

1

DER MINISTER FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

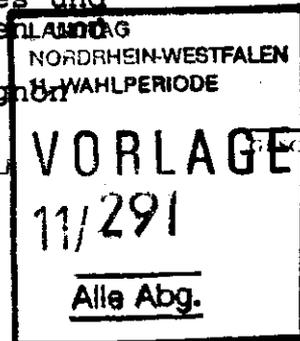
DER STAATSEKRETÄR

POSTANSCHRIFT: 4 DÜSSELDORF 1 · POSTFACH 1134

4 DÜSSELDORF, 14. Januar 1991
HORIONPLATZ 1 · LANDESHAUS
POSTFACH 1134
FERNRUF 83703 BEI DURCHWAHL 837 3500

An den
Vorsitzenden des Ausschusses
für Arbeit, Gesundheit, Soziales und
Angelegenheiten der Vertriebenen
Flüchtlinge
Herrn Abgeordneten Bodo Champignon
Platz des Landtags

4000 Düsseldorf



II C 5

STICH-ZEICHEN (Bei Antwort bitte angeben)

Betr.: 9. Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und
Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge
am 10. Januar 1991

Sehr geehrter Herr Vorsitzender!

Die Öffentliche Anhörung zum Entwurf des Zweiten Gesetzes zur
Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes hat sich mit einer
Vielzahl von Fragen befaßt, die zum Teil über den Regelungs-
gehalt des Gesetzentwurfs hinausgehen.

In meiner zusammenfassenden Bewertung beschränke ich mich auf
die wesentlichen Punkte, die Gegenstand der beabsichtigten Neu-
regelung sind. Dies sind

- die Einbeziehung eines Flächenanteils in den Zuweisungs-
schlüssel, (§ 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs)

ARCHIV
des Landtags Nordrhein-Westfalen
LEIH Exemplar

- die Berücksichtigung der De-facto-Flüchtlinge und Aussiedler bei der Zuweisung der ausländischen Flüchtlinge, (§ 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfs)
- die Beschränkung des Erstattungsanspruchs der Sozialhilfeträger gegen das Land auf die nach § 120 des Bundessozialhilfegesetzes - BSHG - notwendigen Aufwendungen. (§ 6 Abs. 4 des Gesetzentwurfs).

Dazu hat die Anhörung folgendes ergeben:

- Einbeziehung eines Flächenanteils von 10 v.H. in den Zuweisungsschlüssel (§ 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs)

A Darstellung:

Während die Einbeziehung eines Flächenanteils vom Städtetag und seinen Mitgliedstädten sehr begrüßt, und sogar teilweise als zu gering bemessen angesehen wird, stößt dieses Verteilungskriterium bei dem überwiegenden Teil der ländlichen Flächengemeinden sowie den sie vertretenden Verbände auf Kritik.

Nach den Ausführungen der Großstädte sind die Unterbringungsmöglichkeiten dadurch äußerst erschwert, daß kaum noch geeignete Liegenschaften für die Schaffung zusätzlicher Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Aufgrund der allgemeinen Wohnungsmarktsituation sei auch diese Form der Unterbringung nahezu nicht mehr möglich. Eine menschenwürdige Unterbringung sei nicht mehr zu gewährleisten. Die konzentrierte und beengte Unterbringung insbesondere in dicht besiedelten Bereichen führe zu immer stärkeren sozialen Spannungen.

Demgegenüber begründet ein Teil der ländlichen Flächen-
gemeinden die Ablehnung insbesondere mit den Flächenanteilen,
die für eine Unterbringung nicht in Frage kommen, z.B. Wald,
Acker und Wiesengebiete, sowie mit der mangelnden Infra-
struktur.

Diese beiden Kernaussagen führen zu der Ansicht, daß nicht die
Gesamtfläche die Aufnahmekapazität einer Gemeinde bestimme,
sondern der Anteil der bebaubaren Fläche bzw. der Wohnungs-
bestand.

