

**Anhörung des Ausschusses für Soziales, Familie und Arbeit,
des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und
Verbraucherschutz,
des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden und des
Ausschusses für Umwelt und Gesundheit
am Donnerstag, den 23.04.2009
zum Thema „Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes in
Bayern“**

Stellungnahme der Staatsregierung

I. Vorbemerkung

Vorab muss mitgeteilt werden, dass die Fragen von der Staatsregierung insgesamt beantwortet werden. Da die Fragen schwerpunktmäßig den Zuständigkeitsbereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Frauen betreffen, hat dieses Ressort die Federführung bei der Beantwortung übernommen und Antworten, die zuständigkeitshalber nur durch das Staatsministerium des Innern gegeben werden konnten, in diesen Antwortenkatalog eingefügt.

Beantwortet werden nur solche Fragen, die ausdrücklich an die Staatsregierung adressiert sind oder die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

Im Bereich der Asylpolitik bzw. der Asylsozialpolitik sieht die Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vor, dass das Staatsministerium des Innern für Fragen des Aufenthalts- und des Freizügigkeitsrechts, das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen für die Frage der sozialen Versorgung von Zuwanderern und vor allem deren Unterbringung zuständig ist. Die sieben bayerischen Regierungen sind die in beiden Zuständigkeitsbereichen vollziehenden Mittelbehörden. Als solche vollziehen sie im Bereich der sozialen Versorgung von Zuwanderern vor allem das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), das Aufnahmegesetz (AufnG) und die Asyldurchführungsverordnung (DVAsyl). Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Frauen erlässt zu diesen Rechtsvorschriften Vollzugshinweise, die den Gesetzesvollzug vereinfachen und vereinheitlichen sollen.

II. Zu den Rechtsgrundlagen

Das AsylbLG, ein Bundesgesetz, regelt primär die Versorgung der nach diesem Gesetz Leistungsberechtigten mit Nahrungsmitteln, Unterkunft, Heizung, Gesundheits- und Körperpflege und anderen Gebrauchs- oder Verbrauchsgütern des Haushalts.

Leistungsberechtigt nach dem AsylbLG sind diejenigen Ausländer, die im Asylverfahren stehen oder nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigt sind. Zu letzterer Gruppe gehören neben den Personen mit Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen (§ 23 Abs. 1, § 25 Abs. 4 Satz 1, 25 Abs. 5, § 104 a AufenthG) vor allem die abgelehnten und vollziehbar ausreisepflichtigen Asylbewerber mit Duldung und die sonstigen vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer, die in der Öffentlichkeit häufig undifferenziert als „Flüchtlinge“ bezeichnet werden.

Über das AsylbLG wird eine soziale Versorgung garantiert, die den nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigten Ausländern ein menschenwürdiges und selbstbestimmtes Leben in der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht.

Bei der Leistungserbringung ist zu beachten, dass an dem Grundsatz des deutschen Asylrechts, dass abgelehnte Asylbewerber oder andere vollziehbar Ausreisepflichtige in ihre Heimatland zurückkehren sollen, sowohl im Interesse der Entwicklung ihre Heimatländer als auch aus berechtigten Interessen Bayerns und Deutschlands festgehalten werden muss. Über das AsylbLG dürfen folglich keine Integrationsleistungen erbracht werden, da diese bei der Rückkehr der Betroffenen in ihr Heimatland nicht nur ihren Zweck verfehlen und die Reintegration im Heimatland erschweren, sondern auch einen unverhältnismäßig hohen finanziellen Aufwand bedeuten.

Vor dem Hintergrund einer seit Jahren sinkenden Zahl an Asylbewerbern in Deutschland und auch den anderen europäischen Staaten wird derzeit auf allen politischen Ebenen über die „richtige“ Asylpolitik der Zukunft diskutiert. Die Staatsregierung spricht sich für eine zeitgemäße Ausrichtung der Asylsozialpolitik des Freistaats Bayern aus. Ein erster Schritt war die sofortige Schließung von zwei Metallcontainern in München. Das Konzept zur Schließung aller Metallcontainer in Oberbayern ist bereits in der Umsetzung. Welche weiteren Anpassungen bzw. Änderungen der derzeitigen Vollzugs- und Gesetzespraxis zu einer zeitgemäßen Asylsozialpolitik erforderlich sind, wird intensiv von der Staatsregierung geprüft. Die Staatsregierung ist daher erfreut, dass der Bayerische Landtag zu dem wichtigen und gesellschaftspolitisch sehr aktuellen Themenkomplex der Asylsozialpolitik diese Anhörung durchführt. Die durch die Anhörung entstehenden Anregungen und Erkenntnisse werden in die Prüfung einbezogen werden.

1. Unterbringungs- und Versorgungssituation von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern

- 1.1 Faktische Bestandsaufnahme
Bezüglich der folgenden Fragen 1.1.1 bis 1.1.5 wird auf die Powerpoint-Präsentation (siehe Anlage) verwiesen. Eine Übersicht zu Frage 1.1.6 wird als Handreichung ausgeteilt.

- 1.1.1 Wie viele Asylbewerber/-innen leben im Freistaat Bayern?

- 1.1.2 Wie viele davon leben in Gemeinschaftsunterkünften?

- 1.1.3 Wie hoch ist die Zahl der Gemeinschaftsunterkünfte in Bayern?

- 1.1.4 Wo sind diese (aufgeschlüsselt nach Regierungsbezirken)? Welche Aufnahmekapazität gibt es pro Einrichtung und wie ist die derzeitige Belegungssituation?

- 1.1.5 Wie ist die Altersstruktur der in Gemeinschaftsunterkünften Untergebrachten?

- 1.1.6 Wie viele unbegleitete minderjährige Flüchtlingskinder im Alter bis 16 Jahren und von 16 – 18 Jahren lebten in den letzten 12 Monaten in Gemeinschaftsunterkünften des Freistaates?

- 1.2 Ausstattung und baulicher Zustand der Gemeinschaftsunterkünfte
Durch die unterschiedlich hohe Zahl unterzubringender Personen, die zur Verfügung stehenden baulich unterschiedlichen Unterkünften und die regional unterschiedliche Situation auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, kann es zu geringen Unterschieden in der Vollzugspraxis kommen. Bei der Beantwortung der Fragen finden diese regionalen Unterschiede keine Berücksichtigung.

- 1.2.1 Welche der Gemeinschaftsunterkünfte sind Container und welche sind Gebäude, die für eine dauerhafte Nutzung konzipiert sind?
Metallcontainerunterkünfte sind neben den Gemeinschaftsunterkünften München Dreilingsweg (Schließung zum 31.12.2010 geplant), München Prager Straße (Schließung zum 30.09.2009 geplant) und München St.-Veit-Straße (Schließung zum 31.12.2010 geplant) nur noch in Mittelfranken (Gemeinschaftsunterkunft

Fürth Hafenstraße wird zum 31.12.2009 aufgegeben; Gemeinschaftsunterkunft Nürnberg Regensburger Straße – vom Freistaat Bayern errichtete Containerwohnanlage) vorhanden. Die restlichen Gemeinschaftsunterkünfte (ganz überwiegend in Massivbauweise und vereinzelt in Holzbauweise) sind auf eine dauerhafte Nutzung ausgerichtet.

