

Stellungnahme

27.02.2019

der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. im Rahmen der Evaluierung ablaufender Gesetze, hier: Gesetz zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz) – Ihr Schreiben vom 17.01.2019

Sehr geehrter Herr Sydow,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum „Gesetz zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen“ (Landesaufnahmegesetz) im Rahmen der Evaluierung ablaufender Gesetze abzugeben. Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. nutzt gerne diese Gelegenheit und legt Ihnen ihre Stellungnahme hiermit vor.

1. Ist das Gesetz weiterhin notwendig?

Die Liga Hessen erachtet das Gesetz zu Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz) weiterhin als notwendig.

2. Wenn ja, hat sich das Gesetz für Ihren Bereich bewährt?

Siehe dazu die Antworten auf die Fragen 3 und 5.

3. Welchen Änderungsbedarf sehen Sie? Aus welchen Gründen?

Die Liga Hessen erachtet insbesondere in der Satzungsermächtigung der Landkreise und Kommunen nach § 4 Abs. 3 erheblichen Änderungsbedarf. Diese ist mit dem „Gesetz zur Stärkung der finanziellen Ausstattung bei der Flüchtlingsunterbringung“ vom 13.12.2017 in das Landesaufnahmegesetz eingeführt worden. Seither können die Kommunen gegenüber den in Gemeinschaftsunterkünften lebenden Flüchtlingen eine Gebühr für die Unterbringung auf der Grundlage einer eigenen Satzung erheben und damit von der Verteilungs- und Unterbringungsgebührenverordnung abweichen, die hessenweit pauschale Unterbringungsgebühren und einen degressiven Steigerungswert für Mehrpersonenunterbringungen vorsieht.

Seit der Ermächtigung haben die meisten hessischen Kommunen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und eigene Satzungen herausgegeben. Abhängig von der jeweiligen Kommune sehen sie Gebühren zwischen 194 € pro Person/Monat (weiterhin nach Verteilungs- und Unterbringungsgebührenverordnung für Einpersonenhaushalte) bis hin zu 710 € pro Person/Monat (nach Satzung) vor.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Manche Kommunen haben einen degressiven Steigerungswert pro Person bei Mehrpersonenunterbringung in einem Schlafräum angesetzt. Andere Kommunen fordern jedoch unabhängig von der Anzahl der gemeinsam Untergebrachten von jeder einzelnen Person den errechneten Gebührensatz, sodass z. B. für ein Sechsbettzimmer insgesamt rund 2.400 € in Rechnung gestellt werden können, ausgehend von einer Gebühr von fast 400 € z. B. im Main-Taunus-Kreis.

Da der einzige im Landesaufnahmegesetz festgelegte Berechnungsmaßstab und Kostendeckel für die Gebührenerhebung die tatsächlichen, mit der Unterbringung verbundenen Kosten darstellen und selbst die Angemessenheitsgrenzen der ortsüblichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung dabei keinen obligatorischen Grenzwert bilden, steht eine derartige Kostenerhebung – und zwar unabhängig von den konkreten Unterbringungsbedingungen bzw. der Qualität der Unterbringung – im Einklang mit der derzeitigen hessischen Rechtslage.

Für untergebrachte Personen im Sozialleistungsbezug übernehmen mit Ausstellung des Gebührenbescheids die jeweils zuständigen Sozialleistungsträger die Unterbringungskosten als Kosten der Unterkunft. Dies ist aus Sicht der Liga Hessen nicht zu beanstanden, da die kommunalen Haushalte dadurch eine Entlastung erfahren.

Für Personen, die mittlerweile in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, als sog. Selbstzahler*innen gelten und deren Einkommen sich nach Abzug der Gebühren noch knapp oberhalb des SGB II-Regelsatzes bewegt, führt die Zahlung der Gebühren zu einer erheblichen und in Anbetracht der teils schlechten Unterbringungsbedingungen unverhältnismäßigen Belastung.

Die meisten Kommunen haben in ihren Satzungen keine wirksamen Härtefallregelungen vorgesehen, um diese Personengruppe durch geringere als die pauschal vorgesehenen Gebühren zu entlasten. In zahlreichen Kommunen haben sich im Laufe des letzten Jahres insbesondere auch ehrenamtliche Helfer*innenkreise u. a. in Offenen Briefen und in Gesprächen an die politischen Verantwortungsträger*innen vor Ort gewandt und auch öffentlich um Abhilfe gebeten.

