



A

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Nordrhein- Westfälischer
Städte- und Gemeindebund

An den
Assistenten des Ausschusses
für Arbeit, Gesundheit, Soziales und
Angelegenheiten der Vertriebenen und
Flüchtlinge des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Georg Hoffmann

Postfach 1143
4000 Düsseldorf 1

4000 Düsseldorf-Golzheim, den 02.01.1991
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 0211/ 4 58 71, Durchwahl 45 87 239
Teletex 211 4437 NWSStGB
Telefax 0211-4587211
Btx * 920 677 #

Aktenzeichen: N II 450-18 hd/g

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes

- Landtags-Drs. 11/676 -

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 10.01.1991

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/332

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen und der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund haben bereits mit Schreiben vom 20.11.1990 der Präsidentin des Landtags folgende Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes übermittelt, an der die beiden kommunalen Spitzenverbände weiterhin festhalten:

"Sehr geehrte Frau Präsidentin,

der Landkreistag Nordrhein-Westfalen und der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund haben sich stets für eine gerechte und gleichmäßige Verteilung aller von den Städten und Gemeinden aufzunehmenden Personen ausgesprochen. Daher unterstützen sie (vorbehaltlich der Zustimmung der beschlußfassenden Gremien) das Ziel des im Landtag Nordrhein-Westfalen behandelten Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes, auch bei der Zuweisung von Asylbewerbern durch die Berücksichtigung anderer aufzunehmender Personen auf eine gerechte und gleichmäßige Belastung aller Städte und Gemeinden hinzuwirken. Die Verbände wenden sich jedoch entschieden gegen die Einführung eines diesen Zielen widersprechenden Flächenschlüssels

bei der Zuweisung ausländischer Flüchtlinge. Das geltende Flüchtlingsaufnahme-gesetz vom 27. März 1984 sieht vor, daß Asylbewerber nach einem Einwohner-schlüssel (Einwohneranteil der Gemeinden an der Gesamtbevölkerung des Lan-des) unter Berücksichtigung des Bestandes an ausländischen Flüchtlingen in den Gemeinden verteilt werden. Da die rechtliche Möglichkeit der Verteilung für De-facto-Flüchtlinge und Aussiedler nicht in dem Maße besteht, daß ein ge-rechter Ausgleich der Belastungen möglich ist, führt dies zu einer über-mäßigen Belastung derjenigen Gemeinden, die überproportional De-facto-Flücht-linge und/oder Aussiedler aufnehmen. Unter diesen Voraussetzungen soll die beabsichtigte Gesetzesänderung durch die Anrechnung aller drei Personen-gruppen bei der Verteilung der asylbegehrenden Ausländer einen Ausgleich herbeiführen. Dafür muß das Land eine statistisch gesicherte zeitnahe und ein-heitliche Datengrundlage für die von den Gemeinden aufzunehmenden und unterzu-bringenden Personengruppen schaffen. Für die von der Gemeinde zu bewältigende Unterbringung spielt es keine Rolle, zu welcher Gruppe mit welchem rechtli-chen Status die unterzubringende Person gehört. Entscheidend ist allein die Klärung der immer schwieriger werdenden Frage der Unterbringung. Daher dient die zeit- und realitätsnahe Zuweisung unter Berücksichtigung aller aufzuneh-menden Menschen dem auch vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen und vom Nord-rhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund stets mitgetragenen Ziel einer gleichmäßigen Verteilung der Belastungen auf alle nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden.

