



Der Minister

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



31. August 2015

Seite 1 von 1

Telefon 0211 871-2482

Telefax 0211 871-

**Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Gesetzes über die
Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlings-
aufnahmegesetz)**

Zuleitung nach Maßgabe der Parlamentsinformationsvereinbarung

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

gemäß Abschnitt I. Ziffer 1. der „Vereinbarung zwischen Landtag und
Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Lan-
desregierung“ übersende ich den Entwurf eines „Gesetzes zur Novellie-
rung des Gesetzes über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer
Flüchtlinge“ (Flüchtlingsaufnahmegesetz).

Entsprechend der bestehenden Absprachen sind 60 Kopien beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Ralf Jäger MdL

Dienstgebäude:
Friedrichstr. 62-80
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:
Fürstenwall 129
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@mik.nrw.de
www.mik.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 703, 706, 712,
713, 725, 835, 836, NE 7, NE 8
Haltestelle: Kirchplatz



Gesetz zur Novellierung des Gesetzes über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz - FlüAG)

A Problem

Anpassungsbedarf ergibt sich durch die am 01.03.2015 in Kraft getretene Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Hierbei wurden u.a. die Leistungssätze für Asylbewerber aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) angepasst. Somit besteht keine Notwendigkeit mehr für die Aufrechterhaltung der landesseitig geschaffenen Übergangsregelung des § 4b.

Der dramatische Anstieg der Asylbewerberzahlen macht eine Anpassung der Stichtagsregelung erforderlich. Nach geltendem Recht wird die Höhe der jährlichen Finanzmittel entsprechend dem Vom-Hundert-Satz angepasst, der sich auf der Basis der Veränderung des jeweils zum 01.01 eines Jahres zu erhebenden Bestands der ausländischen Flüchtlinge an den zwei aufeinander folgenden Stichtagen ergibt, die dem Mittelzuweisungsjahr vorausgehen (vgl. 4 Abs. 2 i.V.m. § 3 Abs. 3 FlüAG). Maßgeblich für die pauschalierte Mittelweisung für 2016 war somit die Bestandsveränderung aufgrund der Ergebnisse für die vorausgegangenen Stichtage 01.01.2014 und 01.01.2015. Künftig soll der für die jährlichen Anpassungen maßgebliche Bestandsvergleich näher an den aktuellen Entwicklungsrand gerückt werden, um die pauschalen Zuweisungen des Landes zeitnäher an den tatsächlichen Mittelbedarf der Gemeinden anzugleichen.

Die in den kommenden Jahren zu erwartenden Asylbewerberzahlen machen es notwendig, weitere Erstaufnahmeeinrichtungen zu schaffen, die mit Belastungen für die jeweiligen Standortkommunen verbunden sind. Im Gegensatz zum Betrieb einer Zentralen Unterbringungseinrichtung (ZUE) kommen auf die EAE deutlich über die reine Betreuung hinausgehende Aufgaben wie z.B. Registrieren, Röntgen, Impfen und Transporte zu. Es fehlt bisher an Anreizen für Kommunen, dem Betrieb einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes (EAE) auf ihrem Gebiet zuzustimmen und sämtliche im Zusammenhang mit der Erstaufnahme anfallenden Tätigkeiten zu übernehmen.

Außerdem werden nach der aktuellen Regelung des § 3 Abs. 4 FlüAG die Aufnahmeplätze in Einrichtungen des Landes bei einer Laufzeit unter sechs Monaten nicht auf die Zahl der zuzuweisenden Asylbewerber der Gemeinde angerechnet, auf deren Gebiet die Aufnahmeeinrichtung betrieben wird. Darüber hinaus profitiert eine Gemeinde von der Anrechnungsregel des § 3 Abs. 4 FlüAG nur während des Betriebs der jeweiligen Einrichtung, während unmittelbar nach der Schließung der Kommune wieder die nach aktueller Quote aufzunehmenden Flüchtlinge zugewiesen werden. Dies stellt vor allem kleinere Kommunen vor eine große Herausforderung.

Ferner wird § 3 Abs. 4 FlüAG dahin gehend ausgelegt, dass die Anrechnung von Unterbringungsplätzen auch dann erfolgen kann, sofern die Einrichtung nur teilweise betrieben wird. Eine eindeutige Formulierung hierzu fehlt bisher.

