

10 Seiten

DIAKONISCHES WERK
DER EVANGELISCHEN KIRCHE IM RHEINLAND



ABTEILUNG GESELLSCHAFTLICHE UND ÖKUMENISCHE ARBEITEN

- per Telefax -

Landtag Nordrhein-Westfalen
zu Hd. Herrn Abgeordneten
Egbert Reinhardt (Gelsenkirchen)

Fax-Nr. 0211/ 884-2870

Jenastraße 41
40470 Düsseldorf
Postanschrift:
Postfach 300204
40402 Düsseldorf
Telefon (0211) 6398-0
Durchwahl -247
Telefax (0211) 6398-299
III61ra/gu
15.09.1994

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE
ZUSCHRIFT
11/3511
A1, A7

Sitzung des Ausschusses Innere Verwaltung am heutigen Tage

Tagesordnungspunkt "Gesetzentwurf der Landesregierung"
Gesetz zur Ausführung des AsylbLG, 4. Gesetz zur Änderung
des Flüchtlingsaufnahmegesetzes pp., Drucksache 11/7319

Sehr geehrter Herr Reinhardt,

beigefügt finden Sie eine Stellungnahme des Kölner Flüchtlingsrates zum o.g. Gesetzentwurf, die von unserem Verband voll inhaltlich geteilt wird.

Da in der für heute vorgesehenen Expertenanhörung* zu o.g. Gesetzentwurf die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege unseres Wissens nach nicht vertreten sind, möchten wir Sie auf diesem Wege auf einige kritische Punkte in dem Gesetzentwurf aufmerksam machen.

In der Hoffnung, daß unsere Anregungen bei Ihren Beratungen Berücksichtigung finden können, verbleiben wir

mit freundlichen Grüßen
i.A.

* Verm.: keine Anhörung,
nur informelles Gespräch!
J.

gez. J. Rautenberg
(außer Haus)

f.d.R. *Quise*

Anlage 9 Seiten

Kölner Flüchtlingsrat

Kartäusergasse 9-11,
50678 Köln
Telefon 0221/3382-249
Telefax 0221/3382-237

Das Chaos bleibt

Stellungnahme zum Entwurf der Landesregierung für ein
Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Vor einem Jahr, am 1. Juli 1993, traten die Änderungen des Grundgesetzes, des Asylverfahrens- und des Ausländerrechts in Kraft. Einige Monate später, im November 1993, folgte die Neuregelung der Sozialhilfe für Asylsuchende (das "Asylbewerberleistungsgesetz"). Flüchtlinge erhalten in der Regel ausschließlich Hilfen nach diesem Gesetz. Dies bedeutet vor allem einen wesentlichen geringeren Betrag, der sogar noch unter dem liegt, was nach dem allgemeinen Sozialhilferecht als lebensnotwendig gilt.

Die Länder tragen die damit verbundenen Kosten und führen das Gesetz als eigene Angelegenheit aus.¹⁾ Sie können Näheres zur Zuständigkeit der Behörden, zu Kostenträgern und zum Verfahren bestimmen.²⁾

Unter dem 9.6.1994 hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen dem Landtag einen Entwurf für ein Artikelgesetz vorgelegt, mit dem ein Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AG AsylbLG) geschaffen sowie Flüchtlingsaufnahmegesetz und Landesaufnahmegesetz geändert werden sollen.³⁾ Ziel der Regelung soll es sein, "die notwendige rechtliche Grundlage zur Umsetzung des AsylbLG in NRW" zu schaffen.⁴⁾

