

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen

Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes und zu Ausgleichszahlungen für geduldete Personen, Drucksache 17/14244

Die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW (LAG FW NRW) bedankt sich für die Möglichkeit, zum o.g. Gesetzentwurf vom 18.06.2021 schriftlich Stellung beziehen zu dürfen.

Die LAG FW NRW verweist an dieser Stelle auf Ihre Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses vom 6. Mai 2014 zum Antrag der Piraten-Fraktion "Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme - hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW" bzw. Ihre Stellungnahme an den Integrationsausschuss zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/11841 „zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz – FlüAG“ vom 17. 11.2020, in denen zusätzliche, bisher von der Landesregierung nicht aufgegriffene, qualitative Verbesserungsvorschläge vorgelegt wurden.

Die Kostenerstattung für die Aufnahme und Unterbringung von geflüchteten Menschen in Kommunen, insbesondere für „Geduldete“, war seit vielen Jahren nicht hinreichend. Die LAG FW NRW begrüßt deshalb die verbesserte Kostenerstattung, insbesondere für „Bestandsgeduldete“ und Asylfolgeantragsteller*innen, das Ziel der Landesregierung, die Zahl der „Bestandsgeduldeten“ über eine Verlängerung des Zahlungszeitraums ab dem 1.1.2021 auf etwa 14 Monate zu reduzieren, in 2021 und 2022 mit Blick auf die hohe Zahl der bereits in den Kommunen lebenden Geduldeten Einmalzahlungen für „Bestandsgeduldete“ zu gewähren und den Grundgedanken, integrierte Geduldete in den Rechtskreis des SGB zu überführen. Sie begrüßt die Tatsache, dass das Land die Beteiligung an den Kosten, die in Kommunen hier anfallen, verbessert in dem Wissen, dass eine vollziehbare Ausreisepflicht nicht gleichgesetzt werden darf mit der Möglichkeit von Ausreise oder Abschiebung bzw. des Hineinwachsens in eine Aufenthaltsverfestigung.

Die Regelung zur Geltendmachung außergewöhnlicher Krankheitskosten erscheint sachdienlich.

Die LAG FW NRW begrüßt, dass der Gesetzentwurf in §4a, Nr. 2 weiter eine Monatspauschale „zur Abgeltung des besonderen Betreuungsaufwands“ vorsieht. Diese sollte im Haushalt der Kommunen gesondert ausgewiesen sein. In 1997 hieß es hierzu in §4 Abs. 2 FlüAG: „Die Pauschale ist ausschließlich für die soziale Betreuung der Flüchtlinge zu verwenden. Die Betreuung erfolgt durch die Kommunen oder durch von ihnen beauftragte Träger.“ Eine solche Regelung sollte ergänzend ins FlüAG aufgenommen werden bzw. auf Grundlage des §4 a Nr. 2 FlüAG mit den Kommunen vereinbart werden, um zu befördern, dass die Kommunen hier mit Freien Trägern zusammenarbeiten. Für die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel sollte es, wie dies im Erlass des Innenministeriums vom 12.11. 1997 vorgesehen war, erneut einen Erlass geben, der die Kommunen zu einer gesonderten Darstellung dieser Mittel im kommunalen Haushalt veranlasst (siehe auch Mitt. NWStGB vom 20.04.1997).

Die LAG FW NRW lehnt die im Gesetz und seiner Begründung verankerte Verknüpfung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes mit der mit den kommunalen Spitzenverbänden getroffenen Vereinbarung zur „Migrationspolitik und Neuregelung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes in Nordrhein-Westfalen“ vom 21.12.2020 als sachfremde Verknüpfung ab (zur Verknüpfung siehe S.

2f und S. 27 der Begründung des Gesetzentwurfes). Diese Vereinbarung verknüpft eine verbesserte Kostenerstattung bei der Aufnahme und Unterbringung von geflüchteten Menschen in Kommunen mit aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen der Flüchtlingsaufnahme, der Aufenthaltsgewährung bzw. des Rückkehrmanagement. Die LAG FW NRW spricht sich gegen eine Verknüpfung der Refinanzierung von Flüchtlingsaufnahme mit aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen bzw. Maßnahmen des Rückkehrmanagement aus.

Bereits in den o.g. Stellungnahmen und auch in der Stellungnahme von 2018 zum Asylstufenplan, hier der Stellungnahme 17/890 zum Ausführungsgesetz zu §47 Abs. 1b AsylG vom 31.10.2018, hat die LAG FW NRW mit Bezug auf das Flüchtlingsaufnahmegesetz grundlegend zum Ausdruck gebracht, dass sie der Ansicht ist, dass die Landesaufnahme ausschließlich der Erstaufnahme dienen sollte. Sie tritt jeder Verbindung der Erstaufnahme mit rückführungsorientierter Unterbringung und Aufenthaltsgestaltung bzw. -beendigung entgegen. Rückführungen - auch die im Dublin-Verfahren – sollten wie bis 2015 aus den Kommunen organisiert werden. Die vom Land NRW zusätzlich in 2018 mit dem BAMF getroffene, von der LAG FW NRW abgelehnte, Verwaltungsvereinbarung weitet diese rückführungsorientierte Praxis sogar untergesetzlich auf dem Verwaltungsweg auf eine Vielzahl weiterer Herkunftsländer aus. Die LAG FW NRW verweist auf die inzwischen wissenschaftlich belegten negativen Folgen einer regelhaft auf 18 Monate oder sogar länger ausgerichteten Wohnverpflichtung in Landesunterkünften hin (siehe „Bedeutet unser Leben nichts? Erfahrungen Asylsuchender in Flüchtlingsunterkünften in der Corona-Pandemie in Deutschland“, Institut für Sozialwissenschaften, Kiel).

