

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände  
der Freien Wohlfahrtspflege  
des Landes Nordrhein-Westfalen

„LAG FW NRW o Sperlichstraße 25 o 48151 Münster“

Die Präsidentin  
des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/1632**

Alle Abg

## Der Vorsitzende

Sperlichstraße 25, 48151 Münster  
Telefon: 0251/9739 - 290  
Telefax: 0251/9739 - 298  
E-Mail: [lagfw@drk-westfalen.de](mailto:lagfw@drk-westfalen.de)

Per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Ihr Zeichen  
I.1

Ihre Nachricht vom  
21.02.2014

Datum  
25.04.2014

**„Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“, Antrag der Fraktion der PIRATEN, Drucksache 16/4164**

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 06.05.2014

## Hier: Stellungnahme der Freien Wohlfahrtspflege NRW

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Gödecke,

in der Anlage übersende ich Ihnen die Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW nebst drei Anlagen zum Antrag der Fraktion der PIRATEN „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“ mit der Bitte um Berücksichtigung im weiteren Anhörungsverfahren.

Für Rückfragen oder weitergehende Beratung steht Ihnen die Freie Wohlfahrtspflege gerne für zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

  
Ludger Jutkeit  
Vorsitzender



## Stellungnahme

### der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW

**zum 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) im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 06. Mai 2014.**

**Münster, 25.04.2014**

Zum Fragenkatalog zum Antrag der Piraten-Fraktion „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“ nimmt die Freie Wohlfahrtspflege NRW wie folgt Stellung:

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

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege ist die Landesaufnahme von Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen zumindest seit August 2012 gekennzeichnet von einem massiven Fehlen von Unterbringungsmöglichkeiten sowie von nicht mehr hinreichend funktionierenden Verwaltungsabläufen. Dies bedeutet für die Flüchtlinge, dass diese nach einer oft sehr strapaziösen Flucht weder zur Ruhe kommen können noch sich in der kurzen, dafür zur Verfügung stehenden Zeit ausreichend auf das Asylverfahren, hier die Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), konzentrieren können. Die unruhigen Lebensbedingungen behindern die Konzentration auf die Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl. Die Verwaltungsabläufe sind derart unübersichtlich, dass die Flüchtlinge mit Ihren oft problembehafteten Erfahrungen mit staatlicher Gewalt keine Chance haben, das Aufnahmeverfahren zu verstehen.

## Die Soll-Kernaufgaben der Landesaufnahme

Die im Rahmen der Landesaufnahme in NRW zu leistenden Kernaufgaben gemäß § 44ff Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) und ergänzenden Vereinbarungen (siehe insbes. NRW-Zuständigkeitsverordnung vom 15.02.2005) lauten:

- Die Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) in Bielefeld und Dortmund sind in dem Zeitraum der Landesunterbringung zuständig, erfassen die Flüchtlinge, führen eine erkennungsdienstliche Behandlung (ED) durch, veranlassen auf Basis des Infektionsschutzgesetzes eine Gesundheitsuntersuchung (TBC), initiieren die weitere Unterbringung einschließlich des Transportes der Flüchtlinge und stellen die Asylverfahrensberatung beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sicher.
- Die Versorgung der Flüchtlinge in den regulären Unterbringungseinrichtungen der Kommunen (Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) in Dortmund/Bielefeld) bzw. des Landes (v.a. Zentrale Unterbringungseinrichtungen (ZUE) Hemer-Deilinghofen, Schöppingen) erfolgt (bisher) auf Basis von Ausschreibungen oder - im Fall der Notaufnahme Aufgabenzuweisungen (Bad Berleburg, Burbach, Neuss, Unna-Massen, jüngst Wickede-Wimbern) - und ist in NRW privatisiert.
- Verbunden mit der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge ist an jeder regulären Unterbringungseinrichtung (EAE und ZUE) eine Asylverfahrensberatung eingerichtet (anteilig finanziert über das Landesprogramm „Soziale Beratung von Flüchtlingen“).
- Die Bezirksregierung Arnsberg veranlasst die bundeslandbezogene Zuweisung bzw. die bundeslandübergreifende (EASY/Vila) Verteilung der Flüchtlinge.
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfasst und registriert die Flüchtlinge, die ein Asylgesuch einreichen, im Rahmen der Anhörung erneut.  
Aktueller Hinweis: Günstigenfalls ist die Erfassung mit der Anhörung verbunden. Eher selten erhalten die Flüchtlinge derzeit noch während Ihrer Aufnahme in der Landeseinrichtung vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge das Protokoll der Anhörung. Dies war bis 2009 noch häufig die Regel. Noch seltener erhalten derzeit die Flüchtlinge noch während der Landesaufnahme den Bescheid zu Ihrem Asylgesuch.

## Bestandsaufnahme der Probleme

Viel zu kurze Aufenthaltszeiten von zwischen 5 Tagen und max. 14 Tagen verhindern nun schon fast zwei Jahre eine dem Asylgesuch angemessene Gestaltung der Erstaufnahme. Es fehlen dem Land schlicht Unterbringungsplätze. Schlimmer aber: es fehlt bisher in der Landesregierung - und das war in vorherigen Regierungen leider nicht anders - an einem an der Bedeutung des Asylgesuches ausgerichteten humanitären Gesamtkonzeptes für die Landesaufnahme. Es fehlt an vereinbarten, in Gesetzen verankerten oder öffentlich nachvollziehbaren qualitativen Zielen, an denen die Landesregierung eine dem Flüchtlingsschutz verpflichtete funktionierende Erstaufnahme misst. Bis heute fehlen qualitative Eckpunkte, welche das Konzept der Landesaufnahme bzw. die mittelfristig angestrebte Aufnahme und Unterbringungsgestaltung in Landesverantwortung beschreiben. Die zum Teil

renovierungsbedürftigen Landesunterkünfte sind schon viel zu lange überbelegt. In der ersten Aprilwoche etwa war Schöppingen, ursprünglich vorgesehen für 350 Flüchtlinge, mit fast 650 Flüchtlingen - einschließlich der eigentlich für Schutzbedürftige oder Konferenzen vorgesehenen Räume - belegt! Lag hier noch vor wenigen Jahren die durchschnittliche Jahresbelegung bei 3.000, so liegt sie heute bei weit über 10.000 nur sehr kurz untergebrachten Flüchtlingen.

In Folge der fehlenden Unterbringungsplätze und der eröffneten, befristeten Notunterkünfte funktionieren grundlegende, noch vor einigen Jahren eingespielte Verwaltungsabläufe nicht mehr. Für die Flüchtlinge sind direkt nach Ihrer Ankunft in Deutschland innerhalb weniger Wochen ständige (Bus-)Transfers eine der Folgen.

Beispiel: Die alleinstehende Frau x mit drei Kindern, stellt in Hamburg (1. Station) ihr Asylgesuch und wird im Rahmen der EASY-Verteilung nach Bielefeld (2. Station) zugewiesen. Hier bleibt sie einen Tag in der Erstaufnahmeeinrichtung, erhält, veranlasst durch die ZAB, eine TBC-Untersuchung und ED-Behandlung (In vielen anderen Fällen gelingt dies nicht direkt). Von dort kommt sie in die Notunterkunft nach Unna-Massen (3. Station). Von dort wird sie fünf Tage später nach Bielefeld zur Asylantragstellung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gebracht, jedoch ohne angehört zu werden (4. Station). Von Bielefeld wird sie der ZUE-Schöppingen zugewiesen, wo sie 14 Tage auf Ihre Zuweisung in eine NRW-Kommune wartet (5. Station). Von hier wird Frau X einer NRW-Kommunen zugewiesen (6. Station). Von der Kommune aus wird Frau x nun ihren Anhörungstermin wahrnehmen müssen.

Es kommt derzeit vor, dass Flüchtlinge innerhalb von drei Wochen acht Stationen durchlaufen.

Das Beispiel zeigt auch: Die Betroffenen werden schnell und viel zu früh, ja sogar noch vor Ihrer Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, in die Kommunen verbracht. Dies bedeutet auch: Den Flüchtlingen stehen im Landesaufnahmeprozess rund um das Asylgesuch nicht mehr spezialisierte Mitarbeiter in den Landesbehörden und der Verfahrensberatung zur Seite. In den Kommunen gibt es aber in der Regel kaum spezialisiertes Wissen mit Asylverfahrensbezug. Die örtlichen Fachdienste berichten von einer zunehmenden Anfrage von Flüchtlingen, die um Asyl nachsuchen und noch nicht vom BAMF angehört wurden. Zugleich gibt es in vielen Regionen von Nordrhein-Westfalen keine qualifizierte Flüchtlingssozialarbeit. Dies wiederum bedroht den Flüchtlingsschutz.

