LANDKREIS
KARLSRUHE

2. Ergänzungsvorlage zur Sitzungsvorlage 12/2016			
Unterbringung von Asylbewerbern - Sachstandsbericht			
TOP	**Gremium**	**Sitzung am**	**Öffentlichkeitsstatus**
4	**Kreistag**	**25.02.2016**	**öffentlich**

keine Anlagen	

Beschlussvorschlag

Der Kreistag nimmt von der aktuellen Entwicklung der Unterbringung von Asylbewerbern im Landkreis Karlsruhe Kenntnis.

I. Sachverhalt

Die aktuelle Entwicklung der Unterbringung von Asylbewerbern im Landkreis Karlsruhe wurde in Vorlage Nr. 12/2016 in den Grundzügen dargelegt. In Ergänzung hierzu sollen auf den interfraktionellen Antrag der Fraktionen der Freien Wähler und der FDP vom 15.02.2016 (Ergänzungsvorlage zur Vorlage Nr. 12/2016) einige Punkte mit Blick insbesondere auf die finanziellen Aspekte vertieft werden.

1. Aktuelle Entwicklung

Für 2016 ist nach den aktuellen Zahlen davon auszugehen, dass mindestens ebenso viele Asylbewerber nach Deutschland kommen werden wie 2015. Zwar kommen derzeit nicht mehr so viele Asylbewerber in den Erstaufnahmeeinrichtungen an wie noch vor Wochen (Dezember 2015: über 127.000 – Januar 2016: über 91.000), rechnet man jedoch die Zugänge im Januar auf das ganze Jahr hoch, so ergibt sich eine Gesamtzahl, die im Bereich des Jahreszugangs 2015 liegt: rund 1,1 Mio.

Dabei ist der Ausblick auf das vor uns liegende Jahr von noch mehr Unwägbarkeiten bestimmt als die Jahre zuvor. Einerseits sind die Asylbewerberzahlen zu Beginn eines Jahres eher niedrig. Ab Mitte des Jahres ist in der Regel mit einem deutlichen Anstieg der Zugangszahlen zu rechnen. Wenn es nicht gelingt, bis Mitte des Jahres den Zugang von Asylbewerbern in den Raum der Europäischen Union und letztlich nach Deutschland deutlich stärker als bisher zu steuern und zu reduzieren, ist mit deutlich mehr als 1,1 Mio. Asylbewerbern in Deutschland zu rechnen. Andererseits werden in diesen Tagen auf Ebene des Bundes und im supra- und internationalen Rahmen eine

Reihe von Maßnahmen verhandelt und ergriffen, um den Zugang von Asylbewerbern spürbar zu verringern.

Auch bei den Abgängen aus der vorläufigen Unterbringung sehen wir noch keine wesentlichen Änderungen. Im Vergleich zu den Zugängen bleiben sie weiterhin gering.

2015 sind insgesamt 227 Personen aus der vorläufigen Unterbringung freiwillig ausgereist, 2016 waren es bis Mitte Februar 16 Personen. Abgeschoben wurden im selben Zeitraum 58 Personen in 2015 und 13 Personen in 2016. Mitte Februar befanden sich noch 834 Personen aus den sicheren Herkunftsländern des Westbalkans in der vorläufigen Unterbringung im Landkreis Karlsruhe. Allerdings ist nur bei rund einem Fünftel dieser Personen (176) das Asylverfahren abgeschlossen.

Zur Anschlussunterbringung stehen im Jahr 2016 über 700 Personen an, welche die Höchstverweildauer von zwei Jahren in der vorläufigen Unterbringung erreichen werden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat kürzlich angekündigt, den notwendigen Personalaufbau zur Abwicklung neuer Asylverfahren und zum Abbau der Altbestände bis Mitte 2016 aufzubauen. Mit einer größeren Zahl an Entscheidungen ist daher erst für die zweite Jahreshälfte zu rechnen. Offen bleibt, ob diese Entscheidungen den noch offenen oder noch nicht eingeleiteten Verfahren zugutekommen werden. Sollte auch in diesem Jahr eine große Zahl an Asylbewerbern neu nach Deutschland kommen, werden die Entscheider voraussichtlich diese neuen Verfahren zu bearbeiten haben.