1. Das Ausführungsgesetz zum Asylbewerberleistungsgesetz:

Das unter dem vielversprechenden Titel "Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes" (AG AsylbLG) stehende Gesetz enthält lediglich eine kurze Regelung zur Festlegung der zuständigen Behörden (im wesentlichen die Sozialverwaltungen der Städte und Kreise) und den Grundsatz: "Die (...) zuständigen Stellen tragen die Kosten für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes."⁵⁾ Ansonsten wird auf das Flüchtlingsaufnahmegesetz verwiesen. Völlig unregelt bleibt beispielsweise die Frage der örtlichen Zuständigkeit. Immer wieder stellt sich diese Frage insbesondere in Fällen, in denen die Antragsteller keine Asylsuchenden sind, sondern beispielsweise lediglich eine Duldung nach dem Ausländergesetz in den Händen halten. Welche Sozialbehörde für die Leistungen nach dem AsylbLG und dem BSHG - einschließlich der Unterbringung - an diese Menschen zuständig ist, wird im AsylbLG selbst nicht geregelt, und da dieses Gesetz nicht in das Sozialgesetzbuch (SGB) integriert ist, finden auch dessen Bestimmungen keine Anwendung. Eine reichlich unwegige Zuständigkeitsregelung läßt sich allenfalls §.3 Abs. 1 Nr. 3a VwVfG entnehmen, wonach zuständig die Behörde ist, in deren Bezirk die betreffende natürliche Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, oder der Auffangregelung der Nr. 4, wonach die Behörde zuständig ist, in deren Bezirk der Anlaß für die Amtshandlung hervortritt.⁶⁾ Eine klarere

1) Art. 104a i. V. m. Art. 83 GG

2) § 10 AsylbLG

3) Landtagsdrucksache 11/7319, ausgegeben am 10.6.1994.

4) S. 2 der Drucksache

5) § 2 Satz 1 AG AsylbLG

6) Zur Anwendung dieser Bestimmungen auf das AsylbLG siehe

Hess. VGH, Beschluss vom 15.6.1994 - 9 TG 1448/94 -, abgedr. in InfAuslR 1994, 277 <278>.

Festlegung im Sonderbereich Asylbewerberleistungsgesetz durch das Ausführungsgesetz NRW würde sowohl den Flüchtlingen und den Hilfsorganisationen als auch den Behörden und Gerichten eine ganze Reihe überflüssiger Scherereien und Streitigkeiten, die gegenwärtig anfallen, ersparen.

2. Die Kostenerstattungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz:

Art. 2 des Entwurfs enthält die Änderung des Gesetzes über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz - FlÜAG).⁷⁾ Die aus unserer Sicht wesentlichen Neufassungen sind die folgenden:

- 2.1 Vom FlÜAG sollen künftig neben
- Asylsuchenden, die nicht mehr zum Wohnen in einer Landesaufnahmeeinrichtung verpflichtet sind,⁸⁾
 - Kontingentflüchtlingen⁹⁾ und
 - übernommenen Ausländern¹⁰⁾
 - auch "Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge nach § 32 a AuslG"¹¹⁾,
 - Ausländer, die über eine nach dem 1.1.1995 ergangene Anordnung nach § 32 AuslG eine Aufenthaltsbefugnis besitzen,¹²⁾
 - sowie auf Grund einer Weisung der Landesregierung geduldete Flüchtlinge¹³⁾ erfaßt werden, sofern sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) beziehen.
- Nach einer Übergangsbestimmung¹⁴⁾ sollen unter diese Regelungen auch Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina fallen, für die vor dem 1.1.1995 die Aussetzung der Abschiebung in der Form einer Weisung der Landesregierung angeordnet worden ist.

2.2 Ankommende Asylsuchende werden nach bestimmten Quoten auf die Bundesländer und innerhalb dieser auf die Städte und Gemeinden verteilt. Auf diese Quoten sollen nunmehr die unter 2.1 genannten Gruppen für eng umgrenzte Zeiträume angerechnet werden mit der Folge, daß entsprechend weniger Asylsuchende aufzunehmen sind:

- Asylsuchende "längstens für die Dauer von vier Monaten nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrages";¹⁵⁾
- Kontingentflüchtlinge, übernommene Ausländer und Kriegsflüchtlinge "längstens für die Dauer von drei Jahren seit der Einreise";¹⁶⁾
- Aufnahme- und Duldungsfälle "längstens für die Dauer von drei Jahren seit der erstmaligen Anordnung".¹⁷⁾

7) Flüchtlingsaufnahmegesetz vom 27.3.1984, GV. NW. S. 214.