- 1.2.2 Wie ist der bauliche Zustand der Gemeinschaftsunterkünfte bzw. welcher Renovierungsbedarf ist sowohl an den Gebäuden als auch in der Innenausstattung erforderlich?
Nach den Erhebungen des StMAS befinden sich die Gemeinschaftsunterkünfte grundsätzlich in gutem bis befriedigendem Zustand. Allerdings sind auch renovierungsbedürftige Objekte im Bestand, bei denen durch die Regierungen derzeit entsprechende Renovierungsmaßnahmen vorgenommen werden oder im Rahmen des Bauunterhalts noch vorgenommen werden.
- 1.2.3 Gibt es Hausaufgabenräume/Spielzimmer bzw. Spielplätze im Außenbereich?
Insbesondere in den Gemeinschaftsunterkünften, die mit Familien belegt werden, gibt es im Rahmen der gebäudlichen und äußeren Bedingungen (vorhandene Freiflächen etc.) Hausaufgabenzimmer und/oder Spielplätze.
- 1.2.4 Gibt es ausreichend zusammenhängende Zimmer für Familien? Wie sind die Wohnbereiche für Familien von den Bereichen allein eingereister Menschen getrennt?
Grundsätzlich sind in den Gemeinschaftsunterkünften Wohnmöglichkeiten für eine zusammenhängende Unterbringung von Familien vorhanden und/oder auch eine Abtrennung zu evtl. ebenfalls dort untergebrachten Einzelpersonen möglich. Zudem wird seitens der Regierungen bei der Verteilung und Unterbringung darauf geachtet, etwaige Konfliktsituationen aufgrund der Unterbringungsmöglichkeiten möglichst zu vermeiden.
- 1.2.5 Welche Gemeinschaftsunterkünfte weisen eigene Wohneinheiten für Familien mit eigener Küche und Bad auf, und welche Gemeinschaftsunterkünfte sind ausschließlich mit Gemeinschaftsküchen und –bädern ausgestattet?
Die Ausstattung der verschiedensten Wohneinheiten richtet sich nach den baulichen Gegebenheiten vor Ort (z. B. Wohnheimcharakter oder Appartementanlage) und es gibt auch Gemeinschaftsunterkünfte, die sowohl Einzelwohnungen wie auch Wohnmöglichkeiten mit Gemeinschaftsküchen und -bädern aufweisen.

- 1.2.6 Sind alle Gemeinschaftsunterkünfte mit Hausmeistern versorgt?
Die Gemeinschaftsunterkünfte werden grundsätzlich durch Hausmeister betreut. Je nach Größe und Kapazität der Unterkunft kann es vorkommen, dass ein Hausmeister nur stundenweise in der Gemeinschaftsunterkunft anwesend ist, da er ggf. noch weitere Unterkünfte zu betreuen hat.
- 1.3 Verweildauer und private Wohnsitznahme
Bezüglich der Fragen 1.3.1 und 1.3.2 wird ergänzend auf die Powerpoint-Präsentation (siehe Anlage) verwiesen.
- 1.3.1 Wie lange ist die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in einer Gemeinschaftsunterkunft? Wie hoch ist die höchste Verweildauer in einer Gemeinschaftsunterkunft und welche Gründe führen dazu?
Die durchschnittliche Verweildauer in einer Gemeinschaftsunterkunft beträgt drei Jahre. Die höchste Verweildauer beträgt 18,1 Jahre.
Eine lange Verweildauer in Gemeinschaftsunterkünften ist häufig ein Indiz dafür, dass es sich um abgelehnte Asylbewerber handelt, die ihren Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen sind.
Bei einer langen Aufenthaltsdauer (länger als sechs Jahre bei Familien, als acht Jahre bei Einzelpersonen) stellt sich die Frage, warum damals eine Einbeziehung in die gesetzliche Bleiberegulung, Altfallregelung des § 104 a AufenthG, nicht erfolgt ist. Meistens liegt dies daran, dass ein Ausschlussgrund (z.B. keine hinreichenden Deutschkenntnisse, strafrechtliche Verurteilung, keine den Lebensunterhalt sichernde Beschäftigung, gravierende Verstöße gegen Mitwirkungspflichten, Täuschung der Behörden) vorliegt.
- 1.3.2 Wie hoch ist die Zahl der privaten Wohnsitznahmen?
- 1.3.3 Nach welchen Kriterien wird der Umzug in eine Privatwohnung gestattet?
Ausgehend vom Gesetzeswortlaut des Art. 4 Abs. 1 AufnG besteht die Pflicht, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, für alle Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 AsylbLG und Art. 5 a des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG). Von dieser Pflicht sind gemäß Art. 4 Abs. 4 AufnG Ausnahmen zulässig, wenn der Betroffene durch ein ärztliches Attest nachweisen kann, dass es ihm infolge Krankheit nicht zugemutet werden kann, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu leben. Darüber hinaus berechtigen auch für den gesamten Lebensunterhalt

(der Familie) ausreichendes Erwerbseinkommen oder Vermögen, familiäre Gründe und im Einzelfall auch andere Gründe gleichen Gewichts zur privaten Wohnsitznahme.

Nicht unter die zum Auszug berechtigenden familiären Gründe fallen bisher die sog. Mischfälle (d.h. Familienmitglieder verfügen über unterschiedliche aufenthaltsrechtliche Status) und die Fälle, in denen ein Familienmitglied aus anderen Gründen zum Auszug berechtigt war; insoweit war kein Familiennachzug möglich. Vor allem in Hinblick auf die Mischfälle wird es vor dem Hintergrund der geänderten Rechtsprechung des BayVGH (Urteil vom 23.01.2009, Az. 21BV 08.30134) künftig aber eine Änderung der Verwaltungspraxis geben. Allen Familienmitgliedern wird der Auszug gestattet werden.

1.3.4 Nach welchen Kriterien wird die Rückkehr in eine Gemeinschaftsunterkunft verlangt?

Der von der Verpflichtung in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen betroffenen Personenkreis stimmt grundsätzlich mit dem Personenkreis überein, der nach einem ausnahmsweise gestatteten Auszug wieder in eine Gemeinschaftsunterkunft zurückkehren muss.

Der Wiedereinzug muss erfolgen, wenn der Grund für den Auszug entfällt, z.B. der Gesundheitszustand der betroffenen Person sich gebessert hat oder der Betroffenen durch Verlust des Arbeitsplatzes seinen Lebensunterhalt nicht mehr bestreiten kann.

So schwierig dieser Wiedereinzug im Einzelfall erscheinen mag, hiervon kann im Rahmen der Verwaltungspraxis nicht abgerückt werden, da im AufnG ein Wiedereinzugsvorbehalt für jede Auszugsgestattung zwingend vorgesehen ist.

1.4 Residenzpflicht

1.4.1 Wie ist die Residenzpflicht auf Bundesebene und in Bayern gesetzlich geregelt ? Was ist der Sinn der Residenzpflicht?

Der Begriff der Residenzpflicht ist anderen Rechtsbereichen entlehnt. Er hat in letzter Zeit Eingang in die aufenthaltsrechtliche Diskussion gefunden, obwohl er

mehrdeutig ist und sehr unterschiedliche Sachverhalte unter ihn subsumiert werden können, z.B.

auf der Ebene des Ausländer- und Asylverfahrensrechts:

- die sich aus dem Asylverfahrensgesetz (§ 47, 53) ergebende Pflicht des Asylbewerbers, aus Gründen der Erreichbarkeit (und Verfahrensbeschleunigung) zunächst in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (sechs Wochen bis max. 3 Monate), und anschließend - im Regelfall - in einer Gemeinschaftsunterkunft
- die räumliche Beschränkung des Aufenthalts bei Asylbewerbern (auf den Bezirk der Ausländerbehörde gemäß § 56 AsylVfG) oder z.B. bei vollziehbar Ausreisepflichtigen auf das Bundesland (§ 61 AufenthG)
- die durch die Ausländerbehörde (nach § 46 AufenthG) verfügte Verpflichtung eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers, Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen;

auf der Ebene des Sozialleistungsrechts (AsylbLG AufnG etc.):

- die Gewährung der notwendigen Bedarfs an Unterkunft als Sachleistung und die damit verbundene Notwendigkeit der Inanspruchnahme staatlichen Wohnraums.