B Lösung

Zur Anpassung des FlüAG an das novellierte AsylbLG wird § 4b FlüAG ersatzlos gestrichen. Die Pauschalierte Landeszuweisung nach § 4 FlüAG wird entsprechend der bisher gemäß § 4b FlüAG gezahlten Pauschalierten Sonderzahlung erhöht. Infolgedessen wird der bisherige § 4c FlüAG zu § 4b.

Die Berechnung der pauschalierten Landeszuweisung wird künftig anhand einer Prognose der zu erwartenden Bestandszahl zum 1.1. des Mittelzuweisungsjahres vorgenommen. Sobald die tatsächlichen Bestandszahlen vorliegen erfolgt eine Neuberechnung. Sich danach ergebenden Mehr- oder Minderbeträge werden mit den Mittelzuweisungen des Folgejahres verrechnet.

Da für das Mittelzuweisungsjahr 2015 bereits amtlich ermittelte Bestandszahlen vorliegen, wird insoweit eine Übergangsregelung vorgesehen, die eine auf dieser Grundlage bemessene einmalige Nachzahlung festlegt.

Besondere Belastungen, die aus dem Betrieb einer EAE resultieren, werden durch eine modifizierte Anrechnungsregel ausgeglichen. Die Anrechnung der Aufnahmeplätze einer EAE erfolgt mit dem Faktor 1,3.

Als Anreiz für Kommunen, Landeseinrichtungen auf ihrem Gemeindegebiet zur Verfügung zu stellen erfolgt eine Anrechnung der jeweiligen Platzkapazitäten unabhängig von der Betriebsdauer ab dem ersten Tag der Inbetriebnahme. Nach Aufgabe einer Liegenschaft des Landes erfolgt ein stufenweises Abschmelzen der zuvor angerechneten Kapazitäten. Dies erfolgt innerhalb eines Zeitraums von maximal 4 Monaten - je nach Dauer des Betriebs - mit einer Reduzierung der Anrechnung um jeweils 20 v. H. pro Monat.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Die Zusammenfassung der seitens des Landes geleisteten Pauschalen gemäß §§ 4 und 4b FlüAG führt nicht zu höheren finanziellen Belastungen des Landes. Die Verlegung des Stichtags führt zu einer Mehrbelastung im Haushaltsjahr 2015 in Höhe von ca. 217 Mio. Euro und im Haushaltsjahr 2016 in Höhe von ca. 750 Mio. Euro.

E Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Kommunales. Beteiligt sind das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales sowie das Finanzministerium.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Das Land beteiligt sich weiter an den sich ergebenden Mehrkosten im Rahmen des novellierten AsylbLG durch die Verschmelzung der bisherigen Pauschalisierten Sonderzahlung gemäß § 4b FlüAG mit der Pauschalisierten Landeszuweisung gemäß § 4 FlüAG.

Dadurch, dass künftig

- die Aufnahmeplätze einer EAE mit dem Faktor 1,3 angerechnet werden,
- die Aufnahmeplätze einer Landeseinrichtung ab dem Tag der Inbetriebnahme angerechnet werden sowie
- eine Anrechnung nach Schließung einer Landeseinrichtung im Zeitraum von maximal vier Monaten erfolgt,

mindert sich die Zahl der aufzunehmenden Flüchtlinge in den durch einen der vorgenannten Punkte betroffenen Gemeinden. Dies hat zur Folge, dass sich die Zahl der den anderen Gemeinden zuzuweisenden Flüchtlinge in gleichem Umfang erhöht.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Befristung

Keine.

Gesetzentwurf der Landesregierung

Fünftes Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes

vom

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

Artikel 1

Das Flüchtlingsaufnahmegesetz vom 28. Februar 2003 (GV. NRW. S. 93), das zuletzt durch Gesetz vom 18. Dezember 2014 (GV. NRW. S. 922), wird wie folgt geändert:

1. § 3 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Bei Gemeinden, auf deren Gebiet eine Aufnahmeeinrichtung des Landes betrieben wird, vermindert sich ab deren Inbetriebnahme die Zahl der zuzuweisenden Asylbewerber um die Anzahl der dort vorgesehenen Aufnahmeplätze. Bei Gemeinden, die eine Einrichtung des Landes mit Erstaufnahmebearbeitung betreiben, vermindert sich ab deren Inbetriebnahme die jährliche Zahl der zuzuweisenden Asylbewerberinnen und Asylbewerber um 130 Prozent der Anzahl der dort im Rahmen der Erstaufnahme vorgesehenen Aufnahmeplätze. Wird der Betrieb einer Aufnahmeeinrichtung des Landes beendet, vermindert sich die Zahl der zuzuweisenden Asylbewerber:

1. im ersten Monat um 80 Prozent der während des Betriebs angerechneten Aufnahmeplätze,
2. im zweiten Monat um 60 Prozent der während des Betriebs angerechneten Aufnahmeplätze,
3. im dritten Monat um 40 Prozent der während des Betriebs angerechneten Aufnahmeplätze und
4. im vierten Monat um 20 Prozent der während des Betriebs angerechneten Aufnahmeplätze.

