

Begründung

Verordnung des Integrationsministeriums über die Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (DVO FlüAG)

A. Allgemeiner Teil

Die Verordnung des Integrationsministeriums über die Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (DVO FlüAG) regelt im Wesentlichen die Einzelheiten zur Zuteilung in die vorläufige Unterbringung und in die Anschlussunterbringung, zur Zuteilung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge, zu den Mindestanforderungen an die vorläufige Unterbringung und zur sozialen Beratung und Betreuung.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

Die Vorschrift beruht auf der Verordnungsermächtigung nach § 6 Absatz 4 Satz 3 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes.

Absatz 1

Mit der Regelung nach Satz 1 wird der Schlüssel festgesetzt, der bei der Zuteilung der Personen an die unteren Aufnahmebehörden anzuwenden ist. Durch den nachgestellten Klammerzusatz wird dieser Schlüssel als „Zuteilungsquote“ legaldefiniert.

Nach Satz 2 ist bei der Zuteilung außer der Haushaltsgemeinschaft von Familienangehörigen auch humanitären Umständen von vergleichbarem Gewicht in besonderem Maße Rechnung zu tragen. So kann es beispielsweise angezeigt sein, mit eingereiste weitere Verwandte gemeinsam mit der Kernfamilie demselben Aufnahmekreis zuzuteilen oder bei der Zuteilung auf bereits bestehende enge soziale Beziehungen zu Personen oder Einrichtungen in einem bestimmten Kreis Rücksicht zu nehmen; Letzteres kann insbesondere auch für Opfer von Menschenhandel relevant sein.

Absatz 2

Satz 1 führt das bisherige Privileg des Stadtkreises Karlsruhe in modifizierter Form fort. Der Stadtkreis Karlsruhe wird von der Zuteilung von Personen nach § 1 Absatz 2 Nummer 1 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes ausgenommen, da die Stadt als Standort der Landeserstaufnahmeeinrichtung bereits eine Sonderbelastung trägt.

Der auf einem Vorschlag des Landkreistags beruhende Satz 2 ergänzt das in Rede stehende Privileg um eine Regelung für etwaige Außenstellen der Landeserstaufnahmeeinrichtung außerhalb des Karlsruher Stadtgebiets, um auch insoweit einen angemessenen Ausgleich für die zusätzliche Inanspruchnahme der Aufnahmekapazitäten des Standortkreises zu gewährleisten. Die Zuteilungsquote des Standortkreises von Personen nach § 1 Absatz 2 Nummer 1 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes wird um den Prozentsatz verringert, der dem Anteil der Erstaufnahmeplätze, die auf seiner Gemarkung eingerichtet werden, an den regulären Erstaufnahmeplätzen in Karlsruhe entspricht; als maßgeblicher Stichtag wird jeweils der 31. Oktober des Vorjahres festgelegt. Die Bezugnahme nur auf „reguläre“ Erstaufnahmeplätze verdeutlicht, dass Anmietungen von zusätzlichen Liegenschaften im Stadtgebiet Karlsruhe, mit denen die Unterbringungskapazitäten des Hauptstandorts der Landeserstaufnahmeeinrichtung in der Durlacher Allee in Karlsruhe zeitweilig aufgestockt werden, um Zugangsspitzen aufzufangen, außer Betracht bleiben.

Gemäß Satz 3 ist diese im Hinblick auf Standorte der Landeserstaufnahmeeinrichtung normierte Anrechnungsregel im Übrigen entsprechend anzuwenden, wenn auf dem Gebiet eines Stadt- oder Landkreises eine Aufnahmeeinrichtung nach Maßgabe des § 19 Nummer 2 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes eingerichtet wird.

Zu § 2

Mit der Vorschrift wird die Verordnungsermächtigung nach § 18 Absatz 1 Satz 2 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes ausgefüllt.

Die in Satz 1 getroffene Regelung über den Schlüssel für die kreisinterne Weiterverteilung der in die Anschlussunterbringung einzubeziehenden Personen auf die Gemeinden führt die bisherige Rechtslage weiter. Analog zur Zuteilung der Flüchtlinge an die unteren Aufnahmebehörden in die vorläufige Unterbringung erfolgt sie grundsätzlich nach einem Schlüssel, der sich aus dem Anteil der jeweiligen Gemeinde an der Bevölkerung des Landkreises errechnet.