Dabei wurde und wird die Legitimität einer Unterbringungsgebühr weder von den Geflüchteten selbst noch von den in der Flüchtlingsarbeit aktiven Haupt- und Ehrenamtlichen infrage gestellt. Die Kritik richtet sich gegen überhöhte Gebühren in Unterkünften ohne Privatsphäre – teils sogar ohne Türen und Zimmerdecken z. B. in Frankfurt – und in schlechtem räumlich-baulichem Zustand.

Beispielhaft für die Unverhältnismäßigkeit können Aufforderungen des Jobcenters im Hochtaunuskreis stehen, in denen Geflüchtete im SGB II-Bezug aufgefordert wurden, die „Kosten der Unterkunft“ zu senken (z. B. durch Untervermietung oder Umzug), da die Gebühren die im Landkreis geltenden Mietobergrenzen überschreiten. Gleichzeitig wurde angekündigt, nur noch einen der Mietobergrenze entsprechenden Betrag zu erstatten, sollte nach Ablauf eines halben Jahres keine Kostensenkung erfolgt sein. Der über der Mietobergrenze liegende Betrag müsse dann von den Betroffenen selbst, also aus dem Regelsatz gezahlt werden. Auch wenn der Hochtaunuskreis mittlerweile Änderungen angekündigt hat, zeigt dieses Beispiel, welche Auswüchse die lediglich durch die tatsächlichen Unterkunftskosten begrenzte kommunale Satzungsermächtigung zur Folge hat.

Verschärft wird die Situation, akut insbesondere für Selbstzahler*innen, durch den v. a. in Ballungsgebieten hochpreisigen Wohnungsmarkt, sodass viele Flüchtlinge dazu gezwungen sind, auch nach ihrer Anerkennung in Gemeinschaftsunterkünften zu verbleiben.



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K. d. ö. R.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Hinzu kommt, dass Flüchtlinge mit einem Schutzstatus seit August 2017 über einen entsprechenden hessischen Erlass einer Wohnsitzauflage unterliegen und bei der Wohnungssuche daher örtlich bzw. regional massiv eingeschränkt sind.

Diese Regelung verschärft für viele Geflüchtete die absurde Situation, hohen Unterkunftskosten ausgesetzt zu sein, bei der Anmietung von Wohnraum während des Sozialleistungsbezugs aber an die Angemessenheitsgrenzen des § 22 Abs. 1 SGB II gebunden zu sein, während die Unterkunftskosten diese übersteigen. Selbst für den Fall der Kostenübernahme durch einen Sozialleistungsträger ist dies den Flüchtlingen kaum nachvollziehbar zu begründen.

Für arbeitende Betroffene sinkt durch den Umstand, dass von ihrem Gehalt ein derart erheblicher Anteil für ein einzelnes Bett mit Bad- und Küchenmitbenutzung zu zahlen ist, durchaus die Motivation, einer Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnbereich weiter nachzugehen, wenn sie nach Abzug der Gebühren nahezu auf das Sozialleistungsniveau zurückgeworfen werden.

Von den hohen Unterbringungsgebühren sind zudem auch Geflüchtete mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung betroffen, die aufgrund dieses Aufenthaltsstatus verpflichtet werden, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, selbst in Fällen, in denen sie ihren Lebensunterhalt selbstständig bestreiten können. Oftmals wird eine Auszugsgenehmigung insbesondere bei Geduldeten als aufenthaltsrechtliche Sanktion verweigert, was eine jahrelange „Zwangsunterbringung“ zur Folge haben kann.¹

Zudem hat der Verwaltungsgerichtshof München in seinem Beschluss vom 16.05.2018 – 12 N 18.9 maßgebliche normative Aussagen zur ordnungsgemäßen Gebührenerhebung getroffen. Dazu zählt u. a. die Vorlage einer Gebührenkalkulation als Voraussetzung für die Erhebung der Nutzungsgebühr. Liege eine solche nicht vor oder ist diese in wesentlichen Punkten mangelhaft, so habe dies die Ungültigkeit der Gebührensatzregelung zur Folge.

