



DER MINISTER
FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES

DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

LEIH EXEMPLAR

Horionplatz 1, 4000 Düsseldorf 1

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Postfach 1134, 4000 Düsseldorf 1

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen

Haus des Landtags

4000 Düsseldorf



Telefon (0211) 83703

Telex 8582192 asnw

Telefax (0211) 837-3683

Durchwahl Datum
837- 32 98 5. Februar 1988

Aktenzeichen (Bei Antwort bitte angeben)

I C 1 - 1122

Betr.: Erstattung von Sozialhilfeleistungen für sogenannte de-facto-Flüchtlinge durch das Land/Änderung des Gesetzes über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge

- Bezug:
- Beratungen des Haushalts- und Finanzausschusses am 08.10.1987 und 28.01.1988
 - Schreiben des Innenministers an die drei Fraktionen vom 08.01.1988
 - Beratungen des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge am 02.03.1988

Anlq.: 1 (150-fach)

Zur Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses sowie des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge übersende ich einen Vermerk meines Hauses zu den laufenden Beratungen.

Ich bitte, die beigefügten Überstücke meines Vermerks an die Mitglieder der beiden Ausschüsse weiterzuleiten.

In Vertretung
des Staatssekretärs

S. Sauer

MMV 10/1467

1. Für Asylbewerber, die sich im Anerkennungsverfahren nach dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) befinden, erstattet das Land nach § 6 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes - FLÜAG - den Gemeinden die Sozialhilfeaufwendungen, die ihnen für diesen Personenkreis nach § 120 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) entstehen.

Keine Erstattung erfolgt für solche Ausländer, die nach negativ abgeschlossenem Asylverfahren oder ohne Asylverfahren aus politischen Verfolgungsgründen aufgrund bestehender Sonderregelungen vorübergehend oder auf Dauer nicht abgeschoben werden.

Derzeit bestehen solche Regelungen für Ostblockangehörige ausgenommen Polen und Ungarn, die ab dem 1.5.1987 einreisen; Libanesen und Palästinenser aus dem Libanon; Tamilen aus Sri Lanka; christliche bzw. jezidische Türken, die vor dem 1.1.1986 eingereist sind; iranische und afghanische Staatsangehörige.

Zu den Einzelheiten der Rechtsgrundlagen und Durchführungspraxis hat der Innenminister in seinem Schreiben vom 8.1.1988 Stellung genommen.

2. Der Begriff des de-facto-Flüchtlings ist bisher nicht näher bestimmt worden. Die Notwendigkeit, die in Betracht kommenden Gruppen klar abgrenzen zu können, erfordert es, nur solche Ausländer zu berücksichtigen, denen
 - nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylantrages,
 - nach endgültiger Rücknahme des Asylantrages oder
 - ohne Asylverfahren

eine Bleibemöglichkeit auf der Grundlage einer generellen Regelung durch die Landesregierung für bestimmte Personengruppen nationaler Herkunft eingeräumt wird.

Es ist unerheblich, welche Form der Bleibemöglichkeit (Duldung nach § 17 Ausländergesetz oder Aufenthaltserlaubnis) gewählt wird.

Der im Gesetzentwurf der CDU-Fraktion verwandte Begriff geht teils darüber hinaus. Er erfaßt auch die auf einer Einzelfallentscheidung der Ausländerbehörde beruhenden Duldungsfälle. Andererseits läßt er Personengruppen unberücksichtigt, da insbesondere die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht erfaßt ist. Darüber hinaus sind in diesem Entwurf auch die Fälle nicht geregelt, in denen eine Bleibemöglichkeit eingeräumt wird, ohne daß ein Asylverfahren vorausgegangen ist.

3. Die voraussichtliche Bestandsentwicklung bei den de-facto-Flüchtlingen kann nur geschätzt werden.

Nach der vom MAGS zum 1.10.1986 durchgeführten Umfrage und der Zugangsstatistik des Innenministers für das 4. Quartal 1986 hielten sich zum 31.12.1986 rd. 5.700 de-facto-Flüchtlinge in NRW auf.