Nach Satz 2 wird den unteren Aufnahmebehörden künftig jedoch die Möglichkeit eröffnet, im Einvernehmen mit den Gemeinden abweichende Zuteilungsregeln festzu-

legen. Erforderlich ist der Konsens aller Gemeinden, deren Aufnahmequote von der abweichenden Festlegung berührt wird.

Satz 3 ermächtigt die unteren Aufnahmebehörden darüber hinaus, Unterbringungs-kapazitäten der vorläufigen Unterbringung, die in einer kreisangehörigen Gemeinde bestehen, auf deren Zuteilungsquote nach Satz 1 anzurechnen. Auf diese Weise können die unteren Aufnahmebehörden die Bereitschaft der Gemeinden fördern, bei der Identifizierung und Beschaffung geeigneter Grundstücke und Gebäude für die vorläufige Unterbringung auf ihrer Gemarkung mitzuwirken.

Nach Satz 4 ist auch bei der Zuteilung in die Anschlussunterbringung der Haushaltsgemeinschaft von Familienangehörigen sowie sonstigen humanitären Umständen von vergleichbarem Gewicht in besonderem Maße Rechnung zu tragen.

Zu § 3

Die Regelung legt die Berechnungsgrundlagen fest. Maßgebend sind die Verhältnisse am 30. Juni des vorausgegangenen Jahres.

Das statistische Landesamt Baden-Württemberg hat die durch den Zensus 2011 mit Stand vom 9. Mai 2011 ermittelten amtlichen Einwohnerzahlen des Landes und der Gemeinden festgestellt (§ 2 des Gesetzes zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 vom 29. Juli 2010 - AGZensG 2011). Gegen diese Feststellungsbescheide sind die Rechtsbehelfe des Widerspruchs und der Anfechtungsklage statthaft, denen gemäß § 80 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung aufschiebende Wirkung zukommt. Bis die Feststellungsbescheide rechtskräftig werden, könnten unter Umständen mehrere Jahre vergehen.

Um sicherzustellen, dass der Aufnahmeverwaltung für die Zwecke der Zuteilung in die vorläufige Unterbringung, der Zweitverteilung und die Weiterverteilung auf die Gemeinden dennoch verbindliche Bevölkerungszahlen zur Verfügung stehen, wird vor diesem Hintergrund festgelegt, dass für die Berechnung der Quoten die zum 30. Juni des vorausgegangenen Jahres vom Statistischen Landesamt auf der Grundlage des jeweils jüngsten verfügbaren Zensus weitergeführte Bevölkerungsfortschreibung maßgeblich sein soll.

Zu § 4

Die Norm beruht auf der Verordnungsermächtigung nach § 6 Absatz 4 Satz 3 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes.

Gemäß § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) sind die Jugendämter berechtigt und verpflichtet, ausländische Kinder oder ausländische Jugendliche in ihre Obhut zu nehmen, wenn diese unbegleitet nach Deutschland kommen und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten. Die Inobhutnahme umfasst gemäß § 42 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII die Befugnis, ein Kind oder einen Jugendlichen bei einer Person, in einer geeigneten Einrichtung oder in einer sonstigen Wohnform vorläufig unterzubringen.

Vor diesem Hintergrund sollen ausländische Kinder und Jugendliche im Sinne von § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des SGB VIII nicht mehr der Erstaufnahme, Unterbringung und Betreuung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz unterworfen sein. Andererseits ist es nur im Rahmen des Flüchtlingsaufnahmerechts möglich, die ausländischen Kinder und Jugendlichen im Sinne von § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII derjenigen unteren Aufnahmebehörde verbindlich zuzuweisen, in deren Bezirk sie in Obhut genommen worden sind oder Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch erhalten.

Es ist deshalb nicht angezeigt, ausländische Kinder und Jugendliche im Sinne von § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII gänzlich vom Anwendungsbereich des allgemeinen Flüchtlingsaufnahmerechts auszunehmen. Die aufnahmerechtlichen Regeln haben insoweit jedoch ausschließlich den Zweck, die Umsetzung der am Kindeswohl ausgerichteten kinder- und jugendhilferechtlichen Bestimmungen zu unterstützen.