Innerhalb der Landeserstaufnahme und Notversorgung sind die Rahmenbedingungen in den letzten Jahren oft nur schwer auszuhalten. In Stichworten soll hier im Überblick angeführt sein:

- Schon die unmittelbare Ersterfassung durch die ZAB ist nicht mehr immer sichergestellt. Flüchtlinge landen direkt in Notunterkünften, etwa in Burbach, weitab von den ZAB's in Bielefeld oder Dortmund: Folge: Die beschriebenen ständigen Transporte der Flüchtlinge - von einer Unterbringungseinrichtung zur nächsten, von dort zur ZAB, wieder zurück, irgendwann wieder zum Bundesamt. Die Flüchtlinge verstehen gar nichts mehr. Zur Ruhe kommen sie sowieso nicht. Eine geordnete Vorbereitung auf das Asylverfahren ist so kaum noch möglich

- Es entstehen für alle Verfahrensbeteiligten Gefährdungen, weil die mit der Erstaufnahme verbundene und durch die ZAB zu veranlassende zwingende Gesundheitsuntersuchung (Ausschluss TBC,...) nicht immer direkt möglich ist. Folge: Gefährdung anderer Flüchtlinge, der Mitarbeitenden von Behörden und der Zivilgesellschaft.
- In den chronisch überbelegten Erstaufnahme- und Notunterkünften ist der grundlegende Schutz der Privatsphäre oft nicht mehr gegeben. Es fehlen ausreichende getrennte sanitäre Rahmenbedingungen und abschließbare Räume und Schränke, ein großes Problem gerade für Frauen und Mädchen.
- Es fehlt oft die Möglichkeit, Flüchtlinge getrennt unterbringen zu können und den besonders Schutzbedürftigen bei der Unterbringung gerecht werden zu können. Dies ist aber bei besonderer Schutzbedürftigkeit und etwa aufgrund unterschiedlicher religiöser, kultureller oder politischer Überzeugungen zwingend erforderlich, um Spannungen oder sogar Gewalt begegnen zu können.
- Die Sozialbetreuer der Betreiber der Unterkünfte sind in Folge der ständigen Transfers derzeit ausschließlich mit der Alltagsbewältigung (Einweisung, Zimmer- und Bettwäschewechsel,...) beschäftigt. Für „Soziales“ sind diese nicht mehr ansprechbar.
- Zuweilen erhielten die Flüchtlinge über Wochen von den Verantwortlichen kein Taschengeld. Dies verursachte verständlicherweise erhebliche Spannungen.
- Alle Behörden, also v.a. das Landesinnenministerium, die Bezirksregierung Arnsberg, die ZAB's, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, aber auch die Betreiber der Unterbringungseinrichtungen und die Verfahrensberatung sind im Mitarbeiterstab unterbesetzt, also den steigenden Flüchtlingszahlen nicht entsprechend angepasst worden. Dies gefährdet zuweilen selbst die Notaufnahme.
- Die Zuweisungspraxis der Bezirksregierung Arnsberg etwa schafft es oft nicht mehr wie früher, dringende humanitäre Aspekte bei der Zuweisungsentscheidung zu beachten, weil dies mit derzeitigem Personal kaum leistbar ist. Familien werden getrennten Wohnorten zugewiesen.
- Die der Freien Wohlfahrtspflege wichtige Verfahrensberatung wurde zwar leicht ausgebaut, den stark steigenden Flüchtlingszahlen aber ebenso wenig angepasst. Aufgrund des Chaos und des zusammengebrochenen Aufnahmesystems und von Unterbesetzungen kann die Verfahrensberatung Ihrer eigentlichen Aufgabe kaum noch nachkommen, oder eben nur sehr punktuell. Es gelingt den Trägern kaum noch, die benötigten Eigenmittel von etwa 40% pro Stelle aufzubringen.

Nach Kräften und engagiert bemühen sich die Landesbehörden, zumindest diese krisenhafte Situation zu verbessern, die Notaufnahme sicherzustellen und jedem Flüchtling einen Schlafplatz und sein Essen zu garantieren. Das ist dank der eingerichteten Task Force mit großen Kraftanstrengungen bisher gelungen. Erkannt und bei der letzten Novelle im Flüchtlingsaufnahmegesetz verankert wurden mit der Anrechnungslösung Anreize, damit die Kommunen dem Land größere Liegenschaften zu Unterbringung von Flüchtlingen anbieten.

Es mangelt jedoch an qualitativen Zielen. Der ursprünglich dem Innenausschuss bis Juli 2013 zugesagte Projektbericht „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ fehlt bis heute ebenso wie eine Festlegung des Ministeriums für Inneres und Kommunales auf grundlegende, dem Flüchtlingsschutz verpflichtete Ziele der Landesaufnahme.

Erfreulich ist aber: Seit einigen Monaten tritt die Landesregierung zu der Frage einer zukünftigen Ausgestaltung der Landesaufnahme von Flüchtlingen in einen offenen Dialog mit der Zivilgesellschaft. Dieser steht allerdings noch sehr am Anfang. Es ist noch nicht erkennbar, ob eine aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege grundlegende am Flüchtlingsschutz orientierte Neuausrichtung der Flüchtlingsaufnahme angestrebt und realisierbar ist.

Das eigentliche Ziel in der Erstaufnahme, sicherzustellen, dass Flüchtlinge zur Ruhe kommen können und sich unter guten Rahmenbedingungen auf Ihr Asylgesuch, also Ihre Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, vorbereiten zu können, ist nun schon seit Jahren nicht mehr sichergestellt. Dieses Ziel, dass von den Landesbehörden fordert, sicherzustellen, dass die Dauer des Verbleibs von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen und zentralen Unterbringungseinrichtungen ausreichend ist für 1. die reguläre Bearbeitung der Asylanträge, 2. die Bearbeitung der grundlegenden Aspekte im Rahmen einer Erstaufnahme (Erfassung, Ausschluss von Gesundheitsgefährdungen...), 3. die Inanspruchnahme einer qualifizierten Asylverfahrensberatung und 4. die Berücksichtigung humanitärer Aspekte im Rahmen der Zuweisung in die Kommunen, muss dringend wieder zur Hauptzielrichtung der Landesregierung werden. Den Flüchtlingsschutz auf Basis des Flüchtlingsaufnahmegesetzes sicherstellen und die Rahmenbedingungen so ausgestalten, dass dies auch wieder zeitnah, also noch in 2014, möglich wird, so müssten die Zielvorgaben für die Erstaufnahme der Flüchtlinge lauten.

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

Qualitativer Maßstab für eine am Flüchtlingsschutz, also der Genfer Flüchtlingskonvention ausgerichtete humanitäre Landesaufnahme muss sein, dass diese dazu beiträgt bzw. fördert, dass Geflüchtete im Rahmen der Landesaufnahme in Ruhe ihr Asylgesuch vorbringen und sich auf ihre Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge konzentrieren und diese nachbereiten können. Die humanitäre Ausgestaltung der Flüchtlingsaufnahme hat einen engen Wirkungszusammenhang mit der Möglichkeit, das Grundrecht auf Asyl ungestört in Anspruch nehmen zu können.

Grundsätzlich gilt es, dem § 47 Abs 1 AsylVfG folgend bei der Landesaufnahme wieder einen Mindestzeitraum von sechs Wochen, längstens jedoch von bis zu drei Monaten in einer zukünftig nicht mehr überbelegten Erstaufnahme in NRW vorzusehen und die Bemessung der benötigten Aufnahmekapazitäten (Platzzahl, Personal...) und Verfahrensabläufe (zwischen den NRW-Behörden, dem BAMF, der

Verfahrensberatung) hierauf auszurichten und gesetzlich bzw. auf Basis von Durchführungsverordnungen zu verankern. Denn: Eine qualifizierte Ausgestaltung der Erstaufnahme von Flüchtlingen sollte als Regelstruktur ermöglichen, dass die Flüchtlinge in dieser Zeit beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorsprechen und angehört werden. Für möglichst viele sollte sich die Landesaufnahme bis zum Zeitpunkt der Entscheidung des BAMF zum Asylgesuch erstrecken. In diesem Zeitraum sollte auch das - neu - gemäß Art. 17 I von der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehene „Screening“ erfolgen. Unabhängig vom Asylverfahren bedarf es hier im Landesaufnahmesystem von NRW einer medizinisch-psychotherapeutischen Früherkennung, um herauszufinden, ob unter den Flüchtlingen besonders schutzbedürftige Personen sind „wie Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.“ Um dies alles sicherstellen zu können, bedarf es eines Zeitraums von bis zu drei Monaten für die Erstaufnahme und Erstunterbringung in NRW, mindestens aber von sechs Wochen.

