und erstmalige Einrichtung von Übergangsheimen erstattet. Zudem erstattete das Land Aufwendungen für die Unterhaltung der Heime, soweit sie die Einnahmen aus Benutzungsgebühren überstiegen. Zu diesem Zeitpunkt bestanden im FlüAG Vorgaben zur Unterbringung. § 4 Abs. 1 lautete: „Die Unterbringung von Asylsuchenden soll im Regelfall in Übergangsheimen oder in sonstigen hierfür geeigneten Einrichtungen erfolgen. Gemeinden haben geeignete Übergangsheime im erforderlichen Umfang zu errichten und zu unterhalten.“

Aufgrund der relativ geringen Zahl von Asylsuchenden bestand die Möglichkeit, im Bundesland eine Zentralstelle für die Unterbringung Asylsuchender einzurichten. Davon nahm NRW in der Gesetzesbegründung bei der Zielsetzung ausdrücklich Abstand: „Damit soll in Nordrhein-Westfalen auch weiterhin an der bewährten Konzeption der dezentralen Unterbringung in den 396 Gemeinden des Landes festgehalten werden. Eine Unterbringung der asylbegehrenden Ausländer in zentralen Gemeinschaftsunterkünften, die vom Land getragen werden, wird nach wie vor aus humanitären und psychosozialen, aber auch aus finanzwirtschaftlichen Gründen für nicht vertretbar gehalten. Das Land kann für sich in Anspruch nehmen, auf diese Weise bisher Probleme verhindert zu haben, die anderen Ländern aus der Unterbringung in zentralen Gemeinschaftsunterkünften (sog. Sammellagern) erwachsen sind und weiter erwachsen.“

Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des FlüAG wurde zum 01.01.1995 dann eine Pauschalkostenerstattung eingeführt. Zur Begründung heißt es: „Die zur Zeit bestehende Erstattung auf der Grundlage der tatsächlichen Aufwendungen ist sehr differenziert und verwaltungsaufwendig... Die bestehenden Schwierigkeiten haben die Landesregierung - auch im Hinblick auf die generelle Forderung der Kommunen bezüglich des Abbaus von Standards - veranlaßt, die verwaltungsintensive Abrechnung auf der Basis der Ist-Kosten durch eine pauschalierte Erstattung zu ersetzen.“

Damit einher ging die Streichung der Vorgabe zur Unterbringung in Übergangsheimen. Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung: „Die §§ 4, 5 und 6 Abs. 1 und 2 alter Fassung, die Regelungen bezüglich der Errichtung, Unterhaltung und Kostenerstattung für Übergangsheime enthielten, fallen ersatzlos weg. Die besondere Unterbringungsform des Übergangsheimes, das eines Anerkennungsbescheides der Bezirksregierung bedurfte und dessen Betriebskosten mit den Kommunen direkt abgerechnet wurden, gibt es in Zukunft nicht mehr. Sowohl die rechtlichen als auch die tatsächlichen Voraussetzungen haben eine wesentliche Änderung erfahren.“

Aufgrund der seit dem 01.04. bzw. 01.07.1993 geltenden Neuregelung des Asyl-

verfahrens erfolgt zu Beginn des Asylverfahrens eine zentrale Erfassung und Unterbringung von Asylbewerbern in Landesunterkünften. Nur diejenigen Asylbewerber, deren Asylanträge nicht offensichtlich unbegründet sind, werden auf die Kommunen verteilt. Damit erscheint es sachgerecht, nicht weiter durch Landesgesetz die Unterbringung in Übergangsheimen und den Bau weiterer Übergangsheime zu fordern. Weiterhin hat sich der Asylbewerberzugang im ersten Halbjahr 1994 gegenüber den Vorjahreszahlen mehr als halbiert. Das bedeutet, daß in den Kommunen - von Einzelfällen abgesehen - eine wesentliche Entschärfung der Unterbringungssituation eingetreten ist. Eine besondere Hilfestellung hinsichtlich der Unterbringung ausländischer Flüchtlinge, wie zuvor durch das Konzept der Übergangsheime angeboten, erscheint daher nicht mehr erforderlich... Es ist davon auszugehen, daß aufgrund der Verringerung der Asylbewerberzugänge teure Unterbringungseinrichtungen zum Großteil bis Ende 1995 aufgegeben werden können.“ Die Kommunen erhielten nun u.a. für Asylsuchende bis vier Monate nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrags, für andere Personengruppen bis zu drei Jahren einen vierteljährlichen Pauschalbetrag von 1935 DM, der spitz, also pro Person, abzurechnen war. Die Kommunalen Spitzenverbände hatten im Gesetzgebungsverfahren einen Pauschalbetrag von 2550 DM gefordert.