Die Kreisverwaltung hält daher an den bisherigen Eckdaten und Planungen für 2016 fest. Die Gemeinschaftsunterkünfte sollen auf eine Kapazität von 9.600 Plätzen ausgebaut werden. 3.000 Personen werden im Wege der Anschlussunterbringung oder als unbegleitete Minderjährige auf die Städte und Gemeinden verteilt werden.

2. Unterbringung von Asylbewerbern im Landkreis Karlsruhe

Im Januar sind die Gemeinschaftsunterkünfte (GU) in Malsch (Benzstraße: 200 Plätze), in Stutensee (Lorenzstraße 27: 26 Plätze) und Sulzfeld (Riegelstraße 1: 25 Plätze) in Betrieb gegangen. Im Februar kommen Bretten-Diedelsheim (Karlsruher Straße 2: 120 Plätze), Malsch (Daimlerstraße 47: 46 Plätze), Forst (Werner-von-Siemens-Straße 25: 150 Plätze), Dettenheim (Gewerbering: 80 Plätze) und Karlsbad (Boschstraße 5–7: 95 Plätze) hinzu. Die Fortschreibung des Masterplans mit allen vorhandenen und geplanten Liegenschaften wird dem Kreistag im Mai 2016 vorgelegt.

Seit Herbst 2015 müssen die Kreise die ihnen zugewiesenen Asylbewerber wochengenau aufnehmen. In der Folge müssen neue Unterkünfte taggenau fertiggestellt werden. Dies führt zu einer extrem hohen Anstrengung aller Beteiligten und ausführenden Firmen. In den letzten Wochen hat das Land Baden-Württemberg einige Bedarfserstaufnahmestellen geschlossen, während die wöchentliche Zuteilung an die Stadt- und Landkreise unverändert beibehalten wurde, und so die Belegung in den Erstaufnahmestellen reduziert. Das Zurückkehren zur Monatszuteilung wie es bis zum Herbst 2015 praktiziert wurde, könnte bei der Belegung von neuen Unterkünften zumindest eine kleine Entspannung bringen und die Einarbeitung neuer Mitarbeiter erleichtern.

Aus Sicht der Landkreisverwaltung sind dafür weitere Kooperationen mit den Gemeinden erforderlich. Baukörper, die sowohl als GU wie auch zur Anschlussunterbringung. (AU) genutzt werden können, sollen die notwendige Flexibilität und Steuerung in den kommenden Monaten schaffen. Dies wird durch das Kombi-Modell in verschieden Bauprojekten im Landkreis bereits umgesetzt.

Die bis Ende 2016 voraussichtlich aufgebauten 80 Unterkünfte mit dann knapp 10.000 Plätzen müssen verwaltet und abgerechnet werden. Entsprechende Leistungen könnten auch den Städten und Gemeinden gegen Kostenersatz für die Anschlussunterbringung zur Verfügung gestellt werden. Die Landkreisverwaltung wird, wie bereits angekündigt, in der nächsten Kreistagssitzung einen umfassenden Bericht über alle Liegenschaften vorlegen. Für den neu entstandenen Aufgabenkomplex muss zudem eine sinnvolle Organisationsstruktur gefunden werden. Die Landkreisverwaltung wird hierzu in der nächsten Kreistagssitzung konkrete Vorschläge vorlegen. Denkbar wäre z. B. eine Organisationseinheit, in der die zur Wohnraumversorgung notwendigen Liegenschaften verwaltet und gleichzeitig neue Unterkünfte errichtet werden. Damit könnte der Landkreis auch einen Beitrag zum Thema „Wohnraumversorgung im Landkreis Karlsruhe“ leisten (vgl. hierzu auch Antrag der SPD-Fraktion vom 21.04.2015).