Ferner wird definiert, welche Kostenpositionen ansatzfähig sind und welche nicht in die Kalkulation einfließen dürfen. Demnach dürften nur solche Kosten einfließen, „die im Rahmen des laufenden Betriebs und der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Einrichtung anfallen, so wie solche, die durch bestandserhaltene Maßnahmen verursacht werden. Dies rechtfertigt es, diejenigen Personalkosten als notwendig und ansatzfähig anzusehen, die sachbezogen und damit der Unterhaltung der Einrichtung zu dienen bestimmt sind [...]. Hingegen haben solche Kosten außer Betracht zu bleiben, die ausschließlich personenbezogen sind. Aufwendungen, die durch die persönliche Betreuung der Asylbewerber und Asylberechtigten innerhalb der Einrichtung entstehen, können deshalb nicht im Rahmen der Unterkunftskosten berücksichtigt werden. Ähnliches gilt für die Kosten der Bewachung von Gemeinschaftsunterkünften und den Kosten für staatliche Bedienstete, denen der verwaltungsmäßige Vollzug der mit Einrichtung und Betrieb der Unterkünfte anfallenden Aufgaben obliegt.“ Zudem seien auch Kosten sog. Leerstände oder Überkapazitäten nicht ansatzfähig, da die Gebühren auf die Bedeutung der Leistung für die einzelne Person zu reduzieren seien.

Ob die aktuellen Gebührenerhebungen in hessischen Kommunen diesen Anforderungen genügen, gilt es zu überprüfen. Die Kommunen müssten in diesem Kontext verpflichtet werden, ihre jeweiligen Gebührenkalkulationen offenzulegen und zwar spätestens mit der ersten Erhebung der Gebühren gegenüber den Betroffenen.



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K. d. ö. R.

¹ Zur Notwendigkeit der Ergänzung einer Regelung zum Auszugsrecht aus Gemeinschaftsunterkünften für Gestattete und Geduldete siehe Antwort auf Frage 5.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Das Land sehen wir in der Verantwortung, die derzeitigen Gebührenkalkulationen nach ihrer Recht- und Ordnungsmäßigkeit hin zu überprüfen und zwar in Anwendung der im Beschluss des VGH München aufgestellten Kriterien für ansatzfähige Kostenpositionen. Fehlerhafte Kalkulationen müssten rückwirkend mindestens für sog. Selbstzahler*innen von Amts wegen korrigiert werden.

Insbesondere für sog. Selbstzahler*innen braucht es zukünftig eine landesweit verbindliche Härtefallregelung: Geflüchtete, die keine Sozialleistungen beziehen, sollten unabhängig von der Höhe ihres Einkommens, dem Stand ihres Asylverfahrens und ihres Aufenthaltsstatus maximal die nach § 3 Abs. 5a Nr. 1 der Verteilungs- und Unterbringungsgebührenverordnung geltenden Pauschalen zahlen müssen.²

4. Gibt es Regelungen, die entfallen können?

k. A.

5. Gibt es zusätzliche Regelungen, die aufgenommen werden sollten?

In § 1 Abs. 1 der Auflistung der aufzunehmenden und unterzubringenden Schutzberechtigten sollten mindestens aufgenommen werden:

- Personen, denen nach § 25 Abs. 1 AufenthG als Asylberechtigte nach Art. 16a Grundgesetz eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist,
- Personen, denen gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG (sog. nationales Abschiebungsverbot) eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll sowie
- Familienangehörige, die über ein Visum zum Zweck des Familiennachzugs eingereist sind, für das kein Wohnraumnachweis nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG erbracht werden musste und die Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2 Abschnitt 6 AufenthG haben.

Schutzberechtigte nach § 25 Abs. 1 und 3 AufenthG befinden sich in einer vergleichbaren asyl- und aufenthaltsrechtlichen Situation wie Schutzberechtigte nach § 25 Abs. 2 AufenthG. Auch ihnen wurde im Rahmen des behördlichen Asylverfahrens ein humanitärer Schutzstatus zugesprochen. Während anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention sowie Personen mit einem subsidiären Schutzstatus von der kommunalen Unterbringungsverpflichtung erfasst sind, gilt dies bislang weder für Asylberechtigte nach Art. 16a GG noch für jene mit einem nationalen Abschiebungsverbot. Dies ist aus unserer Sicht inhaltlich nicht nachvollziehbar.

² Bemerkenswert ist im Zusammenhang mit der Frage einer Obergrenze die Bewertung des VGH München, wonach maßstabbildend für die Unterbringungsgebühren in Gemeinschaftsunterkünften als „notdürftiges Unterkommen“ für (noch) leistungsfähige Selbstzahler*innen die in Obdachlosenunterkünften erhobenen Beträge seien. Denn die richtige Bezugs- und Vergleichsgruppe für untergebrachte Geflüchtete – u. a. mit Verweis auf das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz – seien einheimische Obdachlose. Damit hat der VGH München nicht nur für eine kalkulationsunabhängige Obergrenze der Gebühren plädiert, orientiert an den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Angemessenheit. An dieser Wertung wird vielmehr deutlich, auf welchem niedrigem Niveau das „Wohnen“ bzw. die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften einzuordnen ist.



