



Vorlage VA\_37/2018  
zur öffentlichen Sitzung des  
Verwaltungsausschusses  
am 15.10.2018

An die  
Mitglieder  
des Verwaltungsausschusses

**Sachstand Flüchtlingsunterbringung im Landkreis Ludwigsburg / Abbauverpflichtung von Liegenschaften in der vorläufigen Unterbringung / Personenkreis der abgelehnten Asylbewerber bzw. Geduldeten / Wohnheimgebühren / Umsetzung der Wohnsitzauflage / Nachgelagerte jährliche Spitzabrechnung der Aufwendungen für die vorläufige Unterbringung von Flüchtlingen**

## **I. Allgemein und Prognose 2018 / 2019**

Im Jahr 2017 hat der Landkreis 1.802 Flüchtlinge neu aufgenommen. Im Zeitraum vom 01.01.2018 bis zum 31.08.2018 hat der Landkreis insgesamt 511 Flüchtlinge aufgenommen. Derzeit bekommen wir seit der zweiten Jahreshälfte monatlich rund 45 Personen zugewiesen. Entgegen unserer bisherigen Prognose für 2018 (Vorlage VA\_02/2018) rechnen wir daher bis zum Jahresende statt mit 1.000 nur noch mit insgesamt rund 700 Neuzuweisungen. Für 2019 ist eine Prognose schwierig, jedoch gehen wir bei monatlich konstanten Zugängen von dann in der Summe ca. 650 Neuzuweisungen aus.

Aktuell stehen uns 113 Gemeinschaftsunterkünfte in 35 Kreiskommunen für die vorläufige Unterbringung von Flüchtlingen mit einer Gesamtplatzkapazität von 3.494 Plätzen (Stand 31.08.2018) zur Verfügung, die mit rund 2.300 Flüchtlingen belegt sind (Stand: 31.08.2018). Im Dezember 2017 hatten wir noch insgesamt 137 Gemeinschaftsunterkünfte mit 4.300 Plätzen zur Verfügung. Innerhalb von acht Monaten haben wir damit 24 Gemeinschaftsunterkünfte mit 806 Plätzen abgebaut. Einen Teil davon, überwiegend Wohnungen, konnten wir den Kreiskommunen zur Anschlussunterbringung abgeben.

Im Wege der Anschlussunterbringung haben wir den Landkreiskommunen im Jahr 2018 bisher insgesamt 1.078 Personen zugeteilt (Stand: 31.08.2018). Bis zum Jahresende werden wir voraussichtlich bis zu 2.000 Flüchtlinge weiterverteilt haben. Die rückläufigen Zugänge in die vorläufige Unterbringung werden 2019 dann auch zeitverzögert auf die Anschlussunterbringung durchschlagen. Wir planen für das Jahr 2019 mit rund 850 Flüchtlingen (zuzüglich 150 Flüchtlinge des Familiennachzuges), die wir den Kreiskommunen im Wege der Anschlussunterbringung zuteilen.

Bis zum Jahresende planen wir den Abbau von weiteren 22 Unterkünften mit rund 538 Plätzen. Zum Jahresende stehen uns somit voraussichtlich ca. 3.000 Unterkunftsplätze für noch rund 1.700 Flüchtlinge zur Verfügung.

## **II. Abbauverpflichtung von Liegenschaften der vorläufigen Unterbringung**

### Vorgaben des Landes

Wie in der Vorlage vom März dieses Jahres bereits ausgeführt (Vorlage VA\_02/2018) fordert das Land für das Jahr 2018 eine durchschnittliche Mindestauslastung der Unterkünfte bei der vorläufigen Unterbringung von mindestens 70 Prozent. Für das Jahr 2019 sind 75 Prozent und für das Jahr 2020 80 Prozent vorgesehen. Entsprechende Abbaukonzepte stimmen wir eng mit dem Regierungspräsidium Stuttgart ab.

Bis Juni dieses Jahres haben wir die Mindestauslastungsquote eingehalten bzw. zu Jahresbeginn noch deutlich überschritten. Seit Juli 2018 liegen wir etwas darunter, aktuell beträgt die Auslastung ca. 66 Prozent (Stand 31.08.2018). Dies resultiert hauptsächlich daher, dass wir wie bereits ausgeführt in den letzten Monaten weniger Zugänge hatten als noch zu Jahresbeginn prognostiziert.