Insoweit sind Überschneidungen möglich. Im Einzelnen gilt folgendes:

Asylbewerber sind verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monaten, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Nach dem Ende dieser Verpflichtung sollen sie in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Hierbei sind sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers zu berücksichtigen (siehe § 47 bis 49 AsylVfG).

Die Aufenthaltsgestattung des Asylbewerbers ist räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt. Die räumlichen Beschränkungen bleiben auch nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung in Kraft, bis sie aufgehoben werden, wenn der Asylantrag abgelehnt wird (siehe § 56 AsylVfG).

Anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge oder sog. subsidiär Geschützte mit Aufenthaltstitel sind nicht (mehr) verpflichtet, in Unterkünften zu wohnen (sog. Fehlbeleger). Hauptursache für ihr Verbleiben in Gemeinschaftsunterkünften ist der lokale Mangel an finanzierbarem privaten Wohnraum. Im Falle der Bedürftigkeit erhalten sie normale Sozialleistungen, das Sachleistungsprinzip findet auf sie keine Anwendung.

Inhaber bestimmter, aus humanitären Gründen erteilter Aufenthaltstitel erhalten Sozialleistungen nach dem AsylbLG und dem AufnG, das auf dieses Bezug nimmt. Zu den Grundleistungen zählt auch die Bereitstellung der Unterkunft (in Bayern grundsätzlich in der Gemeinschaftsunterkunft, ausnahmsweise dezentral).

Dies gilt auch für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe (Altfallregelung) im Falle der Bedürftigkeit.

Für abgelehnte Asylbewerber und sonstige vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, die weitaus größte Gruppe der Untergebrachten, erfolgt die Leistungserbringung ebenfalls in der Gemeinschaftsunterkunft nach den vorstehenden Grundsätzen.

1.4.2 Inwiefern lässt sich die Residenzpflicht in Bayern lockern und welche Auswirkungen hätte eine Lockerung der Residenzpflicht in Bezug auf die Mobilität, Erreichbarkeit der Flüchtlinge und Lebensqualität der Flüchtlinge?

Während des Asylverfahrens muss die Erreichbarkeit der Asylbewerber gewährleistet sein.

Gewährleistet sein muss darüber hinaus die Erreichbarkeit rechtskräftig abgelehnter Asylbewerber, insbesondere dann, wenn sie ihrer Ausreisepflichtung nicht nachkommen bzw. das Ausreisehindernis schuldhaft mitverursacht haben.

Unter Rückführungsgesichtspunkten sind Ausnahmen allenfalls dann denkbar, wenn

- die geduldeten Ausreisepflichtigen einer Ausländergruppe angehören, bei der ein Beginn der allgemeinen Rückführung in absehbarer Zeit nicht bevorsteht,
- sie ihren passrechtlichen Verpflichtungen nachkommen
- und der öffentlichen Hand keine Zusatzkosten entstehen.

Im Übrigen ist auf die Altfall- und Bleiberegulungen der letzten Jahre zu verweisen, nach denen faktisch integrierten Personen abhängig vom Familienstatus unter bestimmten Bedingungen (Mindestaufenthaltszeiten von sechs Jahren / acht Jahren, keine Straffälligkeit, Sicherung des Lebensunterhalts etc.) ein Aufenthaltsrecht erteilt werden konnte.

Insoweit muss es vorrangig darum gehen, bereits bestehende Möglichkeiten der privaten Wohnsitznahme auszuschöpfen und die Betroffenen bei der Schaffung der Voraussetzungen zu unterstützen.

1.5 Sachleistungen

1.5.1 Welche Erfahrungen machen Betroffene durch die Versorgung mit Sachleistungen in Bezug auf die Rücksichtnahme der Produktqualität, Produktvielfalt, Lieferzeiten, Rücksichtnahme auf kulturelle Hintergründe bei Produktauswahl und Auswirkungen auf den Alltag?

1.5.2 Gibt es die Möglichkeit, auch Kranken- bzw. Diätkost (z.B. bei Diabetes-Erkrankung) im Essenspaket zu bestellen? Wenn ja, ist dies bei allen bayerischen Gemeinschaftsunterkünften möglich?

Die Versorgung der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG mit Nahrungsmitteln und Getränken erfolgt in Bayern in Form eines Auswahlsystems. Danach können sich die Leistungsberechtigten eine ihren persönlichen und gesundheitlichen Bedürfnissen entsprechende Ernährung anhand von Bestell-Listen aus einem festgelegten, aber breiten Spektrum an Waren frei auswählen. Die Zusammenstellung der zur Auswahl stehenden Produkte ist sehr umfangreich und so auch für den Ernährungsbedarf für Kranke wie z. B. bei Diabetes grundsätzlich geeignet. Für Diabetiker, Allergiker etc. kann zudem auf Antrag oder bei ärztlicher Verordnung anstelle der Lebensmittel, die sie nicht vertragen, die Anzahl der aus einer anderen Lebensmittelgruppe wählbaren Artikel in entsprechendem Umfang erhöht oder durch weitere benötigte Lebensmittel ergänzt werden. Die Auswahl eines spezifischen Ernährungsbedarfs im vorgenannten Sinne ist in allen Gemeinschaftsunterkünften möglich. Vgl. im Übrigen Antwort 1.5.4.

1.5.3 Werden die Essenspakete zentral von einer Firma für ganz Bayern an die Gemeinschaftsunterkünfte geliefert? Wenn ja, wie wurde diese Firma ausgewählt?

Die Vergabe der Lebensmittellieferungen im Bestellsystem erfolgt durch die Regierungen jeweils in eigener Zuständigkeit. Insoweit ergeben sich bayernweit verschiedene Lieferfirmen.

Grundlage für den Abschluss der Lieferverträge für die Lebensmittel ist eine europaweite Ausschreibung. Durch eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern der in Bayern zuständigen Regierungen und des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) wurden hierzu einheitliche Grundsätze für die Ausschreibungs- und Vertragsgrundlagen mit den Lieferfirmen, das Qualitätsmanagement sowie für die Auditierung zur Einhaltung der geltenden lebensmittelrechtlichen Vorschriften und zur Sicherung der Quantität und Qualität der Lebensmittellieferungen für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG in Bayern entwickelt.

1.5.4 Welche Nährwertberechnung liegt den Essenspaketen zugrunde? Wird der Bedarf von Kindern und Erwachsenen unterschieden?

Die Zusammenstellung der Lebensmittellisten, anhand derer der Leistungsberechtigte seinem Geschmack und Bedarf entsprechend eigenständig Lebensmittel auswählen kann, erfolgte gemäß den Empfehlungen des LGL unter Zugrundelegung der Referenzwerte für die Nährstoffzufuhr der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE).

Jeder Leistungsberechtigte erhält dadurch die nach den ernährungswissenschaftlichen Erkenntnissen erforderliche Nahrungsmenge in einer sachgerechten Zusammensetzung. Es werden Lebensmittel in ausreichender Menge und Qualität zur Sicherstellung des gesundheitlich erforderlichen Ernährungsbedarfs zur Verfügung gestellt. Die für Säuglinge, Kleinkinder und weitere besondere Personengruppen individuell erforderliche Verpflegung, religiös herkunftsbedingte Essgewohnheiten und Wünsche der Leistungsberechtigten werden ebenfalls berücksichtigt.

