

Stellungnahme der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege – Spitzenverbände im Land Brandenburg zum

Gesetz über die Aufnahme von Flüchtlingen, spätausgesiedelten und weiteren aus dem Ausland zugewanderten Personen im Land Brandenburg sowie zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes

(Landesaufnahmegesetz – LaufnG), Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 6/3080

Vorbemerkung

Die LIGA der Wohlfahrtspflege – Spitzenverbände im Land Brandenburg bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorgelegten Gesetzentwurf bei der Anhörung des Ausschuss für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landtages Brandenburg am Mittwoch, den 10. Februar 2016.

Seit Bestehen des Landes Brandenburg engagieren sich die in der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege – Spitzenverbände im Land Brandenburg organisierten Verbände und ihre Mitgliedsorganisationen bei der Aufnahme, Unterbringung, Beratung und Integration von Flüchtlingen und weiteren Zuwanderergruppen im Land. Dies sowohl hinsichtlich der Entwicklung und Umsetzung geeigneter Konzepte und Angebote, in der Organisation und Begleitung von ehrenamtlichem Engagement, wie auch im sozialanwaltschaftlichen Eintreten für die Belange der Zugewanderten und als Partner von Landesregierung, Landkreisen und Kommunen im Bereich der Integrationspolitik. Sie verfügen über umfassende Expertise und Praxiserfahrungen in diesem Bereich.

Als zivilgesellschaftliche Akteure übernehmen die Wohlfahrtsverbände Verantwortung in der Mitgestaltung von Willkommenskultur und sozialem Zusammenhalt vor Ort. Sie sind in erheblichem Maße an der Bereitstellung von Erstaufnahme- und Unterkünften der vorläufigen Unterbringung im Land beteiligt, ebenso wie in der Unterbringung und Betreuung minder-jähriger unbegleiteter Flüchtlinge und anderer schutzbedürftiger Personen.

Im vergangenen Jahr haben die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von 47.000 Flüchtlingen im Land Brandenburg alle Beteiligten bis an die Kapazitätsgrenzen gefordert. Das Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des Landesaufnahmegesetzes findet unter dem Eindruck dieser besonderen Herausforderungen statt.

Europarechtliche und bundesrechtliche Änderungen erfordern ebenfalls Anpassungen. Auch mittelfristig ist absehbar, dass die Zuwanderungszahlen von Flüchtlingen sich auf hohem Niveau bewegen werden. Die Anerkennungsquote der Geflüchteten ist mit fast 50% derzeit sehr hoch. Diese Rahmenbedingungen schaffen Handlungsbedarfe und bieten Chancen für die Neuausrichtung und Ausgestaltung der Aufnahme- und Integrationspolitik im Land. Die Novellierung des LaufnG sollte dazu genutzt werden, dauerhaft tragfähige Standards zur Verbesserung der Lebenssituation von Geflüchteten im Land zu setzen.

Der vorliegende Gesetzentwurf und seine Begründung bringen den politischen Willen zum Ausdruck, die Aufnahme, Verteilung, Unterbringung, Beratung und Versorgung von Geflüchteten im Land zu verbessern und die entsprechenden Strukturen und Regelungen den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Dies ist aus Sicht der LIGA Brandenburg begrüßenswert. Der Gesetzentwurf bietet unseres Erachtens eine gute Grundlage dafür, dies auch langfristig und den jeweils aktuellen Bedarfen angepasst zu erreichen.

Die LIGA Brandenburg hat bereits im Vorfeld des Gesetzentwurfes ihre Positionen mehrfach eingebracht. Nicht wenige Anregungen haben im vorliegenden Entwurf Berücksichtigung gefunden. Allerdings sehen wir in einigen Bereichen nach wie vor Änderungsbedarf, damit nicht angesichts der aktuell zu bewältigenden Aufnahmesituation zuvor bereits erreichte und zukünftig notwendige Standards dauerhaft abgesenkt und als nicht realisierbar verworfen werden.

Eine besondere Rolle wird in diesem Zusammenhang der konkreten Ausgestaltung der Rechtsverordnungen zum LaufnG zukommen, zu deren Regelungen wir ebenfalls gern im Vorfeld Stellung nehmen werden.