### Maßnahmen / Umsetzung

Aufgrund der immer geringeren Auslastung unserer Unterkünfte sind wir seit Frühjahr 2018 noch aktiver auf Vermieter zugegangen, um Mietverträge vorzeitig aufzulösen. Des Weiteren haben wir in den letzten Monaten den Kreiskommunen verstärkt Unterkünfte – auch die im Eigentum des Landkreises befindlichen – zur Übernahme für die Anschlussunterbringung angeboten.

Insbesondere bei Objekten, die die Vermieter eigens zum Zwecke der Asylbewerberunterbringung errichtet bzw. umgebaut haben, gestalten sich die Verhandlungen schwierig. Da diese Objekte in der Regel von den Vermietern kreditfinanziert wurden, sind sie nicht oder nur unter Zahlung hoher Abstandssummen bereit, die Mietverträge vorzeitig aufzulösen. In Einzelfällen prüfen wir die Möglichkeit von Untervermietungen. Die Auflösung dieser Unterkünfte muss vom Regierungspräsidium bzw. im Einzelfall sogar vom Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration genehmigt werden. Der Abbau dieser Unterkünfte ist daher regelmäßig nicht kurzfristig realisierbar, sondern benötigt eine gewisse Vorlaufzeit.

Aus heutiger Sicht ist daher damit zu rechnen, dass wir eine Auslastung von 70 Prozent zum Jahresende unterschreiten werden, da wir mit dem Rückgang der Flüchtlingszahlen beim Abbau der Kapazitäten nicht vollständig Schritt halten können. Wir werden daher unsere Anstrengungen forcieren, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

## **III. Personenkreis der abgelehnten Asylbewerber bzw. Geduldeten**

Trotz zurückgehender Flüchtlingszahlen steigen die den Landkreisen in der Folge entstehenden ungedeckten Flüchtlingskosten kontinuierlich an. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die Ausgaben für Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), die als im landesrechtlichen Sinne nicht mehr vorläufig untergebracht gelten. Das sind Asylbewerber im Verfahren, die sich länger als 24 Monate in Baden-Württemberg aufhalten und abgelehnte Asylbewerber mit Duldung, die ausreisepflichtig sind, aber derzeit weder ausreisen noch abgeschoben werden (können).

Im Landkreis Ludwigsburg haben wir aktuell 1.152 Flüchtlinge, für deren Leistungen wir keine Kostenerstattung durch das Land oder den Bund erhalten, weil sie nicht mehr als vorläufig untergebracht gelten (Stand: 31.08.2018).

Nach monatelangen Verhandlungen hat sich die Gemeinsame Finanzkommission von Land und Kommunen nun im Juli dieses Jahres auf eine erstmalige Beteiligung des Landes an diesen Kosten verständigt. Das Land erstattet den Stadt- und Landkreisen in den Jahren 2018 und 2019 jeweils 134 Millionen Euro. Der Verteilschlüssel steht noch nicht abschließend fest, wir rechnen mit einer jährlichen Summe in Höhe von 7,3 Mio. Euro (2018+2019). Ungeachtet dessen verbleibt beim Landkreis ein Defizit in Millionenhöhe, da die vom Land bereitgestellte Fördersumme nicht auskömmlich ist. Auch für die Folgejahre hat das Land eine Kostenerstattung in Aussicht gestellt, die sich an den realen Belastungen der Land- und Stadtkreise orientiert. Allerdings wird hiervon landesweit ein Sockelbetrag von 40 Mio. Euro abgezogen, den die Kommunen selbst aufbringen müssen.