8) § 2 Ziffer 1 FlÜAG

9) bzw. "Ausländern im Sinne des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1990 (BGBl. I S. 1057)", vgl. § 2 Ziff. 2 FlÜAG

10) = Inhaber einer Aufenthalts-gestattung nach § 33 Abs. 1 AuslG, vgl. § 2 Ziff. 3 FlÜAG

11) § 2 Ziff. 4 FlÜAG

12) § 2 Ziff. 5 FlÜAG - im folgenden kurz als "Aufnahmefälle" bezeichnet.

13) § 2 Ziff. 6 FlÜAG

14) Art. 4 Ziff. 1 des Änderungsgesetzes

15) § 3 Abs. 3 Ziff. 1 FlÜAG

16) § 3 Abs. 3 Ziff. 2 FlÜAG

17) § 3 Abs. 3 Ziff. 3 FlÜAG

2.3 Für die Dauer dieser Fristen "gewährt" das Land den Städten und Kreisen für die Flüchtlinge bestimmte Pauschalen zur Kostendeckung, die in ihrer Höhe wiederum nach einzelnen Flüchtlingsgruppen gestaffelt sind:

- für Asylsuchende, Übernahmefälle und Kontingentflüchtlinge¹⁸⁾:
1.935,- DM pro Quartal = 645,- DM pro Monat
+ 90,- DM pro Quartal = 30,- DM pro Monat zusätzlich
"zur Abgeltung des besonderen Betreuungsaufwandes"¹⁹⁾
- für Kriegsflüchtlinge, Aufnahmefälle und Duldungsflüchtlinge²⁰⁾:
960,- DM pro Quartal = 320,- DM pro Monat.
Für Aufnahmefälle und Duldungsflüchtlinge soll jedoch nur dann eine Kostenpauschale gezahlt werden, wenn dies die Landesregierung ausdrücklich beschließt

2.4 Das Gesetz soll am 1.1.1995 in Kraft treten.²¹⁾

3. Fragen und Bemerkungen:

3.1 Der Personenkreis des FlüAG umfaßt unter anderem Flüchtlinge, die eine Duldung auf Grund einer Weisung des Landesinnenministeriums besitzen. Damit fallen aus dem Kreis der berücksichtigten Flüchtlinge insbesondere hinaus:

- die Flüchtlinge, denen aufgrund einer Prüfung im Einzelfall, die zur Feststellung eines Abschiebungshindernisses geführt hat, eine Duldung nach § 55 AuslG erhalten haben;
- die Flüchtlinge, die aufgrund der Tatsache, daß in ihren Fällen längerfristige, unverschuldete Abschiebungshindernisse vorliegen, eine Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 3 AuslG erhalten haben.

Für die Kosten, die durch die Aufnahme dieser Menschen entstehen, ist somit keinerlei Erstattung - weder im Einzelfall noch über eine Pauschale - durch das Land vorgesehen. Damit wird bei den Kommunen²²⁾ endgültig jede Bereitschaft zurückerstattet gemacht, humanitäre Aspekte im Einzelfall zu berücksichtigen. Demnächst werden nur noch Weisungen des Landesinnenministeriums abgewartet, und die Notsituation des einzelnen Menschen wird nicht mehr gesehen. Gravierend ist auch, daß sich in diesen Fällen das Land jeder Verpflichtung zur solidarischen Hilfe an die Kommunen entziehen will.

Es ist daher zu fordern, daß in den Personenkreis des § 2 FlüAG aufgenommen werden²³⁾

- Ausländer, denen aufgrund einer Entscheidung nach § 55 AuslG eine Duldung erteilt worden ist;
- Ausländer, denen aufgrund einer Entscheidung nach § 30 Abs. 3 AuslG eine Aufenthaltsbefugnis erteilt worden ist.