Wie in der Anhörung zum Teilhabe- und Integrationsgesetz des Landes NRW zum Ausdruck gebracht, setzt sich die Freie Wohlfahrtspflege dafür ein, dass das Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW mittelfristig Bestandteil des Teilhabe und Integrationsgesetzes NRW wird, also die flüchtlingspezifischen Aspekte dort Aufnahme finden. Zumindest aber gilt es, bei einer nächsten Gesetzesreform des Flüchtlingsaufnahmegesetzes die qualitativen Eckpunkte zur Landesaufnahme in einem Paragraphen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes zu verankern und diesen dann mit Durchführungsverordnungen zu verbinden, die untergesetzlich ausgestaltbar sind und mit Beteiligung u.a. der Freien Wohlfahrtspflege und von Flüchtlingsorganisationen entwickelt werden sollten. In Durchführungsverordnungen sollten etwa Zuständigkeitsregelungen, Qualitätsstandards für Betreiber von Flüchtlingsunterkünften oder die Ausgestaltung der „sozialen Betreuung“ umgesetzt sein.

Die Freie Wohlfahrtspflege spricht sich gegen den Aufbau von Großeinrichtungen aus. Um zu erreichen, dass das Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge auch in räumlicher Nähe zu kleineren Unterbringungseinrichtungen des Landes Außenstellen errichtet (Vorgabe des BAMF: mindestens 500 Plätze), regt die Freie Wohlfahrtspflege ein „Knotenmodell“ an. Die Idee: Mindestens drei kleineren Unterbringungseinrichtungen der Landes mit einer Normalbelegung von bis zu 200 Personen zzgl. Reserve schließen sich per Kooperationsvertrag zusammen, so dass das BAMF eine Außenstelle in der dieser Region einrichten muss.

Für die mittelfristige Neuausrichtung der Erstaufnahme verweist die Freie Wohlfahrtspflege auf das „Eckpunktepapier mit Positionen zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren“ (siehe Schreiben vom 08.03.2013 in Anlage 1) sowie auf die „Stellungnahme zur Diskussion - Qualitative Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW (siehe Schreiben des Flüchtlingsrates NRW vom 14.06.2013 in Anlage 2).

Die wichtigsten Grundgedanken für eine mittelfristige Neuausrichtung der Erstaufnahme lauten aus unserer Sicht:



- 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 Kommune ausreichend ist. Der Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen ist im Sinne der EU-Aufnahmerichtlinie („Screening“) im Aufnahmeverfahren Rechnung zu tragen.
- Die Zuweisungswünsche der Bewohnenden werden erfragt und soweit möglich beachtet. 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 Zuteilung von Erstaufnahme und zentraler Unterbringungseinrichtung wird aufgehoben. Zukünftig soll es nur noch Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes geben. In jeder neuen EAE werden die staatlichen Aufgaben des Landes im Sinne einer „atmenden“ Verwaltung direkt vor Ort angesiedelt. In jeder EAE wird eine Ansprechstelle zu Schwierigkeiten (vor der Beschwerde) im Aufnahmeverfahren eingerichtet. Das Land setzt sich dafür ein, dass das BAMF Außenstellen an allen EAE-Standorten einrichtet.
- Pro 100 Personen wird in den EAE eine auskömmlich finanzierte Vollzeitstelle Verfahrensberatung eingerichtet und mit einem Budget für Sprachmittlung versehen. Bei Bedarf sollte zusätzlich eine kostenlose Rechtsvertretung für Flüchtlinge ermöglicht werden.
- Es werden Mindeststandards für den Betrieb und die Betreuung entwickelt und öffentlich gemacht (insbesondere Schutz der Privatsphäre, Beachtung der besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingskindern und besonders Schutzbedürftigen, medizinische und psychologische Versorgung). Die meisten der in der Antwort auf Frage 7 zu Mindestkriterien für kommunale Gemeinschaftsunterkünfte aufgeführten Gesichtspunkte gelten auch für die Unterbringung in Landesverantwortung.
- Bei den Landesbehörden wird eine Beschwerdestelle eingerichtet.

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

Da aus den Kommunen bisher für den Aufbau von Unterbringungseinrichtungen des Landes noch kaum Angebote kamen, sollte geprüft werden, welche anderen Möglichkeiten für den Aufbau dezentraler Landesunterbringungseinrichtungen bestehen einschließlich der Frage, unter welchen Bedingungen das Land NRW Erstaufnahmeeinrichtungen kurzfristig bauen könnte.

Es sollte weiter geprüft werden, ob das Land den Kommunen weitere (finanzielle) Anreize für den Aufbau von Unterbringungseinrichtungen des Landes anbieten kann.

Durch die Landesregierung könnte kurzfristig umgesetzt werden:

- Vorrangig gilt es, den Ernst der Lage zu erkennen und den Mangel auch als Mangel öffentlich zu benennen. In Berichten des Ministerium für Inneres und Kommunales und der Landesregierung sollte nicht mehr ausgestrahlt werden: „Wir sehen keinen qualitativen Veränderungsbedarf.“ Das Thema Flüchtlingsaufnahme sollte öffentlichkeitswirksam gerade auch durch das für die Kommunen zuständige Ministerium eine politische Priorität erhalten, bis die Notversorgung durch eine qualitative Erstversorgung ersetzt werden kann. Hilfreich wäre es, Orte der Notversorgung und befristeten Landesunterbringung (ZUE) zu besuchen, den Dialog mit der örtlichen Zivilgesellschaft zu verbessern und Probleme vor Ort aufzunehmen, den bisher aufnehmenden Städten zu danken, und auszustrahlen, Probleme gemeinsam lösen zu wollen.
- Wichtig wäre, wenn sich das Ministerium für Inneres und Kommunales öffentlich hinter ein Flüchtlingsaufnahmeverfahren stellen würde, das dem Grundrecht auf Asyl gerecht wird. Parteiübergreifend gilt es, die Bedeutung des Themas zu erkennen und einen qualifizierten Dialog mit allen Beteiligten führen, um nicht mit populistischen Zuspitzungen zu Einzelaspekten rechtsextremen Gruppierungen in die Hände spielen. Hier sind im letzten halben Jahr durch die Landesregierung, andere im Landtag vertretene Parteien und nicht zuletzt durch diese Anhörung wichtige Schritte erfolgt.
- Kurzfristig sind die Behörden, die Betreiber und die Verfahrensberatung so auszustatten, dass sie wieder ruhig arbeiten können. Bei steigenden Zahlen bedarf es in den Verträgen mit den Betreibern, bei Behörden und für die Verfahrensberatung einer dynamischen Anpassungsklausel.
- Zeitnah ist es nötig, sich im Dialog mit der Freien Wohlfahrtspflege und Flüchtlingshilfsorganisationen auf qualitative Kriterien zu verständigen und Durchführungsverordnungen zu entwerfen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Qualitätskriterien für die Betreiber der Landesunterbringungseinrichtungen, die ggf. schon kurzfristig in Ausschreibungen eingehen müssen und mittelfristig mit dem FlüAG verbunden werden sollten. Bisherige Ausschreibungen für die ZUE in Hemer-Deilinghofen und Schöppingen können hierfür als Vorlage dienen.
- Um die Akzeptanz rund um die Landesaufnahme und Notunterbringung zu erhöhen, sollte die Zivilgesellschaft mit finanziellen Anreizen zur Unterstützung bei der Flüchtlingsaufnahme ermutigt werden. Hier könnte einen Fonds eingerichtet, den Unterstützer rund um die Landeseinrichtungen unbürokratisch nutzen können (für Veranstaltungen, Begegnungstage, Einrichten einer Kleiderkammer, Ausgestaltung von kleinen Feiern,...).
- Schließlich sollten nun endlich zeitnah, intensiv, unter Zeitdruck und Beteiligung des BAMF, der Kommunen und zivilgesellschaftlicher Organisationen der Flüchtlingshilfe auf Basis einer Vorlage des Ministerium für Inneres und Kommunales qualitative Eckpunkte für eine zukunftsfähige Erstaufnahme erarbeitet und verabschiedet werden (Zeitziel: September 2014).