2. Regionale Verteilung der Asylbewerber

Lange Zeit befand sich die einzige Erstaufnahmestelle des Landes Baden-Württemberg in der Stadt Karlsruhe. Seit Ende 2014, vor allem aber in den letzten Monaten hat das Land neue Erstaufnahmeeinrichtungen im gesamten Land aufgebaut. Derzeit gibt es rund 42.500 Erstaufnahmeplätze im Land, davon über 22.000 im Regierungsbezirk Karlsruhe; die größten Standorte sind Mannheim (über 12.000), Heidelberg (4.000) und Karlsruhe (über 3.000). Im Einzelnen sind die Zahlen zwar veränderlich, da immer wieder Plätze abgegeben werden müssen und an anderen Standorten neue Plätze hinzukommen. Insgesamt aber sind die Erstaufnahmekapazitäten nach wie vor ungleich über Baden-Württemberg verteilt.

Entscheidender allerdings für die Frage, ob Asylbewerber in Baden-Württemberg gleich und somit gerecht verteilt werden, ist die vorläufige Unterbringung. Schon seit langem ist eine Ungleichheit bei der Verteilung der Asylbewerber auf die Stadt- und Landkreise festzustellen. Während einige Kreise mit mehreren hundert Aufnahmen im Plus sind, ist bei anderen ein Defizit von mehreren hundert Aufnahmen festzustellen. Dies wirkt sich mit einer zeitlichen Verzögerung auch bei der Anschlussunterbringung aus, da für eine Anschlussunterbringung nur in Frage kommt, wer sich in der vorläufigen Unterbringung in den Stadt- und Landkreisen befindet.

Der Landkreis Karlsruhe ist seiner Aufnahmeverpflichtung bislang in vollem Umfang nachgekommen. Aus Sicht des Landkreises können kurzfristige Aufnahmerückstände durchaus akzeptiert werden. Sie geben die notwendige Flexibilität, um momentane Aufnahmeengpässe zu überbrücken und bleiben langfristig ohne Auswirkungen. Anderes gilt für langfristige Aufnahmerückstände. Für nicht zugewiesene Asylbewerber muss kein Unterbringungsplatz vorgehalten werden; sie müssen nicht versorgt und betreut werden und es gibt weniger Akzeptanzprobleme vor Ort in den Städten und Gemeinden. Kreise mit dauerhaftem Aufnahmerückstand entlasten sich aber vor allem langfristig bei den mit der Anschlussunterbringung typischerweise verbundenen Aufgaben und

Kosten. Kindergarten-, Schul- und Ausbildungsplätze müssen nicht vorgehalten werden. Betreuungs- und Integrationsleistungen aller Art entfallen. Sozial- und Jugendhilfekosten entstehen gar nicht erst. Alle diese Aufgaben und Lasten tragen diejenigen Land- und Stadtkreise, die ihrer Aufnahmeverpflichtung in vollem Umfang oder sogar über Gebühr nachkommen. Die Verwaltung geht davon aus, dass sich ein Kreis, der 500 Personen nicht in die Anschlussunterbringung übernehmen muss, in einem Jahr allein bei den direkten Sozialleistungen um etwa 3 Millionen Euro entlastet.

Das Integrationsministerium Baden-Württemberg hat im Herbst 2015 zugesagt, dass die Landkreise, die mit der Aufnahme im Rückstand sind zusätzlich 10 % mehr Asylbewerber zugewiesen bekommen sollen, um den Rückstand auszugleichen. Allein bei dieser Ankündigung ist es geblieben. Teilweise sind die Unterschiede bei der vorläufigen Unterbringung sogar noch größer geworden. Landrat Dr. Schnaudigel hat deshalb das Integrationsministerium angeschrieben und das Land aufgefordert, hier für einen gerechten Ausgleich zu sorgen.