18) § 4 Abs. 1 FlüAG

19) § 4 Abs. 2 FlüAG

20) § 6 Abs. 1 FlüAG

21) Art. 6 des Änderungsgesetzes

22) Mit "Kommune" wurden hier und im folgenden zusammenfassend alle kreisfreien Städte und Kreise bezeichnet, die nach § 1 Abs. 1 des AG AsylbLG für die Durchführung des AsylbLG zuständig sein sollen.

23) beispielsweise durch eine Neufassung der Ziffer 6 dieser Bestimmung.

3.2 Auf die Zuweisung anrechenbar sein und unter die Erstattungsregelungen fallen sollen unter anderem Asylsuchende bis zu längstens vier Monaten nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrages. Was heißt in diesem Zusammenhang "Ablehnung des Asylantrages"? Bedeutet das jede Entscheidung, in der die Asylberechtigung nach Art. 16 a Abs. 1 GG verneint worden ist, aber beispielsweise die Voraussetzungen von Abschiebungshindernissen nach den §§ 51 und 53 AuslG als erfüllt angesehen werden? Oder sind damit die Fälle gemeint, in denen jede politische Verfolgung - also nach Art. 16 a Abs. 1 GG und § 51 AuslG - verneint worden ist? Was ist dann aber mit den Flüchtlingen, bei denen sogar das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge festgestellt hat, daß eine Abschiebung eine Gefahr für Leib und Leben bedeuten würde und deshalb nicht vollzogen werden darf?

Eine Klarstellung könnte dadurch erfolgen, daß § 3 Abs. 3 Ziff. 1 FlüAG wie folgt gefaßt wird:

"In den Fällen der Nummer 1 längstens für die Dauer von vier Monaten nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrages einschließlich der Feststellung, daß die Voraussetzungen der §§ 51, 53 und 55 Abs. 2 und 3 des Ausländergesetzes nicht vorliegen."

3.3. Zur Höhe der Kostenpauschalen ist festzustellen, daß sie dem tatsächlichen Bedarf überhaupt nicht gerecht wird.

3.3.1 Überblick:

Grundleistung nach dem AsylbLG wird für den Haushaltsvorstand zur Zeit in Höhe von 440,- DM gewährt.²⁴⁾ Der Regelsatz des BSHG beträgt seit dem 1.7.1994 für den Haushaltsvorstand 520,- DM. Vergleicht man dies mit den vorgesehenen Pauschalbeträgen, ergibt sich die folgende Übersicht:

Personengruppe	Kostenpauschale	Grundleistung nach AsylbLG	Regelsatz des BSHG
	- jeweils pro Monat -		
1. Asylsuchende, Übernahmefälle, Kontingentflüchtlinge (§ 4 I FlüAG)	645,- DM	440,- DM	520,- DM
===> Differenz:		205,- DM	125,- DM
2. Kriegsflüchtl., Aufnahmefälle, Duldungsfälle (§ 5 I FlüAG)	320,- DM	440,- DM	520,- DM
===> Differenz:		- 120,- DM	- 200,- DM

24) § 3 AsylbLG i. V. m. Punkt 3.1 der Vorläufigen Anwendungsrichtweise

3.3.2 Kostenpauschalen und Grundleistungen nach § 3 AsylbLG:

Bei den Grundleistungen nach § 3 AsylbLG handelt es sich

*"letztlich um willkürlich geprüfte Beträge (J), bei deren Festsetzung weder die Kosten des Lebensunterhalts ermittelt wurden, noch eine Orientierung an den statistischen Erhebungen erfolgte, die den Regelsätzen des BSHG zugrundeliegen."*²⁵⁾

Um eine eklatante Verletzung des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) zu vermeiden, kann das System der Grundleistungen nur dann Bestand haben, wenn die Auffangnorm des § 6 AsylbLG angemessen berücksichtigt wird. Hiernach können über die Grundleistungen hinausgehende Leistungen erbracht werden, soweit sie im Einzelfall

- zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich,
- zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder
- zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind.