## 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?

Die Freie Wohlfahrtspflege NRW tritt mit Nachdruck ein für eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme in NRW, welche die Landesaufnahme selbst aber auch die Anschlussunterbringung der Flüchtlinge in den Kommunen umfassen sollte. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Freie Wohlfahrtspflege den Antrag der Fraktion der Piraten „Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme - hin zu einer humanen und dezentralen Unterbringung in ganz NRW“. Auf die ausführliche Beantwortung der Fragen 2, 3, 6, 7, 14 und 15 wird verwiesen.

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

Ein Großteil der Flüchtlinge in NRW lebt immer noch und über Jahre in Gemeinschaftsunterkünften, die oft eine gesellschaftliche Teilhabe behindern. Familien und Alleinstehende sind in den häufig am Stadtrand gelegenen Unterkünften zusammen untergebracht, isoliert und fernab von der jeweiligen Stadt/Gemeinde. Eltern leben mit ihren Kindern und jungen Erwachsenen auf engstem Raum. Weder die Intimsphäre der Kinder noch die der Eltern ist ausreichend geschützt. Das Zusammenleben der unterschiedlichsten Kulturen, fehlende Rückzugsmöglichkeiten, räumliche Enge, unzureichende oder fehlende Spielmöglichkeiten für die Kinder bis hin zu Gewalterlebnissen kennzeichnen die Lebenswirklichkeit. Das oft langjährige und perspektivlose Wohnen in diesen zudem noch abgelegenen, oft baufälligen Unterkünften ist nicht selten ursächlich für vielfältige Probleme wie Spannungen um Hygiene, Sauberkeit oder zwischen Familien und Alleinstehenden unterschiedlichster Herkunft, wie psychosoziale Krankheiten, wie sexualisiertes Verhalten, wie ungenügend erledigte Hausaufgaben der Kinder bis hin für einen gestörten Eigentumsbegriff. Für Kinder kann der elterliche Schutz oft nicht ausreichend sichergestellt werden. Die in 2013 veröffentlichte Broschüre „Flüchtlingsunterkünfte in NRW“ des Flüchtlingsrates NRW e.V. dokumentiert den Zustand der Flüchtlingsheime auf Basis einer breiten Umfrage eindrücklich.

Die Mehrzahl der Kommunen in NRW bringt Flüchtlinge nach wie vor und über viele Jahre in isolierenden Gemeinschaftsunterkünften unter.

Im 2013 veröffentlichten Impulspapier zur UN-Kinderrechtskonvention „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge“ regt die Freie Wohlfahrtspflege gemeinsam mit 16 Fachorganisationen u.a. an, bei der Ausgestaltung der Wohnbedingungen für junge Flüchtlinge dem Kindeswohl ein stärkeres Gewicht zukommen zu lassen.

(siehe [http://www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de/cms/media/pdf/impulspapier\\_uneingeschraenkte\\_rechte\\_fuer\\_junge\\_fluechtlinge.pdf](http://www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de/cms/media/pdf/impulspapier_uneingeschraenkte_rechte_fuer_junge_fluechtlinge.pdf)).

Erfreulich ist, dass die Zahl der Kommunen steigt, die Ihre Konzepte prüfen und

hierbei dem privaten Wohnen sowie dem Wohnen in kleinen Einheiten den Vorrang geben.

**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?**

Zahlreiche Städte in NRW wie etwa Köln, Leverkusen, Wuppertal oder Lünen sind auf Grundlage des § 53 Abs. 2 S.2 AsylVfG dazu übergegangen, aus Kostengründen oder/und aufgrund von integrationspolitischen Erwägungen die Unterbringung der Flüchtlinge in privatem Wohnraum oder in städtisch angemieteten Wohnungen zu fördern.

Gut bekannt ist das Modell der Stadt Leverkusen. In der Stadt Leverkusen wird seit vielen Jahren auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen das private Wohnen gefördert und der eigenständigen Wohnungssuche der Vorrang vor eine Unterbringung in teuren Gemeinschaftsunterkünften gegeben. In 2012 lagen die Bruttokosten pro Person in den noch verbliebenen wenigen Unterkünften bei 223,00 €, die Mietkosten pro Person bei 148,00 €. Weitere Einsparungen treten durch den Wegfall der sonst regelmäßig notwendigen Sanierungsarbeiten an den vorhandenen Gemeinschaftsunterkünften und natürlich für die Personal- und Betriebskosten bereits geschlossener Gemeinschaftsunterkünfte weg. Das Leverkusener Modell genießt breite Unterstützung, weil es Kosten spart, den sozialen Brennpunkt Gemeinschaftsunterkunft auflöst, eine gesellschaftliche Teilhabe in Nachbarschaft, Schule und Beruf erleichtert.

Die Stadt Köln fördert mit ähnlichen Überlegungen das private Wohnen. Weil für Flüchtlinge wie für andere Zugewanderte auch Zugangsbarrieren am Wohnungsmarkt bestehen, fördert die Stadt Köln bei der lokalen Flüchtlingshilfe - unter Beachtung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen - eine Auszugsberatung, die Flüchtlingen aus städtischen Gemeinschaftsunterkünften bei der Suche einer privaten Wohnung unterstützt.

Die Stadt Wuppertal etwa hat ihr Unterbringungskonzept bereits Mitte der 90ziger Jahre umgestellt. Derzeit sind in der Stadt neben dem Primat des privat zu suchenden Wohnraums 30 Wohneinheiten städtisch angemietet mit einem durchschnittlichen Quadratmeterpreis von 5,10 €. Es bestehen zugleich noch fünf Übergangwohnheime. Das größte Haus hat 120 Plätze mit einem Quadratmeterpreis von 24,00 €.

Andere Städte mit sehr hohen Mietkosten, wie im Jahr 2000 die Stadt Münster, 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 entwickelt (z.B.

Einwohnerstruktur, Soziales Klima, Konfliktpotential, Lagequalität, Infrastruktur, ÖPNV-Anbindung und Wirtschaftlichkeit), als auch Standards für die Unterbringungseinrichtungen selbst festgelegt (z.B. Wohnfläche pro Person = 12qm, standardisierte Raumprogramme). So weit wie möglich wird das private Wohnen unterstützt. Durch das dezentrale Wohnen wird die Einbeziehung der Flüchtlinge in die kommunalen Bildungs- und Sozialstrukturen erleichtert, so dass eine soziale Teilhabe auch hier sichergestellt werden kann.

Alle beispielhaft aufgeführten Städte verfügen über sozialen Begleitmaßnahmen der Flüchtlingssozialarbeit, etwa einem Netzwerk von Beratung, Sprach- und Kulturmittlung, einer allgemeinen Flüchtlingssozialberatung oder einer Unterstützung rund um das private Wohnen.

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

Für das Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften bedarf es im Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW und diesem Gesetz zugeordneter Durchführungsverordnungen Vorgaben, welche das Land NRW gemeinsam mit den Kommunen, Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlingsinitiativen und weiteren fachkundigen Personen entwickeln sollte. Kommunale Gemeinschaftsunterkünfte sollten sich von ihrer Lage und Beschaffenheit her in das Gemeinwesen einfügen und eine Belegkapazität von 50 bis 70 Personen nicht überschreiten. Sie sollten deshalb in Wohngebieten mit entsprechender Infrastruktur (Ärzte, Einkauf, Schulen, Kindergärten, Kultur), die zu Fuß oder mit dem öffentlichen Nahverkehr erreichbar ist, angesiedelt sein. Sie sollten die Intimsphäre, die Gesundheit und das Wohl der Kinder sicherstellen. Es bedarf kleiner, familiengerechter Wohneinheiten mit eigenem Küchen- und Sanitätsbereich. Das Sachleistungsprinzip sollte keine Anwendung finden. Pro Person sollten bei kurzzeitiger Unterbringung (z.B. in EAEs) mindestens 9 qm, bei längerfristiger Unterbringung mindestens 12 qm angestrebt werden. Aufgrund der besseren Aufteilbarkeit größeren Wohnraumes zum Beispiel bei der Unterbringung von Familien kann diese Zahl pro Person um 1 qm sinken. Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sollte auf ein Jahr beschränkt werden.

Soweit eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften erfolgt, ist es notwendig, für alle Kommunen im Flüchtlingsaufnahmegesetz und/bzw. über ergänzende Verordnungen qualitative Mindeststandards für diese Unterkünfte festzulegen. Diese müssen verbindlich und überprüfbar gestaltet sein. Ähnlich der Heimaufsicht in der Jugendhilfe, müssen die zuständigen Behörden darauf achten, dass die formulierten Standards eingehalten werden. Nur so ist zu gewährleisten, dass die Asylsuchenden flächendeckend auch in Gemeinschaftsunterkünften menschenwürdig untergebracht werden. Hierzu bedarf es einer Zusammenarbeit mit den Kommunen und der Zivilgesellschaft, damit konnexitätsrelevante Fragen gelöst und ein Einvernehmen hergestellt werden kann.