Konkret wurde dem Integrationsministerium vorgeschlagen, die Einsparung in der Belegung der Erstaufnahmeeinrichtungen dazu zu nutzen, die Aufnahmerückstände auszugleichen, zum Beispiel durch geringere Zuweisungen an diejenigen Kreise, die ihrer Verpflichtung bislang nachgekommen sind. Schließlich kann es nicht sein, dass die Landkreise, die Ihre Aufgabe ordnungsgemäß erfüllen, durch zusätzliche Sozialkosten dauerhaft benachteiligt werden.

3. Finanzieller Ausgleich durch das Land Baden Württemberg – aktueller Stand

Seit 2013 wachsen bei der staatlichen Aufgabe der vorläufigen Unterbringung von Asylbewerbern Defizite im Landkreis Karlsruhe an. Beginnend im Jahr 2013 mit 2 Mio. €, waren es 6 Mio. € in Jahr 2014 und 9,8 Mio. € im Jahr 2015. Im Jahr 2016 werden 22 Mio. € nicht über die Pauschale pro Asylbewerber abgedeckt sein über das dem Landkreis entstehende Defizit wurde bereits mehrfach berichtet.

Im Herbst 2015 einigte sich die Landesregierung erstmals mit den kommunalen Spitzenverbänden, die liegenschaftsbezogenen Kosten 2014 vollständig zu tragen und ab 2015 den Landkreisen alle entstehenden Kosten zu ersetzen. Die Einigung wurde jedoch noch nicht umgesetzt. Auch aktuell hat die Landesregierung Ihren Willen bekräftigt für einen finanziellen Ausgleich zu sorgen. An einer konkreten Umsetzung fehlt es jedoch weiterhin. Dies bestätigt das Vorgehen der Kreisverwaltung, all diese Aufwendungen im Haushaltsplan 2016 neutral zu buchen und somit die Kreisumlage nicht zu belasten.

Die ausstehenden Ausgleichszahlungen belasten jedoch immer stärker die Liquidität. Mitte Februar stieg der benötigte Kassenkredit auf über 30 Mio. € an. Mit tatsächlichen Zahlungen seitens des Landes Baden-Württemberg im Rahmen der Spitzabrechnung kann erst gerechnet werden, wenn die entsprechenden rechtlichen Regelungen angepasst sind. Die Verwaltung geht dabei davon aus, dass zur Einführung einer ergänzenden Spitzabrechnung eine Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) erforderlich sein wird.

§ 15 FlüAG regelt die Ausgabenerstattung im Verhältnis zwischen dem Land und den Stadt- und Landkreisen durch Pauschalen. Das FlüAG 1997 sah u. a. für Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt die Spitzabrechnung vor (§ 9 Abs. 1 Nr. 3). Eine solche Regelung fehlt jedoch in der geltenden Fassung des FlüAG und müsste durch Änderung wieder eingeführt werden. Die üblichen Verfahrensschritte in einem solchen Verfahren sind die Ressortabstimmung, Normenprüfung und weitere Beteiligungen innerhalb der Landesverwaltung, Überarbeitung, Kabinettsbefassung, Verbandsanhörung, erneute Überarbeitung, erneute Kabinettsbefassung, parlamentarische Behandlung mit zwei Lesungen, Ausfertigung, Verkündung und Inkrafttreten.

Auch im Falle eines beschleunigten Verfahrens ist angesichts von Bedeutung und Umstrittenheit im Einzelnen von einer ersten Zahlung für das Jahr 2014 frühestens nach den Sommerferien auszugehen. Dies hat zur Folge, dass durch die laufenden Zahlungen (Unterkunft, Versorgung, Gesundheitskosten) der Kassenkredit immer weiter ansteigen wird.

Der für das Jahr 2016 erwartete nachlaufende Spitzabrechnungsbetrag ist im Haushalt mit 22 Mio. € veranschlagt. Hier sind die Zahlungen frühestens 2018 zu erwarten.

