

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 31.10.2003

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

als Anlage übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Aufnahmegesetz - AufnG)

nebst Begründung in dreifacher Ausfertigung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Entsprechend dem Beschluss des Landtages vom 18. Juni 1997 (Drs. 13/3022) hat eine Gesetzesfolgenabschätzung stattgefunden.

Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Christian Wulff

Entwurf**Gesetz
zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen
und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes
(Aufnahmegesetz - AufnG)****§ 1**

Zuständigkeiten für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes

(1) Den Landkreisen und kreisfreien Städten obliegt als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG).

(2) Abweichend von Absatz 1 obliegt den vom Fachministerium zu bestimmenden Landesbehörden die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes für Personen, die

1. in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes nach § 44 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) oder einer der Aufnahmeeinrichtung angegliederten Gemeinschaftsunterkunft wohnen oder zu wohnen verpflichtet sind oder
2. in Abschiebehaft genommen worden sind.

(3) ¹Die den Landkreisen nach Absatz 1 obliegende Aufgabe bleibt diesen gegenüber den großen selbständigen Städten und den selbständigen Gemeinden vorbehalten. ²Die Landkreise können durch Satzung kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden zur Durchführung dieser Aufgabe heranziehen.

§ 2

Verteilung und Zuweisung

(1) Ausländerinnen und Ausländer, die

1. eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 AsylVfG besitzen,
 2. eine Duldung nach § 55 des Ausländergesetzes (AuslG) besitzen,
 3. wegen eines Krieges in ihrem Heimatland aufgrund einer Anordnung des Fachministeriums nach § 32 oder § 32 a AuslG Anspruch auf eine Aufenthaltsbefugnis haben,
 4. nach unanfechtbarer Entscheidung über den Asylantrag noch in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes im Sinne des § 44 AsylVfG oder einer Gemeinschaftsunterkunft gewohnt haben, die einer Aufnahmeeinrichtung angegliedert ist,
 5. unerlaubt eingereist sind und weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können,
 6. im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland nach oder in entsprechender Anwendung des § 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge aufgenommen worden sind oder
 7. aufgrund einer Übernahmeerklärung nach § 33 AuslG aufgenommen worden sind,
- können auf die Gemeinden verteilt werden.

(2) Die Ausländerbehörde und die Polizei können Personen nach Absatz 1 verpflichten, sich zur Durchführung der Verteilung zu einer Landeseinrichtung zu begeben.

(3) ¹Bei der Verteilung soll die Einwohnerzahl der Gemeinden berücksichtigt werden. ²Bei der Verteilung von jüdischen Emigrantinnen und Emigranten kann darüber hinaus berücksichtigt werden, ob in den jeweiligen Gemeinden oder einer Entfernung von bis zu 30 Kilometer jüdische Gemeinden vorhanden sind oder sich im Aufbau befinden. ³Der Haushaltsgemeinschaft von Ehegat-

ten und ihren ledigen Kindern unter 18 Jahren ist bei allen Verteilungen Rechnung zu tragen.⁴Gemeinden, die Standort einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 AsylVfG sind, können von der Verteilung von Ausländerinnen und Ausländern, die eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 AsylVfG besitzen, ganz oder teilweise ausgenommen werden.

(4)¹Die aufzunehmende Person ist der Gemeinde zuzuweisen, auf die sie verteilt worden ist.²Widerspruch und Klage gegen die Zuweisung haben keine aufschiebende Wirkung.³Von Satz 2 abweichende Regelungen für bestimmte Personengruppen im Ausländergesetz und im Asylverfahrensgesetz bleiben unberührt.

§ 3

Aufnahme und Unterbringung

(1) Den Gemeinden obliegt als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises die Aufnahme und Unterbringung der Personen, die nach § 2 Abs. 1 auf die Gemeinden verteilt werden.

(2) Die Aufnahme und die Unterbringung gelten als Leistung der Stelle, die jeweils für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Bundessozialhilfegesetzes oder des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuständig ist.

(3) Zur Erfüllung der Aufnahmepflicht kreisangehöriger Gemeinden kann der Landkreis Personen nach § 2 Abs. 1 in Einrichtungen unterbringen, die er selbst betreibt oder betreiben lässt.

(4) Das Land kann selbst Unterbringungseinrichtungen betreiben oder betreiben lassen.

(5) Die Aufnahme von Personen in Aufnahmeeinrichtungen oder sonstigen Unterbringungseinrichtungen des Landes begründet ein öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis.

§ 4

Kosten

(1)¹Das Land zahlt den jeweils kostentragenden Landkreisen und kreisfreien Städten zur Abgeltung aller Kosten, die den kommunalen Körperschaften

1. durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes und
2. für den in § 2 Abs. 1 Nrn. 6 und 7 genannten Personenkreis durch die Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes und des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

entstehen, eine jährliche Pauschale in Höhe von 4 270 Euro je Person.²Die Höhe der Zahlungen nach Satz 1 errechnet sich aus der Vervielfältigung der Pauschale mit der Zahl der berücksichtigungsfähigen Personen.³Die Zahlungen werden zur Jahresmitte geleistet.

(2)¹Die Zahl der berücksichtigungsfähigen Personen nach Absatz 1 Satz 2 ergibt sich aus dem Mittelwert der am Jahresanfang und am Jahresende des vorvergangenen Jahres in der Asylbewerberleistungsstatistik für den jeweiligen Kostenträger eingetragenen Anzahl der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger zuzüglich dem entsprechenden Mittelwert der Anzahl der Personen, die laufend Hilfe zum Lebensunterhalt oder Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz oder Leistungen nach dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten haben.²Personen nach § 2 Abs. 1 Nrn. 6 und 7 werden bei der Berechnung nach Satz 1 nur berücksichtigt, wenn der Zeitpunkt ihrer Einreise in die Bundesrepublik Deutschland nicht länger als zwei Jahre zurückliegt.³Abweichend von Satz 2 werden Personen nach § 2 Abs. 1 Nrn. 6 und 7 bei der Berechnung nach Satz 1 für die Dauer von vier Jahren seit der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt, wenn im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen kommunalen Kostenträgers die Zahl der nach Satz 2 berücksichtigungsfähigen Personen mehr als 20 vom Hundert des nach Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 berechneten Wertes beträgt.