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K. d. ö. R.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Darüber hinaus hat sich in der Praxis eine Regelungslücke bei Familienangehörigen der nach dem Landesaufnahmegesetz bereits in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Schutzberechtigten herauskristallisiert, die mit einem Visum zum Zweck des Familiennachzugs eingereist sind, auf die unverzügliche Stellung eines Asylantrags verzichten und nach ihrer Ankunft in der Kommune eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis (nach Kapitel 2 Abschnitt 6 AufenthG) erhalten.

Da das Landesaufnahmegesetz bislang keine Regelung zur gemeinsamen Unterbringung von nachziehenden Familienangehörigen und die Kommunen darüber hinaus keine Pauschale und damit keine finanzielle Erstattung für die Unterbringung und soziale Betreuung von Familiennachzugsberechtigten erhalten, führt dies in einigen Kommunen zur räumlichen Trennung von Familien. Vor dem Hintergrund dieser rechtlichen und finanziellen Regelungslücke wird Familiennachzugsberechtigten in einzelnen Kommunen nicht nur der Einzug in die Unterkunft, in der sich der/die Stammberechtigte befindet, verwehrt. Darüber hinaus wird ihnen kein alternativer Wohnraum zur Verfügung gestellt. In einigen Fällen erfolgte lediglich ein Verweis auf örtliche Obdachlosenunterkünfte.

In Anbetracht der oftmals jahrelangen familiären Trennung und insbesondere bei (mit-)nachziehenden Minderjährigen ist eine derartige Praxis nicht vereinbar mit dem grundgesetzlich (Art 6 GG) und europarechtlich (Art. 8 EMRK) gebotenen Schutz von Ehe und Familie und verstößt bei Kindern und Jugendlichen zudem gegen die UN-Kinderrechtskonvention.

Entsprechend sieht beispielsweise das Landesaufnahmegesetz Rheinland-Pfalz vor, dass die jeweiligen Ehe- und Lebenspartner*innen und minderjährige ledige Kinder der verpflichtend Unterzubringenden von der kommunalen Aufnahmeverpflichtung mitumfasst sind.

Lebt die stammberechtigte Person bereits außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft und reicht deren Wohnraum nicht für alle nachgezogenen Familienangehörigen aus, sollten diese ebenfalls – bis adäquater Wohnraum zur Verfügung steht – in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, um Obdachlosigkeit zu vermeiden.

Beantragen die nachgezogenen Familienangehörigen nach ihrer Ankunft zunächst persönlich Asyl im Ankunftszentrum Gießen, sollte ihre Aufenthaltsdauer in der Erstaufnahme (EAE) auf das absolute Minimum beschränkt werden, um die durch die Wohnpflicht in der EAE erzwungene weitere räumliche Trennung möglichst kurz zu halten. Eine Zuweisung unmittelbar nach Abschluss der Registrierung und Anhörung zu den Asylgründen ist auch von §§ 49f. AsylG gedeckt – diese sehen eine unverzügliche Entlassung aus der EAE vor, wenn feststeht, dass eine Abschiebung kurzfristig nicht möglich ist. Dies ist bei nachgezogenen Familienangehörigen, die in der Regel sowohl einen Anspruch auf die Gewährung von Familienasyl als auch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen haben, der Fall.

Ziehen Eltern zu ihren bislang unbegleiteten minderjährigen Kindern nach, sollte gesetzlich verankert werden, dass mit dem Nachzug der Eltern die bisherige Unterbringung und Versorgung des unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings nach dem SGB VIII nicht abrupt mit der Einreise bzw. Ankunft der Eltern endet.

Vielmehr müsste in solchen Fällen gewährleistet sein, dass die nun im Koalitionsvertrag vorgesehene Zuweisungsentscheidung auch für Familiennachzugsberechtigte sich bei Eltern eines minderjährigen Kindes erstens zwingend an dem bisherigen Wohnort des Kindes bzw. Jugendlichen zu orientieren hat, um Schul- oder Ausbildungsabbrüche des/der Minderjährigen auszuschließen.



