Landkreis
Esslingen

Sitzungsvorlage

Nummer: 150/2014
den 6. Nov. 2014

Mitglieder des Kreistags
und des Sozialausschusses
des Landkreises Esslingen

☒ Öffentlich
☐ Nichtöffentlich
☐ Nichtöffentlich bis zum Abschluss der Vorberatung

☐ KT
☐ VFA
☐ ATU
☐ ATU/BA
☒ SOA 13. Nov. 2014
☐ KSA
☐ JHA

Betreff: Unterbringung von Flüchtlingen im Landkreis Esslingen
- Sachstandsbericht

Anlagen: 4

Verfahrensgang:
☐ Einbringung zur späteren Beratung
☐ Vorberatung für den Kreistag
☒ Abschließender Beschluss im Ausschuss

BESCHLUSSANTRAG:

Der Sachstandsbericht wird zur Kenntnis genommen.

Auswirkungen auf den Haushalt:

siehe Sachdarstellung.

Sachdarstellung:

1. Allgemeine Lage

Nach Aussagen des UNO-Flüchtlingskommissariats (UNHCR) sind mehr als 50 Mio. Menschen auf der Flucht. Sie kommen überwiegend aus den Krisengebieten des Nahen und Mittleren Ostens. In Baden-Württemberg werden voraussichtlich in diesem Jahr 26.000 Flüchtlinge erwartet. Das sind doppelt so viele Menschen wie noch vor einem Jahr.

Der Landkreis hat als staatliche untere Aufnahmebehörde für die vorläufige Unterbringung zu sorgen. Das stellt den Landkreis vor große Herausforderungen. Der Landkreis befindet sich mit der vorläufigen Unterbringung in einer Sandwichposition zwischen dem Land als Erstaufnahmestelle und den Kommunen, die für die Anschlussunterbringung zuständig sind.

Die vorläufige Unterbringung ist durch den Landkreis zu gewährleisten bis zum Abschluss des Verfahrens oder bis zu 24 Monate nach Aufnahme durch die untere Aufnahmebehörde (Landkreis).
Mit einer vorübergehenden Unterbringung sind die Herausforderungen auf der kommunalen Ebene jedoch nicht erledigt. Die Städte und Gemeinden werden in der Anschlussunterbringung genau so gefragt sein, nur zeitlich versetzt. Eine Aufgabe, die zunächst die Unterbringung im Focus hat, aber natürlich auch die Frage der Betreuung und Integration.

Es ist eine gemeinsame Aufgabe, die vieler ineinandergreifender Anstrengungen bedarf. Wir müssen unsere Kräfte bündeln und intensiv zusammenarbeiten. Der Kreis braucht insbesondere seine Kommunen, ihre Vor-Ort-Kenntnisse und ihre Möglichkeiten, Unterbringungskapazitäten zu generieren. Das Gleiche gilt für die Kirchen, in deren Zugriff zahlreiche Gebäude stehen, die für eine Unterbringung dem Grunde nach in Frage kommen.
Der Kreis und seine Kommunen haben in den vergangenen zwei Jahren intensiv zusammengearbeitet. Nur so war es möglich, seit dem letzten Jahr rd. 650 Unterkunftsplätze zu generieren. Insgesamt werden derzeit rd. 1.400 Flüchtlinge in 18 Kommunen untergebracht. Sie verteilen sich auf 38 Einzelobjekte mit einer Kapazität zwischen 4 und 280 Plätzen (Anlage 1).

Der Landkreis selbst hat seine eigenen Liegenschaften, die in erheblichem Maß zum Verwaltungsvermögen gehören, nahezu ausgeschöpft. In kreiseigenen Gebäuden und auf kreiseigenen Liegenschaften und in den Kliniken werden derzeit 560 Plätze vorgehalten. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Personalwohngebäude der Kliniken, Notunterkünfte wie z. B. in Esslingen-Zell (Sporthalle) und den Containern auf dem Parkplatz der Philipp-Matthäus-Hahn-Schule, Hausmeisterhäusern der Schulen und des Landratsamts aber auch das ehemalige Übergangswohnheim in Kirchheim u. T.