(3) In besonders gelagerten Einzelfällen kann das Land mit dem Landkreis oder der kreisfreien Stadt eine von den Absätzen 1 und 2 abweichende Vereinbarung treffen.

(4) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 werden für ausländische Flüchtlinge, die in Einrichtungen untergebracht sind, die das Land auf seine Kosten betreibt oder betreiben lässt, nur insoweit Zahlungen geleistet, als die kommunalen Körperschaften zusätzliche Leistungen erbracht haben.

(5) Das Fachministerium kann im Einvernehmen mit dem Finanzministerium durch Verordnung einen von Absatz 1 Satz 1 abweichenden Pauschalbetrag bestimmen, wenn es wegen einer Veränderung der tatsächlichen Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte im Verhältnis zur Zahl der berücksichtigungsfähigen Personen erforderlich ist.

§ 5

In-Kraft-Treten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2004 in Kraft.

(2) Gleichzeitig treten außer Kraft:

1. das Aufnahmegesetz vom 12. Juni 1997 (Nds. GVBl. S. 264), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 20. November 2001 (Nds. GVBl. S. 701), und
2. die Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 9. November 1993 (Nds. GVBl. S. 545), zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. Dezember 2001 (Nds. GVBl. S. 734).

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziel des Gesetzes

Zur Abgeltung der Kosten, die den Kommunen durch die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge entstehen, zahlt das Land zurzeit zwei Pro-Kopf-Pauschalen:

- a) Nach dem derzeit gültigen Aufnahmegesetz erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte für jeden aufgenommenen Flüchtling eine Pauschale von vierteljährlich 971,45 Euro, pro Jahr also 3 885,80 Euro. Mit dieser Pauschale werden die Kosten der Aufnahme von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, Asylberechtigten und so genannten Kontingentflüchtlingen abgegolten. Die Kostenerstattung für Asylberechtigte ist auf zwei, die für Kontingentflüchtlinge auf vier Jahre begrenzt. Daneben werden die notwendigen Kosten für Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sowie für Hilfe zur Pflege nach Einzelnachweis erstattet, soweit sie den Betrag von 7 669,38 Euro je Person und Kalenderjahr übersteigen.

Die Kosten der Aufnahme von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern entstehen aufgrund der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), die Kosten der Aufnahme von Asylberechtigten und sogenannten Kontingentflüchtlingen aufgrund der Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und des am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - im Folgenden: Grundsicherungsgesetz - (GSiG).

- b) Seit dem Jahr 2000 zahlt das Land aufgrund der durch Gesetz vom 22. Juni 2000 geänderten Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Landkreise und kreisfreien Städte eine weitere Pro-Kopf-Pauschale von 3 520,24 Euro pro Jahr. Mit dieser Pauschale werden die Kosten abgegolten, die den Kommunen durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes

entstehen, soweit sie nicht durch Zahlungen nach dem Aufnahmegesetz abgegolten sind.

Die derzeitige Praxis, die den Kommunen durch die Versorgung ausländischer Flüchtlinge entstehenden Kosten durch zwei unterschiedliche und auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruhende Pauschalen abzugelten, widerspricht dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung. Die Bildung einer einheitlichen Pauschale auf der Grundlage einer Rechtsnorm ist daher sachlich geboten. Künftig sollen deshalb alle Kosten, die den Kommunen durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes entstehen, sowie die Kosten, die ihnen für weitere Flüchtlingsgruppen für bestimmte Zeiträume durch die Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes und des Grundsicherungsgesetzes entstehen, durch Zahlung einer einheitlichen Pauschale auf der Grundlage einer Rechtsnorm abgegolten werden.

Die im derzeit gültigen Aufnahmegesetz vorgesehene Pauschale von vierteljährlich 971,45 Euro ist auf der Grundlage der im Jahr 1995 nach dem damals geltenden Aufnahmegesetz an die Kommunen geleisteten Erstattungen berechnet und seitdem nicht angepasst worden. Im Zuge der Vereinheitlichung der Pauschalerstattung soll die neue Pauschale auf der Grundlage der Ausgaben der Kommunen im Jahr 2002 berechnet werden; dies sind die aktuellsten derzeit verfügbaren Daten.

Den nach geltendem Recht pro Flüchtling zu zahlenden Pauschalen liegen die durchschnittlichen Kosten der Personen zugrunde, die nach ihrem ausländerrechtlichen Status der Kostenabgeltung unterliegen. Die Berechnung der den kommunalen Körperschaften jeweils zustehenden Zahlungen erfolgt durch Vervielfältigung der festgelegten Pauschale mit den sich aus dem Ausländerzentralregister ergebenden Bestandszahlen der einzelnen Flüchtlingsgruppen. Bei der Berechnung der Abgeltungszahlungen werden derzeit also auch die Ausländerinnen und Ausländer berücksichtigt, denen die Kommunen tatsächlich keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Bundessozialhilfegesetz oder dem Grundsicherungsgesetz gewähren. Diese Abrechnung auf der Grundlage des Ausländerzentralregisters ist seit Einführung der Pauschalabgeltung bei den Kommunen auf Akzeptanzprobleme gestoßen, weil die Eintragungen in diesem Register nicht ausschließlich auf den Meldungen der Ausländerbehörden beruhen.

Der Berechnung und Zahlung der neuen Pauschale sollen nunmehr Zahlen zugrunde gelegt werden, die sich aus Statistiken ergeben, die ausschließlich von den Kommunen selbst geführt werden oder allein auf kommunalen Angaben beruhen. Das Ziel, bei der Kostenabgeltung dem tatsächlichen Aufwand der jeweiligen Kommune Rechnung zu tragen, soll dadurch erreicht werden, dass bei der Abrechnung auf die Zahl der tatsächlichen Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern abgestellt wird.

Nach dem geltenden Aufnahmegesetz wird die Höhe der an die einzelne Kommune zu leistenden Zahlung auf der Grundlage der durchschnittlichen Anzahl der Flüchtlinge ermittelt, die sich im laufenden Quartal in den jeweiligen Landkreisen und kreisfreien Städten aufgehalten haben. Die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für die Zahlung an die Kommunen ist daher nur aufgrund einer prognostischen Einschätzung der künftigen Bestandszahlen möglich. Dieses Verfahren birgt Haushaltsrisiken.