Diesem Ziel dient dagegen nicht die vorgesehene Einführung des Flächenschlüs-sels, der mit 10 v.H. im Zuweisungsschlüssel berücksichtigt werden soll (Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs). Mit der Einführung des Flächenschlüssels soll laut Gesetzesbegründung eine Entlastung der Ballungsräume erreicht werden. So-wohl diese Zielsetzung als auch die hierzu ergriffene Maßnahme ist verfehlt. Wo Ballungsräume überproportional aufgenommen haben, wird die künftige Zuwei-sung auf der Basis einer einheitlich Datengrundlage für Aussiedler, Asyl-bewerber und De-facto-Flüchtlinge zu einer gerechtfertigten Entlastung füh-ren. Warum Ballungsräume aber gegenüber ländlichen Gebieten generell durch eine im Verhältnis zur Bevölkerungszahl unterproportionale Aufnahmequote be-günstigt werden sollen, ist nicht nachvollziehbar. Das Vorhandensein von Flä-chen besagt nichts über die Aufnahmekapazität einer Gemeinde. Auf Wald-, Acker- oder Wiesenflächen kann niemand untergebracht werden. Ein Flächenan-satz ist daher kein sachgerechter Zuweisungsschlüssel für unterzubringende Menschen. Er ist erst recht kein Anhaltspunkt für eine besondere Leistungs-fähigkeit der betroffenen Gemeinde. Die Strukturschwächen des ländlichen Raums sind genügend bekannt; ihnen im Gemeindefinanzierungsgesetz über einen Flächenansatz entgegenzuwirken, lehnt das Land regelmäßig ab. Bezeichnender-

weise enthält die Gesetzesbegründung auch nicht eine einzige Erwägung darüber, warum eine große Gemeindefläche eine überproportionale Aufnahmeverpflichtung erlaubt.

Gegen die Einführung eines solchen die Ballungsgebiete bevorzugenden Flächen-schlüssels lassen sich zudem weitere gewichtige Gründe anführen:

- Ländliche Gebiete verfügen in der Regel über einen weitaus höheren Anteil an Eigenheimen und Einfamilienhäusern und einen relativ geringen Anteil an Mietwohnungen. In derartigen Strukturen ist es für eine Stadtverwaltung doppelt schwierig, angemessene Unterkünfte außerhalb von Zelten, öffentlichen Einrichtungen und ähnlichen Notunterkünften zu besorgen und zur Verfügung zu stellen.
- Ländliche Gebiete verfügen in der Regel nicht im selben Maße wie Ballungsgebiete über städtische Infrastruktur wie Verkehrseinrichtungen, Sozial-, Kultur-, Jugendeinrichtungen u.ä.. Gerade diese Einrichtungen vermögen aber einen entscheidenden Beitrag zu einem noch relativ problemlosen Zusammenleben der verschiedenen Gruppen mit der einheimischen Bevölkerung zu leisten. Das Fehlen derartiger Einrichtungen begünstigt dagegen die Ghattobildung und die soziale und menschliche Isolierung.
- Die Lage einer Stadt oder in einer Gemeinde in einem ländlichen Gebiet bedeutet noch nicht, daß auch Flächen für die benötigten Einrichtungen zur Verfügung stehen. Soweit Flächen nicht bereits durch planerische, landschaftsschützerische oder baurechtliche Vorgaben für die benötigten Zwecke ausfallen, treten im ländlichen Bereich besonders häufig noch Probleme mit der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur hinzu, so daß eine Verfügbarkeit für Unterbringungszwecke nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erreicht werden kann.

Außerdem schlagen wir eine weitere Änderung vor: Nach § 6 Abs. 4 des geltenden Flüchtlingsaufnahmegesetzes erstattet das Land den Trägern der Sozialhilfe die Aufwendungen, die ihnen nach § 120 des Bundessozialhilfegesetzes für asylbegehrende Ausländer bis zum rechtswirksamen Abschluß des Asylverfahrens entstehen; bei nachfolgender Ausreise oder nachfolgendem Vollzug von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen auch darüber hinaus, längstens jedoch noch für die Dauer von vier Monaten (Ziff. 1). Zunehmend ist zu beobachten, daß Asylbewerber, deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnt und deren Rechtsmittel gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen ausgeschöpft sind, sich mit einer Petition an den Landtag wenden. Diese Petition hindert an sich nicht die Auswei-