Nach der bisher vorliegenden Arbeitsstatistik des Bundesamtes ist davon auszugehen, daß 1987 für insgesamt 14.000 Personen aus diesen Gruppen das Verfahren abgeschlossen wird. Hiervon werden ca. 2.000 Personen als Asylberechtigte anerkannt werden, während für rd. 12.000 Personen das Verfahren durch Ablehnung oder Rücknahme des Asylantrages endet.

Von den 12.000 Personen wird nur ein Teil die Bleibemöglichkeit nach den Erlassen des Innenministers in Anspruch nehmen. Es kann davon ausgegangen werden, daß dies bei etwa 6.000 Personen der Fall sein wird. Die übrigen 6.000 Personen werden entweder zu einem geringeren Teil freiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehren oder ein Klageverfahren gegen den Ablehnungsbescheid betreiben; letztere werden zu einem Teil nach dem Klageverfahren ebenfalls die Bleibemöglichkeit in Anspruch nehmen.

Der erhebliche Anstieg im Jahre 1987 erklärt sich mit der deutlich höheren Erledigung von Asylanträgen durch das Bundesamt gegenüber dem Vorjahr.

Unter Berücksichtigung des Bestandes von 1986 und des Zugangs des Jahres 1987 muß bis zum Ende 1987 mit einer Gesamtzahl von wenigstens 12.000 de-facto-Flüchtlings in NRW gerechnet werden.

1988 wird sich diese Zahl weiter erhöhen. Geht man davon aus, daß Antrags erledigung und Entscheidungspraxis des Bundesamtes in etwa der des Jahres 1987 entsprechen - dies kann nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden - beträgt der Zugang wiederum rd. 6.000 Personen. Hinzu kommen weitere ca. 2.000 Personen, die erst nach einem negativen Klageverfahren eine Bleibemöglichkeit in Anspruch nehmen. Insgesamt ist bis Ende 1988 mit wenigstens 20.000 de-facto-Flüchtlings zu rechnen. Ohne Berücksichtigung der weiteren Entwicklung im Zugang der Asylbewerber ist nach dem derzeitigen Stand erst für 1989 mit einem Absinken des Zuganges bei den de-facto-Flüchtlings zu rechnen. Ihre Gesamtzahl wird auch dann, allerdings geringer, steigen.

Eine Statistik über die Verteilung der de-facto-Flüchtlings nach Nationalitäten liegt nicht vor. Aus der Arbeitsstatistik des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge können jedoch grobe Hinweise entnommen werden. Danach steht deutlich im Vordergrund die Personengruppe der Familien. Sie stellen fast die Hälfte der de-facto-Flüchtlings. Der Anteil der Polen und Ungarn beträgt 14-16 %, der der übrigen Ostblockangehörigen 3-5 % . Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Libanesen mit 10-12 % sowie die Palästinenser mit 7-9 %. Schließlich stellen die Iraner 5-7 % und die Afghanen ca. 5 % der de-facto-Flüchtlings.

Zur Verteilung der de-facto-Flüchtlings auf die Gemeinden lassen sich Anhaltspunkte aus einer Umfrage des MAGS gewinnen. Danach haben in der Zeit vom 1.1.-30.6.1987 9.831 de-facto-Flüchtlings Sozialhilfeleistungen erhalten. Diese verteilten sich schwerpunktmäßig auf die Kommunen des Landes wie folgt:

Stadt Köln	1.477 Personen	=	15,0 %
Stadt Essen	554 "	=	5,6 %
Kreis Mettmann	496 "	=	5,0 %
Kreis Recklinghausen	454 "	=	4,6 %
Stadt Düsseldorf	448 "	=	4,5 %
Stadt Aachen	385 "	=	3,9 %
Stadt Bochum	353 "	=	3,5 %
Stadt Gelsenkirchen	316 "	=	3,2 %

Diese Städte und Kreise sind am stärksten belastet. Erheblich belastet sind noch die Städte Bonn und Wuppertal sowie die Kreise Steinfurt und Unna.

Zur Ermittlung der Zahl der Sozialhilfeempfänger kann ebenfalls auf die vorgenannte Umfrage zurückgegriffen werden.