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K. d. ö. R.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Zweitens sollten Familien in solchen Fallkonstellationen bevorzugt den Zugang zu kommunalen Wohnungen erhalten, mindestens aber in kleineren Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, die ein Mindestmaß an kind- und jugendgerechter Unterbringung in Form wohnungsähnlicher Unterbringungseinheiten mit ausreichender familiärer Privatsphäre vorhalten.

Der Koalitionsvertrag der hessischen Regierungskoalition zur 20. Legislaturperiode sieht zwar bereits eine Veränderung des Verfahrens vor, indem die Einreise des Familiennachzugs zentral organisiert werden soll. Dies muss unserer Ansicht nach aber zwingend mit einem Anspruch auf gemeinsame Unterbringung im Landesaufnahmegesetz flankiert werden. Die Kommunen sollten seitens des Landes Hessen die analogen Pauschalen für Familiennachzugsberechtigte erhalten wie für die in Gemeinschaftsunterkünften dort bereits untergebrachten Stamberechtigten. Denn auch für die nachgezogenen Familienangehörigen ergeben sich die gleichen Integrationsanforderungen wie für bereits jetzt vom Landesaufnahmegesetz erfasste Personengruppen. Die kommunalen sowie nicht-staatliche Betreuungs-, Beratungs-, Bildungs- und Unterstützungsstrukturen sind in gleichem Maße gefordert, Familiennachzugsberechtigten den Zugang zu Sprache, (Aus-)Bildung, Qualifizierung, Arbeitsmarkt, Kinderbetreuung und Beschulung, Gesundheitsleistungen etc. zu gewährleisten, um ihre soziale, berufliche und gesellschaftliche Teilhabe im Integrationsprozess zu befördern und voran zu treiben.

Der Katalog der verpflichtend unterzubringenden Personen sollte über diese konkreten Erweiterungsbedarfe hinaus einer rechtssystematischen Prüfung unterzogen werden, um den Ausschluss weiterer wesentlicher Personengruppen, die momentan keinen kommunalen Unterbringungsschutz genießen, auszuschließen.

Darüber hinaus fehlt es für in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachte Gestattete und Geduldete an klaren und transparenten Kriterien für den Anspruch auf Erteilung einer Auszugsgenehmigung, die im Landesaufnahmegesetz verbindlich für alle Kommunen festgehalten werden sollten, um eine bis zu jahrelang andauernde „Zwangsunterbringung“ zu vermeiden.

Im Übrigen wird auf die gemeinsame Stellungnahme der Liga der Freien Wohlfahrtspflege und des PARITÄTISCHEN Hessen zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der finanziellen Ausstattung bei der Flüchtlingsunterbringung – Drucks. 19/5166 – vom 27.10.2017 verwiesen. Darin begründen wir insbesondere auch die Notwendigkeit der Einführung und Finanzierung verbindlicher Mindest- und Gewaltschutzstandards in Gemeinschaftsunterkünften sowie die Berücksichtigung der spezifischen Bedarfe besonders Schutzbedürftiger nach Art. 21 EU-Aufnahmerichtlinie bei der Zuweisungsentscheidung.

Mit freundlichen Grüßen

Lea Rosenberg, stellvertretende Vorsitzende des
Liga-Arbeitskreises 2 „Armut, Migration und soziale Integration“



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. ist der Zusammenschluss der sechs hessischen Wohlfahrtsverbände. Sie vertritt die Interessen der hilfebedürftigen und benachteiligten Menschen gegenüber der Politik ebenso, wie die Interessen ihrer Mitgliedsverbände. Mit ca. 7.300 Einrichtungen und Diensten sind die Mitgliedsverbände ein bedeutender Faktor für die Menschen, für eine soziale Infrastruktur und für die Wirtschaft in Hessen.

Nah an den Menschen und ihren Bedürfnissen wissen die rund 113.000 beruflich Beschäftigten und rund 160.000 ehrenamtlichen Mitarbeiter*innen in Pflegeeinrichtungen, Behinderteneinrichtungen, Werkstätten, Tagesstätten, Bildungsstätten, Beratungsstellen, in den Frühförderstellen, ambulanten Diensten und anderen Einrichtungen um die sozialen Belange und die realen Rahmenbedingungen in Hessen. Diese Kenntnisse bringt die Liga in die politischen Gespräche auf Landesebene und mit Verhandlungspartnern und Kostenträgern ein.



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K. d. ö. R.