Wird eine Aufnahmeeinrichtung des Landes kürzer als vier Monate betrieben, erfolgt die Anrechnung nach Betriebsende maximal für diesen Zeitraum.“

2. § 4 erhält folgende Fassung:

(1) Für die Aufnahme und Unterbringung nach § 1 sowie für die Versorgung der ausländischen Flüchtlinge im Sinne des § 2 stellt das Land den Gemeinden ab dem Jahr 2016 jährlich Finanzmittel in Höhe von 1,191094 Milliarden Euro zur Verfügung, soweit nicht eine Anpassung nach Absatz 2 erfolgt. Von den zur Verfügung gestellten Mitteln sind 3,83 % ausschließlich für die soziale Betreuung zu verwenden. Die Mittel werden auf die Gemeinden entsprechend dem Zuweisungsschlüssel in § 3 Absatz 1 verteilt. Der Betrag nach Satz 1 wird zum 1. März, 1. Juni, 1. September und 1. Dezember mit jeweils einem Viertel durch die Bezirksregierungen ausgezahlt.

(2) In jedem Jahr wird für den 1. Januar des Folgejahres eine Prognose des Bestandes der nach § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG anrechenbaren ausländischen Flüchtlinge aufgestellt. Soweit dieser Prognosewert von dem Wert abweicht, der sich für den Bestand zum 1.1. des jeweiligen Vorjahres auf der Grundlage der in Abs. 3 vorgesehenen amtlichen Basisdatenerhebung ergibt, wird der Betrag nach Absatz 1 Satz 1 entsprechend dem Vom-Hundert-Satz der Veränderung für das jeweilige Jahr angepasst, wobei der so errechnete Betrag auf volle Tausend Euro mathematisch auf- oder abgerundet wird.

(3) Jeweils zum 1. Januar eines Jahres wird eine Erhebung des Bestandes der nach § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG anrechenbaren ausländischen Flüchtlinge durchgeführt (Basisdatenerhebung). Die oberste Landesbehörde veröffentlicht die Ergebnisse der Bestandserhebung im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen. Soweit die Bestandszahl vom Prognosewert nach Absatz 2 Satz 1 abweicht, wird der Betrag nach Absatz 1 Satz 1 entsprechend dem Vom-Hundert-Satz der Veränderung neu berechnet, wobei der so errechnete Betrag auf volle Tausend Euro mathematisch auf- oder abgerundet wird. Dieser Abweichungsbetrag wird zum 1. März des Folgejahres mit der Auszahlung nach Absatz 1 Satz 4 verrechnet.

(4) Für das Jahr 2015 stellt das Land den Kommunen zusätzlich insgesamt 217,122 Millionen Euro zur Verfügung Absatz 1 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend.

3. § 4a Absatz 4 wird wie folgt geändert:

Der Verweis „§ 3 Abs. 3 AsylbLG“ wird durch „§ 3 Absatz 4 AsylbLG“ ersetzt.

4. § 4b wird aufgehoben.

5. § 4c wird §4b und Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) § 4 bleibt unberührt.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeines

Anpassungsbedarf ergibt sich durch die am 01.03.2015 in Kraft getretene Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Hierbei wurden u.a. die Leistungssätze für Asylbewerber aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) angepasst. Somit besteht keine Notwendigkeit mehr für die Aufrechterhaltung der landesseitig geschaffenen Übergangsregelung des § 4b.

Die sich aus dem BVerfG-Urteil ergebenden und nunmehr im AsylbLG geänderten Leistungssätze bedingen allerdings immer noch einen Mehraufwand bei den Gemeinden, an dem sich das Land weiterhin durch Überführung der Pauschalisierten Sonderzahlung des § 4b in die Pauschalierte Landeszuweisung des § 4 beteiligt.

Die jährliche Steigerung der Asylbewerberzahlen macht eine Anpassung der Stichtagsregelung erforderlich. Bisher wurden für die Berechnung der Höhe der Pauschalisierten Erstattungen des Landes die Bestandszahlen der Asylbewerber des Vorjahres zugrunde gelegt. Da die Differenz zwischen den Bestandszahlen der einzelnen Jahre immer größer wird, wird eine zeitnahe Erstattung erforderlich.