Absatz 1

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden nach Satz 1 grundsätzlich derjenigen unteren Aufnahmebehörde zugeteilt, in deren Bezirk sie nach den Vorschriften des Kinder- und Jugendhilferechts (vgl. § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII) in Obhut genommen worden sind. Das SGB VIII knüpft hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit für die Inobhutnahme grundsätzlich an den tatsächlichen Aufenthalt des Kindes oder Jugendlichen vor Beginn der Maßnahme an (§ 87 SGB VIII). Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge grundsätzlich an Ort und Stelle verbleiben können und aufnahmerechtlich die untere Aufnahmebehörde vor Ort zuständig wird.

Satz 2 ermöglicht eine abweichende Zuteilungsentscheidung, sofern die beteiligten Behörden, also namentlich die Ausländer- und Aufnahmebehörden des Kreises sowie der berührte örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe des Kreises oder der kreisangehörigen Stadt, dem ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher im Sinne von § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des SGB VIII nach Satz 1 aufgrund der erfolgten Inobhutnahme zuzuteilen wäre, und des Kreises oder der kreisangehörigen Stadt, der dieses oder diesen tatsächlich aufnehmen soll, sich hierauf einigen. Damit soll den Fällen Rechnung getragen werden, in denen das zuständige Jugendamt das von ihm in Obhut genommene ausländische Kind bzw. den von ihm in Obhut genommenen ausländischen Jugendlichen außerhalb des eigenen Kreises in einer geeigneten kinder- und jugendhilferechtlichen Einrichtung unterbringen möchte und jugendhilferechtliche Regelungen dem nicht entgegenstehen. Insbesondere ist hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit § 86 Absatz 7 SGB VIII maßgebend.

Absatz 2

Die Norm knüpft an das Privileg des Stadtkreises Karlsruhe nach § 1 Absatz 2 an. Da sich die Landeserstaufnahmeeinrichtung als bekannte Anlaufadresse für Flüchtlinge in Karlsruhe befindet, wird ein erheblicher Teil der nach Baden-Württemberg kommenden ausländischen Kinder und Jugendlichen im Sinne von § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII, die Asyl begehren, auf Karlsruher Stadtgebiet erstmals angetroffen. In der bisherigen Praxis werden sie vom dortigen Jugendamt in Kooperation mit der Heimstiftung Karlsruhe - Aufnahmegruppe für junge Migranten (AJUMI) - in Obhut genommen und über eine Zuteilungsentscheidung der Landesaufnahmeeinrichtung einem geeigneten Aufnahmekreis zugeteilt, in dem im Anschluss an die Inobhutnahme nach § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII eine Hilfe nach dem Sozialgesetzbuch gewährt wird. Diese Verfahrensweise hat sich bewährt, da sie einerseits den Erfordernissen des Wohls des Kindes bzw. des Jugendlichen gerecht wird, andererseits aber auch sicherstellt, dass die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe der Stadt Karlsruhe auf die Dauer nicht übermäßig beansprucht werden. Die Norm sieht deshalb vor, dass der in Rede stehende Personenkreis auf die unteren Aufnahmebehörden verteilt wird.

Absatz 3

Obwohl zugeteilte ausländische Kinder und Jugendliche im Sinne von § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII nicht in Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung unterzubringen sind, ist dieser Personenkreis auf die Zuteilungsquote nach § 1 anzurechnen.

Zu § 5

Mit der Norm wird von der Ermächtigung nach § 8 Absatz 1 Satz 6 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes Gebrauch gemacht, durch Rechtsverordnung die näheren Anforderungen an die Unterbringung festzusetzen.

Im Anhörungsverfahren haben insbesondere der Flüchtlingsrat Baden-Württemberg und die Liga der freien Wohlfahrtspflege weitere Mindeststandards gefordert, unter anderem, als zusätzliche Vorgabe die Zahl der Bewohner in Gemeinschaftsunterkünften auf maximal 50 Personen zu begrenzen. Nach Auffassung der Landesregierung ist die Regelung jedoch ausreichend. Detailliertere Vorgaben wären im Hinblick auf das berechnete Interesse der Stadt- und Landkreise an der Weiternutzung von Bestandsbauten problematisch.

Der Landkreistag hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass die Standortbeschränkung, wonach Liegenschaften geeignet sein sollen, den Flüchtlingen die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen (vgl. Absatz 1), die Akquise geeigneter Liegenschaften zusätzlich erschwere. Dies ist nicht auszuschließen. Letztlich überwiegt jedoch das Interesse der betroffenen Flüchtlinge und auch der Behörden an einer guten örtlichen Anbindung der Unterkünfte.