1.5.5 In § 3 Abs. 2 Satz 1 Asylbewerberleistungsgesetz ist die Rede von Umständen die es erforderlich machen können, dass vom Sachleistungsprinzip abgewichen wird. Welche Umstände könnten dies rechtfertigen? Könnten Kosten und Qualität der Versorgung solche Umstände darstellen?

Bei den Umständen im Sinn des § 3 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 AsylbLG muss es sich um konkrete, sich aus der Unterbringungssituation, den örtlichen Gegebenheiten oder in der Person des Leistungsberechtigten, seiner Familienangehörigen oder Lebenspartner ergebende Sachverhalte handeln, die ungeachtet des von Gesetzes wegen gewollten grundsätzlichen Vorrangs der Sachleistungsgewährung einen Rückgriff auf andere Formen der Leistungserbringung nahe legen und sachlich rechtfertigen.

Von einer Gewährung von Sachleistungen wäre demnach zum Beispiel dann abzusehen, wenn es infolge großer räumlicher Entfernung oder unüberwindbarer organisatorischer Probleme tatsächlich unmöglich wäre, in einer Gemeinschaftsunterkunft den notwendigen Bedarf an Ernährung durch Sachleistung in Form von Essenspaketen zu decken.

Auch wären unter Umständen gesundheitliche Gründe denkbar, die für einzelne Personen eine Bedarfsdeckung durch Geldleistungen ausnahmsweise erfordern.

Durch den Wortlaut des § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG, der über das Vorliegen der besonderen Umstände hinaus auch eine besondere Erforderlichkeit in Bezug auf das Abweichen vom Sachleistungsprinzip verlangt, ist allerdings eine restriktive Handhabung des Verwaltungsermessens zwingend geboten. Nur in absoluten, begründeten Einzelfällen dürfen andere als Sachleistungen gewährt werden.

1.6 Wie wird das Asylbewerberleistungsgesetz in Bayern angewendet unter Berücksichtigung der Punkte Taschengeld und Miete?

Den Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 AsylbLG ist ein monatlicher Geldbetrag zur Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens zu gewähren. Dieser umfasst z. B. die notwendigen Ausgaben für Verkehrsmittel, Telefon, Porto, Schreibmittel, Lesestoff, Werkmaterial oder kleine Mengen von Genussmitteln.

Das monatliche Taschengeld beträgt nach der bundesrechtlichen Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG für Leistungsberechtigte

- bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 20,45 €

- von Beginn des 15. Lebensjahres an 40,90 €

In Abschiebungs- oder Untersuchungshaft genommene Leistungsberechtigte erhalten gemäß § 3 Abs. 1 Satz 5 AsylbLG ein auf 70 % gekürztes Taschengeld. Zudem kann das Taschengeld im Rahmen des § 1a AsylbLG gekürzt bzw. ganz einbehalten werden.

Kein Taschengeld, auch kein gekürztes Taschengeld nach dem AsylbLG, erhalten Strafgefangene, da diese ein monatliches Taschengeld gemäß § 46 StVollzG i.V.m. § 139 Abs. 1 Nr. 1 StVollzG erhalten (Subsidiarität des AsylbLG). Das Taschengeld wird gemäß § 13 Abs. 2 Satz 2 DVAsyl vom örtlichen Träger, d.h. vom zuständigen Landratsamt, ausgezahlt.

Bei der Unterbringung in einer Einrichtung, in der Sachleistungen gewährt werden, haben Leistungsberechtigte, soweit Einkommen und Vermögen vorhanden sind, für erhaltene Leistungen dem Kostenträger für sich und ihre Familienangehörigen die Kosten von Unterkunft und Heizung zu erstatten; für die Kosten der Unterkunft und Heizung können die Länder Pauschalbeträge festsetzen oder die zuständige Behörde dazu ermächtigen (§ 7 Abs. 1 Satz 3 AsylbLG).

Die Gebührenpflicht für Unterkunft und Heizung – welche in der Öffentlichkeit terminologisch unsauber als „Miete“ bezeichnet wird – ist damit bundesgesetzlich normiert. In der Frage des „Ob“ der Gebührenerhebung besteht für den Landesgesetzgeber kein Ermessen; nach § 7 Abs. 1 Satz 3 letzter Halbsatz AsylbLG können die Länder jedoch Pauschalbeträge für die Kosten der Unterkunft und Heizung (nicht für die sonstigen Leistungen; insoweit gilt der Betrag des § 3 Abs. 2 S. 2 AsylbLG) festsetzen oder die zuständige Behörde dazu ermächtigen. Ein landesrechtliches Ermessen besteht somit nur bei der Frage des „Wie“ der Gebührenerhebung. Der Freistaat Bayern hat von diesem Ermessen mit den Pauschalbeträgen in § 22 DVAsyl Gebrauch gemacht. Für die Geltendmachung der Gebühren und die Vollstreckung der Gebührenbescheide gelten das bayerische Haushaltsrecht, das BayVwVfG und das VwZVG.

Im Übrigen wird auf die Antwort des StMAS auf die Anfrage zum Plenum vom 30.06.2008 der Abgeordneten Renate Ackermann verwiesen (LT-Drs. 15/10988). Die Antwort hat nach wie vor Gültigkeit.

1.7 Kosten

1.7.1 Welche Kosten fallen für die Versorgung pro Leistungsberechtigtem an, aufgeschlüsselt nach den Kostenarten (Sachleistungsversorgung, Verwaltungskosten zur Unterbringung, Betreuungskosten, Unterkunftskosten und Wartung der Gemeinschaftsunterkünfte)?

Im Jahr 2008 betragen die durchschnittlichen Kosten pro Leistungsbezieher nach dem AsylbLG pro Monat 675 €. Von diesen Gesamtnettoausgaben entfielen 230 € auf die Kosten für die Anmietung und die Unterhaltung der Unterkünfte sowie auf die Kosten für Heizung und Strom. Die Verpflegung kostete pro Leistungsbezieher monatlich rund 100 €; 12 € wurden für die Betreuung durch Sozialverbände aufgebracht; für Krankenhilfeleistungen und sonstige Leistungen wurden durchschnittlich 295 € aufgebracht. Nach individuellem Bedarf werden darüber hinaus Leistungen zur Gesundheits- und Körperpflege, für Kleidung und Gebrauchs- bzw. Verbrauchsgüter des Haushalts in Form von Sachleistungen erbracht.

Die Kostenbetrachtung darf aus Sicht der ausländerrechtlichen Praxis nicht auf eine Gegenüberstellung der Durchschnittskosten der jeweiligen Unterbringungsarten beschränkt werden, sondern muss Folgewirkungen einbeziehen. Eine unterschiedslose und unreflektierte Erhöhung des Unterbringungs- und Leistungsniveaus für Asylbewerber, aber auch ausreisepflichtige Personen, stellt einen erheblichen Pullfaktor dar, dem maßgeblicher Einfluss auf die Anzahl der nach Bayern kommenden Asylbewerber zukommt.

1.7.2 Könnten Verwaltungskosten eingespart werden, wenn man den Sachleistungen entsprechende Geldbeträge, wie in § 3 Abs. 2 AsylbLG vorgesehen, grundsätzlich in bar auszahlen würde?

Eine Einsparung ist aus Sicht der Staatsregierung möglicherweise zwar im staatlichen Bereich denkbar, jedoch müsste dann eine Auszahlung der Barmittel durch die kommunalen Behörden erfolgen, was wiederum dort unmittelbar zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes führen würde.