Die fehlende Infrastruktur wie z.B. Verkehrseinrichtungen, so-
ziale, kulturelle und Jugendeinrichtungen, führe zur
Ghettobildung und steigere soziale Konflikte. Die Schaffung
von Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen sei zudem schwierig.
Die ländlichen Gebiete verfügen regelmäßig über einen höheren
Anteil an Eigenheimen und Einfamilienhäusern und einen relativ
geringen Anteil an Mietwohnungen, so daß die Unterbringung
hier schwieriger sei als in den Ballungsgebieten.

Neben dem erhöhten Investitionskostenaufwand für die Schaffung
neuer Unterbringungskapazitäten sowie der steigenden persönli-
chen und sächlichen Verwaltungskosten wurde vereinzelt auch
darauf hingewiesen, daß bisher eine Berücksichtigung der Flä-
che nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz von seiten des Landes
abgelehnt worden sei.

Zum Teil sieht man in der Einbeziehung eines Flächenanteils
auch einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnis-
mäßigkeit.

B Wertung:

Die Anhörung hat zunächst insoweit Klarheit gebracht, als rechtliche Bedenken von den Kritikern der Neuregelung nicht mehr aufrecht erhalten werden können.

Die geplante Änderung des FlüAG wendet sich generell an alle Gemeinden im Land und statuiert einen allgemein geltenden Verteilungsschlüssel, der keine konkrete Gemeinde gezielt bevorteilt oder benachteiligt. Der im Rechtsstaatsprinzip verankerte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist damit gewahrt.

Dies gilt auch bezüglich der Gemeinden, die durch die Einbeziehung des Flächenanteils eine höhere Aufnahmequote zu verzeichnen haben. Das Verhältnis der tatsächlichen Einwohnerzahl zu der Zahl der aufzunehmenden Personen führt - wie auch vom Rechtsgutachter Prof. Dr. Weides betont wird - auch bei der vorgesehenen Einbeziehung eines Flächenanteils in den Berechnungsschlüssel nicht zu einer unzumutbar starken Belastung.

Auch unter Berücksichtigung von Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten konnte nicht widerlegt werden, daß eine größere Gemeindefläche mehr Möglichkeiten zur Schaffung von Baugebieten bzw. zur Errichtung von Übergangsheimen eröffnet.

Soweit finanzielle Probleme bei der Errichtung von Übergangsheimen angesprochen und darin zusätzliche Belastungen gesehen werden, ist darauf hinzuweisen, daß § 6 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes Fördermaßnahmen des Landes vorsieht, und daß dabei die jeweilige Finanzkraft der Gemeinde berücksichtigt wird.

Auch die Bedenken gegen die Einbeziehung der Gesamtgemeinde-
fläche in den Berechnungsschlüssel sind nicht stichhaltig. Bei
der Bemessung des Flächenanteils kann nur auf die jeweilige
Gesamtfläche einer Gemeinde abgestellt werden. Die Tatsache,
daß ggf. nicht die Gesamtfläche einer Gemeinde für
Unterbringungszwecke zur Verfügung steht, ist nicht von aus-
schlaggebender Bedeutung, da der Flächenanteil lediglich zu
10 % in den Zuweisungsschlüssel einfließt.

Die Gesetzesänderung geht davon aus, daß die Gemeinden Über-
gangsheime für Asylbewerber nicht nur in bebauten oder bebau-
baren Wohngebieten, sondern auch in Randbereichen oder gar in
bauplanerischen Außenbereichen zusätzlich errichten können.
Entscheidend ist daher neben der rechtlichen die tatsächliche
Möglichkeit, bebaubare Flächen zu schaffen. Sehr überzeugend
ist in dem Anhörungsverfahren dargelegt worden, daß die
Intention des Gesetzes darauf zielt, die planerischen Voraus-
setzungen für die Errichtung von Übergangsheimen für Asyl-
bewerber und die damit verbundenen infrastrukturellen Voraus-
setzungen in notwendigem Umfang zu schaffen und daß dabei die
Gesamtfläche einer Gemeinde das allein gültige und
objektivierbare Kriterium darstellt. Die Planungskompetenz der
Gemeinden spricht zudem dagegen, die Zuweisungsquote nur nach
der bebaubaren Fläche zu bemessen, weil es sich hierbei um
eine in vielfältiger Hinsicht beeinflussbare Größe handelt.