Absatz 1

Einrichtungen sollen gemäß Satz 1 grundsätzlich in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen oder unmittelbar im Anschluss daran errichtet werden, um den untergebrachten Personen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Was unter einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu verstehen ist, ergibt sich aus dem allgemeinen Baurecht (vgl. § 34 des Baugesetzbuchs - BauGB); es ist der Bereich, der vom sogenannten Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB abzugrenzen ist.

Nach Satz 2 muss eine ausreichende Nutzungsmöglichkeit regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel gewährleistet sein.

Absatz 2

Satz 1 setzt Mindeststandards zur Belegung der Unterbringungsplätze fest. Das Gebot der Trennung nach Geschlechtern wird auf alleinstehende Personen beschränkt, um die gemeinsame Unterbringung von Familien zu ermöglichen.

Der Haushaltsgemeinschaft von Familienangehörigen ist bei der Unterbringung gemäß Satz 2 ebenso Rechnung zu tragen wie sonstigen humanitären Umständen von vergleichbarem Gewicht.

Absatz 3

Brände und vergleichbare Unglücksfälle können in Unterbringungseinrichtungen wie Gemeinschaftsunterkünften eine Vielzahl von Personen gefährden und stellen ein besonderes Risiko dar. Den unteren Aufnahmebehörden wird deshalb aufgegeben, durch geeignete technische und organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, dass die Einsatzkräfte im Notfall umgehend alarmiert werden und so rasch vor Ort sein können.

Absatz 4

Auch in den Gemeinschaftsunterkünften sollen die untergebrachten Personen die Möglichkeit haben, sich selbst Mahlzeiten zuzubereiten. Stehen ihnen hierfür keine separaten Kochgelegenheiten zur Verfügung, so sind Gemeinschaftsküchen mit einer der untergebrachten Personenzahl entsprechenden Ausstattung einzurichten.

Absatz 5

Die Vorschrift enthält Vorgaben bezüglich der sanitären Einrichtungen in den Gemeinschaftsunterkünften.

Absatz 6

Die Regelung stellt klar, dass in Gemeinschaftsunterkünften in der Regel mindestens ein Gemeinschaftsraum einzurichten ist, der den Bewohnern der Einrichtung für soziale Aktivitäten aller Art zur Verfügung steht. Allerdings sind die jeweiligen räumlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. So kann ein Gemeinschaftsraum in Gemeinschaftsunterkünften, deren Bewohner in wohnungsähnlichen separaten Einheiten untergebracht sind, verzichtbar sein.

Absatz 7

Die Vorschrift gilt für Gemeinschaftsunterkünfte, die auch für die Unterbringung von Kindern vorgesehen sind. Damit sich die untergebrachten Kinder altersgerecht entfalten können, soll in solchen Einrichtungen ein für die zu erwartende Anzahl der minderjährigen Bewohner ausreichend großer, adäquat ausgestatteter Raum als Spiel- und Freizeitzimmer vorgehalten werden (Satz 1). Wohnen in der Einrichtung schulpflichtige Kinder, so ist dieser Raum - etwa zu bestimmten Uhrzeiten - für Hausaufgaben zur Verfügung zu stellen. Lediglich in Ausnahmefällen, wenn z.B. abgeschlossene Wohneinheiten bestehen, die Kindern einen geschützten Aufenthalt ermöglichen, sind Abweichungen zulässig.

Je nach den räumlichen Gegebenheiten wird es in manchen Unterkünften schwierig sein, neben einem Gemeinschaftsraum nach Absatz 6 einen weiteren Raum vorzuhalten. Nach Satz 2 kann deshalb gegebenenfalls ein Gemeinschaftsraum als Spiel- und Hausaufgabenzimmer eingerichtet werden, sofern gewährleistet ist, dass dieser in ausreichendem zeitlichen Umfang für die vorgenannten Zwecke zur Verfügung steht.

Absatz 8

Gerade für die in den Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Personen, die mit vergleichsweise beengten Wohnverhältnissen und Einschränkungen ihrer Privatsphäre zurechtkommen müssen, ist es wichtig, dass sie die Möglichkeit haben, ihre Freizeit bei geeigneter Witterung auch im Außenbereich der Unterkunft zu verbringen. Deshalb sollen die Einrichtungen mit geeigneten Außenanlagen zur Freizeitgestaltung ausgestattet werden. In Betracht kommen beispielsweise Sport- und Spielflächen sowie Grünflächen mit Sitzgelegenheiten. Allerdings sind die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. So wird an die Außenanlagen einer innerstädtischen Einrichtung mangels verfügbarer Flächen in der Regel nicht derselbe Maßstab angelegt werden können wie im Falle einer Unterkunft im ländlichen Raum.