Die in den kommenden Jahren zu erwartenden Asylbewerberzahlen machen es notwendig, weitere Erstaufnahmeeinrichtungen zu schaffen, die mit Belastungen für die jeweiligen Standortkommunen verbunden sind. Im Gegensatz zum Betrieb einer Zentralen Unterbringungseinrichtung (ZUE) kommen auf die EAE deutlich über die reine Betreuung hinausgehende Aufgaben wie z.B. Registrieren, Röntgen, Impfen und Transporte zu. Es sollen Anreize für Kommunen geschaffen werden, die einem EAE-Standort auf ihrem Gebiet zustimmen und den Betrieb übernehmen.

B Im Einzelnen

Zu Nummer 1:

- a) Erhöhte Anrechnung von Aufnahmeplätzen als EAE-Standort

Grundsätzlich wird die Zahl der zuzuweisenden Asylbewerber um die Anzahl der in der Kommune vorgesehenen Aufnahmeplätze einer Landeseinrichtung verringert (sog. Anrechnung nach § 3 Absatz 4 FlüAG).

Bei kleineren Kommunen mit großen Landeseinrichtungen machen sich die Auswirkungen dieser Regelung im Gesamtsystem kaum bemerkbar. Ihre Zuweisungszahlen, die von den anderen Kommunen ohne Landeseinrichtung aufgefangen werden müssen, sind gering. Auch bei der vollen Anrechnung auf die eigene Quote wird die potenziell mögliche Gesamtzahl nicht ausgeschöpft.

Die bisher bestehenden Anreize des FlüAG kommen jeder Kommune zugute, auf deren Gebiet sich eine Landeseinrichtung befindet. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um eine ZUE handelt, die vom Land eingerichtet, finanziert und betrieben und von der Kommune lediglich geduldet wird oder ob es sich um eine EAE handelt, die von der Kommune selbst betrieben wird.

Als Folge dieser Gleichbehandlung gestaltet sich aktuell die Akquise neuer EAE-Standorte schwierig, da der Mehraufwand einer Kommune für eine selbst betriebene EAE gegenüber einer lediglich geduldeten ZUE nicht differenziert honoriert wird.

Aus Landessicht bieten zudem kommunale EAE im Interesse der Aufgabenerledigung nicht unerhebliche Vorteile. Es erfolgt von vornherein eine stärkere Identifikation der Kommune mit der Einrichtung. Das kommunale Verwaltungspotenzial kann bei Einrichtung und Betrieb eingesetzt werden. Die Vermittlung gegenüber den Gremien und der Bürgerschaft übernimmt die kommunale Verwaltungsleitung. Auch unter diesen Gesichtspunkt ist eine Besserstellung von EAE-Kommunen sinnvoll.

Als Ansatz wird eine Anrechnung der Aufnahmeplätze mit dem Faktor 1,3 als Anrechnungsgrundlage gewählt. Eine solche Honorierung stellt einerseits einen signifikanten Anreiz für eine Kommune dar, eine EAE einzurichten. Andererseits wird hierdurch eine Überkompensation mit Rücksicht auf andere Kommunen ohne EAE-Standort vermieden.

b) Anrechnung von Unterkünften ab dem ersten Tag der Inbetriebnahme und nach Beendigung des Betriebs einer Landeseinrichtung

Nach der aktuellen Regelung des § 3 Absatz 4 FlüAG, werden die Aufnahmeplätze in Einrichtungen des Landes, die eine Laufzeit unter sechs Monaten haben, grundsätzlich nicht auf die Zahl der zuzuweisenden Asylbewerber angerechnet. Es gibt für eine Kommune somit keine Anreize, den Betrieb von nur kurzzeitig benötigten Aufnahmeeinrichtungen auf dem eigenen Gemeindegebiet zu unterstützen. Aus diesem Grund soll eine Anrechnung der jeweiligen Platzkapazitäten einer Unterbringungseinrichtung unabhängig von der Betriebsdauer ab dem ersten Tag der Inbetriebnahme erfolgen.