sung der abgelehnten Asylbewerber. Der Landtag hat jedoch die Landesregierung gebeten, bis zum Abschluß des Petitionsverfahrens den Aufenthalt der Asylbewerber in unserem Land zu dulden. Dies führt dazu, daß die Träger der Sozialhilfe für diesen Zeitraum mindestens die Hälfte der Sozialhilfekosten übernehmen müssen. Nach § 10 Flüchtlingsaufnahmegesetz erstattet das Land ihnen nämlich nur die Hälfte der Leistungen, die sie nach § 120 BSHG einem Flüchtling erbringen, dem die Ausländerbehörde aufgrund eines Beschlusses der Landesregierung nach § 9 den Aufenthalt ermöglicht. Diese Erstattungsregelung gilt zudem nur bis zum 31.12.1991. Da das Land auch hier die Ursache für das Verbleiben in unserem Lande setzt, regen wir an, durch eine entsprechende Ergänzung des § 6 Abs. 4 Ziff. 1 zu bestimmen, daß im Falle einer Petition bis zu deren Abschluß die den Sozialhilfeträgern entstehenden Kosten vom Land voll erstattet werden."

Zur weiteren Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 10.01.1991 wird der

Fragenkatalog

zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes - FLÜAG -

auf der Grundlage der vorstehenden Stellungnahme wie folgt beantwortet:

Frage 1

Kann mit der Einbeziehung eines Flächenanteils von 10 % in den Berechnungsschlüssel für diejenigen Kommunen mit einem geringen Flächenanteil und einer verhältnismäßig hohen Bevölkerung eine Entlastung herbeigeführt werden, ohne die anderen Gemeinden in unzumutbarer Weise stärker zu belasten?

Die Frage muß aufgrund des zweiten Halbsatzes im Ergebnis verneint werden.

Die erstmalige Einführung eines Flächenschlüssel's in den Schlüssel für die Zuweisung ausländischer Flüchtlinge (§ 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) bewirkt, daß Gemeinden mit einer großen Fläche tendenziell eine höhere Zuweisung erhalten als kleinflächige Gemeinden mit demselben Einwohneranteil. Gegenüber der geltenden Rechtslage, die für die Zuweisung ausländischer

Flüchtlinge nur den Einwohnerschlüssel zugrundelegt, führt ein Flächenschlüssel auch in der Höhe von 10 % zu einer höheren Aufnahmeverpflichtung für großflächige Gemeinden. Nach mathematischen Gesetzmäßigkeiten entlastet dies Gemeinden mit kleiner Fläche und hoher Bevölkerungsdichte.

Unzumutbar ist diese stärkere Belastung der großflächigen Gemeinden, weil "Fläche" kein sachgerechtes Kriterium für die Zuweisung unterzubringender Menschen ist und in der Fläche, dh vor allem in dünn besiedelten ländlichen Gemeinden, die Möglichkeiten zur Aufnahme vieler weiterer Menschen abnehmen. Das Vorhandensein von großen Flächen besagt nichts über die Aufnahmekapazität einer Gemeinde. Auf Wald-, Acker- oder Wiesenflächen kann niemand untergebracht werden. Ebenso wenig ist die Fläche ein tauglicher Maßstab besonderer Leistungsfähigkeit. Zu den bekannten Strukturschwächen des ländlichen Raumes - insbesondere weniger Sozial-, Kultur- und Verkehrseinrichtungen einerseits und wesentlich aufwendigere Ver- und Entsorgungseinrichtungen andererseits - kommen Siedlungsstrukturen etwa mit höheren Eigenheimanteilen, die die Lösung des Unterbringungsproblems besonders schwierig machen.

Unzumutbar ist die stärkere Belastung der großflächigen Gemeinden zum zweiten auch deshalb, weil überproportional belastete Ballungsräume durch einen sachgerechteren Zuweisungsschlüssel ohne Flächenschlüssel entlastet werden können. Eine gerechte und gleichmäßige Zuweisung aller von den Gemeinden aufzunehmenden Personen auf einer einheitlichen und zeitnahen Datengrundlage bringt auch den Gemeinden, die bisher überdurchschnittlich viele Menschen aufgenommen haben, die sachlich gebotene und gerechtfertigte Entlastung. Dazu bedarf es nicht eines sachwidrigen Flächenschlüssels.

Frage 2

Wird die Unterbringungskapazität einer Gemeinde durch die vorhandenen Wohnungen, die bebaubare Fläche oder durch die Gesamtfläche einer Gemeinde (einschließlich Seen, Naturschutzgebieten, landwirtschaftlichen Flächen) bestimmt?