Angesichts der kontinuierlich steigenden Flüchtlingszahlen und damit einhergehend der stetig steigenden Zuweisungen müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um dieser humanitären Aufgabe gerecht werden zu können. Zum Jahresbeginn 2014 war die Zuweisung bei monatlich 75 Flüchtlingen, im April wurde sie auf 90 Flüchtlinge gesteigert, vor den Sommerferien auf 120 Flüchtlinge und mittlerweile ist sie auf 170 bis rund 200 Flüchtlinge angewachsen.

In diesem Jahr müsste der Landkreis 1.900 Flüchtlinge aufnehmen, was nicht zu schaffen ist. Die Landeserstaufnahmestelle hat den Zuweisungsdruck für unseren Landkreis etwas entspannt. Wir müssen allerdings die dadurch entstehende Unterdeckung von gut 300 Plätzen im kommenden Jahr zeitnah abbauen und zusätzlich unsere monatlichen Verpflichtungen erfüllen.

Der Landkreis Esslingen, der mit seiner Bevölkerung etwa 5 % der Landesbevölkerung ausmacht, hat entsprechend seinem Bevölkerungsanteil Flüchtlinge aufzunehmen. Wir müssen nach den aktuellen Prognosen davon ausgehen, bis zum Jahresende 2015 zwischen 3.500 und 3.900 Plätze bereitstellen zu müssen.

An diesen wenigen Zahlen wird der Handlungsdruck deutlich. Deshalb werden die Städte und Gemeinden aber auch die Kirchen um Unterstützung gebeten. Die Mitwirkungspflicht der Gemeinden bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerber ist in § 8 des Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) geregelt. Dort heißt es in Abs. 3 Satz 4:
„Die unteren Aufnahmebehörden können von den kreisangehörigen Gemeinden verlangen, dass diese bei der Beschaffung geeigneter Grundstücke und Gebäude mitwirken.“

In der Gesetzesbegründung (LT Ds 15/4352 S. 26) heißt es zu dieser Regelung:
„Satz 4, der seine jetzige Gestalt auf Anregung u. a. des Landkreistags erhalten hat, betrifft die Mitwirkung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Die unteren Aufnahmebehörden können von diesen verlangen, bei der Beschaffung von Grundstücken und Gebäuden, die für die vorläufige Unterbringung geeignet sind, aktiv mitzuwirken. Damit wird klargestellt, dass sich die Verantwortung der Städte und Gemeinden nicht allein auf die Anschlussunterbringung beschränkt. Vielmehr erfordert die Flüchtlingsunterbringung in allen Verfahrensstadien ein partnerschaftliches Zusammenwirken der Kreise und Gemeinden.

2. Derzeitige Unterbringungsverteilung

Sollten die Prognose 2015 (siehe Anlage 2) eintreffen, werden zu den bis Jahresende 2014 vorhandenen 1.532 Plätzen noch weitere rd. 2.400 Plätze kommen müssen, um unsere Aufnahmeverpflichtung zu erfüllen. Weiter ist ersichtlich, welche Gemeinden derzeit schon in der Unterbringung engagiert sind. Ferner kann diesem Tableau entnommen werden, wie groß der Einwohneranteil der einzelnen Gemeinden ist, und was dies bei einem an den einwohnerzahlenorientierten Verteilungs-schlüssel im Kreis an Unterkunftsplätzen bedeutet.

Derzeit sind in der Umsetzungsplanung etwa 1.277 Plätze. Dies reicht allerdings nicht aus, um die Aufnahmeverpflichtung zu erfüllen.

Um dem hohen Zuweisungsdruck begegnen zu können, müssen wir mehrgleisig unterwegs sein:

- Wir müssen alle verfügbaren und vertretbaren Wohnungen und Hotelanmietungen nutzen.
- Wir brauchen zur dauerhaften Nutzung weitere größere Gemeinschaftsunterkünfte mit je mindestens 100 Plätzen.
- und wir brauchen angesichts des Zeitdrucks kurzfristig Notunterkünfte in Sporthallen, Gemeindehäusern und evtl. auch Baucontainern. Diese Provisorien müssen innerhalb weniger Wochen errichtet werden, wobei über deren Nutzungszeit keine belastbare Aussage getroffen werden kann.

Ohne Provisorien und ohne große Unterkünfte wird die Aufnahmeverpflichtung nicht zu erfüllen sein.

3. Zurzeit laufende Unterbringungsvorhaben

In Anlage 3 kann die Planung entnommen werden, die mit der Landeserstaufnahmestelle kommuniziert wurde.