Als **Mindestkriterien für die Unterbringung** schlagen wir vor:

- Die Gemeinschaftsunterkünfte müssen von ihrer Lage und Beschaffenheit geeignet sein, das Flüchtlinge ihren Alltag selbstbestimmt organisieren können.
- Die Unterkünfte müssen die Privatsphäre der Bewohnenden schützen.
- Die Unterkünfte sollten abgeschlossene Wohneinheiten mit eigenem Küchen- und Sanitärebereich vorhalten. Die Wohnverhältnisse sollen wohnungsähnlich ausgestaltet sein. Die Wohneinheiten sind getrennt, Zimmer und Schränke sind abschließbar. Die Wohneinheiten verfügen zumindest jedoch über eine ausreichende Anzahl an nach Geschlechtern getrennten, abschließbaren sanitären Anlagen (außer bei größeren Familien. 5 Personen pro Dusche/Toilette).
- Die Selbstversorgung ist gewährleistet, die Ernährung wird selbst bestimmt. Es sind ausreichende Kochgelegenheiten, möglichst in der eigenen Wohneinheit, vorhanden.
- Pro Person sind ein Mindestmaß an Schlaf- und Wohnfläche von 9 qm sicherzustellen.
- Der Schutz insbesondere von Mädchen und Frauen vor Übergriffen ist zu gewährleisten. Alleinerziehende Frauen sollten - sofern sie dies wünschen - in kleineren, separaten Wohneinheiten ausschließlich für Frauen und Kinder untergebracht werden.
- Die Einrichtung verfügt über Gemeinschaftsräume, ein Spielzimmer und bei Bedarf über eine eigene Kinderbetreuung und Gebetsräume, die nach Möglichkeit frei zugänglich sind. Die Gemeinschaftsräume sollen auch für Selbstorganisationen der Bewohnenden nutzbar sein. Internetzugang und andere moderne Kommunikationsmöglichkeiten sind vorhanden.
- Die Unterbringung dient dem Schutz der Gesundheit und darf nicht mit gesundheitlichen Gefährdungen verbunden sein. Die Räumlichkeiten werden regelmäßig und angemessen instand gehalten, sie werden regelmäßig und ausreichend gereinigt, Hygienevorschriften eingehalten und dokumentiert.
- Der Brandschutz ist gewährleistet. Mindestens ein Notruf-Telefon ist installiert.
- Besondere Bedürfnisse von besonders schutzbedürftigen Personen wie Frauen, alten, kranken und traumatisierten Flüchtlingen und Familien werden berücksichtigt. Bei minderjährigen Flüchtlingen ist das Kindeswohl vorrangig zu sichern (siehe auch Bundeskinderschutzgesetz). Die Berücksichtigung dieser Bedarfe ist zu dokumentieren.
- Kinder und Jugendliche müssen umgehend nach Ankunft einen Platz in einer Kindertagesstätte oder Schule erhalten.
- Die Bewohnenden haben grundsätzlich das Recht, nach ihrem Bedarf Besuch zu empfangen. Das Besuchsrecht wird nur durch unvermeidliche Anforderungen wie dem Schutz der Privatsphäre anderer Bewohnender eingeschränkt.
- Kinder dürfen durch Mitarbeitende in Konfliktfällen nicht als Sprachmittler heran- und dadurch in Konflikte hineingezogen.
- Die Pflichten werden unter maximaler Beachtung des Datenschutzes erfüllt.

Eine sozialpädagogische Versorgung der Bewohnenden ist sicherzustellen.

- Die in der Unterkunft wohnenden Menschen müssen durch eine flankierende Flüchtlingssozialarbeit sozialpädagogisch beraten und unterstützt werden. Ein Personalschlüssel von 1:80 sollte nicht überschritten werden. Zudem sind ausreichend ausgestattete Büro- und Beratungsräume vorzusehen.
- Externen Fachkräften der Flüchtlingssozialarbeit und der Flüchtlingshilfe (Beratungsstellen Freier Träger, kirchlichen Einrichtungen, NGOs, Rechtsbeiständen, UNHCR, usw.) ist Zugang zur Einrichtung zum Zwecke der Durchführung von Beratung zu gewähren. Räumlichkeiten zur Wahrnehmung von Beratungs- und Betreuungsaufgaben (z.B. auch für Hausaufgabenhilfe) sollen zur Verfügung gestellt werden. Es ist darauf zu achten, dass die Privatsphäre der Ratsuchenden und der Datenschutz gewährleistet sind.

Bei der Organisation der Unterkünfte sind die Wünsche der Bewohnenden zu beachten:

- Die Zuweisung der Flüchtlinge in die Wohneinheiten ist so zu organisieren, dass Wünsche berücksichtigt und Konflikte minimiert bzw. vermieden werden.
- Die Regeln für ein gemeinsames Wohnens sind in einer Hausordnung festgelegt und werden mit den Bewohnern weiterentwickelt. Die Einrichtung eines Wohnheimbeirates wird empfohlen.
- Es gibt eine unabhängige, niedrigschwellige Beschwerdestelle, die interne und externe Beschwerden entgegennimmt.

**8. In Baden-Württemberg ist am 01.01.2014 das "Gesetz zur Neuordnung der Flüchtlingsaufnahme, über die Erstattung von Leistungen nach dem AsylbLG 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?**

Die bisherige Gestaltung der Landesaufnahme und der kommunalen Unterbringung von Baden-Württemberg ist nur in einigen Aspekten mit der von Nordrhein-Westfalen vergleichbar. Eine grundlegende Neuausrichtung der gesetzlichen Flüchtlingsaufnahme ist, wie in Baden-Württemberg erfolgt, auch in NRW möglich und nötig. Von den in der Beantwortung zu Frage 7 ausgedrückten qualitativen Gesichtspunkten sollten möglichst viele in das Flüchtlingsaufnahmegesetz bzw. eine Durchführungsverordnung zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften verbindlich niedergeschrieben werden.

## 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?

Das Thema Unterbringung ist im Zuge der steigenden Flüchtlingszahlen in vielen Bundesländern erneut in der Diskussion. So hat das Land Brandenburg im Juli 2013 ein neues Unterbringungskonzept vorgelegt, das 2015 gesetzlich verankert werden soll, um die Integration und Lebenssituation von Flüchtlingen zu verbessern. Das Land Brandenburg empfiehlt den Kommunen, besonders schutzbedürftige Flüchtlinge nach sechs Monaten und alle anderen nach zwölf Monaten in Privatwohnungen unterzubringen. In Berlin gilt, dass Asylbewerber „in der Regel in Wohnungen unterzubringen (sind), soweit die Unterbringung in einer Wohnung im konkreten Fall kostengünstiger ist als die Gemeinschaftsunterbringung...“. Auch in Bremen ist die Aufnahme in Gemeinschaftsunterkünften erneut in der Diskussion. Das gerade neu geschaffene Flüchtlingsaufnahmegesetz in Baden Württemberg eröffnet den Kommunen Spielräume, etwa im Hinblick auf den Umzug in Privatwohnungen und regt Verbesserungen an, wie die Flüchtlingsaufnahme in Kommunen humaner zu gestalten ist.

Sofern Flüchtlinge kommunal in Gemeinschaftsunterkünften leben müssen, unterscheidet sich die Situation in den einzelnen Bundesländern gerade auch hinsichtlich der festgelegten Unterbringungsstandards und der Betreuung grundlegend. Mehrere Landesaufnahmegesetze sehen hier Normierungen vor. In Hessen etwa ist gesetzlich festgelegt, dass die Unterkünfte „...einen menschenwürdigen Aufenthalt ohne gesundheitliche Beeinträchtigungen gewährleisten (müssen).“ Sachsen-Anhalt empfiehlt gesetzlich die Unterbringung in möglichst kleineren Gemeinschaftsunterkünften. Baden-Württemberg normiert die Größe des Wohnraums, die pro Person mindestens zur Verfügung stehen muss, ab dem 01.01.2016 auf 7 qm. Insgesamt haben mit Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sechs Bundesländer verbindliche Regeln sowie diese ergänzende Empfehlungen und/ oder Durchführungsverordnungen für den Betrieb und die Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften. Bayern etwa normiert als Mindestnorm 7 qm Wohn- und Schlaflfläche pro Person und hat, wie andere Bundesländer auch, weitere Mindestnormen wie die maximale Personenzahl je Raum festgelegt. Berlin normiert bei Einzelzimmern 9 qm, ansonsten 6qm Wohn- und Schlaflfläche pro Person. In mehreren Bundesländern wie etwa in Brandenburg, Hessen oder Thüringen haben Länder eine Rechtsgrundlage geschaffen, so dass Wohlfahrtsverbände und/oder private Träger den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften übernehmen können.