Diese Mittel sind nicht in den 440,- DM Grundleistungen enthalten und somit bei den Kosten für die Kommunen hinzuzurechnen. Hierzu gehören beispielsweise (nicht abschließend!):²⁶⁾

e) Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und der Gesundheit:

- wachstumsbedingter Mehrbedarf Jugendlicher
- Mehrbedarf für krankheitsbedingte kostenaufwendige Ernährung
- Sonderbedarf bei Krankenhausaufenthalt
- Kosten ärztlich verordneter empfängnisregelnder Mittel sowie für im Zusammenhang mit der Familienplanung stehende notwendige ärztliche Beratungen, Untersuchungen und Verordnungen
- Ernährungs-, Bekleidungs- und Hygienezusatzbedarf bei Schwangerschaft
- Fahrtkosten zu Schwangerschaftsvorsorgeuntersuchungen
- Hygienemittel für Wöchnerinnen
- Waschgeld (bei Unterbringung ohne Waschmöglichkeit)
- Bademantel (bei fehlenden Umkleemöglichkeiten im Sanitärbereich)
- witterungsbedingter besonderer Bekleidungsbedarf (etwa Regenkleidung)
- besonderer Bekleidungsbedarf in Ausnahmefällen (etwa bei Übergrößen)
- Koffer und Umzugskosten bei Umzug oder Ausreise nach längerem Aufenthalt

b) Leistungen zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern:

- Leistungen und Maßnahmen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)
- Baby-Erstaustattung
- Kinderwagen
- Kindergartenbeiträge
- Schulbedarf
- Fahrtkosten zur Schule
- Kosten von Klassenfahrten und Ausflügen
- Ferienpaß oder ähnliches
- Arztkosten bei Beschneidung

25) Ursula Scheurer, Die Leistungsansprüche Asylsuchender und vollziehbar zur Ausreise verpflichteter Ausländerinnen und Ausländer nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, InfAusWR 1994, S. 266-272, Zitat auf S. 268.

26) vgl. Scheurer, Leistungsansprüche, S. 271 f.

- c) Leistungen zur Erfüllung verwaltungsrechtlicher Mitwirkungspflichten:
- Kosten für die Anforderung und Versendung von Unterlagen und Urkunden im Rahmen der asylverfahrensrechtlichen Mitwirkungspflichten
 - Kosten für Übersetzungen
 - Fahrtkosten zu Behörden und Gerichten, Beratungsstellen (die oftmals als erste überhaupt über die Mitwirkungspflichten im einzelnen informieren) und zum Amt des Vertreters des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR)
 - Porto- und ähnliche Kosten für den Schriftverkehr mit Behörden, Gerichten.
 - Bestattungskosten, wenn Leistungsberechtigte als Angehörige des/der Verstorbenen bestattungspflichtig sind.

Damit wird deutlich, daß die vorgesehenen 645 DM monatliche Kostenpauschale weit unter den tatsächlichen Kosten für die Kommunen liegen. Auch die Schätzung der kommunalen Spitzenverbände (durchschnittlich 850 DM pro Monat²⁷⁾) dürfte noch als sehr zurückhaltend zu bezeichnen sein.

Die Landesregierung begründet ihre Zahlen weiter damit, daß das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) "die Asylverfahren schneller als in der Vergangenheit betreibt, so daß in der Hauptzahl der Fälle ein Abschluß innerhalb eines Jahres erreicht werden kann." Damit erhalte jedenfalls ab 1995 der größte Teil der Asylsuchenden verminderte Leistungen nach § 3 ff AsylbLG.²⁸⁾