Die Unterbringungskapazität einer Gemeinde ist keine absolut bestimmbare mathematische Größe und bestimmt sich nach vielen Faktoren wie beispielsweise Gebäudebestand, Art, Zustand und Nutzung der Gebäude, baureife und am Markt zur Verfügung stehende Grundstücke, Situation des örtlichen Baumarktes und der örtlichen Bauwirtschaft, nicht zuletzt auch die finanzielle Lage der

Gemeinde. Flächen, die einer Bebauung derzeit nicht (noch keine vollständige Baureife, Eigentümer baut und veräußert nicht) oder überhaupt nicht (Seen, Naturschutzgebiete, landwirtschaftliche Flächen) zugänglich sind, haben für das in den Gemeinden stets sehr aktuell zu lösende Unterbringungsproblem keine aktuelle oder überhaupt keine Bedeutung.

Frage 3

richtet sich an die zur Anhörung geladenen Gemeinden. Eine Beantwortung entfällt daher.

Frage 4

Stellt die Zusammenfassung von Asylbewerbern, De-facto-Flüchtlingen und Aussiedlern bei der Berechnung der Belastungsquote für Asylbewerber gegenüber der bisherigen Regelung ein geeigneteres Verfahren dar?

Da die rechtliche Möglichkeit der gleichmäßigen Verteilung für De-facto-Flüchtlinge und Aussiedler nicht in dem Maße besteht, daß ein gerechter Ausgleich der Belastungen möglich wäre, führt dies zu einer übermäßigen Belastung derjenigen Gemeinden, die überproportional De-facto-Flüchtlinge und/oder Aussiedler aufnehmen. Deshalb will die beabsichtigte Gesetzesänderung durch die Anrechnung aller drei Personengruppen bei der Verteilung der asylbegehrenden Ausländer einen Ausgleich herbeiführen.

Für die von der Gemeinde zu bewältigende vorläufige Unterbringung spielt es keine Rolle, zu welcher Gruppe mit welchem rechtlichen Status die unterzubringende Person gehört. Entscheidend ist allein die Klärung der immer schwieriger werdenden Frage der Unterbringung. Daher dient die zeit- und realitätsnahe Zuweisung unter Berücksichtigung aller aufzunehmenden Menschen dem auch vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen und vom Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund stets mitgetragenen Ziel einer gleichmäßigen Verteilung der Belastungen auf alle nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden.

Sorgen bereitet vielen Gemeinden, die ihre Aufnahmequoten nicht erreicht haben, daß die Differenz zur Aufnahmequote, soweit nicht De-facto-Flüchtlinge und Aussiedler unterzubringen sind, vorwiegend durch die Aufnahme asylbegehrender Ausländer abgebaut werden muß. Darauf sind insbesondere viele Ge-

meinden im ländlichen Raum nicht vorbereitet. Auch wenn das Grundrecht der Freizügigkeit und das Ausländerrecht kaum rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen, wäre eine gleichmäßigere Verteilung auch der aufzunehmenden Personengruppen anstrebenswert.

Frage 5

richtet sich an die zur Anhörung geladenen Gemeinden. Eine Beantwortung entfällt daher.

Frage 6

Stellen Sie Unterschiede fest in bezug auf Eingliederung, Integration und Zusammenleben mit Aussiedlern auf der einen und mit Asylbewerbern und De-facto-Flüchtlingen auf der anderen Seite?

Bei Aussiedlern auf der einen und ausländischen Flüchtlingen auf der anderen Seite bestehen erhebliche rechtliche und tatsächliche Unterschiede mit ebenso erheblichen praktischen Auswirkungen.

Rechtlich gesehen sind Aussiedler unter den Voraussetzungen des Art. 116 GG und des Vertriebenenrechts Deutsche mit allen sich hieraus ergebenden Rechten und Pflichten. Politisch verfolgte Ausländer genießen gemäß Art. 16 Abs. 2 GG Asylrecht, haben im Asylverfahren aber einen ungeklärten rechtlichen Status. Abgelehnte Asylbewerber müssen Deutschland verlassen, soweit sie nicht - wie andere ausländische Flüchtlinge - aus humanitären oder politischen Gründen geduldet werden.