Auf den Bestand an Wohnungen kann nicht abgestellt werden, da
die Gemeinden gerade durch das Flüchtlingsaufnahmegesetz ver-
pflichtet sind, Ausländer in der Regel in Übergangsheimen oder
in sonstigen hierfür geeigneten Einrichtungen unterzubringen
und geeignete Übergangsheime in erforderlichem Umfang zu er-
richten.

Wollte man von der Einbeziehung der Gesamtfläche abweichen, müßte ein Zuweisungsschlüssel zugrunde gelegt werden, der an sich ständig verändernde Situationen angepaßt werden müßte und damit verwaltungstechnisch nicht praktikabel wäre. Unabhängig davon würde es den Gemeinden bei einem sich regelmäßig ändernden Zuweisungsschlüssel unmöglich gemacht, sich auf ein nach jetzigem System noch gut vorhersehbares Aufnahmesoll vorzubereiten.

Darüber hinaus ist es nach Aussage des Bundesverfassungsgerichts nicht Aufgabe des Gesetzgebers, bis hin zur letzten Einzelheit zu differenzieren.

- Berücksichtigung der De-facto-Flüchtlinge und Aussiedler bei der Zuweisung der ausländischen Flüchtlinge (§ 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfs)

A Darstellung:

In der Anhörung sind zu diesem Punkt unterschiedliche Auffassungen vertreten worden.

Die Kommunalen Spitzenverbände haben sich eindeutig für die beabsichtigte Neuregelung ausgesprochen. Auch die kreisfreien Städte befürworten überwiegend die Zusammenfassung der drei Personenkreise bei der Berechnung der Belastungsquote. Das Meinungsbild bei den Verbänden ist unterschiedlich. Während sich z.B. der Bund der Vertriebenen gegen die Neuregelung ausspricht, setzt sich der Flüchtlingsrat für sie ein. Der Rechtsgutachter Prof. Dr. Weides hält sie in vollem Umfang für verfassungsgemäß.

Als wesentliche Kritikpunkte werden angeführt:

- Unzulässige Gleichstellung von Aussiedlern mit ausländischen Flüchtlingen,
- Nichtberücksichtigung der interkommunalen Wanderungen bei den Aussiedlern,
- unzulängliche statistische Erfassung der Aussiedler und ausländischen Flüchtlinge,
- unzumutbare Belastung der Gemeinden mit geringem Aussiedleranteil durch die überproportionale Zuweisung eines sozialproblematischen Personenkreises,
- Notwendigkeit einer vermehrten Zuweisung von Aussiedlern in die ländlich strukturierten Gemeinden unter gleichzeitiger Festlegung bestimmter Quoten zwischen Aussiedlern und ausländischen Flüchtlingen, ggf. Festlegung einer zahlenmäßigen Obergrenze bei den Asylbewerbern.

Die im Hearing zu Wort gekommenen Kritiker der beabsichtigten Neuregelung sehen dabei nicht so sehr Rechtsprobleme, sondern praktische Schwierigkeiten.

B Wertung:

Die geäußerten Bedenken sind unter praktischen wie rechtlichen Gesichtspunkten jedoch nicht gerechtfertigt.

Eine statusmäßige Gleichstellung von Aussiedlern mit Asylbewerbern findet nicht statt, kann im übrigen gar nicht Gegenstand des FlüAG sein. Dieses Gesetz regelt allein die Unterbringungspflicht der Gemeinden bezüglich der ausländischen Flüchtlinge. In diesem Zusammenhang ist es gerecht, bei der Zuweisung der Asylbewerber die von der Gemeinde aufgenommenen Aussiedler zu berücksichtigen, weil beide Personenkreise Unterbringungskapazität binden und die Belastungen der Kommunen insoweit weitgehend gleich sind.