Bei der Erwartung, der größte Teil der Asylverfahren werde innerhalb eines Jahres abgeschlossen, handelt es sich um pure Spekulation, die auch durch die Erfahrungen mit den Neuregelungen des Asyl- und Asylverfahrensrechts noch nicht begründet werden kann. Zum anderen stellt die Landesregierung lediglich auf das Verfahren vor dem Bundesamt ab, ohne die zahlreichen Gerichtsverfahren mit zu berücksichtigen. Vor den Verwaltungsgerichten dauern die Verfahren bekanntlich länger als insgesamt ein Jahr, weil die Landesregierung zu einer wirksamen Entlastung der Gerichte durch mehr Personal und Sachmittel bisher nicht beigetragen hat. Außerdem unterstellt die Landesregierung den Automatismus "Ablehnung des Asylantrages → Ausreise/Abschiebung". Wie bereits oben dargelegt, bestehen in einer Vielzahl von Fällen trotz der Verneinung politischer Verfolgung erhebliche Abschiebungshindernisse, so daß die Betroffenen auch nach Ablehnung des Asylantrages ein Bleiberecht oder zumindest eine Duldung erhalten. Die zitierten Erwertungen der Landesregierung entbehren daher jeder tatsächlichen Grundlage.

3.3.3 Kostenpauschale und Leistungsumfang des BSHG:

In den oben genannten Regelsätzen des BSHG ist lediglich die Hilfe zum Lebensunterhalt im engeren Sinne enthalten. Hinzu treten nach § 120 Abs. 1 BSHG (und sind dementsprechend noch nicht berücksichtigt):

- Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen
- Krankenhilfe
- Hilfe zur Pflege.

27) laut Begründung des Gesetzentwurfs, S. 25
28) ebd.

Außerdem wird im BSHG-Bereich - im Gegensatz zum AsylbLG - Bekleidungsbeihilfe zusätzlich zu den Regelsätzen gewährt. Des weiteren besteht für einen Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG unter bestimmten Umständen ein Anspruch auf Übernahme der Mietkosten einer privat angemieteten Wohnung.²⁹⁾

Auch hierdurch verändern sich die Differenzen in der oben dargestellten Übersicht erheblich zugunsten der Kommunen.

3.4 Weiter ist festzustellen, daß die Personengruppen, nach denen die Höhe der Kostenpauschalen differenziert werden soll, völlig willkürlich und unsachgemäß zusammengestellt worden sind:

Wieso sollen für Flüchtlinge der zweiten Personengruppe (Kriegsflüchtlinge, Aufnahme- und Duldungsfälle) weniger Kosten anfallen als für die Angehörigen des ersten Personenkreises (Asylsuchende, Kontingentflüchtlinge, Übernahmefälle)? Was unterscheidet sie in ihrem Bedarf? Was ist die sachliche Grundlage für diese Differenzierung (um das Wort "Diskriminierung" zu vermeiden)? Die Gesetzestbegründung (S. 25 ff der Drucksache) gibt überhaupt keinen Aufschluß.

Außerdem ist zu beachten, daß zumindest die Kontingentflüchtlinge nach § 1 Abs. 1 HumAG³⁰⁾ die Rechtsstellung von Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)³¹⁾ genießen und sie "auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge" Inländern, also Deutschen, uneingeschränkt gleich stehen (Art. 23 GFK). Dies ist eine privilegierende Rechtsvorschrift im Sinne des § 120 Abs. 1 Satz 3 BSHG, und das bedeutet, daß sie wie deutsche Sozialhilfeempfänger sämtliche Leistungen nach dem BSHG beanspruchen können und eben nicht auf den eingeschränkten Anspruch nach § 120 Abs. 1 Satz 1 BSHG zu verweisen sind.³²⁾ Kurz: Kontingentflüchtlinge haben einen größeren Rechtsanspruch auf Sozialleistungen als Asylsuchende oder Übernahmefälle. Mithin ist die in der oben stehenden Übersicht enthaltene Differenz zugunsten der Kommunen wieder zu verringern und geht die Erstattungsregelung zumindest in bezug auf die Kontingentflüchtlinge völlig an der Realität vorbei.