Es wird jede noch so kleine Einheit benötigt, auch wenn dies in der Betreuung die Verwaltung und die Sozialbetreuung vor große Herausforderungen stellt. Aber insbesondere für Familien sind solche kleinen Einheiten ideal.

4. Landkreis und Kommunen für vorläufige Unterbringung und Anschlussunterbringung verantwortlich
- Modelle für die Zusammenarbeit mit den Kommunen

Die Verwaltung hat den Kommunen drei Modelle über eine Zusammenarbeit vorgestellt, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Aufgabe der Anschlussunterbringung zeitversetzt bei allen Städten und Gemeinden ankommt. (Anlage 4)

Modell 1:
Umnutzung eines bestehenden Gebäudes

- Der **Landkreis erwirbt** ein bestehendes Gebäude bzw. schließt einen langfristigen Mietvertrag mit der Erlaubnis einer Untervermietung bzw. Zurverfügungstellung von Plätzen an die Stadt/Gemeinde.
- Der Landkreis übernimmt die Planung zur Umnutzung sowie den Umbau.
- Die **Stadt/Gemeinde erhält eine gewisse Anzahl an Plätzen** bei Bedarf (Details sind im Einzelfall abzustimmen) für die Anschlussunterbringung bzw. für die Obdachlosenunterbringung gegen Beteiligung an den Herstellungskosten und laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten.
- Alternative: **Die Stadt/Gemeinde vermietet** ein Objekt an den Landkreis, führt die notwendigen Umbaumaßnahmen selbst durch und legt die Kosten hierfür auf den Landkreis um.

Modell 2:
Erwerb + Bebauung eines Grundstücks für eine langfristige Lösung

- Der **Landkreis erwirbt ein Grundstück** und nimmt die Planung und den Bau der Unterkunft in Abstimmung mit der Stadt/Gemeinde vor.
- Die **Stadt/Gemeinde erhält eine gewisse Anzahl an Plätzen** bei Bedarf (Details sind im Einzelfall abzustimmen) für die Anschlussunterbringung bzw. für die Obdachlosenunterbringung gegen Beteiligung an den Herstellungskosten und laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten.

Modell 3:
Verpachtung eines Grundstücks und Errichtung von Fertigbauten

- **Stadt/Gemeinde verpachtet dem Landkreis** ein geeignetes Grundstück zur Errichtung einer GU und **trägt die Kosten der Erschließung.**
- Landkreis zahlt für das Grundstück eine jährliche Pacht i. H. v. 10.000,00 € und **errichtet eine GU für mind. 50 bis 80 Personen**. Belange der Nachfolgenutzung durch Stadt/Gemeinde können bereits bei der Planung berücksichtigt werden
- **10 Jahre Laufzeit** des Pachtvertrages mit Verlängerungsoptionen.
- Bei Bedarf (Details sind im Einzelfall abzustimmen) kann die **Kommune ein gewisses Kontingent an Plätzen** für Asylbewerber und / oder Obdachlose erhalten. Entsprechende Kostenregelungen hinsichtlich Betrieb und Unterhalt sind zu vereinbaren.
- **Nach Beendigung** des Pachtvertrages kann die Kommune die GU zum entsprechenden **Restwert,** unter Berücksichtigung der geleisteten Kostenbeteiligung, **übernehmen**.

Diese Modelle sind untereinander kombinierbar. Die Verwaltung ist bereit, ganz individuelle Lösungen gemeinsam mit jeder einzelnen Kommune zu entwickeln.

Allen Modellen ist gemein, dass das Landratsamt die Gemeinschaftsunterkünfte betreibt.

Ziel war und ist, zügig zu mehr Unterbringungskapazitäten zu kommen. Aufgrund der Verrechtlichung und vieler bürokratischer Hemmnisse wird zu viel Zeit benötigt, um zu Ergebnissen zu kommen. Baurecht, Naturschutz, Brandschutz, komplizierte Beteiligungsverfahren im Bauplanungsrecht stehen dem oftmals im Weg. All das hemmt die Lösung der Aufgaben. Auch das Vergaberecht ist für uns zunehmend eine Belastung. Es besteht nicht mehr die Zeit, alles europaweit auszuschreiben und mit Vorankündigungen in europäischen Amtsblättern zu hinterlegen.