Positionen zu einzelnen Aspekten und Regelungsgegenständen des vorliegenden Gesetzentwurfs:

Landesinterne Umverteilung

§7 Absatz 1 regelt die landesinterne Umverteilung im Einvernehmen zwischen den Ausländerbehörden des abgebenden und aufnehmenden Landkreises. Die LIGA Brandenburg begrüßt die im jetzigen Gesetzentwurf vorgenommene, nicht abschließende Konkretisierung von Umverteilungsgründen, bei denen das Einvernehmen insbesondere zu erteilen ist.

Aufnahme und Unterbringung

Die LIGA Brandenburg kritisiert, dass die im Referentenentwurf in §2 Abs. 4 LaufnG formulierte Aufgabe der Gebietskörperschaften, auf eine zügige Versorgung mit Wohnraum zur dauerhaften Unterbringung von Geflüchteten hinzuwirken, gestrichen wurde. Die schnellstmögliche Unterbringung in Wohnungen ist ein wesentlicher Integrationsfaktor und folgerichtige Konsequenz aus der Zielsetzung dieses Gesetzes.

Die LIGA Brandenburg setzt sich nach wie vor für eine zügige Versorgung der Menschen mit Wohnraum nach einer möglichst kurzen Zeitspanne der vorläufigen Unterbringung ein.

§9 Aufnahme und vorläufige Unterbringung

§ 9 konkretisiert die Formen der vorläufigen Unterbringung (Gemeinschaftsunterkünfte, Wohnungsverbünde und Übergangswohnungen). Die im Referentenentwurf vorgesehene Sollvorschrift einer Begrenzung der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften auf maximal 12 Monate wurde im vorliegenden Entwurf ersatzlos gestrichen. Aus Integrationsgesichtspunkten ist die Begrenzung als wichtige Zielsetzung und notwendiger Qualitätsschritt bei der Unterbringung zu bewerten. Die LIGA Brandenburg plädiert mit Nachdruck dafür, eine solche Regelung erneut ins Gesetz aufzunehmen. Wir schlagen vor, eine Begrenzung der Verweildauer in Gemeinschaftsunterkünften in Einklang mit dem Rechtsstellungsverbesserungsgesetz vom Dezember 2014 und §2 Abs.1 AsylbLG bis maximal 15 Monate vorzusehen.

Die LIGA Brandenburg begrüßt, dass §9 Abs. 4 auf die spezifischen Belange besonders schutzbedürftiger Personen hinweist und deren Unterbringung in geeigneten Wohnungen oder Einrichtungen ermöglicht. Dies betrifft insbesondere Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. Allerdings gibt es in Brandenburg nach wie vor kein geregeltes Verfahren zur Feststellung der besonderen Schutzbedürftigkeit. Ein solches Verfahren ist im Interesse einer angemessenen Versorgung der Betroffenen und in Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie aus Sicht der LIGA Brandenburg bereits in der Erstaufnahme und darüber hinaus in den Landkreisen und kreisfreien Städten dringend zu implementieren. Dabei muss die Möglichkeit der Feststellung besonderer Schutzbedürftigkeit auch zu einem späteren Zeitpunkt nach der Erstaufnahme gegeben sein.

Sehr begrüßenswert ist die Ausweitung der Investitionspauschale an die Landkreise und kreisfreien Städte auf Wohnungen und Wohnungsverbünde, die die dezentrale Unterbringung in Wohnungen fördern soll (§14 Abs. 6). Positiv bewertet die LIGA Brandenburg auch die darüber hinaus im Wege der Rechtsverordnung mögliche Erstattung weiterer Leistungen für die Schaffung besonderer Unterbringungsplätze zur Erfüllung zielgruppenspezifischer oder individueller Bedarfe (z. B. Barrierefreiheit) (§14 Abs.6). Notwendig und begrüßenswert ist aus Sicht der LIGA Brandenburg auch, dass §9 Abs.4 die Berücksichtigung alters- und geschlechtsspezifischer Aspekte bei der Unterbringung vorsieht und §15 Abs. 2 auch die Erstattung der Kosten für die erforderliche Unterbringung besonders schutzbedürftiger Personen in geeigneten Einrichtungen z.B. der Eingliederungshilfe und Pflege klar regelt.