Darüber hinaus wäre auch bei einer Auszahlung von Barmitteln durch die Kommunen eine Einzelfallprüfung erforderlich, die im Rahmen der staatlichen Kostenerstattung durch die Regierungen abermals überprüft werden müsste.

Gegen die Auszahlung von Geldbeträgen anstelle der Erbringung von Sachleistungen spricht zudem, dass durch Art, Umfang und Form der Leistungsgewährung kein Anreiz geschaffen werden soll, aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen. Desweiteren soll den Schlepperbanden der Nährboden entzogen werden.

1.8 Erfahrungen

- 1.8.1 Wie stellt sich der praktische Vollzug des AsylbLG und des AufnG mit besonderem Fokus auf die Frage der Unterbringung der Betroffenen dar? In § 53 AsylVfG ist die Rede davon, dass die Unterbringung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften "sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers berücksichtigen" soll. Inwiefern entspricht die tatsächliche Situation der Unterbringung der Ausländer momentan diesem Grundsatz?
- 1.8.2 Welche Erfahrungen wurden mit den unterschiedlichen Unterbringungen in Bayern sowie mit den unterschiedlichen bayerischen Betreuungskonzepten gemacht?
- 1.8.3 Welche Erfahrungen machen die Sozialverbände mit der bayerischen Praxis, worin besteht aus deren Sicht größter Handlungsbedarf?
- 1.8.4 Wie empfinden die Flüchtlinge die Standards in den Gemeinschaftsunterkünften bezogen auf qm Zahl pro Einwohner, hygienische Standards, Standards der Kocheinrichtungen, Örtlichkeit der Gemeinschaftsunterkünfte und Auswirkungen auf integrative Aspekte durch die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften?
- 1.8.5 Wie wirkt sich die Residenzpflicht nach Meinung der Betroffenen auf die Gestaltung des Alltages aus und wie beurteilen die Betroffenen die Residenzpflicht im Zusammenhang mit Umzugsaufforderungen in andere Gemeinschaftsunterkünfte ?
- 1.8.6 Welche Auswirkungen hat die restriktive Anwendung konkret auf das Leben von AsylbewerberInnen und Flüchtlingen? – Berichte aus der Perspektive von Betroffenen

1.8.7 Welche Veränderungen kann man in Bayern vornehmen damit die Unterbringung von Flüchtlingen sowohl das öffentliche Interesse als auch die Belange des Ausländers berücksichtigt?

2. Soziale Betreuung, Bildung und Arbeit

2.1 Ist eine regelmäßige Sozialbetreuung gesichert bzw. wie viele wöchentliche Sprechstunden von Sozialarbeitern sind in den Gemeinschaftsunterkunft vorhanden?

2.2 Wird bei den Kindern ein Clearingverfahren durchgeführt, welches den Bildungsstand der Kinder testet?

2.3 Wie schnell werden Kinder eingeschult? In welchen Schulen werden sie aufgenommen?

2.4 Gibt es Nachhilfeunterricht bzw. Sprachkurse für Kinder und Jugendliche?

2.5 Gibt es Kindertagesstätten an den Gemeinschaftsunterkünften?

2.6 Wird Lehr- und Lernmaterial von den Gemeinschaftsunterkünften gestellt?

2.7 Welchen Personen, die Leistung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, stehen integrative Maßnahmen in welchem Umfang zur Verfügung? Inwiefern werden Flüchtlingen Deutschkurse angeboten?

Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, stehen grundsätzlich keine integrativen Leistungen/Maßnahmen zu.

2.8 Wie sieht die arbeitsrechtliche Situation der Flüchtlinge aus? Wie hoch ist die Zahl der Arbeitsaufnahmen? Werden von den Flüchtlingen Anträge auf eine Arbeitserlaubnis im Normalfall gestellt? Inwiefern werden diese Anfragen von den Behörden normalerweise positiv bzw. negativ beantwortet?

Das geltende Recht bzw. die bundesrechtlich durch die Bundesagentur für Arbeit festgelegte Vollzugslage enthalten hinsichtlich der Zulässigkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ein mehrfach abgestuftes System.

§ 61 Abs. 1 AsylVfG legt fest, dass der Ausländer für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausüben darf. Dieses zwingende gesetzliche Erwerbstätigkeitsverbot für die Zeit des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung hat der Gesetzgeber für notwendig erachtet, um die zügige Bearbeitung des Asylantrags und ggf. eine Abschiebung im Falle eines offensichtlich unbegründeten Asylantrags nicht zu erschweren. Nach dem Ende der Wohnverpflichtung des § 47 Abs. 1 AsylVfG, d. h. in der Regel mit der landesinternen Umverteilung nach § 50 AsylVfG, ergibt sich das Verbot der Erwerbstätigkeit aus § 4 Abs. 2 und 3 AufenthG.

Hält sich ein Asylbewerber seit einem Jahr gestattet im Bundesgebiet auf und stimmt die Bundesagentur für Arbeit der Beschäftigung zu, kann der Betroffene bereits nach einem einjährigen Aufenthalt in der Bundesrepublik eine Erwerbstätigkeit aufnehmen (vgl. § 61 Abs. 2 AsylVfG).

Ausländer dürfen darüber hinaus eine Erwerbstätigkeit dann ausüben, wenn es durch den Aufenthaltstitel ausdrücklich erlaubt ist. Die Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (§ 25 Abs. 1 AufenthG) und die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 25 Abs. 2 AufenthG stellen z. B. solche zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigende Titel dar.

Erkenntnisse über die Zahl der Arbeitsaufnahmen liegen nicht vor.

2.9 Welche Auswirkungen hat die Aufnahme einer Arbeit auf die Übernahme der Kosten durch die Landesregierung für die Beherbergung in einer Gemeinschaftsunterkunft? Gibt es eine einheitliche Regelung ab welchem Einkommen die Bewohner von Gemeinschaftsunterkünften die Kosten der Unterbringung selber zahlen müssen? Welche Miethöhen werden von den Bewohnern bei Aufnahme einer Arbeit für die Zimmer in den Gemeinschaftsunterkünften verlangt?

Sobald und soweit der Nutzer der staatlichen Einrichtung oder die mit ihm in Haushaltsgemeinschaft lebenden Personen über Einkommen oder Vermögen verfügen, wird bei der Berechnung der monatlichen Gebühren nach §§ 22 und 23 DVAsyl das vorhandene Einkommen / Vermögen berücksichtigt. Dabei ist die Höhe der Gebühr nach §§ 22 und 23 DVAsyl auf den Differenzbetrag zwischen dem anrechenbaren Einkommen und Vermögen einerseits und dem laufenden sozialhilferechtlichen Bedarf andererseits begrenzt. Leistungsberechtigte, die über keinerlei Einkommen und/oder Vermögen verfügen, sind von der Gebührenpflicht befreit. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1.6 verwiesen.

Sofern der Leistungsberechtigte über ein so hohes Erwerbseinkommen oder Vermögen verfügt, dass er den gesamten Lebensunterhalt für sich und (sofern vorhanden) seine Familie tragen kann, kann ihm (und seiner Familie) schon nach der geltenden Vollzugslage der Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft in eine Privatwohnung gestattet werden.

3. Gesundheit und medizinische Versorgung

3.1 Welche Erkenntnisse gibt es über den psychischen und physischen Gesundheitszustand von Flüchtlingen (unter besonderer Berücksichtigung der Fluchterfahrung)?