Zur Einbindung nichtstaatlicher Akteure ist in § 47 Abs. 4 S. 2 AsylVfG bundesweit festgelegt, dass die Aufnahmeeinrichtungen verpflichtet sind, den Asylsuchenden zu unterrichten, „welche Vereinigungen den Ausländer über seine Unterbringung und medizinische Versorgung beraten können.“

Mehrere Bundesländer haben spezielle Regelungen für die Unterbringung von



unbegleiteten minderjährigen und/oder von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen geschaffen. Aktuell steht Deutschland im Rahmen der Umsetzung von § 22 der EU-Aufnahmerichtlinie vor der Herausforderung, für die Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen neue Verfahrensregelungen zu finden.

Die Freie Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfalen tritt dafür ein, für die kommunale Unterbringung und Betreuung auch in Nordrhein-Westfalen grundlegende Standards gesetzlich zu normieren bzw. in Durchführungsverordnungen zu verankern. Dabei sollte grundsätzlich gelten:

Im Anschluss an die Landesaufnahme sollten Flüchtlinge direkt in einer eigenen Wohnung leben dürfen. Dies gilt insbesondere für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge im Sinne der EU-Aufnahmerichtlinie. Unabhängig von der Unterbringungsform sollte in Anlehnung an § 9 Wohnaufsichtsgesetz NRW pro Bewohner eine Wohnfläche von mindestens 9 qm, für jedes Kind bis zu 6 Jahren eine Wohnfläche von 6 qm vorhanden sein. Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder in anderen größeren Wohneinheiten muss die Intimsphäre, die Gesundheit und das Wohl der Kinder sicherstellen. Sie sollte auf bis zu ein Jahr begrenzt werden. Schutzbedürftige müssen so untergebracht sein, dass sie auch wirklich Schutz finden. Für die soziale Begleitung der Flüchtlinge ist eine ausreichend ausgestattete, qualifizierte Flüchtlingssozialarbeit zu gewährleisten.

**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?**

Hinsichtlich der gesetzlichen und untergesetzlichen Möglichkeiten wird auf die Beantwortung der Fragen 6 und 7 verwiesen.

Darüber hinaus hat das Land die Möglichkeit, zur Förderung der humanitären Ausgestaltung des kommunalen Wohnens bzw. der kommunalen Unterbringung von Flüchtlingen auf Basis eigener qualitativer Kriterien über finanzielle Anreize, Analysen, Empfehlungen, Hinweise die Aufarbeitung besonders gelungener Konzepte in den Kommunen auf humanitäre Verbesserungen hinzuwirken. Ohne konnexitätsrelevante Normierungen vorzunehmen wäre es etwa möglich,

- im Flüchtlingsaufnahmegesetz auf Basis eigener qualitativer Kriterien bei den Erstattungsregeln finanzielle Anreize zu verankern,
- die bei der Bezirksregierung Arnsberg eingerichtete Landeskoordinierungsstelle der kommunalen Integrationszentren zu beauftragen, zwischen den Kommunen einen Wettbewerb um eine humane, am Flüchtlingsschutz orientierte Aufnahme und Unterbringung für und von Flüchtlinge/n auszuloben. Hierzu könnte das Land einen Preis schaffen,
- als Ministerium für Inneres und Kommunales eigene Qualitätskriterien zur Förderung der humanitären Ausgestaltung des kommunalen Wohnens bzw.

der kommunalen Unterbringung von Flüchtlingen zu erarbeiten. Diese könnten den Kommunen in Verbindung mit Empfehlungen und Hinweisen zur Kenntnis gegeben werden, um zu befördern, dass Kommunen Konzepte der privaten Wohnraumversorgung erproben bzw. dezentrale, in Wohngebieten umgesetzte Unterbringungskonzepte, die den eigenen Mindeststandards gerecht werden,

- als Ministerium für Inneres und Kommunales in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft eine Tagung durchzuführen, um zu eigenen Qualitätskriterien zur Förderung der humanitären Ausgestaltung des kommunalen Wohnens bzw. der kommunalen Unterbringung von Flüchtlingen best-practice-Beispiele vorzustellen oder
- ähnlich wie in Sachsen eine unabhängige Instanz zu beauftragen, einen „Heim-Tüv“ zu initiieren, um die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte bewertend zu analysieren, und Verbesserungen anzustoßen (siehe [http://www.landtag.sachsen.de/de/integration\\_migration/themen/6772.aspx](http://www.landtag.sachsen.de/de/integration_migration/themen/6772.aspx)).

**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 auf die Kommunen auswirken, und wenn ja, in welcher Weise?**

Das Wohnaussichtsgesetz normiert in § 9 pro Bewohner eine Wohnfläche von mindestens 9 qm. Für jedes Kind bis zu sechs Jahren muss eine Wohnfläche von 6 qm vorhanden sein. Von diesen für private und gewerbliche Anbieter geltenden Mindestnormen sollten die Kommunen bei den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge nicht abweichen dürfen.

**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?**

Die anteilige Erstattung der Kosten für die Flüchtlingsaufnahme und -unterbringung, die den Kommunen zusteht, erfolgt jeweils auf Basis von Bezugszahlen des Vorjahres quartalsweise. Gerade in Zeiten steigender Flüchtlingszahlen führt dies in den Kommunen zu erheblichen Vor- bzw. Unterfinanzierungen. Das Erstattungsverfahren sollte so umgestellt werden, dass weder das Land noch die Kommunen erhebliche Vorfinanzierungszeiträume haben.

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

Hierzu hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in 2013 auf Basis einer Umfrage in der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Flüchtlinge in der Veröffentlichung „Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland“ (Working Paper 55) Vergleichszahlen vorgelegt (siehe S. 13f und S. 27f). Da die Ausgestaltung der Flüchtlingsaufnahme zwischen Land und Kommunen in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ist, können hier keine vergleichenden Aussagen getätigt werden. Der Freien Wohlfahrtspflege liegen keine Informationen exakter Art vor.

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

Derzeit gibt es über die zweckentsprechende Verwendung der pauschalierten Landeszuweisung „ausschließlich für die soziale Betreuung von Flüchtlingen“ weder einen gesonderten Verwendungsnachweis noch, wie dies in 1997 der Fall war, seitens des Innenministerium einen eigenen Erlass zur „zweckentsprechenden Verwendung der Betreuungspauschale gemäß § 4 Abs.2 FlüAG“, der die Kommunen zu einer gesonderten Darstellung dieser Mittel im gemeindlichen Haushalt veranlasst (siehe Anlage 3 - Erlass des MIK vom 12.11.1997). Entsprechend erfolgt durch die Bezirksregierung Arnsberg auch kein gesondertes Controlling mehr für die „soziale Betreuung“. Dabei wäre aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege eine erneute Verankerung einer Regelung in einer Verordnung zum Flüchtlingsaufnahme im Sinne des Erlasses von 1997 von grundlegender Bedeutung.

Derzeit erhalten die Kommunen Ihre Mittelzuweisungen auf Basis der zugewiesenen Flüchtlinge in gesonderten Anschreiben mitgeteilt. Sie sind nicht verpflichtet, dem Land die spezielle Verwendung der 4,5 % für die soziale Betreuung zu belegen. Darüber hinaus gibt es zu dem Begriff „Soziale Betreuung“ leider auch keine qualitativen Vorgaben, so dass Kommunen auch Tätigkeiten außerhalb der Flüchtlingssozialarbeit etwa von Hausmeistern oder Personal- und Sachkosten für die Organisation und Durchführung der Sozialleistungsgewährung als „soziale Betreuung“ im Sinne des Flüchtlingsaufnahmegesetzes NRW betrachten und einsetzen können. Auch dies war noch in 1997 im Flüchtlingsaufnahmegesetz so geregelt, dass deutlich wurde, dass auch von den Kommunen beauftragte Träger die Aufgabe der „sozialen Betreuung“ wahrnehmen können. Hier hieß es 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.“*

Ende der 90er Jahre gab es also speziell zur „Sozialen Betreuung“ eine grundlegend andere Ausrichtung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes und eine Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen. Im Erlass des Innenministeriums vom 12.11.1997 zur Auslegung des Begriffes „Soziale Betreuung“ hieß es:

*„Die Landesmittel sollen vielmehr zur Unterstützung der ausländischen Flüchtlinge bei der Orientierung im täglichen Leben, bei Kontakten zu Behörden und in besonderen Lebenssituationen eingesetzt werden. Dazu gehören auch Maßnahmen der sozialen Betreuung in Unterbringungseinrichtungen, um soziale Spannungen und Konflikte zu vermeiden oder frühestmöglich zu beseitigen. (...) Dabei steht es den Gemeinden frei, die soziale Betreuung mit eigenem Personal durchzuführen oder Dritte, z.B. Wohlfahrtsorganisationen oder Flüchtlingsberatungsstellen vor Ort, mit der Aufgabe zu betrauen.“*

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege setzt die „soziale Betreuung“ ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen Ratsuchenden und Beratenden voraus. Deshalb sollte diese Aufgabe durch die Kommune vorzugsweise im Rahmen der Subsidiarität auf gemeinnützige, freie Trägern bzw. Nichtregierungsorganisation der Flüchtlingssozialarbeit übertragen werden. Sie sollte gegenüber staatlichen Stellen und Angeboten der Kommunen unabhängig, freiwillig und ergebnisoffen organisiert sein. Bei einer Mittelzuweisung „Soziale Betreuung“ an die Kommunen sollte, wie in 1997 geschehen, darauf geachtet werden, dass diese Mittel gesondert dargestellt werden müssen, damit in den kommunalen Parlamenten bekannt ist, in welchem Umfang diese Mittel zur Verfügung stehen und wie diese Verwendung finden.

**15. In einem Urteil vom 18.07.2012 erklärte das Bundesverwaltungsgericht die Regelungen zu den Grundleistungen in Form der Geldleistungen nach dem AsylbLG für verfassungswidrig. Welche Konsequenzen hätte die Abschaffung des AsylbLG für die Kommunen?**

Eine Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes hätte zunächst eine ungeheure Entlastung der kommunalen Haushalte, aber auch des Landeshaushaltes zur Folge, denn die derzeit im AsylbLG „Begünstigten“ würden nunmehr Leistungen nach allen Sozialgesetzbüchern, also auch dem SGB II, SGB V bzw. SGB XII beziehen. Hiermit verbunden und für die Kommunen ebenso von großer Bedeutung wäre die Möglichkeit, auch für diese Personengruppen alle Instrumentarien des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und SGB V (gesetzliche Krankenversicherung) nutzen zu können, so dass für diese Flüchtlingsgruppen für die Dauer Ihres Aufenthaltes eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes und Integration in den Arbeitsmarkt möglich und ein Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung gegeben wäre. Beides würde die Kommunen erheblich entlasten. Im Weiteren sei an dieser Stelle verwiesen auf die Anhörung des Innenausschuss des Landtages NRW zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Menschenwürdiges Existenzminimum für alle - Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen“ (Drucksache 15/1188 und Apr 15/265), in dem viele Konsequenzen dargelegt sind, die einer Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes für die Kommunen hätte.

**16. Menschenfeindlich 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?**

Die menschenfeindliche Hetze gegenüber Flüchtlingen nimmt besonders rund um die Erstaufnahme und in den Kommunen zu, in denen es zu Konflikten um die Unterbringung kommt. Konflikte um die Unterbringung mit menschenfeindlichen und rassistischen Zügen entstehen häufig rund um größere Unterbringungseinrichtungen und, sobald die Kommunen nicht mehr über humane Konzeptionen der Flüchtlingsaufnahme verfügen und zu diesen in ihrer Gemeinde nicht hinreichend im Dialog mit der Zivilgesellschaft stehen. Konflikte sind nicht automatisch mit steigenden Flüchtlingszahlen verbunden!

Eine schnelle Entwicklung und Umsetzung eines qualitativen Konzeptes der Erstaufnahme würde populistischen und menschenfeindlichen Aktivitäten und rassistischen Aktionen von rechten Gruppen wie Pro NRW, die in NRW wieder vor den Landesflüchtlingsunterkünften und ausgewählten kommunalen Flüchtlingsunterkünften aktiv sind, besonders gut entgegenwirken. Dies gilt analog für die Kommunen. Auf die Beantwortung der Fragen 2,3 6,7 und 10 sei verwiesen.

Bei den Landeseinrichtungen wie auch in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften ist es wichtig, ein Beschwerdemanagement einzurichten und regelmäßige Diskurse mit Anwohnenden und der Zivilgesellschaft zu führen, ihre Sorgen erst zu nehmen und aufzugreifen. Weiter ist es zur Minimierung dieser Konflikte wichtig, in den Städten eine unabhängige Flüchtlingssozialarbeit einzurichten und zu finanzieren, die informiert, Begegnung fördert, also Ängste abbauen hilft und die zum ehrenamtlichen Engagement ermutigt.

Münster, 25.04.2014

## Anlagen

1. Schreiben der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW vom 08.03.2013 zum „Eckpunktepapier mit Positionen zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren“.
2. Schreiben des Flüchtlingsrates NRW vom 14.06.2013 bzgl. Qualitativen Anforderungen für die Neuausrichtung der Erstaufnahme in NRW.
3. Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 12.11.1997 zur zweckentsprechenden Verwendung der Betreuungspauschale gemäß § 4 Abs. 2 FlÜAG.

Seite 19 von 19



## Freie Wohlfahrtspflege NRW

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände  
der Freien Wohlfahrtspflege  
des Landes Nordrhein-Westfalen

\* LAG FW NRW - Loher Str. 7 - 42283 Wuppertal \*

Herrn Minister Ralf Jäger  
Ministerium für Inneres und Kommunales des  
Landes Nordrhein-Westfalen  
Haroldstr. 5  
40213 Düsseldorf

### Der Vorsitzende

Loher Str. 7, 42283 Wuppertal  
Telefon: 0202/2822 - 420  
Telefax: 0202/2822 - 428  
E-Mail: [lagfw@paritaet-nrw.org](mailto:lagfw@paritaet-nrw.org)

Nachrichtlich:  
Mitglieder des Innenausschusses

08.03.2013

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

Sehr geehrter Herr Minister Jäger,

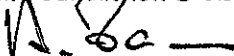
die erhöhte Zahl von Asylanträgen im Jahr 2012, die Teil eines seit zwei Jahren anhaltend leichten Anstiegs von Asylgesuchen darstellt, hat insbesondere in den letzten vier Monaten des vergangenen Jahres zu einer angespannten Situation in der Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in NRW geführt.

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, bringt der Fachausschuss Flüchtlinge des Arbeitsausschusses Migration in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW die im Eckpunktepapier beschriebenen Positionen ein zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren.

Gerne erläutern wir die im Eckpunktepapier dargelegten Positionen auch in einem persönlichen Gespräch.

Mit freundlichen Grüßen

  
Hermann Zaum  
- Vorsitzender -

Anlage:  
Eckpunkte

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen





## **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:

- Fehlplanungen, 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@fmrw.de  
www.fmrw.de

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

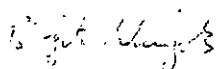
- zusätzliche finanzielle Mittel zum Anreiz, verbunden mit dem Angebot, in geeigneter Weise mit dafür sorgen zu können, dass hier kommunale Arbeitsplätze in sozialversicherungspflichtiger Form und auf tarifvertraglicher Basis im Rahmen des Betriebs einer EAE entstehen,
- die Kommunen erhalten zur Förderung 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.

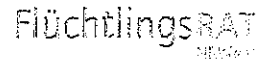
Beigefügt übersenden wir Ihnen zudem – in Ergänzung des Fachgespräches und des „Eckpunktepapieres mit Positionen zur Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und zur Durchführung der Asylverfahren“ der Freien Wohlfahrtspflege aus Januar 2013 – unsererseits eine Stellungnahme zur Diskussion für 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



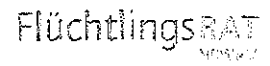
(Birgit Naujoks)  
Geschäftsführerin



---

## **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 Zerteilung 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



Anlage 3

## Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Postanschrift: Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

An die  
Bezirksregierungen

Arnsberg

Detmold

Düsseldorf

Köln

Münster

-Dez.37-

Haroldstraße 5,  
40213 Düsseldorf

Telefon  
(0211) 871 01  
Durchwahl  
(0211) 871 "

Aktenzeichen  
IB 4

12.11.1997

Betr.: Landeserstattung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz  
(FlüAG)

hier: Zweckentsprechende Verwendung der Betreuungspauschale gemäß § 4 Abs.2 FlüAG

Bezug: Sitzung der Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Regelungen zur Landeserstattung für ausländische Flüchtlinge zur Mitte der Legislaturperiode

Erneut weise ich darauf hin, daß die im Rahmen des § 4 Abs.2 FlüAG zur Verfügung gestellten Landesmittel ausschließlich für die soziale Betreuung ausländischer Flüchtlinge zu verwenden sind. Damit ist eine Verwendung für allgemein mit der Aufnahme und Unterbringung verbundene Kosten (z.B. Personal- und Sachkosten für die Instandhaltung und -setzung von Gebäuden) sowie für allgemeine Kosten der Verwaltung (z.B. Personal- und Sachkosten für Organisation und Durchführung der Sozialleistungsgewährung) ausgeschlossen.