5. Weiteres Vorgehen zur Gewinnung von Unterkünften, Runder Tisch

Am 07.11.2014 fand ein erster Runder Tisch statt, zu dem der Vorstand des Gemeindetags Baden-Württemberg - Kreisverband Esslingen -, die Damen und Herren Oberbürgermeister der Großen Kreisstädte im Landkreis Esslingen, die Dame und Herren Dekane der evangelischen und katholischen Kirche im Landkreis Esslingen und die Damen und Herren Fraktionsvorsitzende des Kreistages eingeladen waren. Über die Ergebnisse wird ggf. mündlich berichtet.

6. Betrieb der Gemeinschaftsunterkünfte

Der Betrieb und die Unterhaltung der Gemeinschaftsunterkünfte ist Aufgabe des Landkreises und wird durch sein Personal im technischen und im Verwaltungsbereich gewährleistet.
Dazu gehören auch die soziale Betreuung, die medizinische Versorgung und den Lebensunterhalt der Flüchtlinge sicherzustellen.
Konkret bedeutet dies:

a) Die **Verwaltung** der Unterkunft nimmt den Antrag nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf, zahlt z. B. Barleistungen aus, besorgt Fahrkarten für Anhörungstermine, fertigt Krankenscheine und sorgt für ein gutes Miteinander in der Unterkunft.

b) Die **soziale Betreuung** übernimmt die AWO. Sie berät bei allen Anliegen des täglichen Lebens. Sie ist für die Zusammenarbeit mit den Kommunalverwaltungen und anderen Einrichtungen in der Asylarbeit sowie die örtliche Netzwerkarbeit verantwortlich. Letztendlich organisiert sie auch in den Städten und Gemeinden Sprachkurse für Flüchtlinge, in denen Arbeitskreise und Freundeskreise dies nicht leisten können.

c) Die dritte Säule sind die **Arbeits- und Freundeskreise** im Landkreis Esslingen, die eine engagierte Arbeit tun, die unverzichtbar ist. Sie unterstützen die Flüchtlinge bei lebenspraktischen Themen, gewährleisten oft auch menschliche Begleitung. Mit ihren Aktivitäten tragen die Ehrenamtlichen dazu bei, dass ein Stück Integrationsarbeit leistbar wird und eine Betreuung, über das, was von professioneller Seite gar nicht möglich gemacht werden kann, gewährleisten werden kann.
In einem Lenkungskreis, in dem Vertreter der Freundeskreise, der AWO, des Jobcenters und des Landratsamtes vertreten sind, werden Fragestellungen regelmäßig diskutiert und gemeinsam Lösungsansätze gesucht.

d) Ein wichtiges Thema ist immer wieder die Bereitstellung von **Arbeitsgelegenheiten** für Flüchtlinge. Damit soll eine sinnvolle, menschenwürdige und strukturierte Tätigkeit ermöglicht werden, welche die persönliche Lebenslage der tätigen Person und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verbessert. Arbeitsgelegenheiten sollen bei staatlichen, bei kommunalen und bei gemeinnützigen Trägern zur Verfügung gestellt werden, sofern die zu leistende Arbeit sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde – so die gesetzliche Regelung.
Eine Arbeitsgelegenheit begründet kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts sowie ein Beschäftigungsverhältnis im Sinne der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung.
Die Arbeitsgelegenheit ist begrenzt auf **1,05 € pro Stunde** und soll **20 Wochenstunden oder 80 - 100 Stunden pro Monat** nicht übersteigen. Eine gesetzlich vorgeschriebene oder erforderliche Haftpflicht- oder Unfallversicherung ist über den Anbieter der Arbeitsgelegenheit abzuschließen.

7. Personelle Konsequenzen

Es ist davon auszugehen, dass sich die Zugangszahlen verfestigen und sich mittelfristig nicht ändern werden. Eine Entspannung ist nicht zu erwarten.

Um auf sprunghafte Steigerungen bei den Fallzahlen, wie dies in den vergangenen Monaten wiederholt der Fall war, angemessen reagieren zu können, ist es erforderlich zusätzliche Stellen entsprechend der Inbetriebnahme von neuen Einrichtungen zu schaffen.