§10 Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung

Für eine gelingende Integration ist eine möglichst frühzeitige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben auch bereits während der vorläufigen Unterbringung unverzichtbar. Im Referentenentwurf war daher in §10 Abs. 1 die dafür vorrangige Nutzung von Liegenschaften in „städtebaulich integrierter Lage“ als Sollvorschrift verankert, die im Bauplanungsrecht als gute Anbindung an die soziale Infrastruktur, an den öffentlichen Personennahverkehr, die Erreichbarkeit von Schulen und Kindertagesstätten, konkretisiert ist. Die LIGA Brandenburg kritisiert, dass diese Regelung zur Verbesserung eines zentralen Standards der vorläufigen Unterbringung im vorliegenden Entwurf durch eine unverbindlichere Formulierung ersetzt wurde. Sie plädiert dafür, die ursprüngliche Formulierung wieder aufzunehmen.

Mindestbedingungen

Die in § 10 Abs. 3 vorgesehene Rechtsverordnung zu einheitlichen Mindestbedingungen in der vorläufigen Unterbringung muss aus Sicht der LIGA Brandenburg zwingend Standards und Anforderungen zum Schutz vor geschlechtsbezogenen Übergriffen und Gewalt, zur Berücksichtigung von Belangen besonders vulnerabler Personen sowie zur Berücksichtigung des Kindeswohls vorsehen. Weitere Vorschläge und Anregungen zu den aus Sicht der LIGA Brandenburg notwendigen Mindestbedingungen sowie zu den nach Abs.4 möglichen befristeten Ausnahmen von deren Einhaltung wird die LIGA Brandenburg nach Kenntnis der Verordnungsentwürfe vorlegen.

Soziale Unterstützung durch Migrationssozialarbeit

Eine gelingende Integration von nach diesem Gesetz aufgenommenen Personen, ihre selbstverantwortliche Lebensgestaltung und schnellstmögliche gesellschaftliche Teilhabe wird wesentlich gefördert durch eine kontinuierliche, an den Lebenslagen und spezifischen Bedarfe der Menschen orientierte Migrationssozialarbeit. Das Angebot umfasst demnach alle Aspekte des Integrationsprozesses, von der Statusklärung über Verfahrensschritte, persönliche, soziale und psychosoziale Belange, Fragen der Existenzsicherung, Bildung, Zugang zu Arbeit und Beschäftigung sowie der Perspektiven- und ggf. Rückkehrplanung. Es schließt ebenso eine Brückenfunktion im Gemeinwesen z.B. durch die Einbeziehung und Begleitung von ehrenamtlichem Engagement und entsprechende Netzwerkarbeit mit ein. Grundlage und Erfolgsstandards von Migrationssozialarbeit sind aus Sicht der LIGA Brandenburg vor allem die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme, möglichst frühzeitiges Einsetzen zielgruppenspezifischer Angebote nach der Aufnahme, Parteilichkeit, Vertraulichkeit und eine tragfähige Vertrauensbeziehung zwischen den Beteiligten. Migrationssozialarbeit in ihren unterschiedlichen Bezügen erfordert daher eine hohe Fachlichkeit, interkulturelle Kompetenz und die Unabhängigkeit von hoheitlichen Aufgaben und Kontrollfunktionen.

§ 12 Migrationssozialarbeit

§ 12 Abs.1 regelt die Verpflichtung der Landkreise und kreisfreien Städte zur kontinuierlichen Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots und formuliert grundlegende Anforderungen an Migrationssozialarbeit. Damit schafft der Gesetzentwurf die Grundlage für ein landesweites, qualitativ vergleichbares Beratungsangebot, das vor allem die zielgruppenspezifischen Bedarfe und Lebenslagen der Menschen adressiert, und nicht vorrangig auf den Aufenthaltsstatus abstellt. Die LIGA Brandenburg begrüßt, dass auch die Besonderheiten der Unterbringung berücksichtigt werden und dass die Migrationssozialarbeit zukünftig für Menschen in allen Unterbringungsformen zur Verfügung stehen wird. Dazu ist die Gewährleistung des Zugangs der mit der Migrationssozialarbeit betrauten Personen zu den Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung eine wichtige Voraussetzung, wie sie nun in §12 Abs.2 geregelt ist. Positiv zu bewerten ist außerdem das in der Gesetzesbegründung dargelegte Verständnis von Migrationssozialarbeit als „soziales und integratives Unterstützungssystem“, das eine Trennung zwischen Beratung und Betreuung als nicht sachgerecht aufhebt.