Künftig soll sich die Höhe der an die einzelne Kommune zu leistenden Zahlung errechnen durch Vervielfältigung der Pauschale mit der Zahl der tatsächlichen Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger, die sich im Durchschnitt des jeweils vorvergangenen Jahres in der jeweiligen Kommune aufgehalten haben. Dieses System der zeitversetzten Erstattung wird bereits bei der Gewährung der Pauschale nach der Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz praktiziert. Es gewährleistet ein hohes Maß an Planungssicherheit bei der Aufstellung der Landeshaushalte, da zum Zeitpunkt der Erstellung des jeweiligen Etatentwurfs aufgrund der Bestandszahlen des Vorjahres bereits die Höhe der im folgenden Jahr zu veranschlagenden Ausgaben für die Pauschalabgeltung feststeht. Gleiches gilt für die Veranschlagung der Einnahmen in den kommunalen Haushalten.

Nach dem geltenden Aufnahmegesetz werden die notwendigen Kosten für Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sowie für Hilfe zu Pflege nach Einzelnachweis erstattet, soweit sie den Betrag von 7 669,38 Euro je Person und Kalenderjahr übersteigen. Diese „Spitzerstattung“ soll künftig entfallen. Sie widerspricht dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung. Die Ermittlung der zu erstattenden Kosten ist zum Teil mit erheblichem Aufwand bei den Kommunen verbunden, die tatsächlich anfallenden Kosten sind in den vergangenen Jahren im Verhältnis zum Gesamtaufwand gering ausgefallen.

Ebenfalls entfallen soll die im geltenden Aufnahmegesetz vorgesehene Zahlung von Pauschalen zur Abgeltung der durch die Aufnahme von Asylberechtigten für die Dauer von zwei Jahren ab Anerkennung entstehenden Kosten. Die gesunkene Zahl der Asylberechtigten rechtfertigt die bisherige Zahlung nicht mehr.

Nach dem geltenden Aufnahmegesetz wird die Pauschale für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland aufgenommene Personen (entsprechend auch für jüdische Emigrantinnen und Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion) oder aufgrund von Übernahmeerklärungen des Bundesministeriums des Inneren aufgenommene Personen für die Dauer von vier Jahren gezahlt. Eine Kostenabgeltung von dieser Zeitdauer erscheint im Regelfall nicht erforderlich. Die Abgeltung für diesen Personenkreis soll daher regelmäßig nur für die Dauer von zwei Jahren erfolgen. Lediglich bei den Kommunen, die mit Kosten für diesen Personenkreis überproportional belastet sind, soll es bei dem bisherigen Abgeltungszeitraum von vier Jahren bleiben.

Voraussetzung für eine Anpassung der Pauschale ist nach dem geltenden Aufnahmegesetz eine Neufestsetzung der für Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz maßgeblichen Beträge durch das zuständige Bundesministerium. Diese Regelung soll ersetzt werden durch eine Anpassungsklausel, die auf eine Veränderung der tatsächlichen Ausgaben der Kommunen Bezug nimmt.

Die im geltenden Aufnahmegesetz zur Verteilung von ausländischen Flüchtlingen getroffenen Regeln zielen in erster Linie auf die Verteilung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern ab. Da deren Zuweisung bei landesinterner Verteilung das Asylverfahrensgesetz regelt, beschränken sich die Vorschriften des Aufnahmegesetzes im Wesentlichen auf die zur Regelung der Verteilung erforderlichen Ergänzungen. Die Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sieht überhaupt keine Verteilung vor. Tatsächlich werden in der Regel auch nur Asylbewerberinnen und Asylbewerber verteilt. Dies hat zur Folge, dass einige der in den angeführten Vorschriften genannten Flüchtlingsgruppen ihren Wohnsitz frei wählen, was zu einer disproportionalen Belastung der niedersächsischen Kommunen mit den verschiedenen Flüchtlingsgruppen und den Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Bundessozialhilfegesetz und dem Grundsicherungsgesetz führt. Es sollen daher die Verfahrens- und Verteilregelungen ergänzt werden, um dem Erfordernis Rechnung zu tragen, weitere Personenkreise landesintern verteilen und damit einer ungleichmäßigen Belastung der niedersächsischen Kommunen mit diesen Aufwendungen entgegenwirken zu können.

Um eine umfassende Regelung aller mit der Aufnahme und Unterbringung der Ausländerinnen und Ausländer zusammenhängenden Aufgaben zu treffen, wird auch die in der Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz getroffene Zuständigkeitsregelung für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes in das neue Gesetz einbezogen. Die Verordnung kann daher in vollem Umfang aufgehoben werden.

II. Anhörung

Die kommunalen Spitzenverbände und die Landesverbände der jüdischen Gemeinden in Niedersachsen sind zu dem Gesetzentwurf gehört worden.

Die kommunalen Spitzenverbände stützen jede Verwaltungsvereinfachung im Grundsatz, so auch das Vorhaben, künftig alle Kosten, die den kommunalen Gebietskörperschaften durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes und die Durchführung des Bundesso-

zialhilfegesetzes und des Grundsicherungsgesetzes entstehen, mit der Zahlung einer einheitlichen Pauschale auf der Grundlage einer Rechtsnorm abzugelten. Die konkret geplanten Umsetzungsmaßnahmen lehnen sie jedoch ab. In der der Anhörung zugrunde liegenden Fassung des Gesetzentwurfs war vorgesehen, dass bei der jährlichen Pauschale eine Interessenquote von 10 % berücksichtigt wird. Den Ansatz einer Interessenquote - in welcher Höhe auch immer - halten die kommunalen Spitzenverbände für nicht angebracht, da er sich aus der Pauschalierung selbst verbiete und dem Konnexitätsgrundsatz widerspreche. Die Tatsache, dass die neue Pauschale (ohne den nicht gerechtfertigten Abzug einer Interessenquote) erheblich höher liege als die bisher festgelegten Pauschalbeträge, zeige deutlich, dass die derzeitigen Pauschalen zu niedrig bemessen seien und den Kommunen schon heute zu geringe Erstattungsbeträge zugewiesen würden. Ebenso wenden sie sich gegen den Wegfall der Kostenabgeltung für Asylberechtigte. Auch für die Reduzierung des Abgeltungszeitraumes für Kontingentflüchtlinge bestünde kein sachlicher Grund, es handele sich um eine reine Verschiebung der Lasten auf die Kommunen. Die kommunalen Gebietskörperschaften trügen bereits heute hohe Ausgaben für Flüchtlinge aus eigenen Mitteln, so etwa für den Personenkreis nach § 51 Abs. 1 AuslG.