Die LAG FW NRW tritt ein für schnelle Asylverfahren und kritisiert zugleich die im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in den letzten Jahren eingeführte Praxis der Schnellverfahren für Geflüchtete aus Ländern mit einer statistisch angenommenen niedrigen Bleibeperspektive. Sie betont die Bedeutung des Individualrechts auf Asyl. Das Hauptziel der Landesregierung sollte in diesem Zusammenhang wieder sein, dass die Dauer des Verbleibs von Geflüchteten in den Erstaufnahmeeinrichtungen und zentralen Unterbringungseinrichtungen nur für

1. die reguläre Bearbeitung der Asylanträge,
2. die Bearbeitung der grundlegenden Aspekte im Rahmen einer Erstaufnahme (Erfassung, Ausschluss von Gesundheitsgefährdungen. Erkennen und Hilfe für gefährdete Flüchtlinge)
3. die Inanspruchnahme einer qualifizierten Asylverfahrensberatung und
4. die Berücksichtigung humanitärer Aspekte im Rahmen der Zuweisung in die Kommunen

ausgelegt ist. Grundsätzlich gilt es, bei der Landeserstaufnahme wieder einen Mindestzeitraum von 6 Wochen, längstens jedoch von bis zu 3 Monaten vorzusehen. Anschließend sollten Geflüchtete ungeachtet ihrer weiteren Bleibeperspektive den Kommunen zugewiesen werden. Die Zuweisungswünsche und der Schutzbedarf von geflüchteten Menschen gemäß EU-Aufnahmerichtlinie sollten in den Landesunterkünften erfragt bzw. ermittelt und, soweit möglich, bei der Auswahl der für die Aufnahme zuständigen Kommune beachtet werden. Zur Wahrung der Familieneinheit sollten Asylsuchende, deren Familienangehörige bereits in Deutschland leben, bevorzugt unverzüglich in die Kommunen zugewiesen werden, in denen Ihre weiteren Familienangehörigen leben.

In der Nr. 2 der o.g., mit den Kommunen abgeschlossenen, Vereinbarung wird seitens des Landes neu und zusätzlich die "effektive und konsequente" Anwendung des Instruments des Ausreisegewahrsams gefordert und befördert (§62b AufenthG). Aktuell plant die Landesregierung hier die Einrichtung eines Abschiebungsgewahrsams am Flughafen Düsseldorf. Die LAG FW NRW kritisiert die NRW weite Anwendung dieser neu ins Aufenthaltsgesetz aufgenommenen "kann"-Regelung, weil Abschiebungshaft immer das letzte Mittel sein muss, die Einführung eines Ausreisegewahrsams nicht verhältnismäßig ist. Sie kritisiert, dass es hierdurch in NRW zukünftig ausreichend ist, in der Anordnung eines Ausreisegewahrsams seitens der Ausländerbehörde auf die Vermutung des Erschwerens oder Vereitels von Ausreisen abzustellen (siehe §62 Abs. 1 AufenthG). Besonders gravierend und den Rechtsstaat infrage stellend ist, dass der Ausreisegewahrsam dabei auch ohne vorherige richterliche Anordnung mit der fragwürdigen Begründung durch Ausländerbehörden umgesetzt werden darf, dass "die richterliche Entscheidung über die Anordnung des Ausreisegewahrsams (nach Absatz 1) nicht vorher eingeholt werden kann." Selbstverständlich sind unsere Gerichte in der Lage, entsprechende Anordnungen zu verfügen.

Erneut regt die LAG FW NRW anlässlich einer nunmehr immer umfassender werdenden Kostenerstattung des Landes für die Kommunen an, diese Kostenerstattung mit qualitativen Aspekten zu verknüpfen. Zu viele Kommunen in NRW bringen geflüchtete Menschen nach wie vor und über viele Jahre in oft viel zu großen, isolierenden, die gesellschaftliche Teilhabe behindernden Gemeinschaftsunterkünften unter. Eine am Prinzip der Kostendeckung orientierte Refinanzierung der Aufnahme und Unterbringung in Kommunen sollte aus Sicht der LAG FW NRW daher mit einer Vereinbarung zu qualitativen Standards einhergehen, die v.a. das dezentrale private Wohnen im lokalen Gemeinwesen und die soziale und berufliche Bildung und Teilhabe fördern.