4. Weitere Kosten

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)

Auch die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Ausländer steigt deutlich. Während im Dezember 2015 noch 115 minderjährige Flüchtlinge eine Jugendhilfemaßnahme erhielten, stieg deren Zahl bis zum 18.02.2016 auf 251 und könnte bis Ende 2016 auf 600 Fälle angewachsen sein (vgl. hierzu auch getrennter TOP). Nach geltendem Recht werden die dadurch entstehenden Kosten nur dann erstattet, wenn der Jugendhilfeaufwand spätestens einen Monat nach der Anreise erkannt wird. Insgesamt wird der Landkreis so von den rund 10 Mio. € mindestens 0,5 Mio. € ohne Ausgleich schultern müssen. Es ist nicht auszuschließen, dass dieser Betrag nicht ausreicht.

Nicht vom Land erstattet werden die Kosten für den Verwaltungsaufwand (Sachbearbeitung) mit rund 15 Stellen (0,9 Mio. €). Entsprechend den bundesgesetzlichen Regelungen muss mit Elternnachzug gerechnet werden – mit Folgekosten sowohl für die Kommunen wie den Landkreis. Gleiches gilt auch für die Einrichtung weiterer VKL-Klassen bzw. VAB/O-Klassen an den Beruflichen Schulen.

Kostenfaktoren in der Anschlussunterbringung

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Kosten der Anschlussunterbringung nur ansatzweise erstattet werden. Das gilt sowohl für die Kreis- wie auch für die Gemeindeebene. Die bisherige Diskussion über Kostenerstattungen beschränkt sich nur auf die Kosten der vorläufigen Unterbringung. Förderprogramme für Kommunen, bspw. zum Wohnungsbau sind zwar in Ansätzen vorhanden, sie reichen jedoch in keiner Weise aus und sind zudem oft impraktikabel. Im Einzelnen gilt:

Kreisebene

Bei den Kosten der Anschlussunterbringung muss unterschieden werden, mit welchem Status der Asylbewerber die Gemeinschaftsunterkunft verlässt. Die Finanzierung der Kosten des Lebensunterhaltes inklusive Unterkunft hängt vereinfacht davon ab, wo ein anerkannter Asylbewerber oder eine ausreisepflichtige Person bzw. ein Flüchtling, über dessen Asylantrag noch nicht entschieden ist, lebt (z.B. GU oder eigener Wohnraum).

Bei anerkannten Asylbewerbern wird der, der seinen Lebensunterhalt nicht selbst aufbringen kann, über das SGB II abgerechnet, wobei der Landkreis von den Kosten rund 60 % trägt. Bei abgelehnten Asylbewerbern oder solchen, deren Asylantrag noch nicht entschieden ist, bleiben gemäß den Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) alle Kosten beim Kreis. Dies betrifft insbesondere auch die Kosten der Unterkunft. Hierbei ist die Zahl der Flüchtlinge, die ohne eine Entscheidung ihres Asylantrags in die Anschlussunterbringung kommen, mit über 700 erwarteten Fällen in 2016 immer noch sehr hoch. Sie wird weiter ansteigen, wenn das BAMF die Altverfahren nichts alsbald entscheidet.

Im Einzelnen sind folgende Kostenfaktoren auf Kreisebene zu nennen:

– Sozialbetreuung nach dem Schlüssel: 1 Fachkraft: 100 Flüchtlinge (bei 3.000 Anschlussunterbringungen rund 30 Fachkraftstellen);

– Kosten nach dem AsylbLG für abgelehnte Asylbewerber bzw. Asylbewerber, über deren Antrag noch nicht entschieden wurde, inklusive der Anschlussunterbringungen aus dem Vorjahr (ca. 2.100 Personen);

– Kosten im SGB II (für anerkannte Asylbewerber);

– Aufwand für Maßnahmen der Sprachförderung für nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbare Personen, soweit nicht durch Bundesmittel oder Landesmittel Förderung erreicht werden kann;

– Kosten auch in den Folgejahren, aufgrund der anfangs niedrigen Vermittlungsquote der Flüchtlinge in den ersten Arbeitsmarkt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, eine Forschungseinrichtung der Bundesanstalt für Arbeit, geht davon aus, dass nach zwei Jahren rund 27 %, nach fünf Jahren rund 50 % der Zuwanderer beruflich integriert sein werden. Dabei ist das monatliche Durchschnittseinkommen selbst bei vollzeiterwerbstätigen Flüchtlingen deutlich geringer, als bei anderen Migrantengruppen.