#### **IV. Anpassung der Wohnheimgebühren ab 01.01.2019**

Der Landkreis erhebt für die Unterbringung in den Gemeinschaftsunterkünften von den sogenannten Selbstzahlern (Flüchtlinge mit ausreichendem Einkommen) Gebühren. Rechtsgrundlage für die Erhebung dieser Wohnheimgebühren ist die entsprechende Rechtsverordnung des Landratsamtes über die Erhebung von Gebühren für die Wahrnehmung von Aufgaben als unterer Verwaltungsbehörde und als unterer Baurechtsbehörde. Die Gebühren betragen für Personen ab Vollendung des 18. Lebensjahres monatlich je 190 Euro, für Kinder bis Vollendung des 18. Lebensjahres je 95 Euro. Für Familien ist die Gebührenhöhe für mehr als drei Kinder auf 665 Euro (gemeinsam sorgeberechtigte Eltern) bzw. 475 Euro (allein Sorgeberechtigter) gedeckelt.

Der Landesrechnungshof Baden-Württemberg hat im August 2017 kritisiert, dass die Landkreise keine aktuellen Kalkulationen der Wohnheimgebühren vorgenommen hätten. Hintergrund ist, dass sich nach dem großen Flüchtlingszustrom in den Jahren 2015 und 2016 die Zahl der sogenannten Fehlbeleger (in der Regel anerkannte Flüchtlinge oder abgelehnte Asylbewerber mit Duldung) in den Gemeinschaftsunterkünften der Landkreise deutlich erhöht hat. Das Land lehnt aber eine Kostenerstattung für diesen Personenkreis (siehe auch III.) ab und fordert von den Landkreisen daher, die Nutzungsgebühren für diese Flüchtlinge bei der Spitzabrechnung der vorläufigen Unterbringung herauszurechnen bzw. eine kostendeckende Wohnheimgebühr zu erheben.

Die Wohnheimgebühren können dabei aber nicht kostendeckend erhoben werden. Bei der Festsetzung der Gebühren ist die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Der Landkreistag hatte deshalb dem Innenministerium vorgeschlagen, die Wohnheimgebühren nur bis zum zulässigen SGB II - Satz (sogenannte Mietobergrenze) - also bis zu der Höhe, die das Jobcenter auch einem privat untergebrachten Leistungsempfänger erstatten würde - zu erheben. Das Land hat nun bestätigt, dass es bei der Spitzabrechnung der vorläufigen Unterbringung das Delta zwischen dem zulässigen SGB II – Satz und der kostendeckenden Gebühr übernimmt.

Die kostendeckende Gebühr wurde in einer Beispielrechnung für das Land (Referenzjahr 2015) mit 356 € für einen Alleinstehenden Flüchtling berechnet. Der Höchstsatz gemäß SGB II liegt landkreisweit derzeit durchschnittlich unter Berücksichtigung der Platzzahlen in den Gemeinschaftsunterkünften des Landkreises in den einzelnen Gemeinden bei durchschnittlich 346 Euro.

Eine Erhöhung der Wohnheimgebühr auf den zulässigen SGB II – Satz von 346 Euro halten wir aus arbeitsmarkt- und integrationspolitischen Gesichtspunkten für kontraproduktiv. Die überwiegende Anzahl der Flüchtlinge ist im Niedriglohnsektor beschäftigt. Wenn der größte Teil des Einkommens für die Wohnheimgebühr aufgewandt werden muss, befürchten wir, dass viele Flüchtlinge ihre Arbeit wieder aufgeben oder gar nicht erst auf den legalen Arbeitsmarkt gehen.

Wir schlagen daher eine Gebühr von 295 Euro monatlich für Personen ab Vollendung des 18. Lebensjahres vor, für Kinder bis Vollendung des 18. Lebensjahres je 100 Euro. Für Familien mit mehr als drei Kindern sollten die Gebühren auf 890 Euro (gemeinsam sorgeberechtigte Eltern) bzw. 595 Euro (allein Sorgeberechtigter) gedeckelt werden.

Der Differenzbetrag zwischen durchschnittlicher Mietobergrenze SGB II und der tatsächlich erhöhen Gebühr muss aus Landkreismitteln bestritten werden (kommunaler Zuschuss zur Reduzierung der monatlichen Unterbringungsgebühr). Die Erhöhung der Wohnheimgebühr führt zwar zu Mehreinnahmen, die jedoch ans Land abgeführt werden müssen, da dort die liegenschaftsbezogenen Aufwendungen finanziert werden. Für anerkannte Flüchtlinge erhält der Landkreis eine teilweise Kostenerstattung vom Bund. Echten Mehreinnahmen vom Bund (Bundesanteil Kosten der Unterkunft und Heizung) stehen höhere kommunale Kosten im SGB II entgegen. Wir gehen derzeit von einem Mehraufwand für den Landkreis von 120.000 Euro für das Jahr 2019 aus. Eine exakte Bezifferung ist nicht möglich, da wir nicht wissen, wie viele Flüchtlinge in 2019 in unseren Unterkünften haben werden und welchen ausländerrechtlichen Status diese Personen haben werden (Anzahl Fehlbeleger).