Die Zusammenfassung der bisher in zwei verschiedenen Rechtsgrundlagen geregelten verschieden hohen Kostenabgeltungen zu einer einheitlichen Pauschalabgeltung stellt einen wesentlichen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung dar. Die jetzt vorgesehenen Abgeltungsregelungen sind sachgerecht und angemessen. Den Kommunen obliegt als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises die Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Hierfür sind ihnen die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, was mit dem vorgelegten Gesetzentwurf geschieht.

Soweit sich die kommunalen Spitzenverbände dagegen wenden, dass von dem aufgrund der ausgezahlten Beträge ermittelten Durchschnittswert ein Abzug von 10 % erfolgt, wird dem nicht gefolgt. Der Abzug ist deshalb gerechtfertigt, weil bei der Bemessung der Kostenabgeltung die durch die Erfüllung der den Kommunen übertragenen Aufgaben bewirkten finanziellen Vorteile zu berücksichtigen sind.

Der Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung berücksichtigt außerdem die Ergebnisse der vom Niedersächsischen Landtag aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofs erbetenen Prüfung des Umfangs der Erstattungen an die Kommunen und der Geeignetheit der Abrechnungsgrundlage. Hierzu gehören der Wegfall der Kostenabgeltung für Asylberechtigte sowie die Reduzierung der grundsätzlichen Erstattungszeitraumes für Kontingentflüchtlinge. Asylberechtigte sind ebenso wie der Personenkreis des § 51 Abs. 1 AuslG leistungsberechtigt nach dem Bundessozialhilfegesetz und fallen damit in den Verantwortungsbereich der Kommunen. Die Tatsache, dass die im Gesetzentwurf ermittelte Pauschale höher ist als die derzeit aktuellen Beträge, ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass künftig „nur“ noch für tatsächliche Leistungsempfänger gezahlt werden soll und nicht mehr für alle aufhältigen Personen unabhängig vom Leistungsbezug. Der Gesamtbetrag verteilt sich daher auf eine geringere Personenzahl, wodurch sich höhere Beträge pro Person ergeben.

Die Landesverbände der jüdischen Gemeinden in Niedersachsen sind beteiligt worden, weil erstmals mit dem vorgelegten Gesetzentwurf eine Verteilung von jüdischen Emigrantinnen und Emigranten eingeführt werden soll. Dieses Vorhaben war sowohl mit dem Landesverband der Israelitischen Kultusgemeinden von Niedersachsen e. V. als auch mit dem Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen - Körperschaft des öffentlichen Rechts - im Vorfeld erörtert worden. Beide Verbände haben keine Einwendungen erhoben.

III. Haushaltsmäßige Auswirkungen (§ 10 Abs. 1 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung)

a) Auswirkungen auf Haushalt und mittelfristige Finanzplanung:

Im Haushaltsplanentwurf 2004 sind im Einzelplan 03 Kapitel 03 26 derzeit Ausgaben in Höhe von 154 317 000 Euro veranschlagt. Das Gesetzesvorhaben führt gegenüber diesen Planungen voraussichtlich zu geringeren Ausgaben in Höhe von rund 0,9 Mio. Euro.

In der mittelfristigen Finanzplanung sind bereits die - geringeren - Ansätze in Höhe von 137,3 Mio. Euro für 2005, 134,1 Mio. Euro für 2006 und 134,7 Mio. Euro für 2007 ausgebracht, die sich durch die geplanten Gesetzesänderungen ergeben.

b) Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft der Gemeinden:

Durch die Durchführung des Gesetzes werden sich die Pauschalzahlungen an die Landkreise und kreisfreien Städte gegenüber dem geltenden Recht in den Jahren 2004 bis 2007 um durchschnittlich rund 14,5 Mio. Euro jährlich verringern. Diese Reduzierung beruht auf der Überprüfung der Pauschale auf der Grundlage der tatsächlichen Ausgaben der Kommunen, auf der auch vom Niedersächsischen Landesrechnungshof gefordert, in diesem Gesetz vorgesehenen Einschränkung des Erstattungsumfangs und der Anpassung der Planungsdaten (z. B. Absinken der Zahl der in den Kommunen aufhältigen Asylbewerber).

IV. Auswirkungen auf die Umwelt und von frauenpolitischer Bedeutung

Frauen- und umweltpolitische Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Zuständigkeiten für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes):

Diese Vorschrift entspricht § 1 der Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dessen Regelungsgegenstände in dieses Gesetz aufgenommen werden sollen.

Zu § 2 (Verteilung und Zuweisung):

Die Vorschrift zählt die Personengruppen auf, deren Verteilung dem Grunde nach möglich sein soll, und erweitert den Kreis der Personen, deren Verteilung im geltenden Aufnahmegesetz geregelt ist. Sie schafft insbesondere eine Möglichkeit, alle in Absatz 1 Nr. 5 aufgeführten unerlaubt eingereisten Ausländerinnen und Ausländer in Niedersachsen innerhalb des Landes zu verteilen, und stellt diese Personengruppe damit in Bezug auf die landesinterne Verteilung den Asylbewerberinnen und Asylbewerbern gleich. Die in Absatz 1 Nr. 5 getroffene Regelung ermöglicht überdies eine landesinterne Verteilung von unerlaubt eingereisten Ausländerinnen und Ausländern, die im Rahmen eines bundesweiten Verteilverfahrens von einer niedersächsischen Aufnahmeeinrichtung aufzunehmen sind. Ein solches bundesweites Verteilverfahren sieht der Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes und zur Änderung des Ausländergesetzes (BT-Drucksache 15/903) vom 2. Mai 2003 vor.

Die Zuwanderung jüdischer Emigrantinnen und Emigranten geht zurück auf einen Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991. Ziel dieses Beschlusses war, die Existenz der jüdischen Gemeinschaft in Deutschland zu sichern. Die Aufnahme dieses Personenkreises erfolgt entsprechend den Vorschriften des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (sog. Kontingentflüchtlinge). Ohne ausdrücklich im Aufnahmegesetz erwähnt zu sein, werden jüdische Emigrantinnen und Emigranten auch in die Kostenabgeltung für Kontingentflüchtlinge einbezogen. Durch eine Ergänzung des Personenkreises in Absatz 1 Nr. 6 ist nun ausdrücklich gesetzlich klargestellt worden, dass das Aufnahmegesetz auch für „in entsprechender Anwendung“ des genannten Gesetzes aufgenommene Flüchtlinge gilt.