Darüber hinaus profitiert eine Gemeinde von der Anrechnungsregel nur während des Betriebs der jeweiligen Einrichtung, da währenddessen die Platzkapazitäten der Einrichtung in vollem Umfang auf die Aufnahmeverpflichtung angerechnet werden. Unmittelbar nach Schließung einer Aufnahmeeinrichtung des Landes werden der Kommune wieder die nach aktueller Quote aufzunehmenden Flüchtlinge zugewiesen. Das kann z.B. bedeuten, dass eine kleine kreisangehörige Gemeinde mit einer Aufnahmeverpflichtung von 50 Flüchtlingen diese Personen nach Schließung der Landeseinrichtung auf einen Schlag aufnehmen muss.

Vor diesem Hintergrund soll nach Schließung einer Aufnahmeeinrichtung des Landes ein stufenweises Abschmelzen der zuvor angerechneten Kapazitäten erfolgen. Der hierfür vorgesehene Zeitraum ist allerdings auf maximal vier Monate begrenzt, um einerseits einen sanften Übergang zur regulären Aufnahmeverpflichtung zu erreichen und andererseits die anderen Gemeinden nicht über Gebühr zu belasten. Wurde eine Aufnahmeeinrichtung des Landes kürzer als vier Monate betrieben, ist diese Betriebsdauer wiederum als Anrechnungszeitraum nach Beendigung des Betriebs anzusetzen.

Zu Nummer 2:

Die Berechnung der pauschalierten Landeszuweisung wird anhand einer Prognose der zu erwartenden Bestandszahl zum 1.1. des Folgejahres vorgenommen. Die Verlegung des Stichtags führt zu einer Erhöhung der in Satz 1 genannten Summe auf 1,191094 Mrd. Euro.

Die Zusammenlegung der §§ 4 und 4b macht außerdem eine Neuberechnung des prozentualen Anteils der zweckgebundenen Mittel für soziale Betreuung notwendig. 4,5 % der bisher im Rahmen der Pauschalieren Landeszuweisung des § 4 FlüAG zur Verfügung gestellten Mittel waren zweckgebunden für die soziale Betreuung zu verwenden. Die im Rahmen des § 4b zur Verfügung gestellten Mittel enthielten keine solche Zweckbindung und bezogen sich ausschließlich auf die Leistungsgewährung nach AsylbLG. Um den Anteil der zweckgebundenen Mittel für soziale Betreuung in der bisherigen Höhe beizubehalten, muss deshalb eine Absenkung des Prozentwertes von 4,5 % auf 3,83 % erfolgen.

Die Prognose knüpft dabei an die zu erwartenden Zugangszahlen der Asylersantragssteller des Jahres 2015 an. Im ersten Halbjahr wurden dem Land NRW 42.927 Erstantragssteller im bundesweiten Verteilsystem EASY zugewiesen. Im zweiten Halbjahr ist entsprechend der Entwicklung in den Vorjahren mit der doppelten Anzahl von Asylantragstellern zu rechnen. Die Bestandszahl korreliert dabei regelmäßig mit den Asylersantragsstellern. Diese Korrelation wurde für die Berechnung des Prognosewertes berücksichtigt.

In den Folgejahren erfolgt entsprechend der jeweiligen Prognosewerte eine Anpassung der pauschalieren Landeszuweisung.

Im jeweils darauf folgenden Jahr erfolgt eine Spitzabrechnung (Ausgleich einer evtl. Über- bzw. Unterzahlung).

Aufgrund der Basisdatenerhebung für das Jahr 2015 wären gemäß § 4 Absatz 1 FlüAG 367,833 Millionen Euro und für die Pauschalierte Sonderzahlung gemäß § 4b FlüAG 64,365 Millionen Euro zu veranschlagen gewesen. Infolge der Zusammenlegung der §§ 4 und 4b ergäbe sich für die Pauschalierte Landeszuweisung gemäß § 4 Absatz 1 FlüAG ein Gesamtbetrag in Höhe von 432,198 Millionen Euro. Aufgrund der veränderten Stichtagsregelung für das Jahr 2015 wird eine Übergangsregelung in Form einer einmaligen Nachzahlung eingefügt.

Zu Nummer 3:

Aufgrund der Neufassung des AsylbLG ist der Verweis in § 4a Absatz 4 FlüAG auf „§ 3 Abs. 3 AsylbLG“ durch „§ 3 Absatz 4 AsylbLG“ zu ersetzen.

Zu Nummern 4 und 5:

Aufgrund der Zusammenführung der finanziellen Mittel der Pauschalierten Sonderzahlung nach § 4b FlüAG mit der Pauschalierten Landeszuweisung nach § 4 FlüAG wird der § 4b FlüAG ersatzlos gestrichen und der bisherige Paragraf 4c wird § 4b.