Zum 01.01.2005 erfolgte dann eine weitere Verwaltungsvereinfachung hinsichtlich der Kostenerstattung für die Kommunen. Seitdem wird der Kommune nicht mehr für jeden gemeldeten Flüchtling (Asylsuchende, Folgeantragsteller, unerlaubt Eingereiste, Menschen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 oder § 24 AufenthG) die Kostenerstattung geleistet. Vielmehr wird zum 01.01. eines Jahres eine Bestandserhebung gemacht, auf deren Grundlage im Folgejahr ein Gesamtbetrag festgelegt wird, der sich aus dem bisherigen vierteljährlichen Pauschalbetrag i.H. von 990 € sowie der Betreuungspauschale in Höhe von vierteljährlich 46 € pro Flüchtling berechnet und der nach dem Zuweisungsschlüssel (90 % Einwohner, 10 % Fläche) vierteljährlich auf die Kommunen verteilt wird.

Diese neue Regelung hat den Nachteil, dass sie sich nicht den tatsächlichen Veränderungen beim Zugang von Asylsuchenden anpasst. Wenn für die Bemessungsgrundlage der Bestand an Flüchtlingen aus dem Vorjahr herangezogen wird, vermindert sich bei einem vermehrten Zugang von Asylsuchenden die tatsächliche Höhe der Kostenerstattung für die Kommunen. Gleiches würde prinzipiell bei einem Rückgang von Asylanträgen zugunsten der Kommunen gelten, jedoch hat das Land beispielsweise für das Jahr 2007 eine Sonderregelung getroffen, indem der Finanzbetrag für das gleiche Jahr herabgesetzt wurde, obwohl dies nach dem Gesetz erst im Folgejahr greifen sollte.

Grundsätzlich ist gegen eine Pauschalerstattung für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen an die Kommunen nichts einzuwenden. Ein vereinfachtes Verwaltungsverfahren kommt sowohl dem Land als auch den Kommunen zugute. Auch ist das Land nicht verpflichtet, eine Kostenerstattung in Höhe der tatsächlich entstehenden Kosten zu leisten, wenn auch anzumerken ist, dass es seit 1995 keine Erhöhung des Pauschalbetrages gegeben hat, ausgenommen die Sonderzahlungen, die das Land seit 2012 aufgrund des Urteils des BVerfG zur Höhe der Regelleistungen nach § 3 Abs. 1 AsylbLG leistet. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung zum Vierten Gesetz zur Änderung des FlüAG selbst davon ausgeht, dass Übergangswohnheime die teurere Variante bei der Unterbringung von Flüchtlingen darstellt. Bereits 1995 hat der Gesetzgeber damit die Kommunen indirekt aufgefordert, vermehrt auf die Unterbringung in Privatwohnungen umzustellen. Insofern könnte eine kostendeckende Pauschale Gemeinden, die weiterhin teure Gemeinschaftsunterkünfte betreiben, anstatt auf die humanere und preiswertere Form der Unterbringung in Privatwohnungen umzustellen, in ihrem Tun bestärken.

Hinsichtlich der Kostenerstattung ist allerdings zugunsten der Kommunen zu kritisieren, dass ein großer Personenkreis von Flüchtlingen, nämlich Geduldete, die sich nicht aufgrund eines formellen Abschiebestopps in NRW aufhalten, von der

Erstattung nicht erfasst sind. Bis Ende 2004 wurden zumindest noch Geduldete vier Monate seit unanfechtbarer Ablehnung ihres Asylantrags in die Kostenerstattung einbezogen, seit der Neuregelung 2005 sind sie nicht mehr erfasst. Es gibt viele Gründe, warum Menschen auch nach unanfechtbarer Ablehnung ihres Asylantrags nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, z.B. Krankheit oder Schwierigkeiten bei der Passbeschaffung. Auch für diese Menschen obliegt es den Kommunen, die Unterbringung und Versorgung sicherzustellen und hier ist das Land gefordert, einen Beitrag zu leisten. Die theoretische Annahme, dass Flüchtlinge unser Land verlassen (können), sobald das Asylverfahren abgeschlossen ist, wird durch die große Zahl der Geduldeten, von denen viele schon länger als sechs Jahre in der BRD leben, widerlegt. In NRW lebten zum Stichtag 31.12.2013 29.554 Geduldete (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Drucksache 18/1033).

**13. Gibt es Beispiele aus anderen Bundesländern, in denen Kommunen in größerem Umfang durch die Landesregierungen entlastet werden?**

In mehreren Bundesländern ist die Erstattung für die Kommunen höher als in NRW. Teilweise werden auch Krankheitskosten in besonderen Fällen in gewissem Maße gesondert erstattet. Im o.g. Working Paper 55 des BAMF sind hierzu Angaben gemacht, darauf möchte ich verweisen.