3.5 Bei Aufnahmefällen und Duldungsflüchtlingen ist zusätzlich zu beachten, daß nur dann eine Kostenpauschale gezahlt werden soll, wenn dies die Landesregierung ausdrücklich beschließt. Das bedeutet, daß die Kommunen noch nicht einmal halbwegs sicher sein können, wenigstens die minimale Erstattungspauschale zu erhalten, sondern in dieser Angelegenheit auf die Gnade und Spenderfreudigkeit der Landesregierung angewiesen sein sollen. Das ist unhaltbar, und deshalb sollte die zitierte Einschränkungsklausel ersatzlos gestrichen werden.

3.6 Der "besondere Betreuungsaufwand" soll den Kommunen pauschal mit 30 DM erstattet werden, aber nur für einen Teil der tatsächlich zu betreuenden Menschen. Das Gesetz definiert diesen Bedarf nicht, in der Praxis werden von der Pauschale sozialarbeiterische Angebote in Wohnheimen, Hausmeisteraktivitäten und Wachpersonal finanziert. Die äußerst geringe Höhe der vorgesehenen Pauschale wird die Kommunen angesichts ihrer immer angespannteren Finanzlage zwingen, diese Angebote drastisch abzubauen. Für einen sehr großen Teil der Flüchtlinge, nämlich insbesondere Bürgerkriegsflüchtlinge, erhalten die Kommunen noch nicht einmal diese Pauschale, obwohl der große Betreuungsbedarf gerade bei dieser Flüchtlingsgruppe unumstritten ist. Soll die Kommune die Betreuung der einen

29) So etwa OVG Berlin, Beschluß vom 18.11.1993, 6 S 194/93, auszugsweise abgedr. in NVwZ, Beilage 2/94, S. 13; und kurz zitiert bei Georg Cloesen, Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zum AsylbLG und zum BSHG, InfAuswR 1994, S. 273-277, Nr. S. 273.

30) Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22.7.1980 (BGBl. I S. 1057)

31) Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951 (BGBl. 1953 II S. 553)

32) Vgl. hierzu auch Heinz Scholl/Martin Behlffer, Überlegungen zu einer Novellierung des Asylbewerberleistungsgesetzes, ZAR 1994, S. 131-136, besonders S. 132.

durch einen Abbau bei der Betreuung der anderen finanzieren? Ein Abbau gerade der sozialarbeiterischen Angebote würde gleichzeitig die Aktionsprogramme der Landesregierung gegen Ausländerfeindlichkeit konterkarieren.

4. Ungeklärter Regelungsbedarf:

Bereits in den nunmehr neun Monaten nach Inkrafttreten des AsylbLG haben sich ganz erhebliche Lücken und Unklarheiten gezeigt, die in der täglichen Verwaltungs- und Beratungspraxis zu gravierenden Problemen und Streitigkeiten geführt haben. Aufgabe eines Ausführungsgesetzes wäre es eigentlich, hier für Klarheit zu sorgen, soweit dies im Kompetenzbereich des Landes liegt. Tatsächlich aber fehlt beim vorliegenden Entwurf jeder Ansatz hierzu. Im folgenden lediglich beispielsartig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit einige dieser Unklarheiten:

4.1 Zum Personenkreis des AsylbLG:

In einigen Fällen hat die Frage zu Streitigkeiten geführt, ob Ausländer, die sich in Abschiebehaft befinden, Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG sind. Hier fehlt es im Gesetzentwurf an der notwendigen Klarstellung. Nach einer Entscheidung des OVG Berlin vom 9.2.1994 - 6 S 19/94 - fallen solche Flüchtlinge unter den Personenkreis des AsylbLG, wenn sie sich tatsächlich in Deutschland aufhalten und vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG), auch wenn sie keinen Aufenthaltsstatus innehaben oder geduldet sind.³³⁾ Nach § 3 AsylbLG ist solchen Personen über die Unterbringung und den damit zusammenhängenden Leistungen hinaus der notwendige Bedarf an

- Ernährung (d. h. auch frischem Obst und Gemüse, Getränken und ggfls. Krankenkost)
- Kleidung (auch zur Deckung witterungsbedingten Sonderbedarfs)
- Gesundheits- und Körperpflege (einschließlich Seife, Shampoo, Rasierzeug ...)
- Verbrauchs- und Gebrauchsgütern des Haushalts (einschließlich Handtüchern)

sowie

- ein Barbetrag von 80 DM pro Monat für persönliche Bedürfnisse zu gewähren.