Die Verwaltungsstruktur in Unterkünften, im Leistungsbereich, im Dezernat für Infrastruktur und bei den zentralen Diensten muss an die aktuelle Situation zeitnah angepasst werden.
Aktuell haben wir bereits in 38 Unterkünften rund 1.400 Plätze für die Unterbringung von Asylbewerbern, die bis Ende 2015 dann auf über 50 Unterkünfte mit bis zu 3.900 Plätzen anwachsen werden. In der Anschlussunterbringung sind zusätzlich aktuell über 600 Personen im Leistungsbezug. Auch diese Zahl wird sich bis Ende 2015 mehr als verdoppeln. Diese Flüchtlinge müssen alle betreut und leistungsrechtlich von unseren Mitarbeitern versorgt werden.

Für einen geregelten Ablauf wird zeitnah deutlich mehr Personal in der Verwaltung und bei den Hausmeistern benötigt. Zusätzlich nimmt der leistungsrechtliche Bereich mit den Geldleistungen und dem Krankenhilfebereich ebenfalls in erheblichem Umfang zu.

Die Personalbedarfsbemessung erfolgt für die einzelnen Aufgabenbereiche auf Basis der geplanten Unterbringungsplätze bzw. einem Betreuungsschlüssel oder von Fallzahlen pro Sachbearbeiter (SB).

Personalbedarfsberechnung im Dezernat 3 - Soziales - auf Basis der prognostizierten Asylbewerberzahlen für 2015:

1. Betrieb und Verwaltung der Gemeinschaftsunterkünfte vor Ort (Unterkunftsverwaltung)
   Betreuungsschlüssel: 1 (SB) zu 140 (Plätzen); Mehrbedarf von 14 Stellen.
2. Krankenhilfe
   Fallzahlen: 1 (SB) zu 400 Fälle; Mehrbedarf von 3,3 Stellen.
3. Leistungsbereich für die Gemeinschaftsunterkünfte
   Fallzahlen: 1 (SB) zu 350 Fälle; Mehrbedarf von 4,3 Stellen.
4. Kommunaler Leistungsbereich
   Fallzahlen: 1 (SB) zu 200 Fällen; Mehrbedarf von 0,6 Stellen.

Darüber hinaus bedingt der Anstieg der Unterkünfte einen Stellenmehrbedarf im Dezernat 5 - Infrastruktur, in den Sachgebieten 523 „Bau und Betrieb“ und 522 „Allgemeine Verwaltung/Finanzen“ hier im Bereich der Liegenschaftsverwaltung, und im Dezernat 1 - Zentrale Dienste (EDV-Betreuung, Postdienste, Kreiskasse).

Diese Entwicklung war bei der Erstellung des Stellenplans 2015, im April 2014, nicht vorhersehbar. Weshalb im Stellenplan 2015 lediglich die Schaffung von 4 Stellen in der Aufnahmebehörde, im Bereich der Leistungsgewährung, vorgesehen war. Um die notwendige Flexibilität bei der erforderlichen Personalausstattung und der Personalgewinnung in allen Bereichen sicherzustellen, wird von der Verwaltung für die Sitzung des VFA in einer a-Vorlage zum Stellenplan 2015 (Vorlage Nr. 114/2014) beantragt, die Verwaltung zu ermächtigen, die benötigten Stellen je nach Inbetriebnahme der Einrichtungen unterjährig zu schaffen. Im Bereich der Tarifbeschäftigten (Hausmeister, Wohnheimleiter, Bauingenieur) soll der Personalbedarf mit befristeten Arbeitsverhältnissen abgedeckt werden. Im Bereich der Leistungsgewährung ist der Personalbedarf mit Beamten des mittleren und gehobenen Dienstes abzudecken. Bei einem Rückgang der Fallzahlen sind die Stellen im Rahmen der Fluktuation anderen Ämtern zuzuordnen.

Für die Unterbringung der Flüchtlinge erhält der Landkreis eine Kostenpauschale des Landes in Höhe von aktuell 12.560 EUR pro Asylbewerber, und ab 2015 13.260 EUR. In dieser Pauschale sind u.a. auch die Personalkosten für die Betreuung und Leistungsberechnungen mit rd.13 % enthalten. Auch wenn die Pauschale insgesamt nicht kostendeckend ist, muss der Landkreis dafür Sorge tragen, dass Unterbringung, Betreuung sowie die organisatorischen Rahmenbedingungen den Anforderungen gerecht werden.

Heinz Eininger
Landrat