**14. Die Kommunen dürfen nach § 4 FlüAG 4,5 Prozent der pauschalisierten Landeszuweisung ausschließlich für die soziale Betreuung verwenden. Wie wird sichergestellt, dass die Kommunen die Landeszuweisung ausschließlich für die soziale Betreuung von Flüchtlingen ausgegeben? Gab es dazu im Flüchtlingsaufnahmegesetz schon einmal Vorgaben? Braucht es standardisierte Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Verwendung dieser Mittel?**

Seit Inkrafttreten des FlüAG am 01.10.1984 ist eine Pauschale für die soziale Betreuung von Flüchtlingen vorgesehen. Zum damaligen Zeitpunkt betrug sie 30 DM monatlich. Dieser Betrag ist niemals angehoben worden, sondern bei der Umstellung der Finanzierungsstruktur nach dem FlüAG zum 15.02.2005 mit einem Betrag von 46 € vierteljährlich in die Berechnung eingeflossen. Bereits bei Einführung des FlüAG wurde die Pauschale für die soziale Betreuung damit begründet, „daß wegen der besonderen Verhältnisse dieses Personenkreises im Rahmen der Aufnahme und Unterbringung zusätzliche Betreuungsmaßnahmen erforderlich sind, die über die allgemeine Verwaltungstätigkeit hinausgehen und zusätzliche Kosten verursachen.“ 1997 wurden mit dem 5. Änderungsgesetz zum FlüAG diese Vorgaben konkretisiert. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: „Mit der Betreuungspauschale sollen die Aufwendungen abgegolten werden, die für die soziale Betreuung von Flüchtlingen erforderlich sind. Die allgemein mit der Aufnahme und Unterbringung verbundenen Kosten - beispielsweise für die Beschäftigung von Hausmeistern, für bauliche Maßnahmen, Einrichtung und Reparaturarbeiten in den Unterkünften, allgemeine Kosten der Verwaltung (z. B. der Ausländer- und Leistungsbehörden), Fahrtkosten usw. - fallen nicht darunter. Mit der sozialen Betreuung sollen die Flüchtlinge bei der Orientierung im täglichen Leben, bei Kontakten zu Behörden und in besonderen Lebenssituationen unterstützt werden. Außerdem soll sie dazu beitragen, daß Ursachen für gravierende Spannungen im Umfeld wie auch in den Unterbringungseinrichtungen selbst vermieden bzw. frühstmöglich beseitigt werden. Die Situation von Frauen und Kindern ist besonders zu berücksichtigen.“ Diese Aussagen wurden später auch in einen Runderlass des Innenministeriums vom 12.11.1997 ( I B 4 ) übernommen. Zudem wurden die folgenden zwei Sätze neu in das FlüAG eingeführt: „Die Pauschale ist ausschließlich für die soziale Betreuung der Flüchtlinge zu verwenden. Die Betreuung erfolgt durch

die Kommunen oder durch von ihnen beauftragte Träger." Diese sollten ausdrücklich der Klarstellung dienen und waren mit einem Aufforderungscharakter an die Kommunen verbunden, dem Willen des Gesetzgebers zu entsprechen. Ausführungen zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Betreuungspauschale finden sich im erwähnten Runderlass vom 12.11.1997. Um prüfen zu können, ob die Kommunen die Mittel zweckentsprechend verwenden, mussten die Kommunen die Pauschale für die soziale Betreuung gesondert im Haushalt ausweisen und die zweckentsprechende Verwendung bestätigen. Darüber hinaus konnte bei Bedarf von den Kommunen ein Bericht über die getroffenen Betreuungsmaßnahmen angefordert werden. Da sich an der Zuordnung der Betreuungspauschale zu einer fachbezogenen Pauschale i.S. d. jeweils geltenden Haushaltsgesetzes nichts geändert hat, ist es auch heute prinzipiell möglich, kommunalaufsichtliche Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Landesmittel für die soziale Betreuung nicht zweckentsprechend verwendet werden. Hierzu müssten jedoch Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es ermöglichen, eine solche Kontrolle auszuüben. In vielen Haushaltplänen der Kommunen werden die Maßnahmen zur sozialen Betreuung nicht gesondert ausgewiesen, trotzdem werden die Haushaltspläne durch die Bezirksregierungen genehmigt.

Ein standardisiertes Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Verwendung dieser Mittel ist notwendig, um dem Willen des Gesetzgebers zu entsprechen. Zwar verwenden viele Kommunen, gerade größere Städte, die Betreuungspauschale zweckentsprechend und investieren zusätzlich eigene Mittel, um eine soziale Betreuung im eigentlichen Sinne anzubieten, denn für eine Betreuung, wie sie dem Gesetzgeber vorschwebt, reicht die Pauschale bei weitem nicht aus. Es gibt jedoch auch Kommunen, gerade kleinere und/oder in ländlichen Gegenden liegende, die die für die soziale Betreuung von Flüchtlingen vorgesehenen Mittel für die Gewährung der Sozialleistungen einsetzen oder die – entgegen dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers – Hausmeisterdienste o.ä. als soziale Betreuung ansehen. Zurückzuführen ist dies auf die mangelnde Kostenerstattung durch das Land hinsichtlich der Kosten für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen generell und der fehlenden Bereitschaft dieser Kommunen, einen hilfsbereiten und menschlichen Umgang mit Flüchtlingen zu gestalten.