3.2 Welche Folgen hat die Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes auf die psychische und physische Gesundheit von Flüchtlingen und AsylbewerberInnen? (Erkenntnisse aus dem Gesundheitsprojekt in der Würzburger Gemeinschaftsunterkunft)?

3.3 Welche Erfahrungen bestehen mit der Gutachterpraxis durch die Gesundheitsämter?

Die Zusammenarbeit mit den Gesundheitsämtern gestaltet sich im Allgemeinen unproblematisch. Lediglich beim Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München (RGU) dauert die Erstellung von Gutachten allerdings erfahrungsgemäß länger, insbesondere im nervenärztlichen Bereich (ca. 3 - 5 Monate) aufgrund der personellen Ausstattung des RGU.

3.4 Wie verläuft die medizinische Versorgung von Leistungsberechtigten und ist diese bundesweit geregelt oder unterliegt die Auslegung der Gesundheitsversorgung den Bundesländern? Inwiefern lässt sich in Bayern die medizinische Versorgung der Flüchtlinge anders ausgestalten? Wo besteht konkreter Verbesserungsbedarf, welche Mindeststandards für die medizinische Versorgung sind notwendig und wie kann diese besser organisiert werden?

Die medizinische Versorgung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG ist bundesrechtlich in § 4 AsylbLG und ergänzend in § 6 AsylbLG geregelt.

§ 4 Abs. 1 AsylbLG enthält eine eigenständige Regelung über Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt und normiert einen Anspruch auf ärztliche/zahnärztliche Behandlung im Falle „akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“, der die Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie die

sonstigen zur Genesung, Besserung und Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen mit umfasst. Damit wird der Behandlungsanspruch auf die aus medizinischen Gründen erforderliche Akutversorgung eingeschränkt.

Die im Bereich der Krankenhilfe leistungsrechtliche Schlechterstellung des vom AsylbLG erfassten Personenkreises steht im Kontext zur allgemeinen, vom AsylbLG verfolgten Zielsetzung, durch eine Absenkung der Leistungen und ihrer grundsätzlichen Gewährung in Form von Sachleistungen keinen Anreiz zu schaffen, aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen (vgl. BT-Drs. 12/5008, S. 13). Die leistungsrechtliche Schlechterstellung findet aus Sicht des Gesetzgebers nicht zuletzt in dem in der Regel nur vorübergehenden Aufenthalt des leistungsberechtigten Personenkreises seine Rechtfertigung, sie ist mit Art. 15 der sog. Aufnahmerichtlinie (RL 2003/9/EG des Rates vom 27.01.2003, Abl. L 31 vom 06.02.2003, S. 18) vereinbar.

Nach § 6 Abs. 1 AsylbLG können im Einzelfall über §§ 3, 4 AsylbLG hinausgehende Leistungen gewährt werden, wenn diese zur Sicherung der Gesundheit des Betroffenen unerlässlich, d.h. unumgänglich bzw. unverzichtbar ist. Das Gesetz knüpft dabei nicht an die in § 4 Abs. 1 AsylbLG verwendeten Begriffe „Erkrankung“, „Schmerzzustände“, „Krankheiten“ und „Krankheitsfolgen“ an, sondern verwendet den Begriff „Gesundheit“ in einem weiteren Sinne, der neben dem biologisch-physiologischen auch das psychische Wohlbefinden umfasst.

Im Einzelfall kann es zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sein, chronisch Kranke zu behandeln und mit Arzneimitteln zu versorgen (z. B. Beispiel bei Diabetes mellitus, Bluthochdruck oder einer koronaren Herzerkrankung), um ernste Folgen zu vermeiden (z. B. Beispiel diabetisches Koma, Schlaganfall, Herzinfarkt). Die Frage, inwieweit psychotherapeutische oder ähnliche Behandlungen für traumatisierte Flüchtlinge als „sonstige Leistungen“ nach § 6 AsylbLG zu gewähren sind, stellt sich vor allem bei Asylbewerbern und leistungsberechtigten Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlingen, die in ihrem Heimatland der körperlichen und / oder seelischen Folter ausgesetzt waren. Wenn nicht bereits eine akute Erkrankung im Sinn des § 4 AsylbLG vorliegt, für deren Behandlung eine Psychotherapie erforderlich ist, kann eine Traumatherapie allenfalls als sonstige Leistung im Sinn des § 6 AsylbLG im Einzelfall in Betracht kommen.

4. Besonders schutzwürdige Gruppen

4.1 Traumatisierte Flüchtlinge

4.1.1 Was heißt „Traumatisierung“, welcher Behandlungsbedarf besteht und was sind die Folgen einer Nicht-Erkennung bzw. Nicht-Behandlung?

4.1.2 Wie ist hier in Bayern die Begutachtung psychisch traumatisierter Flüchtlinge geregelt?

4.1.3 Wie ist es im Moment geregelt, dass schwer traumatisierte Flüchtlinge als solche erkannt werden und nicht gerade wegen der schweren Traumatisierung (Verworrenheit, Dissoziation..), die im Erstanhörungsbericht als Widersprüchlichkeit und Verschleierungstendenz gewertet wird, letztendlich abgelehnt werden?

4.1.4 Inwiefern erfüllt die bayerische Praxis die Vorgaben der EU-Richtlinien (u. a. unter Berücksichtigung der Erstaufnahmeeinrichtung)?

Die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.01.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Aufnahmerichtlinie) ist spätestens mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz) vollständig in bundesdeutsches Recht umgesetzt (siehe auch BT-Drs. 16/9273).

4.1.5 Wie kann eine umfassende und flächendeckende Früherkennung und Behandlung von Traumatisierungen gewährleistet werden?

4.1.6 In welchen Gemeinschaftsunterkünften werden traumatisierte Flüchtlinge besonders betreut? Welche Organisationen sind mit dieser Aufgabe betraut?

In der Gemeinschaftsunterkunft Lindau (Bodensee) wird traumatisierten Personen im Rahmen eines durch den Europäischen Flüchtlings Fonds (EFF) geförderten Projektes besondere Hilfe zuteil. Auch die Gemeinschaftsunterkunft Scheidegg ist in dieses Projekt mit einbezogen ist. Daneben gibt es Gemeinschaftsunterkünfte, die aufgrund ihrer Ausstattung mit abgeschlossenen

Wohneinheiten und den damit vorhandenen Rückzugsräumen auch mit Traumatisierten belegt werden.

Zudem kann Traumatisierten bei Vorlage entsprechender Atteste auch eine Privatwohnung zugewiesen werden.

Eine besondere Betreuung erfolgt außerdem z. B. in vielen Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber in München, in denen Refugio für Kinder Kunsttherapiegruppen und Kunstwerkstattgruppen eingerichtet hat, sowie im Regierungsbezirk Niederbayern ebenfalls durch Refugio, Zweigstelle Landshut, in deren Räumen in Landshut und im Regierungsbezirk Mittelfranken durch das Psychosoziale Zentrum des Diakonischen Werkes Bayern in Nürnberg, das die betroffenen Bewohner im Bedarfsfalle aufsuchen können.

4.2 Frauen

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass in vielen Gemeinschaftsunterkünften neben weiblichem Betreuungs- auch weibliches Verwaltungspersonal tätig ist. Dies trägt erfahrungsgemäß einerseits zur Deeskalation in den Unterkünften bei, andererseits finden hierdurch gerade weibliche Bewohner eine Ansprechpartnerin, die ihnen wertvolle Hilfestellungen geben kann.

4.2.1 Welche Folgen hat die restriktive Praxis auf die Situation von Frauen unter besonderer Berücksichtigung von kulturellen Unterschieden, Schwangerschaft, Alleinstehenden, Gewalterfahrungen etc.?