## V. Umsetzung der Wohnsitzauflage

### Unterscheidung „Residenzpflicht“ und Wohnsitzauflage

Grundsätzlich zu unterscheiden ist zwischen der räumlichen Beschränkung (umgangssprachlich: „Residenzpflicht“) und der Wohnsitzauflage.

Sofern ein Asylbewerber einer räumlichen Beschränkung unterliegt, darf er sich nur in dem Gebiet dieser Beschränkung (z.B. Landkreis Ludwigsburg) aufhalten. Somit ist auch der Wohnsitz dort zu nehmen. Im Regelfall unterliegen Asylbewerber nur in den ersten 3 Monaten ihres Aufenthalts einer räumlichen Beschränkung. Somit unterliegen nur die wenigsten Asylbewerber im Landkreis dieser Beschränkung.

Bei einer Wohnsitzauflage wird nur der Wohnsitz vorgeschrieben. Die Wohnsitzauflage entfällt im Regelfall, sofern der Asylbewerber seinen Lebensunterhalt eigenständig sichert. Trotz Wohnsitzauflage ist ein vorübergehender Aufenthalt (Besuch) im ganzen Bundesgebiet gestattet.

### Melderechtliche Vorgaben

Grundsätzlich ist die melderechtliche Abgrenzung zwischen Fällen eines kurzfristigen Besuchs und Fällen eines tatsächlichen Bezugs der Wohnung (in einem anderen Ort als die Wohnsitzauflage vorgibt), welcher einen Verstoß gegen die Wohnsitzauflage darstellen würde, schwierig. Eine allgemein anerkannte zeitliche Beschränkung des Besuchsrechts existiert nicht. Sofern eine Person im Inland gemeldet ist, besteht bei einem vorübergehenden, nicht länger als sechs Monate dauernden Beziehen keine Anmeldepflicht für eine weitere Wohnung.

Die Meldebehörden der Gemeinden haben eine Person von Amts wegen abzumelden, wenn feststeht, dass die Person nicht mehr an der angegeben Adresse wohnt. Auch hier gibt es keine klaren zeitlichen Vorgaben. Von einem Auszug ist in der Regel auszugehen, wenn aus der Wohnung zur Benutzung erforderliche Einrichtungsgegenstände entfernt werden oder die voraussichtliche Abwesenheit länger als ein Jahr beträgt. Sofern das Landratsamt Kenntnis von einem möglichen Auszug erhält, informiert es umgehend (ggf. nach eigenen Ermittlungen) die zuständige Meldebehörde.

### Situation in unseren Unterkünften

Gemäß den Vorschriften des FlüAG stellen wir den Flüchtlingen Wohnraum zur Verfügung, den sie gemäß den Vorschriften des Ausländerrechts auch beziehen müssen (Wohnsitzauflage). Wie ausgeführt, können sich die Flüchtlinge aber dennoch im Bundesgebiet frei bewegen. Uns ist es also nicht möglich, einen Flüchtling abzumelden, weil er beispielsweise für einige Wochen Verwandte in Hamburg besucht. Folgende Kontrollmechanismen stellen sicher, dass wir wissen, wer sich in unseren Unterkünften bzw. im Landkreis tatsächlich aufhält:

### Kontrolle in den Gemeinschaftsunterkünften

Die Gemeinschaftsunterkünfte werden gemeinsam von Hausmeistern und Sozialarbeitern betreut. Soweit diese feststellen, dass sich Flüchtlinge mutmaßlich nicht in den Unterkünften aufhalten, werden diese „nach unbekannt“ abgemeldet.