Jüdische Emigrantinnen und Emigranten erhalten die ausländerrechtliche Auflage, für die Dauer des Bezuges von Sozialhilfe ihren Wohnsitz in einem bestimmten Bundesland zu nehmen. Im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern konnten die eingereisten Personen bisher nach ihrer Aufnahme in Niedersachsen ihren Wohnsitz innerhalb des Landes frei wählen. Der überwiegende Teil der aufgenommenen Personen hat seinen Wohnsitz daraufhin in einigen wenigen Gemeinden, vorzugsweise in der Landeshauptstadt Hannover, ge-

nommen. Diese wenigen Gemeinden sind dadurch überproportional mit der Aufnahme und Unterbringung dieses Personenkreises belastet. Gleichzeitig sind die an diesen Orten vorhandenen jüdischen Gemeinden aufgrund des hohen Zuwachses nicht mehr in der Lage, die erforderlichen Integrationsmaßnahmen für diese Zuwanderungsgruppe zu erbringen. Um einerseits eine gleichmäßigere Verteilung im Interesse der Gemeinden und jüdischen Gemeinden zu gewährleisten, andererseits aber auch eine zur Integration erforderliche Infrastruktur, wie sie bei den jüdischen Gemeinden vorhanden ist, zu nutzen, soll nun das Prinzip der freien Wohnortwahl entfallen und durch eine Verteilregelung ersetzt werden. Absatz 1 Nr. 6 bildet künftig die gesetzliche Grundlage für die Verteilung von jüdischen Emigrantinnen und Emigranten.

Maßstab für die Verteilung aller Personengruppen ist die Einwohnerzahl der Gemeinden (Absatz 3 Satz 1); dies entspricht der im geltenden Aufnahmegesetz getroffenen Regelung. Da bei der Aufnahme jüdischer Emigrantinnen und Emigranten der Gesichtspunkt der Existenzsicherung der jüdischen Gemeinschaft in Deutschland eine Rolle spielt, sieht Absatz 3 Satz 2 bei dieser Personengruppe die Möglichkeit der Berücksichtigung eines zusätzlichen Verteilungsmaßstabes vor. Die Berücksichtigung jüdischer Gemeinden oder im Aufbau befindlicher jüdischer Gemeinden durch eine direkte Verteilung oder eine Verteilung in den Umkreis orientiert sich an der ursprünglichen Absicht, die Existenz der jüdischen Gemeinschaft in Deutschland zu sichern. Die Landesverbände der jüdischen Gemeinden in Niedersachsen begrüßen dieses vorgesehene Verteilungsverfahren.

Aufgrund von Absatz 2 können nunmehr alle einer Verteilung unterliegenden Personen verpflichtet werden, sich zu der Landeseinrichtung zu begeben, die die Verteilung vornimmt. Eine entsprechende gesetzliche Regelung gibt es bisher nur für Asylbegehrende im Asylverfahrensgesetz. Sie ist aber auch für die anderen zu verteilenden Personenkreise erforderlich.

Für einzelne Flüchtlingsgruppen, die nach Absatz 1 verteilt werden können, gibt es - anders als bei Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und bei Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen - keine bundesgesetzlichen Regelungen des Verfahrens, das bei der gegenüber dem einzelnen Flüchtling zu treffenden Zuweisungsentscheidung gilt. Die danach für diese Flüchtlingsgruppen erforderlichen gesetzlichen Regelungen werden in Absatz 4 getroffen.

Zu § 3 (Aufnahme und Unterbringung):

Die den Gemeinden übertragene Aufgabe der Aufnahme und Unterbringung bezieht sich auf Personen, die von der zuständigen Landesbehörde auf der Grundlage von § 2 Abs. 1 tatsächlich verteilt worden sind. Bei den in § 2 Abs. 1 aufgeführten Ausländerinnen und Ausländern, bei denen von der Möglichkeit der Verteilung (noch) nicht Gebrauch gemacht wird, besteht keine Verpflichtung der Gemeinden zur Aufnahme und Unterbringung nach diesem Gesetz. Eine Verpflichtung zur Unterbringung ergibt sich aber bei Bedarf für die zuständigen Behörden aus den Vorschriften, die deren örtliche Zuständigkeit hierfür vorsehen, wenn diese Personen ihren tatsächlichen Aufenthalt im Bereich dieser Behörden nehmen.

Bei den Absätzen 2 bis 4 handelt es sich um aktualisierte Fassungen von im geltenden Aufnahmegesetz (§ 1 Abs. 3, § 2 Abs. 2 und 3) enthaltenen Regelungen.

Absatz 5 schafft die Voraussetzungen dafür, dass für die Nutzung von Aufnahmeeinrichtungen oder sonstigen Unterbringungseinrichtungen des Landes Gebühren festgesetzt werden können.

Zu § 4 (Kosten):

1. Die Aufwendungen, die den Kommunen durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes und für den in § 2 Abs. 1 Nrn. 6 und 7 genannten Personenkreis für die Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes und des Grundsicherungsgesetzes entstehen, sollen durch die jeweils zur Jahresmitte zu zahlende Pauschale in Höhe von 4 270 Euro je Person abgegolten werden. Diese Pauschale ersetzt die im geltenden Aufnahmegesetz und in der Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vorgesehenen Pauschalabgeltungen.

Grundlage für die Ermittlung dieser Pauschale sind die Aufwendungen der örtlichen Leistungsbehörden laut der Asylbewerberleistungs-Statistik im Jahr 2002 in Höhe von 132 438 172 Euro. Die durchschnittlichen Ausgaben der Kommunen je Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz betragen im Jahr 2002 (ohne Arbeitsplatzkosten) 4 414,02 Euro. Dieser Betrag ergibt sich durch Teilung der Gesamtaufwendungen durch die 30 004 Personen, die laut Asylbewerberleistungs-Statistik im Durchschnitt des Jahres 2002 in den Kommunen tatsächlich Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz empfangen haben.

In den dieser Berechnung zugrunde liegenden Aufwendungen sind Grundleistungen nach den §§ 3 ff. AsylbLG und in analoger Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes zu gewährende Leistungen in besonderen Fällen nach § 2 AsylbLG enthalten.