Geeignete zielgruppenspezifische Unterstützungsangebote müssen in Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie vor allem für besonders schutzbedürftige Personengruppen vorgehalten werden. Dazu gehören psychosoziale und psychotherapeutische Hilfen für traumatisierte und psychisch kranke Menschen. Es ist auch Aufgabe der Migrationssozialarbeit besondere Unterstützungsbedarfe zu identifizieren und Unterstützung zur Deckung dieser Bedarfe in den Gebietskörperschaften vor Ort zu leisten. Dazu gehören aus Sicht der LIGA Brandenburg sowohl die Vermittlung an entsprechende Regeldienste wie auch die Unterstützung der interkulturellen Öffnung von Einrichtungen der Regelversorgung. Die LIGA Brandenburg weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass die vorhandenen Angebote der psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen nicht bedarfsdeckend sind und dringend ausgebaut werden müssen.

§12 Abs.2 regelt darüber hinaus, dass die Wahrnehmung der Migrationssozialarbeit auf geeignete Dritte und in der Regel nichtstaatliche Träger der Sozialen Arbeit übertragen werden soll. Aus Sicht der LIGA Brandenburg trägt diese Sollvorschrift den Grundsätzen der Subsidiarität und Trägervielfalt Rechnung. Die Aufgabenwahrnehmung durch freie und gemeinwohlorientierte Träger der sozialen Arbeit ist schon angesichts der dargelegten Grundprinzipien erfolgreicher Migrationssozialarbeit dringend geboten. Wir schlagen vor, den Aspekt der „Nichtstaatlichkeit“ in Abs.2 außerdem um den Begriff der „Gemeinwohlorientierung“ zu ergänzen.

Bisher werden sowohl die landesfinanzierten migrationsspezifischen Beratungsangebote nach dem LaufnG (mit Ausnahme eines Teils der Sozialarbeit in Gemeinschaftsunterkünften), wie auch die bundesgeförderte Migrationsberatung für Erwachsene und Jugendmigrationsdienste im Land überwiegend durch Mitgliedsorganisationen der in der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege – Spitzenverbände

im Land Brandenburg organisierten Verbände verantwortet. Die Freien Träger der Wohlfahrtspflege verfügen nicht nur über jahrzehntelange Erfahrung und Expertise in diesem Feld, sie sind über Netzwerkarbeit und ein umfassendes Leistungsspektrum der Träger auch in anderen für die Integration, und die Versorgung besonders schutzbedürftiger Menschen relevanten Bereichen der Regelversorgung (wie z.B. Kinder- und Jugendhilfe, Eingliederungshilfe, Pflege, Ehrenamt und Freiwilligendienste, Frauen unterstützende Angebote) aktiv. Auch in der vorübergehenden Unterbringung auf Landes- und kommunaler Ebene engagieren sich unsere Träger vor Ort. Sie tragen bei zur Vermittlung in die Angebote der Regelversorgung und zu deren interkultureller Öffnung.

Die Beratungsangebote in Trägerschaft der Wohlfahrtspflege genießen in der Regel auch einen Vertrauensvorschuss bei Betroffenen, die in ihren Herkunftsländern und auf der Flucht schlechte Erfahrungen im Umgang mit staatlichen Einrichtungen und Behörden machen mussten.

Neben der zur Vermeidung von Interessenkollisionen gebotenen Wahrung der Unabhängigkeit von Migrationssozialarbeit empfiehlt sich die Übertragung dieser Aufgaben auf nichtstaatliche gemeinwohlorientierte Träger schon deshalb, weil diese eine den Interessen der Betroffenen verpflichtete und den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft fördernde, qualitativ hochwertige und mit fachlichen Konzepten und Qualitätsstandards unterlegte Arbeitsweise langjährig unter Beweis gestellt haben. Die in der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege – Spitzenverbände im Land Brandenburg organisierten Verbände führen zur Qualitätssicherung der Migrationsfachdienste auch kontinuierlich Fortbildungen sowie verbandsinterne und –übergreifende Fachgruppenangebote für haupt- und ehrenamtliche Mitarbeitende durch. Die Sollvorschrift des §12 Abs.2 zur Übertragung der Aufgabenwahrnehmung auf freie Träger ist aus Sicht der LIGA Brandenburg sachgerecht und unverzichtbar. Die Übertragung der Aufgaben selbst sollte an die Expertise und Erfahrung bestehender Angebote anknüpfen und insofern gewachsene Strukturen berücksichtigen.