Bei den SGB II-Kosten geht die Verwaltung im Haushalt 2016 von einem Anstieg um rund 860 Fälle aus. Dies sind zusätzlich 4 Mio. € (davon werden 40 % der Kosten vom Bund ersetzt).

Für den Bereich des AsylbLG sind im Haushalt 2016 für neu in die Anschlussunterbringung kommende Flüchtlinge 7 Mio. € eingestellt (insgesamt 8,7 Mio. €, die nicht von Bund oder Land ersetzt werden). Diese Kosten entstehen bei den Asylbewerbern, die nach zwei Jahren keine Entscheidung im Asylverfahren haben oder deren Antrag abge-

lehnt wurde. Die Kostenhöhe ist dabei auch abhängig von der Frage, zu welchen Konditionen diese Personengruppen im Wohnungsmarkt untergebracht werden können.

Die Kosten der Unterbringungsplätze, welche die Städte und Gemeinden für die Anschlussunterbringung zur Verfügung stellen, werden grundsätzlich für die neugeschaffenen Wohnungen werden durch die Mieterträge aus dem AsylbLG und dem SGB II ersetzt. Dabei werden die Kosten der Unterbringung ohne Förderung des Bundes und des Landes auf Landkreisseite den Sozialhaushalt belasten und somit mittelbar Auswirkungen auf die Kreisumlage mittelbar haben.

Gemeindeebene

Neben den Kosten auf Kreisebene werden auch die Städte und Gemeinden durch die Anschlussunterbringung finanziell belastet. Die größte Belastung ist dabei die mittelbare Belastung der Städte und Gemeinden über die Kreisumlage. Der Landkreis Karlsruhe hat im Haushalt 2016 insgesamt 10 Millionen Euro als Hilfeleistungen für Asylbewerber in der Anschlussunterbringung eingestellt. Würde dieses Geld durch Bund oder Land ersetzt, könnte die Kreisumlage um 2 Punkte entlastet werden.

Dazu entstehen den Gemeinden zusätzliche Kosten, die von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich anfallen, die ebenfalls nicht ausgeglichen werden. Hierzu gehören bspw.

– Erhöhter Verwaltungsaufwand (Liegenschaften, Kindergartenverwaltung, Gemeindesozialarbeit, Ausländeramt);

– Herstellungs- bzw. Mietkosten für Unterkünfte der Anschlussunterbringung, die nicht generell in der anfallenden Höhe gegenüber den Bewohnern oder dem zuständigen Leistungsträger (AsylbLG oder SGB II) geltend gemacht werden können;

– Höherer Aufwand für die Ausweitung der Schulsozialarbeit;

– Höherer Aufwand für den Ausbau von Schul- und Kinderbetreuungsangeboten.

II. Finanzielle / Personelle Auswirkungen

Allein mit der Betreuung und Leistungsgewährung für Asylbewerber sind aktuell mehr als 150 Mitarbeiter im Amt für Grundsatz und Soziales (Amt 30) beschäftigt. Mit der nochmaligen Verdopplung der Zahl der Asylbewerber in der vorläufigen Unterbringung geht ein entsprechender Personalzuwachs einher, der eine Anpassung der Verwaltungsstrukturen erforderlich macht. Zukünftig soll diese Aufgabe dem neu zu schaffenden Amt für Migration und Integration (Amt 33) zugeordnet werden.

III. Zuständigkeit

Siehe Vorlage Nr. 12/2016 an den KT