In die Berechnung der Pauschale sind weiterhin eingeflossen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufwendungen der Kommunen für den unmittelbar nach dem Bundessozialhilfegesetz leistungsberechtigten Personenkreis nach § 2 Abs. 1 Nrn. 6 und 7. Diese Aufwendungen liegen um 20 % über den durchschnittlichen Aufwendungen für Grundleistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Bezogen auf die durchschnittlichen Aufwendungen im Jahr 2002 ergibt dies einen Betrag von 5 296,82 Euro (ohne Arbeitsplatzkosten). Diese Aufwendungen können bei der Berechnung der Pauschale auch für Leistungsberechtigte nach dem Grundsicherungsgesetz angesetzt werden, da die durch das Grundsicherungsgesetz den Trägern entstehenden Mehrkosten durch Erstattungen nach dem Niedersächsischen Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Nds. AG GSiG) erstattet oder abgegolten werden.

Die Zahl der unter das Aufnahmegesetz fallenden Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger nach dem Bundessozialhilfegesetz lässt sich nicht aus der BSHG-Statistik herausfiltern, da diese Personenkreise nicht gesondert erfasst werden. Für das Grundsicherungsgesetz, das erst zum 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, liegen noch keine statistischen Daten vor. Daher wurde für die Berechnung der Pauschale die Durchschnittszahl der im Jahr 2002 seit zwei Jahren aufhältigen Personen nach dem Ausländerzentralregister zugrunde gelegt (3 132 Personen) und davon ausgegangen, dass rund 85 % dieser Personen Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz oder dem Grundsicherungsgesetz erhalten (2 662 Personen).

Von den Personen, für deren Bedarfsdeckung die pauschale Kostenabgeltung erfolgen soll, entfallen demnach 91,85 % auf Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und 8,15 % auf Leistungsberechtigte nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem Grundsicherungsgesetz, die unter den Kreis der Personen im Sinne von Absatz 2 Sätze 2 und 3 fallen. Eine unter Berücksichtigung dieser prozentualen Anteile durchgeführte Berechnung der maßgeblichen durchschnittlichen Aufwendungen für alle Leistungsempfänger ergibt einen Betrag von 4 485,97 Euro.

Diesem Betrag sind Arbeitsplatzkosten in Höhe von 255,65 Euro (= 500 Deutsche Mark) je Person hinzuzurechnen. Dieser Betrag errechnet sich aus den bei der Festlegung der Pauschale nach dem geltenden Aufnahmegesetz in Ansatz gebrachten Verwaltungskosten von 400 Deutsche Mark zuzüglich eines Zuschlags zur Berücksichtigung der in der Zwischenzeit eingetretenen Kostensteigerungen. Mit den Verwaltungskosten von 400 Deutsche Mark wurden Arbeitsplatzkosten abgegolten, für die vor In-Kraft-Treten des geltenden Aufnahmegesetzes am 1. Juli 1997 regelmäßig eine Pauschale für persönliche und sächliche Verwaltungsausgaben in Höhe von zuletzt 101,40 Deutsche Mark pro Quartal gezahlt worden war. Diese Pauschale orientierte sich an der Vergütung einer Angestelltenkraft der Vergütungsgruppe V b BAT.

Die so ermittelten 4 741,62 Euro sind um 10 % gekürzt worden: Die vom Land an die Kommunen für die Bedarfsdeckung von Flüchtlingen geleisteten Zahlungen in dreistelliger Millionenhöhe fließen als Mieten und Mietnebenkosten, Ausgaben für Ernährung, Entgelte für Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt, Ausgaben für sonstige Dienstleistungen usw. in den Wirtschaftskreislauf der Kommunen mit der Folge

ein, dass die kommunalen Körperschaften hierdurch insbesondere in Form von Steuern finanzielle Vorteile erzielen. Diese Vorteile sind bei der Kostenabgeltung zu berücksichtigen. Dem kann nicht entgegen gehalten werden, dass die Kommunen höhere Kosten für die gemeindliche Infrastruktur haben, da dieser Gesichtspunkt bereits über die Einwohnerzahl in den kommunalen Finanzausgleich einfließt.

Der wirtschaftliche Vorteil lässt sich nicht exakt quantifizieren; er rechtfertigt jedenfalls einen Abschlag in der Größenordnung von 10 %. Dies gilt auch für die Arbeitsplatzkosten, bei denen ein Anteil von 10 % für die Wahrnehmung von Aufgaben, die nicht mit der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Bundessozialhilfegesetzes und des Grundsicherungsgesetzes zusammenhängen, in Abzug zu bringen ist.

Mit dieser Regelung erhalten die kommunalen Körperschaften insgesamt eine vollständige Kostenabgeltung für die Wahrnehmung der genannten Aufgaben.

Reduziert um 10 % ergibt sich also ein jährlicher Pauschalbetrag von (gerundet) 4 270 Euro je Person.

Die Höhe der Pauschale je Landkreis und kreisfreier Stadt errechnet sich aus der Vielfältigkeit dieses Pauschalbetrages mit der in Absatz 2 definierten Zahl der berücksichtigungsfähigen Personen.

Für Kosten, die aus der Aufnahme von Personen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 des geltenden Aufnahmegesetzes resultieren, sieht § 3 Abs. 1 Nr. 3 des geltenden Aufnahmegesetzes eine Abgeltung für einen Zeitraum von vier Jahren ab Eintreffen in Deutschland vor. Durch die in Absatz 2 Satz 2 jetzt vorgesehene Regelung soll dieser Zeitraum im Regelfall auf zwei Jahre verkürzt werden.

Der bisherige Abgeltungszeitraum von vier Jahren galt für alle Kommunen einheitlich ungeachtet der Größenordnung der konkreten Zuzüge. Es bildeten sich bei bestimmten Gemeinden Schwerpunkte, weil jüdische Emigrantinnen und Emigranten ihren Wohnsitz nach ihrer Aufnahme in Niedersachsen frei wählen konnten und sie sich überwiegend für größere Städte entschieden haben. So haben 75 % der jüdischen Emigrantinnen und Emigranten ihren Wohnort in sechs Gemeinden genommen. Über 70 % der Haushalte der jüdischen Emigrantinnen und Emigranten beziehen Sozialhilfe (vgl. Schoeps u. a. 1999). In der Landeshauptstadt Hannover, Hauptzuzugsort in Niedersachsen, beziehen 87 % in den ersten Jahren Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz oder dem Grundsicherungsgesetz. Damit sind einige wenige kommunale Kostenträger besonders stark mit entsprechenden finanziellen Aufwendungen belastet. Für diese stark belasteten Kostenträger soll der bisherige Erstattungszeitraum von vier Jahren beibehalten werden.