**15. In einem Urteil vom 18. Juli 2012 erklärte das BVerfG die Regelungen zu den Grundleistungen in Form der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für verfassungswidrig. Welche Konsequenzen hätte die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes für die Kommunen?**

Die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) hätte zur Folge, dass die Menschen, die bisher Leistungen nach diesem Gesetz erhielten, insbesondere Asylsuchende und Geduldete, nun anspruchsberechtigt nach SGB II bzw. SGB XII wären. Für die Kommunen würde dies eine erhebliche finanzielle Entlastung bedeuten.

Die Kosten für Leistungen nach dem AsylbLG sind von der Kommune zu tragen, dagegen werden die Regelleistungen des SGB II vom Bund getragen. Im Falle der Erwerbsfähigkeit würden die Kommunen somit von der Tragung der Lebensunterhaltskosten entbunden. Zwar ist hier zu berücksichtigen, dass derzeit bei Asylsuchenden in den ersten neun Monaten des Aufenthalts und bei Geduldeten in den ersten zwölf Monaten des Aufenthalts noch kein Arbeitsmarktzugang besteht und die Flüchtlinge somit dem Kreis der Berechtigten nach SGB XII zuzuordnen wären. Jedoch liegt bereits ein Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28.03.2014 vor, nach dem der Arbeitsmarktzugang für beide Personengruppen bereits nach drei Monaten eröffnet werden soll. Sollte sich die Regelaufenthaltsdauer in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes wieder bei den vorgesehenen drei Monaten einpendeln, hätten erwerbsfähige Flüchtlinge vom ersten Tag ihres Aufenthalts in der zugewiesenen Kommune an Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II. Dies würde sich insbesondere in größeren

Städten erheblich auf die Kosten auswirken, sie könnten dadurch Millionenbeträge einsparen. Der ebenfalls hohe Anteil an Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG hat seit Inkrafttreten der neuen Beschäftigungsverordnung am 01.07.2013 sofortigen uneingeschränkten Zugang zur Beschäftigung. Da die Leistungen nach § 3 Abs. 1 nach dem Urteil des BVerfG vom 18.07.2012 den Leistungen nach SGB XII angepasst wurden, ergibt sich auch bei nicht erwerbsfähigen Flüchtlingen keine zusätzliche Kostenbelastung für die Kommunen.

Auch die Krankheitskosten würden sich mit hoher Wahrscheinlichkeit vermindern, da die Kosten für eine gesetzliche Pflichtversicherung in der Regel geringer sind als die nach AsylbLG vorgesehene Übernahme der tatsächlichen Behandlungskosten. Dies wäre ein Vorteil insbesondere für kleinere Kommunen, in denen einzelne schwere Erkrankungen zu einer beträchtlichen Haushaltsbelastung führen können.

Zudem würde der erhöhte Verwaltungsaufwand für die Durchführung eines Sondergesetzes entfallen.

Gerade für erwerbsfähige Menschen böte die Eingliederung in die Regelsysteme nach SGB II/XII größere Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt, da in diesem Fall die Förderinstrumente des SGB II Anwendung finden würden. Eine höhere Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und damit die eigene Sicherung des Lebensunterhalts bedeutet zugleich eine weitere Kostenminderung für die Kommunen.

**16. Menschenfeindliche Hetze und Ablehnung gegenüber Flüchtlingen nehmen leider auch in NRW zu. Welche Maßnahmen sollten die Landesregierung und die Kommunen ergreifen, um bestehende Ängste und Sorgen der Bevölkerung abzubauen und um Akzeptanz und Sensibilisierung zu fördern? Wie können Land und Kommunen den Begriff Willkommenskultur mit Leben füllen? Wie kann von Seiten des Landes und der Kommunen auf fremdenfeindliche Aktivitäten rund um die Flüchtlingsunterbringung reagiert werden?**

Wichtig wäre, wie bereits mehrfach geäußert, ein Bekenntnis zu der Verantwortung, die Land und Kommunen, aber auch Bürger gegenüber den bei uns Schutzsuchenden haben. Hier sollten sich das Land und die Bürgermeister deutlich und offen positionieren. Flüchtlinge als „Asylmissbraucher“ oder „Schmarotzer“ darzustellen, schürt fremdenfeindliche Stimmung in der Bevölkerung. Auch den Menschen als Person auszublenden und ihn lediglich als Kostenfaktor wahrzunehmen und zu benennen, erzeugt oder verstärkt negative Bilder von Flüchtlingen. Durch falsche Schlüsse entsteht Sozialneid (Zitat einer Anruferin beim Flüchtlingsrat NRW: „Wenn die Flüchtlinge nicht hier wären, wäre meine Rente höher.“). Im Dialog mit der Bevölkerung muss deutlich gemacht werden, warum Menschen bei uns Schutz suchen, und dass sie ein Anrecht darauf haben. Die Ressentiments vieler Menschen richten sich nicht nur gegen Flüchtlinge, sondern gegen „den Fremden“ an sich. Hier spielen irrationale Ängste und falsche Vorstellungen von erhöhter Kriminalität, Lärm, Abfallprobleme etc. eine große Rolle. Hier ist die im vergangenen Jahr begonnene Entwicklung eines „Handlungskonzepts gegen Rassismus und Rechtsextremismus der Landesregierung“ ein erster und wichtiger Schritt. Notwendig ist jedoch weiter eine breite Öffentlichkeitsarbeit, die Vorurteile bekämpft und die Vorzüge interkulturellen Zusammenlebens hervorhebt.