Absatz 9

Diese Bestimmung ergänzt § 8 Abs. 2 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes. In besonderen Zugangssituationen, in denen in kurzer Zeit eine große Zahl von Personen aufgenommen und untergebracht werden muss, kann es erforderlich werden, befristet von den grundlegenden Standards für die vorläufige Unterbringung abzuweichen. Die Entscheidung über die Abweichung von Unterbringungsstandards und die Festlegung der Bedingungen hierfür bleiben der obersten Aufnahmebehörde vorbehalten.

Absatz 10

Die Norm verweist deklaratorisch auf die Bestimmungen des Baurechts, namentlich des Bauordnungsrechts sowie des Brand- und des Gesundheitsschutzes, die neben den und unabhängig von den Festlegungen der Absätze 1 bis 8 zu beachten sind.

Zu § 6

Grundlage der Norm ist die Ermächtigung nach § 12 Satz 5 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes, nähere Anforderungen an eine angemessene Flüchtlingssozialarbeit in den Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung festzusetzen.

Absatz 1

Satz 1 nimmt auf die unteren Aufnahmebehörden Bezug, die die Flüchtlingssozialarbeit in eigener Regie wahrnehmen. In diesem Falle muss gewährleistet sein, dass die Beratung und Betreuung der Flüchtlinge unabhängig von der sonstigen behördlichen Aufgabenerfüllung realisiert wird, da anderenfalls das für die Flüchtlingssozialarbeit unerlässliche Vertrauensverhältnis zwischen dem Sozialarbeiter und seinem Klienten negativ tangiert sein könnte.

Gemäß Satz 2 ist der für die Flüchtlingssozialarbeit kalkulierte Pauschalenanteil vollumfänglich für diesen Zweck einzusetzen. Dazu gibt die oberste Aufnahmebehörde den unteren Aufnahmebehörden den aktuellen Umfang des Pauschalenanteils bekannt.

Absatz 2

Die Regelung verweist auf die Anlage zur Verordnung, in der die Standards, Ziele und Inhalte der Flüchtlingssozialarbeit dargestellt werden.

Zu § 7

Die Norm ermöglicht es, dem Regierungspräsidium Karlsruhe, das im Rahmen der Aufnahmeverwaltung des Landes als Landeserstaufnahmeeinrichtung bereits eine zentrale Funktion wahrnimmt, die landesweite Zuständigkeit für Förderverfahren im Zusammenhang mit Flüchtlingen zu übertragen. Für eine solche Aufgabenübertragung kommt namentlich die Landesförderung von Einrichtungen und Organisationen in Betracht, die in der Flüchtlingsarbeit tätig sind.

Zu § 8

Die Norm bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung.

Zur Anlage zu § 6

Die Anlage zu § 6 enthält nähere Regelungen zur Flüchtlingssozialarbeit während der vorläufigen Unterbringung.

Zu I.

Absatz 1

In Gestalt einer Präambel werden die Ziele und Aufgaben der Flüchtlingssozialarbeit abstrakt beschrieben.

Absatz 2

In einem Katalog werden die Ziele und Aufgaben nach Absatz 1 konkretisiert.

Absatz 3

Es wird klargestellt, dass insbesondere bei der Beratung nach Absatz 2 Nummern 1 und 2 die Bestimmungen des Rechtsdienstleistungsgesetzes unberührt bleiben.

Zu II.

Die Regelung legt in Satz 1 grundlegende Anforderungen an die fachlichen Qualifikation der Mitarbeiter, die für die Flüchtlingssozialarbeit eingesetzt werden, fest. Für Bestandspersonal sind im Einzelfall Ausnahmen von dieser Qualifikation zulässig (Satz 2). Nach Satz 3 sollen im Übrigen alle in der Flüchtlingssozialarbeit eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Gelegenheit erhalten, regelmäßig an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen, um sich fachlich auf dem neuesten Stand zu halten und ihre vorhandenen Qualifikationen zu erweitern und zu vertiefen.

Zu III:

Die Regelung hebt die besondere Bedeutung hervor, die dem datenschutzkonformen Umgang mit den oft sensiblen personenbezogenen Daten, von denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der Flüchtlingssozialarbeit Kenntnis erlangen, zukommt.