Die Landesmittel sollen vielmehr zur Unterstützung der ausländischen Flüchtlinge bei der Orientierung im täglichen Leben, bei Kontakten zu Behörden und in besonderen Lebenssituationen eingesetzt werden.

Dazu gehören auch Maßnahmen der sozialen Betreuung in den Unterbringungseinrichtungen, um soziale Spannungen und Konflikte

zu vermeiden bzw. frühestmöglich zu beseitigen.

Für eigene Personalkosten darf eine Gemeinde die Betreuungspauschale nur insoweit verwenden, als die Beschäftigten eine soziale Betreuung der ausländischen Flüchtlinge vornehmen, die über die verwaltungsbehördliche Beratungs- und Auskunftspflicht hinausgeht.

Dabei steht es den Gemeinden frei, die soziale Betreuung mit eigenem Personal durchzuführen oder Dritte, z.B. Wohlfahrtsorganisationen oder Flüchtlingsberatungsstellen vor Ort, mit der Aufgabe zu betrauen.

Bei der Betreuungspauschale gemäß § 4 Abs.2 FlüAG handelt es sich somit um eine sog. fachbezogene Pauschale im Sinne des § 12 Haushaltsgesetz, deren zweckentsprechende Verwendung von den Gemeinden gemäß § 12 Abs.4 Haushaltsgesetz nach Ablauf des Haushaltsjahres zu bestätigen ist.

Im Interesse der Haushaltsklarheit ist es erforderlich, die Höhe der vom Land gewährten Betreuungspauschale im gemeindlichen Haushalt gesondert darzustellen. Dies kann entweder durch eine weitere Unterteilung der Untergruppe 162 (s. Ziffer 3.4.3 der VV Gliederung und Gruppierung) erfolgen oder dadurch, daß in der Spalte "Erläuterungen" die Teilbeträge der Landeserstattung nach dem FlüAG, insbesondere die Betreuungspauschale, aufgeführt werden.

Ich behalte mir vor, darüber hinaus im Einzelfall von den Gemeinden einen Bericht über die von ihnen mit den entsprechenden Landesmitteln getroffenen Betreuungsmaßnahmen zu erbitten. Ich bitte, die Gemeinden Ihres Bezirks entsprechend zu informieren.

gez. Engel



Beglaubigt:

*[Handwritten signature]*  
gestellter



## Betreuungspauschale gemäß § 4 Abs. 2 FlüAG

### 1. Rechtliche Ausgangslage:

Nach § 4 Abs. 2 Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) gewährt das Land den Gemeinden zur Abgeltung des besonderen Betreuungsaufwandes für jeden ausländischen Flüchtling im Leistungsbezug für die Dauer seiner Anrechnung eine Vierteljahrespauschale in Höhe von 90.--DM. Nach Satz 2 dieser Vorschrift ist die Pauschale ausschließlich für die soziale Betreuung der Flüchtlinge zu verwenden. Die Betreuung erfolgt durch die Kommunen oder durch von ihnen beauftragte Träger.

Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des FlüAG vom 18.02.1997 wurde die Verpflichtung der Kommunen zur zweckentsprechenden Verwendung der Betreuungspauschale, die auch nach der vor dem Fünften Gesetz zur Änderung des FlüAG geltenden Rechtslage bestand, auf Vorschlag der Koalitionsfraktionen ausdrücklich im Gesetz festgeschrieben. Damit wurde konkretisiert, dass die Pauschale ausschließlich für Maßnahmen der sozialen Betreuung eingesetzt werden muss. Diese Landesmittel stehen damit nicht für allgemeine mit der Aufnahme verbundene Kosten zur Verfügung, sondern sind für Maßnahmen zur Unterstützung der ausländischen Flüchtlinge bei der Orientierung im täglichen Leben, bei Kontakten zu Behörden und in besonderen Lebenslagen zu verwenden. Zugleich wurde ausdrücklich klargestellt, dass die soziale Betreuung auch durch freie Organisationen -z.B. die Träger der Wohlfahrtspflege- durchgeführt werden kann. Den Gemeinden steht es aber auch frei, die soziale Betreuung der ausländischen Flüchtlinge durch eigenes Personal sicherzustellen.

Zur näheren Erläuterung der zweckentsprechenden Verwendung

der Betreuungspauschale durch die Gemeinden und Sicherstellung einer einheitlichen Handhabung ist der Runderlass vom 12.11.1997-I B 4- an die Bezirksregierungen ergangen (Anlage). Die in dem Erlass erbetenen Erklärungen der Gemeinden über die zweckentsprechende Verwendung der Betreuungspauschale werden den Bezirksregierungen regelmäßig vorgelegt.

## **2. Maßnahmen der Gemeinden zur sozialen Betreuung:**

Grundlage der Betreuungspauschale ist die Annahme, dass wegen der besonderen Verhältnisse der ausländischen Flüchtlinge im Rahmen der Unterbringung und Versorgung zusätzliche Betreuungsmaßnahmen erforderlich sind, die über die allgemeine Verwaltungstätigkeit hinausgehen und zusätzliche Kosten verursachen. Auf eine weitere inhaltliche Festlegung des Begriffs der "sozialen" Betreuung wurde bisher verzichtet, weil sich die Betreuung wegen ihrer Vielfältigkeit vor Ort und wegen ständiger Anpassungszwänge an die jeweiligen Lebensumstände des zu betreuenden Personenkreises nicht eingrenzen läßt. Nach den hiesigen Erkenntnissen anhand einiger Berichte der Bezirksregierungen verwenden die Gemeinden die Betreuungspauschale z.B. für Maßnahmen zur Hilfestellung bei

- der Orientierung im täglichen Leben, wie (anfängliche) Begleitung bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Bekleidung, Gespräche mit Schulleitung und Lehrern, Mithilfe bei der Vermittlung von Arbeitsstellen;
- den Kontakten zu Behörden und kirchlichen Einrichtungen;
- der Bewältigung besonderer Lebenssituationen/Konflikte/Spannungen, wie Schlichtung von Streitfällen innerhalb der Familie bzw. zwischen den Bewohnern

in den Gemeinschaftsunterkünften, Gespräche mit Arbeitgebern, Beratung und Hilfestellung in persönlichen Angelegenheiten.

Eine spezielle Aus- und Vorbildung der zur Betreuung der ausländischen Flüchtlinge eingesetzten Personen wird nicht gefordert.

### **3. Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung / Anforderung von Betreuungskonzepten:**

Zur Gewinnung eines Überblicks über die Verfahrensweise der einzelnen Gemeinden bei der Durchführung der sozialen Betreuung und zur Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Betreuungspauschale durch die Gemeinden haben die Bezirksregierungen die Gemeinden ihres Bezirks aufgefordert, ihre Betreuungskonzepte vorzulegen.

Die zweckentsprechende Verwendung der Betreuungspauschale in den Betreuungskonzepten ist nicht wie bei einer Spitzabrechnung auf DM-Beträge genau nachzuweisen. Allerdings muß die Gemeinde glaubhaft machen, daß die von ihr angegebenen Betreuungsmaßnahmen und die hierfür ansetzen Personalkosten einen Mitteleinsatz in der Größenordnung der ihr zugeflossenen Betreuungspauschale erfordern. Die Betreuungskonzepte sollen im Rahmen einer Dienstbesprechung mit den Bezirksregierungen zum Jahresende ausgewertet werden.

### **4. Maßnahmen bei einer nicht zweckentsprechenden Verwendung der Betreuungspauschale:**

Bei nicht zweckentsprechender Verwendung der Landesmittel kommt grundsätzlich ein Einschreiten der Aufsichtsbehörden in Betracht. Die Aufsichtsbehörden werden nach dem Opportunitätsprinzip tätig. Dabei ist zu bedenken, dass die Pau-

schalierung von Landesleistungen der Verwaltungsvereinfachung dienen sollte. Daher dürfte die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden in erster Linie darauf gerichtet sein, bei festgestellten Mängeln die zweckentsprechende Verwendung der Betreuungspauschale für die Zukunft sicherzustellen.