Diese Klarstellung sollte in das AG AsylbLG oder das RÜAG aufgenommen werden. Gleichzeitig muß die Zuständigkeit für die Leistungen an Abschiebehaftlinge geklärt werden. Denkbar wäre die Erweiterung des Kompetenzbereichs der Bezirksregierung Amsberg auf Abschiebehaftanstalten durch eine Neufassung des § 1 Abs. 1 Satz 2 AG AsylbLG.

4.2 Zum Umfang der Leistungen:

Durch das AG AsylbLG sollten unter anderem die folgenden Problemkomplexe geregelt werden:

4.2.1 Das AsylbLG schließt in § 9 Abs. 1 einen Rechtsanspruch auf Leistungen nach dem BSHG aus. Dies schließt jedoch Ansprüche etwa nach SGB V nicht ein. Wie sind somit beispielsweise Ansprüche zu behandeln auf

a) Leistungen nach § 27 SGB V:

- Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln
- häusliche Krankenpflege und Haushaltshilfe
- medizinische und ergänzende Leistungen zur Rehabilitation;

33) Zitiert nach einer Mitteilung Georg Clessens, Berlin, vom 15.7.1994 an den Flüchtlingsrat Berlin.

b) Leistungen nach §§ 53 ff, 58-60 SGB V:

- Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit
- Sterbegeld
- Fahrtkosten einschließlich Krankentransporte?

4.2.2 Im AsylbLG fehlt eine eindeutige Regelung zur Hilfe bei Schwangerschaft, mit der dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum "Schutz des ungeborenen Lebens" Rechnung getragen wird.³⁴⁾ Während einige³⁵⁾ einen Anspruch auf solche Hilfen aus § 6 AsylbLG ableiten, vertreten andere³⁶⁾ genau die gegenteilige Auffassung. Hier ist eine Klarstellung vonnöten, die etwa in der Form der folgenden Bestimmung aufgenommen werden könnte:

"Hilfe bei Schwangerschaft wird in entsprechender Anwendung des § 34 a des Bundessozialhilfegesetzes geleistet."

5. Zusammenfassung:

Insgesamt stellt der vorliegende Gesetzesentwurf lediglich die Fortschreibung des Chaos dar. Wesentliche Streitfragen und Unklarheiten werden nicht geregelt, und die Erstattungspauschalen gehen weit am tatsächlichen Bedarf vorbei. Vor diesem Hintergrund wirkt die Aussage der Landesregierung, bei den Aufwendungen für Flüchtlinge sei "ein Eigenanteil von den Kommunen zu tragen"³⁷⁾, wie blanker Hohn. Die Kommunen werden tatsächlich weiterhin bei der Versorgung von Flüchtlingen im Stich gelassen. Vor dem Hintergrund der größer werdenden Belastungen der kommunalen Haushalte durch sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben insbesondere im Sozialbereich wird dies fatale Auswirkungen haben: Das Verhalten örtlicher Verwaltungen gegenüber Flüchtlingen wird schlechter als bisher, humanitären Gesichtspunkten wird bald überhaupt keine Rechnung mehr getragen. Die Situation von Ausländern und Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen wird sich gravierend verschlimmern.

34) Urteil vom 28.5.1993, BVerfGE 88, 203 = NJW 1993, 1791
 35) etwa Scheuner, Leistungsansprüche, S. 272.
 36) etwa Scholl/Schieffer, Überlegungen, S. 133
 37) aus der Begründung des Gesetzesentwurfes, S. 25