Die LAG FW NRW spricht sich dafür aus, dass das Land gemeinsam mit den Kommunen, den Wohlfahrtsverbänden und Organisationen der Flüchtlingshilfe qualitative Standards entwickelt und die Verwirklichung dieser qualitativen Standards bei der Kostenerstattung für die Aufnahme und Unterbringung über das FlüAG mit finanziellen Anreizen für die Kommunen zu verbindet.

Als qualitative Standards von besonderer Bedeutung sind aus Sicht der LAG FW NRW etwa:

- Die frühzeitige Erfassung der mitgebrachten Qualifikationen (Bildung und Beruf),
- Die Verzahnung von Bundesagentur für Arbeit und der Anerkennungsstellen
- Das Vorliegen eines Gewaltschutzkonzeptes
- Die Beachtung der Bedürfnisse Schutzbedürftiger analog zur EU-Aufnahmerichtlinie, der Familieneinheit und der Kindeswohls
- Die enge Verzahnung der Bereiche Aufnahme, Eingliederung/Integration und Aufenthaltsrecht (Ausländerbehörde) vor Ort
- Die dezentrale Unterbringung und Versorgung, die Förderung des privaten Wohnens verbunden mit der Förderung der Anbindung an das lokale Gemeinwesen, Nachbarschaften, an die sozialen Hilfsangebote ebenso wie ehrenamtliche Initiative
- Die Förderung der Teilhabe über eine Verfahrensberatung, die aufenthaltsrechtliche, sozialrechtliche Aspekte einzelfallbezogen mit möglichen Maßnahmen der Integrationsförderung (Zugang zu Bildung und Arbeit) verbindet

Jede Unterbringung, ob dezentral oder in Gemeinschaftsunterkünften, sollte mit einem Angebot der Flüchtlingsberatung verknüpft sein, das vorrangig von Freien Trägern angeboten werden sollte. Die Beratung sollte unter anderem die Asylverfahrensberatung, die soziale Beratung, die Vermittlung bei Konflikten im Wohnumfeld sowie die Förderung der sozialen und beruflichen Teilhabe umfassen.

Freie Wohlfahrtspflege NRW

Die Förderung des Dezentralen Wohnens in Kommunen ist dabei von besonderer Bedeutung. Zahlreiche Städte in NRW wie etwa Köln oder Leverkusen haben dies erkannt und sind deshalb dazu übergegangen, aus Kostengründen oder/und aufgrund von integrationspolitischen Erwägungen die Unterbringung der Flüchtlinge in privatem Wohnraum oder in städtisch angemieteten Wohnungen zu fördern. Über das "Leverkusener Modell" werden Wohnungen durch die Flüchtlinge selbst angemietet. Im Jahr 2015 und im Jahr 2016 konnten über diese Anmietungen fast 900 Personen aus einer kommunalen Unterkunft in privaten Wohnraum umziehen. Die Stadt wird dieses Modell beibehalten. Es ist inzwischen Vorbild für andere Kommunen geworden. Das Auszugsmanagement der Stadt Köln ist ein gemeinsames Projekt des Amtes für Wohnungswesen und freier Trägerorganisationen. Ziel des Auszugsmanagements ist es, Geflüchteten in Köln, die bisher in städtischen Unterkünften untergebracht sind, bei ihrer Suche nach passendem privatem Wohnraum zu helfen. Außerdem werden Geflüchtete bei ihrem anschließenden Auszug aus der städtischen Unterkunft, bei staatlichen Unterstützungsleistungen und bei Behördengängen unterstützt. Verschiedene Studien und die Erfahrungen einiger Kommunen weisen zudem darauf hin, dass die dezentrale Unterbringung in Privatwohnungen auch deshalb sinnvoll ist, weil diese Kosten spart (siehe etwa Robert-Bosch-Stiftung (2016): Themendossier Unterbringung und Wohnen von Flüchtlingen: Engpässe überwinden –Kommunen entlasten.)

Andere Städte mit sehr hohen Mietkosten haben Konzepte entwickelt, in kommunaler Verantwortung dezentrale Unterbringungseinrichtungen mit bis zu 50 Plätzen in die bestehende Wohnbebauung in den Stadtteilen zu bauen oder dort anzumieten. Im Rat der Stadt Münster wurden sowohl für die Auswahl der Standorte Kriterien wie Einwohner*innenstruktur, Soziales Klima, Konfliktpotential, Lagequalität, Infrastruktur, ÖPNV-Anbindung und Wirtschaftlichkeit entwickelt sowie Standards für die Unterbringungseinrichtungen selbst (Wohnfläche pro Person = 12qm, standardisierte Raumprogramme) festgelegt.

Die LAG FW NRW regt erneut an, die Frage der Standards für eine qualitativ hochwertige Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten in Kommunen auf Landesebene durch eine Expert*innengruppe zu bearbeiten

Köln, den 24.09.2021