In den letzten Jahren kommt es vermehrt zu Protesten von Anwohnern bei der Einrichtung neuer Flüchtlingsunterkünfte. Rechte Gruppen und Parteien unterstützen dies und nutzen es für die eigene Propaganda. Diesem Problem würde durch eine dezentrale Unterbringung in Privatwohnungen begegnet, denn für viele Menschen ist es ein Unterschied, ob in der Nachbarschaft auf einmal eine „Großzahl an Ausländern“ auf einem Platz wohnt oder ob in die Wohnung unter ihnen eine vierköpfige, als Individuen wahrnehmbare, Familie einzieht. Auch die Größe einer Gemeinschaftsunterkunft entscheidet oft mit, ob es zu Protesten kommt. Je kleiner eine Unterkunft ist, umso weniger wird sie als störend oder als „Besonderheit“ wahrgenommen und umso

größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie von den Anwohnern akzeptiert wird. Bei der Einrichtung oder dem Bau neuer Gemeinschaftsunterkünfte sollte die ansässige Bevölkerung durch Informationsveranstaltungen, Runde Tische etc. frühzeitig in die Pläne eingebunden werden. Manchmal richtet sich der Unmut von Anwohnern gar nicht gegen die Flüchtlinge selbst, sondern gegen das „Übergangen werden“ durch die Gemeinde, was sich dann jedoch in Protesten gegen die Flüchtlingsunterkunft, und damit gegen die Flüchtlinge, ausdrückt.

Möglichkeiten der Kontaktaufnahme zwischen Flüchtlingen und ansässiger Bevölkerung sollte gefördert werden, beispielsweise durch gemeinsame Veranstaltungen (Sommerfest).

Eine Willkommenskultur drückt sich im täglichen Umgang mit den zugewanderten Menschen aus und den Angeboten, die man für sie bereithält. Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist hier ausschlaggebend. Es gilt darum, die Bedürfnisse der Schutzsuchenden zu definieren und entsprechende Maßnahmen zu treffen. Teilhabe bedeutet beispielsweise die Möglichkeit, die deutsche Sprache zu erlernen, Orientierungshilfen zur Bewältigung des praktischen Alltags in Deutschland zu bekommen, Gelegenheiten zur Kontaktaufnahme mit der ansässigen Bevölkerung zu haben usw. In Köln existiert seit kurzem die Initiative „Willkommen in Sürth“ ([www.wisue.de](http://www.wisue.de)). Dort haben sich Menschen zusammengefunden, die für und mit Flüchtlingen, die in einer dort geplanten Unterkunft untergebracht werden sollen, eine Willkommenskultur leben möchten. Solche Projekte sollten von Kommunen initiiert bzw. (finanziell) unterstützt werden, um ein gelingendes Miteinander zu gestalten.



## **Eckpunktepapier**

### **mit Positionen zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren**

**Fachausschuss Flüchtlinge im Arbeitsausschuss Migration  
der Freien Wohlfahrtspflege NRW  
Januar 2013**

Die erhöhte Zahl von Asylanträgen im Jahr 2012, die Teil eines seit zwei Jahren anhaltend leichten Anstiegs von Asylgesuchen darstellt, hat insbesondere in den letzten vier Monaten des vergangenen Jahres zu einer angespannten Situation in der Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in NRW geführt.

Ausreichende und angemessene Unterbringungsmöglichkeiten für asylsuchende Flüchtlinge standen bzw. stehen nach wie vor ebenso wenig zur Verfügung, wie genügend personelle Kapazitäten zur regulären und kompetenten Bearbeitung von Asylanträgen.

Angesichts dieser prekären Situation, die für die betroffenen Flüchtlinge außerordentlich belastend ist, aber auch die in der Aufnahme, Unterbringung und Durchführung der Asylverfahren tätigen Mitarbeitenden vor besondere Herausforderungen stellt, vertritt der Fachausschuss Flüchtlinge des Arbeitsausschusses Migration in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW nachfolgende Positionen:

- Fehlpriorisierungen, Versäumnisse und Mängel von Politik und Verwaltung in Bezug auf eine ausreichende und angemessene Ausstattung in der Erstaufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden dürfen nicht zu Lasten und auf dem Rücken der betroffenen Flüchtlinge ausgetragen werden.
- Die politisch Verantwortlichen sind aufgerufen, die gegenwärtige Debatte zu den Themen Asyl und Aufnahme von Flüchtlingen mit einem hohen Maße an Besonnenheit, Sachlichkeit und Sorgfalt zu führen. Abwertende Unterstellungen und stigmatisierende Äußerungen wie z. B. „Wirtschaftsflüchtlinge“ und „Asylmissbrauch“ werden der schwierigen Lebenssituation vieler Flüchtlinge nicht gerecht und schüren eine flüchtlings- und fremdenfeindliche Stimmung.
- In einer besonderen Verantwortung stehen die Medien, Sie sind aufgefordert, mit einer seriösen Berichterstattung und Kommentierung zu einer sachlichen und differenzierten Debatte, die den berechtigten Anliegen der Flüchtlinge Rechnung trägt, beizutragen.
- Die Ausstattung in der Erstaufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden in NRW ist deutlich zu verbessern.