### Leistungsgewährung nach dem AsylbLG

Personen, bei denen wir vermuten, dass sie sich nicht in unserer Unterkunft bzw. in der zugewiesenen Kreiskommune aufhalten, werden auf Scheckzahlungen umgestellt. Grundsätzlich werden die Leistungen bis zum Ablauf der Gültigkeitsdauer des jeweiligen Ausweispapiers befristet. Dadurch, dass die Flüchtlinge in der Regel alle drei bzw. spätestens sechs Monate die Kopien der jeweiligen Ausweispapiere vorlegen müssen, haben wir eine weitere Kontrolle.

### Automatischer Datenabgleich zwischen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), den Meldebehörden und Ausländerbehörden

Alle Flüchtlinge werden im sogenannten Ausländerzentralregister (AZR) erfasst, das vom BAMF als Registerbehörde geführt wird. Dort werden die Daten aller Asylsuchender oder unerlaubt ins Bundesgebiet eingereister Personen zentral gespeichert.

Seit November 2016 können sich die Meldebehörden elektronisch mit dem AZR austauschen. Seitdem übermittelt das AZR relevante Informationen, wie beispielsweise die Wohnanschrift und jede nachfolgende Datenaktualisierung, automatisch und ohne Zeitverzug an die zuständige Meldebehörde. Im Gegenzug senden die Meldebehörden auch alle Adressänderungen von Flüchtlingen an das AZR. Dadurch ist sichergestellt, dass die Informationen zur Wohnanschrift sowohl für ausländerrechtliche als auch für melderechtliche Zwecke immer synchron gehalten werden.

Das BAMF ist somit bezüglich der Wohnanschrift immer auf dem aktuellen Stand und auch über das Untertauchen von Flüchtlingen informiert. Unsere Ausländerbehörde lässt die unbekannt verzeigten Flüchtlinge darüber hinaus zur Fahndung ausschreiben

Die Befürchtung, dass viele dieser abgemeldeten Personen beispielsweise mehrfach Sozialleistungen erhalten, ist daher unbegründet.

## **VI. Nachgelagerte jährliche Spitzabrechnung der Aufwendungen für die vorläufige Unterbringung von Flüchtlingen**

Für die Jahre ab 2015 wurde mit dem Land vereinbart, dass auf der Basis der Rechnungsergebnisse der Land- und Stadtkreise die Kosten der vorläufigen Unterbringung der Flüchtlinge in Form einer „nachlaufenden Spitzabrechnung“ in voller Höhe erstattet werden. Wir verweisen insofern auf die Vorlage VA\_05/2017 zur öffentlichen Sitzung des Verwaltungsausschusses am 20.03.2017.

Für 2015 hat das Innenministerium eine Nachzahlung an den Landkreis in Höhe von rund 1,6 Mio. Euro im August 2017 überwiesen. Wir erwarten noch eine Restzahlung für das Jahr 2015 von 57.000 Euro. Für 2016 haben wir in 2018 eine Erstattung von 0,6 Mio. Euro an das Land überwiesen. Wir rechnen tendenziell mit einem weiteren Rückzahlungsbetrag an das Land, da die hohen Zuweisungszahlen zu hohen Abschlagszahlungen (Landespauschale nach FlüAG) geführt haben, und die erste Erstattung erst 80 Prozent des Rückzahlungsbetrages betragen hat.

### **Beschlussvorschlag:**

#### **1. Zu I., II., III., V. und VI.**

Kenntnisnahme

#### **2. Zu IV:**

Der Verwaltungsausschuss stimmt der vorgeschlagenen Erhöhung der Wohnheimgebühr auf 295 Euro monatlich für Personen ab Vollendung des 18. Lebensjahres, für Kinder bis Vollendung des 18. Lebensjahres je 100,00 Euro zu. Für Familien mit mehr als drei Kindern wird die Gebühr auf 890 Euro (gemeinsam sorgeberechtigte Eltern) bzw. 595 Euro (allein Sorgeberechtigter) gedeckelt. Das zu erwartende Defizit bei den Unterbringungskosten (für 2019 etwa 120.000 Euro) wird aus Landkreismitteln finanziert. Der Verwaltungsausschuss empfiehlt dem Kreistag, die erforderlichen Mittel im Haushalt 2019 bereitzustellen.