Der auf zwei Jahre reduzierte Abgeltungszeitraum gilt für diejenigen Kostenträger, in deren Zuständigkeitsbereich vergleichsweise wenige jüdische Emigrantinnen und Emigranten aufgenommen worden sind. Damit wird der Erfahrung Rechnung getragen, dass eine Eingliederung in Gemeinden mit geringeren Zuzugszahlen erfahrungsgemäß schneller möglich ist. Darüber hinaus besteht von Seiten des Landes die Absicht, in Zusammenarbeit mit den jüdischen Landesverbänden Integrationsangebote vorzubereiten, die die Eingliederung verbessern sollen. Damit wird die Hoffnung verbunden, dass sich die Zugangschancen zum Ausbildungsplatz- und Arbeitsplatzmarkt erhöhen und daraus resultierend eine Reduzierung der Kosten für die öffentliche Fürsorge erzielt wird.

Durch die vorgesehene Änderung des Abgeltungszeitraumes wird die Erstattung für diesen Personenkreis den in anderen Ländern geltenden Regelungen angeglichen. Neben Mecklenburg-Vorpommern, das Kosten für Kontingentflüchtlinge ohne zeitliche Befristung erstattet, sieht Niedersachsen im Ländervergleich den längsten Erstattungszeitraum vor. Die Reduzierung des regelmäßigen Erstattungszeitraumes auf zwei Jahre entspricht der zur Zeit in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt geltenden Regelung; nur Nordrhein-Westfalen sieht mit einem generellen Erstattungszeitraum von drei Jahren eine etwas großzügigere Frist vor. Der bisherige Er-

stattungszeitraum von vier Jahren soll nur für die Gebietskörperschaften gelten, die aufgrund eines Anteils von über 20 % an der Gesamtzahl der Personen, für die die Pauschale gezahlt wird, besonders stark mit Aufwendungen nach dem Bundessozialhilfegesetz oder dem Grundsicherungsgesetz belastet sind. Dieser Prozentsatz liegt über dem durchschnittlichen prozentualen Anteil der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem Grundsicherungsgesetz, der der Bildung der gemeinsamen Pauschale zugrunde gelegt wurde, da auch nur die wirklich überdurchschnittlich belasteten Kommunen die verlängerte Kostenabgeltung erhalten sollen.

Mit der Berücksichtigung besonders betroffener Kommunen durch Verlängerung des regelmäßigen Erstattungszeitraumes bleibt die Pauschalabgeltungsregelung systemkonform. Eine Spitzabrechnung der Kosten besonders betroffener Kommunen würde dem mit der Einführung der Pauschalabgeltung verfolgten Ziel der Verwaltungsvereinfachung widersprechen.

Die in § 3 Abs. 1 Nr. 2 des geltenden Aufnahmegesetzes vorgesehene, auf den Zeitraum von zwei Jahren ab Anerkennung beschränkte Abgeltung der Kosten für Asylberechtigte soll ganz entfallen: Nur die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen erstatten ihren Kommunen regelmäßig Kosten für die Aufnahme und Unterbringung von Asylberechtigten. Asylberechtigte haben einen gesicherten Aufenthaltsstatus, haben Anspruch auf Kindergeld und Wohngeld. Sie sind in vielen Fällen in das Arbeitsleben integriert und stellen bereits aus diesem Grunde für die Kommunen keinen ins Gewicht fallenden Kostenfaktor dar. Zudem ist die Zahl der Asylberechtigten, für die das Land eine Pauschal-Abgeltung zahlt, in den letzten drei Jahren erheblich zurückgegangen. Am 30. Juni 2003 hielten sich nur noch 850 Asylberechtigte, deren Anerkennung höchstens zwei Jahre zurückliegt, in den niedersächsischen Kommunen auf. Dies entspricht im Durchschnitt etwa 18 Personen je Landkreis/kreisfreier Stadt.

Soweit den Kommunen überhaupt Kosten durch Leistungen für Asylberechtigte entstehen, handelt es sich nicht um Aufwendungen im übertragenen Wirkungskreis. Asylberechtigte sind leistungsberechtigt nach dem Bundessozialhilfegesetz. Die Aufgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz werden von den Kommunen im eigenen Wirkungskreis wahrgenommen, der nicht der Finanzgarantie des Artikels 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung unterliegt. Mit Ausnahme der Kontingentflüchtlinge und den wenigen Aufnahmen nach § 33 AuslG erfolgt auch bei der sonstigen Gewährung von Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz an Ausländerinnen und Ausländer keine Kostenabgeltung durch das Land. Mit dem Wegfall der Kostenabgeltung für Asylberechtigte wird daher eine Gleichbehandlung eingeführt, die sachlich geboten und im Übrigen den Kommunen zumutbar ist.

Ergebnis der Anhörung:

Die kommunalen Spitzenverbände haben die im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene Kürzung des ermittelten Pauschalbetrages um eine „Interessenquote“ abgelehnt. Es widerspreche der von ihnen geforderten ungeschmälernten Kostenerstattung, wenn den kommunalen Körperschaften bei der Übertragung staatlicher Aufgaben nur ein Teil der durch die Ausführung entstehenden Kosten, hier 90 %, erstattet werden sollen. Ebenso abgelehnt wird der gänzliche Wegfall der Kostenabgeltung für Asylberechtigte sowie die allgemeine Reduzierung des Kostenabgeltungszeitraumes für Kontingentflüchtlinge von vier auf zwei Jahre. Diese Maßnahmen seien ebenfalls sachlich nicht begründet und dienen allein dazu, den Landeshaushalt zu entlasten.