- Die Kapazitäten der Erstaufnahmeeinrichtungen und Zentralen Unterbringungseinrichtungen sind steigenden Bedarfszahlen anzupassen. Ausreichend Plätze für eine menschenwürdige und angemessene Unterbringung von Asylbewerbern sind in Zukunft bereitzustellen und vorzuhalten. In Nordrhein- Westfalen wird eine dritte Erstaufnahmeeinrichtung benötigt.
  - Um sich auf ihr Asylverfahren vorbereiten und konzentrieren zu können, brauchen Asylsuchende entsprechende Rahmenbedingungen.
  - Kostenaufwändige und kräfteaubende Transfers, die für alle Beteiligten undurchschaubar sind, sollten vermieden werden.
  - Menschenwürdige Unterbringung von Flüchtlingen beinhaltet insbesondere die Berücksichtigung ihres Rechts auf Intimsphäre, die Einhaltung von Hygiene- und Versorgungsstandards, die Bereitstellung einer Krankenstation, sowie die Beachtung von individuellen persönlichen Merkmalen wie Geschlecht, Herkunft, Religionszugehörigkeit etc.
  - Entsprechende Standards für Ausstattung und Personal (Personalschlüssel und -qualifikationen) sollten vorgegeben und transparent sein.
  - Im Sinne einer stärkeren Partizipation der Untergebrachten ist unbedingt ein effektives, durch die Bewohner auch nutzbares Beschwerdemanagement einzurichten.
  - Der besonderen Schutzbedürftigkeit von Menschen wie z.B. Minderjährigen, allein reisenden Frauen, Schwangeren, Wöchnerinnen , Älteren, Traumatisierten, Kranken und Behinderten ist bei der Asylantragstellung, Aufnahme, Verteilung bzw. Zuweisung, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen Rechnung zu tragen (siehe auch EU Aufnahmerichtlinie). Der Vorrang des Kindeswohls für die Unterbringung von Familien mit Kindern und die Verpflichtung zur Inobhutnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen gemäß SGB IIX sind unbedingt zu beachten.
  - Es ist sicherzustellen, dass die Dauer des Verbleibs von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen und zentralen Unterbringungseinrichtungen für die reguläre Bearbeitung der Asylanträge, für die Inanspruchnahme einer qualifizierten Asylverfahrensberatung und für die Berücksichtigung humanitärer Aspekte im Rahmen der Zuweisung in die Kommunen ausreichend ist.
  - Zur Wahrung der Familieneinheit sollten Asylsuchende, deren Familienangehörige bereits in Deutschland leben, bevorzugt unverzüglich in die Kommunen zugewiesen werden, in denen ihre Familienangehörigen leben. Die gesetzlichen Vorgaben der EASY – Verteilung müssen korrigiert werden; Kernfamilien dürfen nicht auseinandergerissen werden. In einem erweiterten Familienbegriff sollten soziale Bezüge Berücksichtigung finden.
  - Um Asylsuchenden die faire Chance zur erfolgreichen Gestaltung ihres Asylverfahrens zu ermöglichen, ist eine bedarfsgerechte Sozial- und Verfahrensberatung an jedem Standort der Erstunterbringung in NRW notwendig.
-

- Unerlässlich sind die Kooperationsbereitschaft und die Kommunikation zwischen Mitarbeitenden der Behörden, der Betreibergesellschaft der Aufnahmeeinrichtung und der Verfahrensberatung zugunsten der Asylsuchenden.
- Zunehmende Asylbewerberzahlen dürfen nicht Verzögerungen im Aufnahmeprozess beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und damit Einschränkungen und Benachteiligungen für Flüchtlinge bei der Inanspruchnahme des Rechts auf Zugang zum Asylverfahren zur Folge haben.
- Auch bei steigenden Asylbewerberzahlen muss der Rechtsanspruch eines jeden Flüchtlings auf ein geordnetes und rechtmäßiges Asylverfahren gewährleistet sein und verwirklicht werden.
- Um vorstehenden Grundsatz einlösen zu können, muss dem BAMF für die Bearbeitung von Asylanträgen entsprechend qualifiziertes Personal mit den erforderlichen Rechtskenntnissen in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen. Der seit Oktober 2012 praktizierte Einsatz früherer Angehöriger der Bundespolizei und der Bundeswehr, häufig ohne ausreichende Qualifizierung, ist bedenklicher Ausdruck eines unsachgemäßen Umgangs mit der Zunahme von Asylanträgen.
- Das Recht auf Asyl ist ein Individualrecht. Danach haben ausnahmslos alle asylberechtigenden Menschen das Recht auf eine faire, gründliche, ernsthafte, unvoreingenommene und zeitlich angemessene Prüfung, Bearbeitung und Bescheidung ihrer Anträge.
- Beschleunigte Asylverfahren für bestimmte Flüchtlingsgruppen sowie pauschale Ablehnungen widersprechen rechtsstaatlichen sowie flüchtlings- und menschenrechtlichen Standards.