Bei dieser lediglich numerischen Gleichstellung ist jedoch nur auf die Aussiedler abzustellen, für die eine Aufnahmeverpflichtung der Gemeinden besteht. Diese gilt nach der Aussiedlerzuweisungsverordnung nur für die Erstaufnahme. Deshalb werden in der für die Zuweisung maßgeblichen Aussiedlerstatistik auch nur diejenigen Aussiedler geführt, die durch die Landesstelle Unna-Massen registriert und an die Gemeinden weitergeleitet worden sind. Der Umzug von Aussiedlern aus der aufnahmepflichtigen Gemeinde in eine andere bleibt deshalb zu Recht unberücksichtigt, weil für die Zuzugsgemeinde keine Aufnahmeverpflichtung besteht.

Im übrigen ist die Erfassung dieser interkommunalen Wanderungsströme nicht möglich, weil aus den Ummeldungen bei den Einwohnermeldeämtern der Aussiedlerstatus nicht hervorgeht und aus datenschutzrechtlichen Gründen auch nicht hervorgehen darf.

Die Bereinigung der Aussiedlerstatistik um die Umzüge in andere Kommunen ist keine statistische, sondern eine melderechtliche Frage. Sie betrifft die gesamte Aussiedlererfassung in der Bundesrepublik. Im übrigen gilt die Kritik an der statistischen Erfassung der Aussiedler bereits für das geltende

Recht (Aussiedlerzuweisungsverordnung) und ist insofern kein spezielles Problem der hier zur Diskussion stehenden Änderung des FlÜAG. Der Gesetzentwurf schöpft die für eine zeitnahe Erfassung der Aussiedler und Asylbewerber vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten voll aus.

Bei den Asylbewerbern wird im übrigen die flächendeckende Einrichtung Zentraler Anlaufstellen, die von allen am Hearing Beteiligten begrüßt wurde, zur Lösung des Problems führen.

Die Kritik, die beabsichtigte Neuregelung führe zu einer überproportionalen Belastung der Gemeinden im ländlichen Raum mit ausländischen Flüchtlingen sowie die damit verbundene Forderung einzelner Kommunen nach festen Quoten im Verhältnis von Asylbewerbern zu Aussiedlern geht fehl.

Eine flächendeckend gleichmäßige Verteilung der Aussiedler auf die Kommunen läßt sich nicht verwirklichen. Sie widerspricht im übrigen der von allen Seiten gewünschten möglichst raschen Integration der Aussiedler. Für diese sind durchweg persönliche Gründe, wie familiäre Beziehungen, die schulische Ausbildung der Kinder, berufliche Chancen, religiöse Bindungen und dgl. schon bei der ersten Wohnsitznahme ausschlaggebend. Gerade dies führt, wie im Hearing mehrfach betont, zu einer rascheren Integration der Aussiedler, die bei einer dirigistischen Zuweisungspraxis ganz erheblich erschwert würde.

Im übrigen wäre eine dem FlÜAG angepaßte Zuweisungspraxis von Aussiedlern verfassungswidrig, weil mit ihr pauschal das Grundrecht auf Freizügigkeit nach Artikel 11 Grundgesetz für Aussiedler außer Kraft gesetzt würde.

Es trifft zwar zu, daß die beabsichtigte Neuregelung zur vermehrten Asylbewerberaufnahme in den ländlichen Gemeinden führt; dies ist aber angesichts eines Flächenansatzes von lediglich 10 % eine rechtlich und tatsächlich zumutbare Belastung. Der Gesetzentwurf hält sich im Rahmen des vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Vertretbarkeitsmaßstabes.

- Beschränkung des Erstattungsanspruchs des Sozialhilfeträgers gegen das Land auf die nach § 120 BSHG notwendigen Aufwendungen (§ 6 Abs. 4 des Gesetzentwurfs)

A Darstellung:

Die Kommunalen Spitzenverbände haben sich - wie im übrigen die Mehrzahl der Angehörten - gegen die vorgesehene Änderung des § 6 Abs. 4 FlüAG ausgesprochen. Begründet wird dies damit, daß dem Wesen nach die Sozialhilfeleistungen durch Einzelfallprüfungen zu gewähren seien, über deren Art und Höhe auch im Einzelfall zu entscheiden sei und daher kein Eingriff durch pauschalisierte Erstattung vorgenommen werden könne. Die durch Bundesgesetz in § 120 BSHG festgelegten Pflichten dürften nicht durch ein Landesgesetz berührt werden.