Die LIGA Brandenburg begrüßt die nach §12 Abs.3 im Wege der Rechtsverordnung vorgesehene landesweite Regelung insbesondere der Aufgaben, strukturellen und konzeptionellen Anforderungen, fachlichen und personellen Standards, die ein landesweit gleichwertiges und vergleichbares Angebot der Migrationssozialarbeit schaffen soll. Ferner unterstützt sie die vorgesehene Evaluierung zur Weiterentwicklung des Angebots. Sie wird ihre konzeptionellen Vorschläge erneut in den Erarbeitungsprozess der Rechtsverordnung einbringen.

Die LIGA Brandenburg wiederholt in diesem Zusammenhang die Forderung aus ihrer Stellungnahme vom Mittwoch, den 11. März 2015 nach einer deutlichen Verbesserung des Personalschlüssels im Beratungskontext. Dieser ist nicht bedarfsgerecht und muss dringend angepasst werden.

Sonderaufsicht

Nach §17 ist die Sonderaufsichtsbehörde für die Landkreise und kreisfreien Städte, nach diesem Gesetz das für Soziales zuständige Ministerium oder eine von ihr bestimmte Behörde. Für die regelmäßige Überprüfung der Einhaltung der Mindestbedingungen der vorläufigen Unterbringung nach §10 Abs.4 als Erstattungsvoraussetzung ist das Landesamt für Soziales und Versorgung zuständig. Die LIGA Brandenburg begrüßt, dass die sonderaufsichtsrechtlichen Befugnisse zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung gegenüber den einschlägigen Regelungen der Kommunalverfassung in §18 erweitert werden. Sie hält ein transparentes landesweites Monitoringsystem, das die Einhaltung der Mindestbedingungen und Qualitätsstandards bei der Aufnahme, vorläufigen Unterbringung und migrationsspezifischen Unterstützung und Durchführung des AsylbVLG überprüft und begleitet, im Interesse einer landeseinheitlichen Qualitätssicherung für unverzichtbar. Im Rahmen ihrer Beteiligung an der Umsetzung dieses Gesetzes stellen sich die in der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege – Spitzenverbände im Land Brandenburg und ihre Mitgliedsorganisationen gern landesweit einheitlichen Anforderungen und wirken an deren Weiterentwicklung mit.

Aus Sicht der LIGA Brandenburg ist es unverständlich, dass die in §18 Abs.2 des Referentenentwurfs vorgesehene Beratung der Landkreise und kreisfreien Städte als präventive Sonderaufsichtsaufgabe ebenso wie deren Auskunftspflicht über die Aufgabenwahrnehmung im vorliegenden Gesetzentwurf nicht mehr enthalten sind.

Datenschutz

Mit Befremden hat die LIGA Brandenburg die vorgesehene Regelung des §19 Abs.2 zur Kenntnis genommen, nach der auch Daten über die „rassische und ethnische Herkunft, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen“ durch die zuständigen Behörden und beauftragten Stellen verarbeitet werden dürfen. Dabei handelt es sich um besonders schützenswerte Daten, die nach dem Bundesdatenschutzgesetz und dem SGB X (§67a Abs.1) nur mit Einwilligung der Betroffenen zur Erhebung genau dieser Daten erhoben werden dürfen. Das Erfordernis der Erhebung und Verarbeitung dieser sensiblen Daten erschließt sich uns nicht. Darüber hinaus ist der Begriff der „rassischen Herkunft“ hochproblematisch und sollte schon deshalb nicht mehr verwendet werden. §19 Abs.2 verstößt möglicherweise gegen das BDSG sowie §67 SGB X. Die LIGA Brandenburg hat außerdem Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift.

Übergangsvorschriften

Die LIGA Brandenburg erwartet, dass durch geeignete Übergangsvorschriften der Zugang von in die Zuständigkeit des LaufnG fallenden Personen zu bestehenden Beratungsangeboten lückenlos gewährleistet ist. Die bisherigen überregionalen Beratungsstellen für Flüchtlinge sind entsprechend in die neuen Strukturen der Migrationssozialarbeit zu integrieren.