Münster, den 25.01.2013

FA Flüchtlinge des Arbeitsausschuss Migration der Freien Wohlfahrtspflege NRW



FlüchtlingsRAT NRW e.V. • Wittener Straße 201 • 44803 Bochum

Ministerium für  
Inneres und Kommunales  
des Landes NRW  
Referat 15  
Herrn Georg Nagel  
Haroldstraße 5  
40190 Düsseldorf

14.06.2013

### **Qualitative Anforderungen an die kurzfristige Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW**

Sehr geehrter Herr Nagel,

wir bedanken uns zunächst noch einmal für die Einladung zum Fachgespräch zur "Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen" vom 7. Mai 2013 und die damit verbundene Möglichkeit, zur Aufnahmesituation in NRW Stellung zu nehmen.

Gerne möchten wir mit diesem Schreiben Ihr Angebot aufgreifen, Ihnen im Nachgang zu diesem Gespräch schriftlich einige Anregungen zukommen zu lassen.

Der Flüchtlingsrat NRW hält es ebenso wie die Freie Wohlfahrtspflege für erforderlich, bereits die aktuelle Suche nach neuen Erstaufnahmeeinrichtungen mit erkennbar werdenden Positionen für eine konzeptionelle Neuausrichtung zu verbinden. Nur auf diese Weise wird es gelingen, zeitnah und bereits für diesen Herbst eine Neuausrichtung der Flüchtlingsaufnahme in NRW in die Wege zu leiten.

Vor dem Hintergrund der vom Land NRW behaupteten und vom Innenministerium beklagten fehlenden Bereitschaft/Akzeptanz der Kommunen, vor Ort Erstaufnahmeeinrichtungen einzurichten, halten wir es für unabdingbar, den Kommunen für die Einrichtung von neuen Erstaufnahmeeinrichtungen konkrete Angebote zu unterbreiten. Hierfür kann das Land beispielsweise folgende finanziellen und anderen Anreize schaffen, um die Kommunen zu ermutigen, Erstaufnahmeeinrichtungen in ihren Städten aufzubauen:

- vollständige Erstattung der mit dem Betrieb einschließlich Beratung und Betreuung einer EAE verbundenen Kosten,
- Anrechnungssystem auf die Quote gemäß Flüchtlingsaufnahmegesetz ,

Geschäftsstelle des  
Flüchtlingsrats NRW e.V.

Wittener Straße 201  
D-44803 Bochum  
Tel.: 0234 | 5 87 31 560  
Fax: 0234 | 5 87 31 575  
info@frnrw.de  
www.frnrw.de

Bankverbindung  
Bank für Sozialwirtschaft, Köln  
BLZ 370 205 00  
Konto-Nr. 8 05 41 00  
BIC: BFSWDE33XXX  
IBAN  
DE83370205000008054100

- zusätzliche finanzielle Mittel zum Anreiz, verbunden mit dem Angebot, in geeigneter Weise mit dafür sorgen zu können, dass hier kommunale Arbeitsplätze in sozialversicherungspflichtiger Form und auf tarifvertraglicher Basis im Rahmen des Betriebs einer EAE entstehen,
- die Kommunen erhalten zur Förderung einer Willkommenskultur vor Ort Mittel für die Förderung der haupt- und ehrenamtlichen Hilfestellung der Zivilgesellschaft außerhalb des Betreuers rund um die Unterbringungseinrichtung, organisiert und / oder unterstützt werden könnte die Hilfestellung durch die Verfahrensberatung.
- Zusicherung, dass angesiedelt bei der Freien Wohlfahrtspflege oder den geförderten unabhängigen Initiativen an jedem Standort zur Begleitung der Flüchtlinge pro 100 Flüchtlinge eine Verfahrensberatung gefördert wird, welche auch die Förderung einer Willkommenskultur vor Ort unterstützt

Wir regen an, im Sinne einer Willkommenskultur mit den genannten Angeboten schriftlich und werbend auf die Kommunen zuzugehen und bei den Kommunen ein Bewerbungsverfahren einzuleiten.

Beigefügt übersenden wir Ihnen zudem – in Ergänzung des Fachgespräches und des „Eckpunktepapieres mit Positionen zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren“ der Freien Wohlfahrtspflege aus Januar 2013 – unsererseits eine Stellungnahme zur Diskussion für eine qualitative Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW, mit der wir die Diskussion um die Neuausrichtung der Erstaufnahme befördern wollen. Diese sollte unseres Erachtens nicht nur bei der langfristigen Konzeptionierung Berücksichtigung finden sondern ab sofort gültig werden.