Auch die Kommunen wenden sich ausnahmslos gegen die beabsichtigte Neufassung des § 6 Abs. 4 FlüAG. Der Anspruch der Asylbewerber sei allein im Sozialhilferecht verankert und unterliege der kommunalen Selbstverwaltung. Der Gesetzentwurf stelle einen untauglichen Versuch dar, das Recht der Sozialhilfegewährung mit der Flüchtlings- und Sozialpolitik zu verknüpfen; dies sei strikt zurückzuweisen. Die vorgesehene Änderung sei mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.3.1985 (BVerwGER 71, 139) nicht vereinbar.

Auch der Flüchtlingsrat und die Kirchenvertreter machen Bedenken geltend, weil der Bezug die "Gemeinsamen Empfehlungen" faktisch eine Weisung an die Kommunen darstelle und dies nicht zu vertreten sei. Insbesondere wenden sie sich gegen die damit einhergehende befürchtete Verschlechterung der Lebenssituation der Asylbewerber.

Prof. Dr. Weides führt in seinem Rechtsgutachten aus: "Die vorgesehene Neufassung des Wortlauts von § 6 Abs. 4 FlÜAG stellt lediglich klar, daß sich das Land seinen finanzrechtlichen Pflichten aus Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung und § 3 Abs. 1 S. 2 Gemeindeordnung gegenüber denjenigen örtlichen Trägern der Sozialhilfe, die im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von ausländischen Flüchtlingen Sozialhilfe als Geldleistung oder in Form von Sachleistungen gewähren, zur Übernahme dieser nach Maßgabe der bundesrechtlichen Rechtsvorschrift des § 120 BSHG notwendigen Kosten bereiterklärt. Das Land will also die örtlichen Träger der Sozialhilfe von den finanziellen Lasten freistellen, die sie nach Maßgabe des § 120 BSHG gegenüber ausländischen Flüchtlingen zu tragen haben. Angesichts dieser bloß klarstellenden Funktion der geplanten Änderung des Wortlauts von § 6 Abs. 4 FlÜAG muß die Frage Nr. 11 verneint werden. Die vorgesehene Neufassung wird sich schon deshalb nicht auf die Verpflichtungen der örtlichen Sozialhilfeträger nach § 120 BSHG auswirken, weil sie die Gewährung von Sozialhilfeleistungen an Ausländer ausschließlich am Maßstab des § 120 BSHG und der übrigen Rechtsvorschriften des Bundessozialhilferechts ausrichten müssen."

Prof. Dr. Kramer sieht hingegen im Entwurf zur Novellierung des § 6 Abs. 4 FlÜAG eine rechtlich unzulässige Verknüpfung ministerieller Empfehlungen zur generellen Reduktion der Hilfe zum Lebensunterhalt für Flüchtlinge mit entsprechend reduzierten Erstattungen der Kosten im Sinne der einschlägigen Vorschrift des § 120 Abs. 2 S. 4 BSHG vom Land an die Gemeinden. Seiner Ansicht nach würde das Land mit der beabsichtigten Novellierung nicht nur indirekt lenkend in die weisungsfreie Pflichtaufgabe zur Durchführung des BSHG, sondern insbesondere in die pflichtgemäße Ausübung von Ermessen i.S. von § 120 Abs. 2 S. 4 BSHG durch die Kommunen eingreifen. Dies würde einen zweifachen Verstoß gegen geltendes Recht darstellen, einmal gegen die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden i.S. von Artikel 78 Landesverfassung, Artikel 28 GG, und zum anderen gegen die eindeutige Rechtsprechung und Lehre zu § 120 Abs. 2 S. 4 BSHG.

Er empfiehlt u.a. eine Beibehaltung des § 6 Abs. 4 FlÜAG in der jetzigen Fassung.