4.2.2 Inwiefern fördert die Unterbringungs- und Versorgungspraxis Gewalt gegen Frauen?

4.2.3 Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, um Frauen ihren Bedürfnissen entsprechend unterzubringen und zu versorgen und besser vor Gewalt zu schützen (unter Berücksichtigung der Erstaufnahmeeinrichtungen)?

4.3 Minderjährige

4.3.1 Wie wirken sich die Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes und dessen Umsetzung in Bayern auf die Situation von Flüchtlingskindern aus?

4.3.2 Worin bestehen die größten Belastungen, inwiefern wirken sich die restriktiven Bestimmungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten in physischer und psychischer Hinsicht aus?

4.3.3 Welche besonderen Schutzmöglichkeiten brauchen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge?

4.4 Menschen mit Behinderung

4.4.1 Wie sieht die Versorgung von Flüchtlingen mit Behinderung in Bayern aus, wo besteht konkreter Verbesserungsbedarf?

4.4.2 Welche Lösungsvorschläge für die Unterbringung und Versorgung von Behinderten mit dem Ziel einer weitestgehenden Integration gibt es?

4.4.3 In welchen Gemeinschaftsunterkünften werden Flüchtlinge mit Handicaps besonders betreut? Welche Organisationen sind mit dieser Aufgabe betraut?
In Bayern bestehen verschiedene Gemeinschaftsunterkünfte, die ganz oder teilweise behindertengerecht umgebaut sind, so dass aufgrund dieser baulichen Ausgestaltung den besonderen Bedürfnissen von Behinderten Rechnung getragen werden kann. Möglichkeiten zur Unterbringung Behinderter und Kranker bestehen in München in den Gemeinschaftsunterkünften Landsberger Straße und Pariser Straße, in denen abgeschlossene Wohneinheiten bestehen. Abgeschlossene Wohneinheiten bestehen auch in den Gemeinschaftsunterkünften Neuötting und Höhenkirchen. In der Gemeinschaftsunterkunft München Tischler Straße können ebenfalls Kranke untergebracht werden, dort wurde ein abgetrenntes Bad für Kranke eingebaut. Die Gemeinschaftsunterkunft München Franz-Mader-Straße verfügt über behindertengerechte Sanitärräume sowie Zugangsmöglichkeiten. Im Regierungsbezirk Niederbayern weist die Gemeinschaftsunterkunft Grafenau eine behindertengerechte bauliche Ausstattung auf, im Regierungsbezirk Mittelfranken trifft dies auf die Gemeinschaftsunterkünfte Fürth Fronmüllerstraße und Nürnberg Schafhofstraße zu. Im Regierungsbezirk Unterfranken ist die Gemeinschaftsunterkunft Würzburg mit einer behindertengerechte Dusche und Toilette ausgestattet.

5. Erfahrungen (mit Alternativmodellen) in anderen Bundesländern

5.1 Beispiel Leverkusen

5.1.1 Wie wird das Asylbewerberleistungsgesetz in Leverkusen umgesetzt (unter Berücksichtigung der Landesgesetzgebung)?

5.1.2 Welche Auswirkungen hat dies auf die Organisation der Sozialbetreuung, die medizinische Versorgung, die Versorgung besonders schutzbedürftiger Gruppen?

5.1.3 Welche Erfahrungen wurden durch die Auszahlung von Sachleistungen in Leverkusen gemacht? Wurden durch die Auszahlung mit Bargeld in Leverkusen die Kosten gesenkt? Wenn ja, in welchem Umfang?

5.1.4 Welche positiven, welche negativen Erfahrungen wurden bislang mit dem Leverkusener Modell gemacht (u. a. Integration der Flüchtlinge, Kosten)?

5.1.5 In welchen Punkten besteht Verbesserungsbedarf?

5.2 Welche Modelle der Unterbringung aus anderen Bundesländern sind bekannt?

5.3 Wie wird die Residenzpflicht in anderen Bundesländern ausgelegt?
Eigene Erkenntnisse liegen nicht vor. Wir verweisen auf die BT-Drs. 16/9018 vom 30.04.2008 (Antwort auf Frage 3b).

5.4 Gibt es außer in Deutschland noch in anderen europäischen Ländern eine Residenzpflicht?

Einerseits ist der Begriff der Residenzpflicht zu unscharf und unbestimmt, andererseits sind die nationalen Rechtsordnungen zu unterschiedlich, um in der Kürze der zur Verfügung stehend Zeit die Frage in der gebotenen Gründlichkeit beantworten zu können.

Die Verpflichtung zur Wohnsitznahme steht jedenfalls in Einklang mit den Vorgaben der Europäischen Union.

5.5 Welche Bundesländer gestatten es welchen Flüchtlingen ausserhalb von Gemeinschaftsunterkünften in privaten Wohnungen zu wohnen und wie ist die

Unterbringung von Flüchtlingen nach dem Aufnahmegesetz in Bayern verglichen mit anderen Bundesländern in Deutschland zu bewerten?

5.6 In welchen anderen Bundesländern werden die Sachleistungen auch ausgezahlt?

5.7 Welche Erfahrungen aus den anderen Bundesländern gibt es zur Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen mit Behinderung?

6. Rechtliche Grundlagen und Perspektiven

6.1 Wie sehen die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Europa- und Bundesebene aus? Wie stellen sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das bayerische Aufnahmegesetz dar?

Die Grundlagen des geltenden Ausländerrechts einschließlich des Asyl- und Flüchtlingsrechts stammen aus verschiedenen Rechtsquellen: dem nationalen Recht, dem Recht der Europäischen Gemeinschaft und dem Völkerrecht (wie etwa Genfer Flüchtlingskonvention und EMRK).

Europäische Ebene

Das Recht der Europäischen Gemeinschaft hat sich über die Konkretisierung der Freizügigkeit der Unionsbürger hinaus fortentwickelt und im letzten Jahrzehnt erheblich an Einfluss gewonnen, so dass die Europäisierung des deutschen Asyl- und Ausländerrechts weit vorangeschritten ist.

Speziell das europäische Asyl- und Flüchtlingsrecht wird maßgeblich bestimmt durch:

- die sog. Verfahrensrichtlinie (RL 2005/85/EG des Rates vom 01.12.2005, Abl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13) – sie legt Mindestbedingungen für eine vorläufige Aufnahme von Flüchtlingen fest und regelt das Asylverfahren vor den Verwaltungsbehörden und in Grundzügen auch vor den Gerichten,
- die sog. Aufnahmerichtlinie (RL 2003/9/EG des Rates vom 27.01.2003, Abl. L 31 vom 06.02.2003, S. 18) – sie bezweckt die Angleichung der Lebensbedingungen von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, vor allem soll unerwünschten Entwicklungen wie der Weiterwanderung von Asylbewerbern innerhalb der EU oder der Antragstellung in mehreren Mitgliedstaaten entgegengewirkt werden,

- und die sog. Qualifikationsrichtlinie (RL 2004/83/EG des Rates vom 29.04.2004, Abl. L 304 vom 30.09.2004, S. 12) – sie regelt die materiell-rechtlichen Voraussetzungen der Flüchtlingsanerkennung (betrifft den Regelungsbereich von § 60 Abs. 1 AufenthG, nicht hingegen die Asylberechtigung nach Art. 16a GG) und der subsidiären Schutzgewährung sowie die der daran anknüpfenden Statusrechte. Ziel der RL ist die Vereinheitlichung der Voraussetzungen für die Gewährung internationalen Schutzes in den Mitgliedstaaten, denen es allerdings frei steht, günstigere Bestimmungen einzuführen oder beizubehalten.