Eine Durchschrift dieses Schreiben geht an die Vorsitzenden des Innen- und des Integrationsausschusses.

Mit freundlichen Grüßen



(Birgit Naujoks)  
Geschäftsführerin

## Stellungnahme zur Diskussion

### Qualitative Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW (Mai 2013)

1. Grundgedanke: Zukünftig gibt es nur noch Erstaufnahmeeinrichtungen in NRW, die auf Basis des Asylverfahrensgesetzes (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG) - also i.d.R. min. sechs Wochen Unterbringung und max. drei Monate Unterbringung - aufgebaut sind. Die Unterbringungszeiten werden durch das Land i.d.R. nicht unter sechs Wochen gekürzt. Auf diese Weise können die Flüchtlinge rund um ihr Asylverfahren eine Erstbegleitung erfahren (rund um die Anhörung, das Anhörungsprotokoll, Zuweisung / Transfer, weitere Verfahrensschritte, etc.), die bei einer früheren Zuweisung an die Kommunen aufgrund fehlender Beratungsstellen und fehlendem spezialisierten Know-how/fehlender spezialisierter Kenntnisse zur Asylverfahrensberatung nicht sichergestellt werden könnte. Die Zweiteilung von Erstaufnahme und zentraler Unterbringungseinrichtung wird aufgehoben. Bestehende EAE (bis zu acht Tage in Dortmund und Bielefeld) und bestehende ZUE (in den Städten Hemer-Deilinghofen, Nieheim, Neuss und Schöppingen - bis zu 3 Monaten) werden zu Erstaufnahmeeinrichtungen umgewandelt, soweit sie, beispielsweise hinsichtlich Freizeitgestaltungsmöglichkeiten und Anbindung an den Nah- und Fernverkehr, die erforderliche Eignung aufweisen.
2. In jeder dieser neuen EAE werden die staatlichen Aufgaben des Landes im Sinne einer „atmenden“ Verwaltung direkt vor Ort angesiedelt. Jede EAE hat also soweit möglich eine Außenstelle der Bezirksregierung Arnsberg (Zuweisung / Transfer) und eine Außenstelle der zentralen Ausländerbehörde (Registrierung, Initiierung medizinischer Untersuchung, etc.). Für die bundeslandübergreifende Erstaufnahme werden an zwei IC-Bahnhöfen in NRW Shuttlesysteme - i.V. zur ZAB - eingerichtet. Das Land NRW setzt sich dafür ein, dass das BAMF Außenstellen an allen EAE-Standorten einrichtet.
3. Die EAE sind zukünftig in der Regel ausgelegt auf 300 Personen (Langzeitunterbringung gem. § 47 Abs. 1 S. 1 AsylVfG), max. auf bis zu 500 Personen (hier v.a. für Folgeantragstellende (Kurzfristigkeit) und als Puffer für spezielle Bedarfslagen). Durch ein Absehen von sehr großen Einheiten soll die Akzeptanz in der Zivilgesellschaft gefördert werden. Jede EAE ist mit mindestens einer Vollzeitstelle Asylverfahrensberatung (angesiedelt bei der Freien Wohlfahrtspflege bzw. den freien Initiativen) pro 100 Personen ausgestattet (dynamisches Anpassungssystem) und mit einem Budget für Sprachmittlung versehen. Die Verfahrensberatung ist als eigene Kostenstelle in den Haushalt einzustellen und hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Förderung der kommunalen Beratung.
4. Zukünftig sollten EAE vorrangig in urbanen Regionen aufgebaut werden/angesiedelt sein; dabei sollten Neubauten nicht ausgeschlossen werden. Neue EAE sind derzeit nur noch im Rheinland zu schaffen, da - mit Ausnahme der zeitlich befristeten ZUE in Neuss - alle bestehenden EAE und ZUE in Westfalen eingerichtet sind.
5. Es müssen Mindeststandards für den Betrieb und die Betreuung entwickelt und öffentlich gemacht werden. Die Entwicklung dieser Standards erfolgt unter Beteiligung der verschiedenen im Flüchtlingsbereich tätigen Akteure (Verbände, Initiativen, etc.). Die Qualität und die Quantität des Betreuungspersonals und der sozialen Grundstandards in den Einrichtungen werden durch das Land NRW festgelegt und kontrolliert. Zu den sozialen Grundstandards gehören insbesondere der Schutz der Privatsphäre, die medizinische und psychologische Versorgung so-



---

wie die Beachtung der spezifischen Bedürfnisse von Kindern und besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen.

6. Das Land stellt sicher, dass Instrumente zur Erkennung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge vorhanden sind bzw. kurzfristig entwickelt werden und die Informationspflichten gemäß § 47 Abs. 4 AsylVfG eingehalten werden.

Bochum, Mai 2013  
NRW Flüchtlingsrat