B Wertung:

Zusammenfassend ist insbesondere unter Würdigung der unterschiedlichen Auffassungen der beiden Rechtsexperten zur Frage der Kostenerstattung folgendes zu bemerken:

Hilfe zum Lebensunterhalt wird von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe, den Kreisen oder kreisfreien Städten, gewährt. Sie führen diese Aufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch. Die Träger der Sozialhilfe tragen die Kosten für die Aufgaben, die ihnen nach dem Bundessozialhilfegesetz obliegen (§ 5 AG-BSHG).

Folglich besteht keine Verpflichtung des Landes, den Sozialhilfeträgern die Sozialhilfekosten zu erstatten. Es handelt sich bei der Erstattung nach § 6 Abs. 4 FlÜAG um eine freiwillige Leistung des Landes, deren Höhe frei bestimmbar ist.

Auch Artikel 79 Satz 2 der Landesverfassung ist im Zusammenhang mit der Erstattungsregelung nicht maßgebend. Der übergemeindliche Finanzausgleich wird im Gemeindefinanzierungsgesetz geregelt. Bei der Bemessung des Finanzausgleichs werden auch die besonderen Belastungen durch die sozialen Aufgaben angemessen mit berücksichtigt.

Es bleibt daher festzustellen, daß der Auffassung des Sachverständigen Prof. Dr. Weides zur Verfassungsmäßigkeit der Erstattungsregelung zuzustimmen ist.

Zur Klarstellung ist darauf hinzuweisen, daß die Höhe der Landeserstattung auf die Hilfestellung an den einzelnen Hilfeempfänger keine Auswirkung hat, da die Ansprüche nach dem Bundessozialhilfegesetz dadurch nicht berührt werden.

Soweit die Gewährung von Sachleistungen angesprochen worden ist, ist anzumerken, daß nach § 120 Abs. 2 BSHG die Sachleistung für den betroffenen Personenkreis die Regelleistung ist. Hierauf haben die Gemeinsamen Empfehlungen des MAGS und der Kommunalen Spitzenverbände in NRW abgestellt.

Im übrigen bleibt anzumerken, daß die Bezugnahme in der Begründung des Gesetzentwurfs auf die "Gemeinsamen Empfehlungen" durch eine rechtlich gefestigtere und bestimmtere Rechtskonstruktion ersetzt werden könnte.

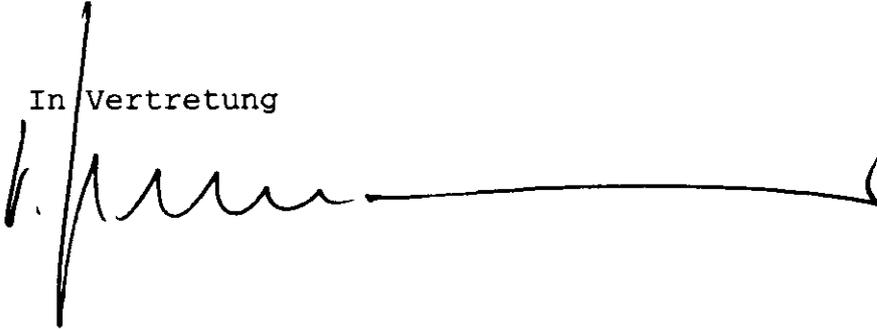
Ein eigenständiges Leistungsgesetz für Asylbewerber wäre wünschenswert.

Zusammenfassung:

Trotz einiger Kritikpunkte und zum Teil gegensätzlicher Meinungen bleibt festzuhalten, daß die beabsichtigten Neuregelungen verfassungsmäßig sind und von der Mehrheit der zum Hearing Geladenen auch begrüßt werden. Lediglich die Regelung zu § 6 Abs. 4 FlÜAG stößt mehrheitlich auf Ablehnung.

Im übrigen sind bei der Anhörung auch Probleme der allgemeinen Asylpolitik angesprochen worden, die jedoch den Rahmen der hier zur Diskussion stehenden Gesetzesregelung überschreiten. Der Gesetzentwurf dient allein einer gerechteren und gleichmäßigeren Verteilung der Asylbewerber. In diesem Sinne haben sich keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken ergeben.

In Vertretung

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left and a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.