Wenn in der Zeit vom 1.1. bis 30.6.1987 an 9.831 Personen Sozialhilfeleistungen gezahlt worden sind, bedeutet dies jedoch nicht, daß alle für das gesamte Jahr Leistungen nach dem BSHG erhalten. Einige werden aus dem Bezug ausgeschieden, andere neu hinzugekommen sein. Es erscheint deshalb gerechtfertigt für die Ermittlung der Jahreszahlfälle von der o.g. Zahl einen leichten Abschlag (10 %) vorzunehmen und von ca. 9.000 Jahreszahlfällen auszugehen. Dies entspricht einem Anteil von 75 % des Bestandes an de-facto-Flüchtlingen zum Jahresende.

Dieser Anteil kann auch für das Jahr 1988 zugrundegelegt werden. Danach ergibt sich bei 20.000 de-facto-Flüchtlingen bis Ende 1988 eine Anzahl von rd. 15.000 Jahreszahlfällen. Auch hier muß für 1989 mit einem weiteren, wenn auch im Vergleich zu 1988 geringeren Anstieg gerechnet werden.

4. Von Ausnahmen abgesehen erfolgt derzeit keine anderweitige Erstattung dieser Sozialhilfeleistungen. Die bis Herbst 1987 von den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe im Rahmen des § 108 BSHG vorgenommene Erstattung ist nach einer Entscheidung der Zentralen Spruchstelle vom 1.10.1987 weitgehend weggefallen.

Auch wenn die Entscheidungsgründe zweifelhaft sind, muß festgestellt werden, daß mit dieser Entscheidung bundesweit die Erstattungsregelung des § 108 BSHG hinsichtlich Sozialhilfeleistungen für de-facto-Flüchtlinge nicht mehr eingreift, wenn ein Asylverfahren vorausgegangen ist.

§ 108 BSHG kann nur noch für den Personenkreis der de-facto-Flüchtlinge, der ohne Asylverfahren geduldet wird, zu einer Kostenabwälzung auf den überörtlichen Träger der Sozialhilfe führen.

5. Im bundesweiten Vergleich ist festzustellen, daß in keinem anderen Bundesland die Sozialhilfeleistungen für de-facto-Flüchtlinge den örtlichen Trägern unmittelbar aus Landeshaushaltsmitteln erstattet werden.
6. Das Kabinett hat am 10.11.1987 insbesondere wegen der finanziellen Mehrbelastungen beschlossen, keine Erstattung der Sozialhilfeaufwendungen für sog. de-facto-Flüchtlinge vorzunehmen. Dies entspricht der grundsätzlichen Auffassung des Finanzministers.
7. Für den Fall, daß es dennoch zu einer Erstattungsregelung kommt, sind folgende Einzelheiten zu beachten:
 - a) Die Erstattung muß an die nach § 120 BSHG erbrachten Sozialhilfeleistungen anknüpfen.

Nach § 120 Abs. 1 Satz 1 2. Halbs. BSHG besteht ein Anspruch des de-facto-Flüchtlings nicht, wenn er eingereist ist, um Sozialhilfe zu erlangen. Es könnte daran gedacht werden, den Kommunen dennoch die Aufwendungen zu erstatten, die sie entgegen dieser Vorschrift leisten. Mit einer über § 120 BSHG hinausgehenden Erstattungsregelung könnten die örtlichen Sozialhilfeträger bewegt werden, die Sozialhilfe nicht aus diesem Grund zu verweigern.

Sozialhilfeleistungen für de-facto-Flüchtlinge können jedoch nicht in einem größeren Umfang erstattet werden als dies für Asylbewerber geregelt ist. Für letztere werden nach § 6 Abs. 4 FlÜAG nur die sich nach § 120 BSHG ergebenden Sozialhilfeleistungen erstattet.

Zudem hat die durchgeführte Erhebung ergeben, daß in der Praxis nur sehr zurückhaltend die Ausschlußregelung des § 120 Abs. 1 Satz 1 2. halbs. BSHG angewandt worden ist.