Bundesebene

Mit dem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30.07.2004 wurde das damalige Ausländergesetz neu gefasst (fortan: Aufenthaltsgesetz) und wurden zugleich die genannten europäischen Richtlinien in nationales Recht umgesetzt. Spätestens mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (sog. Richtlinienumsetzungsgesetz) am 28.08.2007 wurde aus Sicht der Bundesregierung auch die Aufnahme richtlinie vollständig in bundesdeutsches Recht umgesetzt (siehe BT-Drs. 16/9273).

Das 1992 von allen im Bundestag vertretenen Parteien im sog. „Asylkompromiss“ beschlossene Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist am 01.11.1993 in Kraft getreten. Das AsylbLG, das auf den ersten Blick einen eingeschränkten personellen Anwendungsbereich auf Asylbewerber suggeriert, setzt den Asylkompromiss vom Dezember 1992 in leistungsrechtlicher Hinsicht um. Der Umstand, dass die Grundleistungen nach dem AsylbLG um etwa 20% geringer ausfallen als vergleichbare Leistungen nach SGB XII, ist verfassungsgemäß. Denn die von § 1 Abs. 1 AsylbLG aufgeführten Personen haben kein verfestigtes Aufenthaltsrecht; es wird in der Regel nur von einem kurzfristigen Aufenthalt ausgegangen und deshalb werden Leistungen zur sozialen Integration nicht gewährt.

Auch nach der Rechtsprechung des BVerfG ist die unterschiedliche Behandlung von Asylbewerbern und eigenen Staatsangehörigen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil „es im sozialpolitischen Ermessen des Gesetzgebers [steht],

für Asylbewerber - was mit dem AsylbLG geschehen ist - ein eigenes Konzept zur Sicherung ihres Lebensbedarfs zu entwickeln und dabei auch Regelungen über die Gewährung von Leistungen abweichend vom Recht der Sozialhilfe zu treffen. Insbesondere ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, Art und Umfang von Sozialleistungen an Ausländer grundsätzlich von der voraussichtlichen Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland abhängig zu machen“ (BVerfG, Beschl. vom 11.08.2006, BVerfGE 116, 229 ff. unter Hinweis auf BVerfG, Beschl. vom 06.07.2004, BVerfGE 111, 160 ff.).

Als „zentralen Baustein“ des AsylbLG normiert § 3 AsylbLG das sog. Sachleistungsprinzip, d.h. die unmittelbare Sachleistungsgewährung als vorrangiges Leistungsprinzip. Sinn und Zweck des § 3 AsylbLG besteht darin, durch Art, Umfang und Form der Leistungsgewährung keinen Anreiz zu schaffen, um aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen und den Schlepperbanden den Nährboden zu entziehen; demzufolge sollen möglichst keine Barmittel in die Hände der Leistungsberechtigten gelangen (siehe BT-Drs. 12/5008, S. 14).

Landesebene

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Aufnahmegesetz – AufnG) und der Verordnung zur Durchführung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Aufnahmegesetzes (Asyldurchführungsverordnung – DVAsyl) zum 01.07.2002 ist der Freistaat Bayern zuständig für die Aufnahme, Unterbringung, landesinterne Verteilung und soziale Versorgung aller Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG und des Art. 5 a des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetzes (AGSG). Die bis zu diesem Zeitpunkt bestehende Differenzierung zwischen der staatlichen Verantwortung für Asylbewerber einerseits und der Verantwortung der Bezirke für sonstige ausländische Flüchtlinge (Bürgerkriegsflüchtlinge, abgelehnte Asylbewerber, Geduldete, Ausreisepflichtige) andererseits wurde mit dem Ziel der finanziellen Entlastung des kommunalen Bereichs und der Verwaltungsvereinfachung aufgegeben. Um diese Ziele zu erreichen, erstreckt sich der Geltungsbereich des AufnG – im Gegensatz zum bis zum 01.07.2002 geltenden Asylbewerberaufnahmegesetz – nicht mehr ausschließlich auf Asylbewerber im laufenden Asylverfahren, sondern zieht auch alle anderen nach dem AsylbLG leistungsberechtigten Personen mit ein.

Über die bundesrechtliche Regelung in § 53 AsylVfG hinaus, wonach Asylbewerber im laufenden Verfahren regelmäßig in Gemeinschaftsunterkünften unterzubringen sind, sind nach bayerischen Landesrecht demgemäß alle Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 AsylbLG und Art. 5a AGSG verpflichtet, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen (Art. 4 Abs. 1 AufnG).

Das BVerfG (Beschl. vom 15.09.2005 (NVwZ 2006, 447) hat zwar eine Richtervorlage durch das VG München zur verfassungsrechtlichen Überprüfung der Regelung in Art. 4 Abs. 1, wonach Ausländer im Sinn von § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen, als unzulässig abgelehnt (Kläger im Ausgangsverfahren war Inhaber einer Duldung nach § 55 AuslG, nunmehr § 60a AufenthG). Im Rahmen seiner Begründung, dass die Richtervorlage den formalen Anforderungen nicht genügt, hat das Gericht aber deutlich ausgeführt:

„Soweit das Verwaltungsgericht demgegenüber den Gesetzesmaterialien ein rein ausländerrechtliches Motiv des Gesetzgebers für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften entnimmt, so ist dies offenkundig unrichtig. (...) Die bayerische Sozialministerin betonte in der parlamentarischen Debatte zum Gesetzentwurf, dass ein grundsätzlich einheitlicher Vollzug entsprechend den bundesgesetzlichen Vorgaben im AsylVfG und im AsylbLG für alle ausländischen Flüchtlinge erreicht werden solle, wozu die einheitliche Versorgung nach dem Sachleistungsprinzip und die regelmäßige Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zähle; das Gesetz sei ein Sozialgesetz, das keine Rechtsgrundlage für Ausreiseeinrichtungen schaffe; soweit die Staatsregierung solche plane, geschehe dies auf der Grundlage des Ausländergesetzes und des Zuwanderungsgesetzes der Bundesregierung (vgl. Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 14/89 vom 15. Mai 2002, S. 6366). Auch aus den vom Verwaltungsgericht herangezogenen Passagen der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt sich keine, davon abweichende (rein) ausländerrechtliche Zielsetzung (...).“

Damit ist geklärt, dass das AufnG als Regelung zur Ausführung des AsylbLG konzipiert und in der Ausformung der Behördenzuständigkeit und des Verwaltungsverfahrens dem Sozialrecht zuzuordnen ist. Das AufnG wird damit auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht.

6.2 Inwiefern kollidiert die bayerische Praxis mit internationalen, europa- und bundesrechtlichen Vorgaben?

6.3 Wo besteht besonders dringender Handlungsbedarf?
Eine Kollision der bayerischen Praxis mit internationalen, europa- oder bundesrechtlichen Vorgaben besteht aus Sicht der Staatsregierung nicht.

6.4 Welche Handlungsspielräume bestehen für den Landesgesetzgeber?
Siehe Antwort zu Frage 6.1.

7. Potenziale erkennen, Potenziale fördern

7.1 Welche Potenziale, welche Kompetenzen, welche Ressourcen werden durch die restriktive Praxis (u. a. auch auf Kosten des Staates) vergeudet?

7.2 Wie können Flüchtlinge frühzeitig gefördert werden?

7.3 Wie muss eine konstruktive, effiziente Flüchtlingspolitik aussehen, welcher Rahmenbedingungen bedarf es hierzu?