Soziologisch gesehen kommen Aussiedler in weitaus höherem Ausmaß in Familienverbänden in die Bundesrepublik Deutschland. Familien mit einer relativ hohen Anzahl von Kindern und Vertreter aus allen Generationen sind viel häufiger anzutreffen als bei ausländischen Flüchtlingen. Diese kommen vielfach als Einzelpersonen. Diese unterschiedliche soziologische Zusammensetzung wirkt sich auf die vorläufige Unterbringung und die Arbeit der Sozial- und Jugendverwaltung aus.

Integrativ gesehen müssen sich die Städte und Gemeinden als Folge des unterschiedlichen Bleiberechts unterschiedlichen Integrationsanforderungen stellen. Nur Aussiedler, anerkannte Asylanten und diejenigen ausländischen

Flüchtlinge, die zumindest für eine längere Zeit in Deutschland bleiben, sind ihrem jeweiligen Bedarf entsprechend in unsere Gemeinden zu integrieren. Dies setzt vorrangig an bei der Versorgung mit nicht nur vorläufigem Wohnraum sowie der sprachlichen, der kulturellen und der sozialen Eingliederung.

Fragen 7, 8 und 9

richten sich an die zur Anhörung geladenen Gemeinden. Eine Anhörung entfällt daher.

Frage 10

Welche Auswirkungen auf die Lebenssituation von Asylsuchenden und De-facto-Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen sind infolge der geplanten Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes zu erwarten?

Die mit dem Gesetzentwurf geplante Änderung des FlüAG wirkt sich auf die Lebenssituation von De-facto-Flüchtlingen überhaupt nicht und auf die Lebenssituation von Asylsuchenden insoweit aus, als Asylsuchende mit steigender Tendenz in ländliche Gemeinden zugewiesen werden. Diese sind darauf vielfach nicht eingerichtet. Als Folge werden in diesen Orten Probleme und Spannungen sowohl zwischen Bürgerschaft und ausländischen Flüchtlingen als auch innerhalb der ausländischen Flüchtlinge wachsen.

Frage 11

Wie wird sich die vorgesehene Änderung von § 6 Abs. 4 Flüchtlingsaufnahmegesetz auf die örtlichen Sozialhilfeträger hinsichtlich der Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach § 120 Bundessozialhilfegesetz - insbesondere vor dem Hintergrund des Grundsatzurteils des Bundesverwaltungsgerichts (NDV 1985, 333) - auswirken?

Die örtlichen Träger der Sozialhilfe erfüllen ihre durch ein Bundesgesetz in § 120 Bundessozialhilfegesetz festgelegten Pflichten. Die Änderung eines Landesgesetzes kann, will und wird daran nichts ändern.

Frage 12

Wie hoch wären - zumindest näherungsweise - die durch Einzelfallprüfungen zur Einschränkung der Sozialhilfe für Asylsuchende bei den örtlichen Trägern entstehenden zusätzlichen Kosten?

Nach einer überschlägigen Berechnung werden für eine Einzelfallprüfung zur Einschränkung der Sozialhilfe für Asylsuchende bei den örtlichen Sozialhilfeträgern Kosten in Höhe von 130 DM pro Monat und Fall entstehen.

Frage 13

Kann nach bisherigen Erfahrungen davon ausgegangen werden, daß eine Verschlechterung der materiellen Lebensumstände von Asylsuchenden zu einer relativen Verringerung der Zuwanderung von Asylsuchenden führen wird?

Die materiellen Lebensumstände von Asylsuchenden sind durch die Gewährleistung des Existenzminimums und einer beschränkten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gesichert. Die konsequente Beschränkung darauf und die Vermeidung darüber hinausgehender Anreize können in beschränktem Maße der weiteren Zuwanderung von Asylsuchenden entgegenwirken. Solange allerdings die hiesigen Sozialhilfeleistungen höher sind als der Lebensstandard in den Herkunftsgebieten, wird eine weitere Zuwanderung im Grundsatz nicht zu verhindern sein.

In Vertretung



(Hauschild)