- b) Das Ausgleichsinstitut des § 108 BSHG muß auch bei einer Kostenerstattung durch das Land berücksichtigt werden. Dies ist notwendig, da die Ausgleichung nach dieser Vorschrift bundesweit erfolgt. Eine Kostenübernahme auf das Land darf nicht dazu führen, daß die Landschaftsverbände in NRW um so häufiger als überörtliche Träger der Sozialhilfe für die Kostenerstattung betreffend die in anderen Bundesländern lebenden de-facto-Flüchtlinge bestimmt werden.

Die Erstattung durch das Land steht damit unter dem Vorbehalt, daß die Aufwendungen nicht nach § 108 BSHG von einem überörtlichen Träger erstattet werden können. Derzeit sind damit nur die da-facto-Flüchtlinge erfaßt, die ohne Asylverfahren geduldet werden.

- c) Umfang und Dauer der Erstattung können unterschiedlich geregelt werden. So ist sowohl eine volle wie eine anteilige Erstattung der Sozialhilfearaufwendungen denkbar. Die Dauer der Erstattung kann zeitlich befristet oder unbegrenzt, lediglich eingeschränkt durch eine analoge Anwendung des § 108 Abs. 5 BSHG, geregelt werden.

Die Einschränkung des § 108 Abs. 5 BSHG bedeutet, daß eine Erstattung in den Fällen nicht mehr vorgenommen wird, in denen Sozialhilfe für einen zusammenhängenden Zeitraum von drei Monaten nicht gewährt worden ist.

- d) Eine Erstattungsregelung muß in einer eigenständigen Vorschrift normiert werden.

Ein Erstattungsanspruch kann nicht in Form einer Verordnung gemäß § 2 Abs. 2 FLÜAG geschaffen werden. Zumindest die de-facto-Flüchtlinge, denen nach negativem Abschluß des Asylverfahrens eine Bleibemöglichkeit eingeräumt wird, sind von der Verordnungsermächtigung nicht erfaßt.

Eine Ergänzung des § 6 FLÜAG, etwa um einen weiteren Absatz, würde im Widerspruch zu der in § 2 Abs. 1 FLÜAG enthaltenen Definition des ausländischen Flüchtlings stehen. Dies übersieht der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion.

Erforderlich ist daher eine selbständige Norm, die auch durch Ergänzung des FLÜAG geschaffen werden könnte. Die Gesetzessystematik spricht jedoch dafür, den Erstattungsanspruch in einem selbständigen Gesetz zu normieren. Das Flüchtlingsaufnahmegesetz regelt die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge und die Verteilung der in diesem Zusammenhang stehenden Kostenlast und zwar als Annex zum Asylverfahren. Demgegenüber geht es hier um die Regelung eines Anspruchs auf Erstattung der Sozialhilfeleistungen für solche Ausländer, denen aus besonderen Gründen, die mit einem Asylverfahren nicht in Zusammenhang stehen müssen, eine Bleibemöglichkeit eingeräumt wird. Insbesondere geht es nicht um die Regelung der Zuweisung und Aufnahme dieser de-facto-Flüchtlinge.

8. Die Kosten für den Landeshaushalt in den Jahren 1988 und 1989 stellen sich wie folgt dar:

a) Bei einer vollen und i.w. zeitlich unbegrenzten Erstattung ergeben sich voraussichtlich Kosten für

- 1988 von ca. 150 Mio DM,
- 1989 von ca. 180 Mio D.

b) Bei einer Erstattung von z.B. 70 v.H. der Sozialhilfeaufwendungen und einer Begrenzung auf drei Jahre, die sich bei dieser Berechnung noch nicht auswirkt, ergeben sich voraussichtlich Kosten für

- 1988 von ca. 105 Mio DM,
- 1989 von ca. 130 Mio DM.

c) Bei einer Erstattung von z.B. 50 v.H. der Sozialhilfeaufwendungen und einer Begrenzung auf zwei Jahre, die sich ebenfalls bei dieser Berechnung noch nicht auswirkt, ergeben sich voraussichtlich Kosten für

- 1988 von ca. 75 Mio DM,
- 1989 von ca. 90 Mio DM.