Des Weiteren werden folgende Einwände gegen den Gesetzentwurf vorgetragen:

- Eine Kostenabgeltung für einen Zeitraum von vier Jahren dürfe nicht erst dann vorgenommen werden, wenn in der jeweiligen Kommune der Anteil an Kontingentflüchtlingen an der Gesamtzahl aller berücksichtigungsfähigen Personen höher als 20 % liegt. Vielmehr seien 10 % als Schwellenwert anzusetzen. Außerdem wird nochmals angeregt, die Kosten für Kontingentflüchtlinge zusätzlich außerhalb der

allgemeinen Pauschale entweder spitz abzurechnen oder mit einer „Sonderpauschale“ abzugelten.

- Die in der Pauschale enthaltenen Arbeitsplatzkosten in Höhe von 255,65 Euro je Person seien zu gering. Es wird auf das Gesetz zur Neuregelung der Kostenabgeltung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich vom 22. Juni 2000 verwiesen, in dem von Arbeitsplatzkosten in Höhe von rund 1 000 Deutsche Mark (etwa 511 Euro) ausgegangen worden war.
- Bezüglich der Leistungsberechtigten nach dem Grundsicherungsgesetz bedürfe es einer Übergangsregelung zur Erfassung dieses Personenkreises, weil es im Jahr 2002, welches der Ermittlung der Pauschale ab dem Jahr 2004 zugrunde gelegt werden soll, noch keine Leistungsempfänger nach diesem Gesetz gab, wohl aber ab dem Jahr 2003.

Den Einwendungen der kommunalen Spitzenverbände kann im Wesentlichen nicht gefolgt werden. Die vorgesehenen Abgeltungsregelungen sind insgesamt sachgerecht und angemessen und tragen durch die Zusammenfassung der bisher in zwei verschiedenen Rechtsgrundlagen geregelten verschieden hohen Kostenabgeltungen zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung für alle Beteiligten bei. Neben der einheitlichen Pauschale weitere „Sondererstattungen“ oder „Sonderpauschalen“ für bestimmte Teilbereiche oder Personenkreise vorzusehen, ohne dass dies sachlich zwingend notwendig erscheint, widerspricht den erklärten Zielen zum Abbau unnötiger Regelungen und damit verbundenen Verwaltungsaufwandes. Soweit sich die kommunalen Spitzenverbände gegen den pauschalen Ansatz einer „Interessenquote“ wenden, wird dem zwar gefolgt. Die bei der Ermittlung des Pauschalbetrages vorgenommene Kürzung der durchschnittlichen Gesamtaufwendungen um 10 % wird im Ergebnis aber aus den oben dargelegten Gründen beibehalten.

Der Wegfall der Kostenabgeltung für Asylberechtigte ist gerechtfertigt, da dieser Personenkreis nach dem Bundessozialhilfegesetz leistungsberechtigt ist und damit in die Verantwortung der Kommunen fällt. Die grundsätzliche Reduzierung des Abgeltungszeitraumes für Kontingentflüchtlinge auf zwei Jahre ist ebenfalls nicht unangemessen oder unzumutbar, zumal für die besonders mit Kosten für diesen Personenkreis belasteten Kommunen auch weiterhin die 4-jährige Kostenabgeltung beibehalten wird. Durch die neu eingeführte Verteilungsregelung für jüdische Emigrantinnen und Emigranten soll darüber hinaus darauf hingewirkt werden, dass sich künftig eine gleichmäßigere Belastung aller Kommunen ergibt. Eine Reduzierung der vorgesehenen „Belastungsgrenze“, deren Überschreiten die längere 4-jährige Erstattung bewirkt, von 20 % auf 10 % ist abzulehnen. Von den Personen, für die die Kostenabgeltung nach diesem Gesetz erfolgen soll, entfallen 91,85 % auf Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und 8,15 % auf Leistungsempfänger nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem Grundsicherungsgesetz. An diesen Daten sollte sich daher die Beurteilung, welcher Prozentsatz für die Belastungsgrenze angemessen erscheint, orientieren. Die Belastungsgrenze von 20 % erscheint angemessen, weil in den Genuss des längeren Abgeltungszeitraumes dann diejenigen kommunalen Kostenträger kommen, die mit mehr als doppelt so vielen leistungsbeziehenden Kontingentflüchtlingen eine deutlich höhere Belastung haben als der Durchschnitt. Zur Zeit wird für etwa 80 % aller dem Grunde nach unter die Kostenabgeltung fallenden Kontingentflüchtlinge noch der verlängerte Abgeltungszeitraum zugrunde zu legen sein.

Die bei der Berechnung der Pauschale berücksichtigten Arbeitsplatzkosten in Höhe von 255,65 Euro (500 Deutsche Mark) basieren auf den Erfahrungen mit dem bisherigen Aufnahmegesetz und beinhalten eine Erhöhung von 25 % zu dem in der Vergangenheit akzeptierten Betrag (400 Deutsche Mark). Der nach diesem Modus berechnete Ansatz erscheint wirklichkeitsnäher und damit angemessener als der höhere Betrag, der der Berechnung der Pauschale nach der Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zugrunde gelegt worden war und auf

einer nicht arbeitsbereichsspezifischen landesweit durchgeführten Untersuchung der durchschnittlichen Kosten beruhte.

Eine Übergangsregelung für Leistungsberechtigte nach dem Grundsicherungsgesetz ist entgegen der Auffassung der kommunalen Spitzenverbände nicht erforderlich. Die ab 2003 unter das (vorrangige) Grundsicherungsgesetz fallenden Personen waren im Jahr 2002 dem Grunde nach noch leistungsberechtigt nach dem Bundessozialhilfegesetz. Ab In-Kraft-Treten des Grundsicherungsgesetzes am 1. Januar 2003 werden den kommunalen Körperschaften als Träger der Grundsicherung nach dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Grundsicherungsgesetz die Kosten erstattet oder abgegolten, die im Vergleich zu den bisher zu zahlenden Sozialhilfeaufwendungen zusätzlich entstehen. Die Sozialhilfemittel, die die Träger der Sozialhilfe dadurch ersparen, dass die Grundsicherung als vorrangige Leistung erbracht wird, haben sie jedoch zur Finanzierung der durch das Grundsicherungsgesetz entstehenden Ausgaben einzusetzen.

2. Maßgeblich für die Höhe der an die einzelnen Kommunen zu leistenden Pauschalzahlungen soll - wie dies bereits jetzt bei der Pauschalzahlung nach § 2 der Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geschieht - die Durchschnittszahl der in der jeweiligen Kommune aufhältigen berücksichtigungsfähigen Personen des vorvergangenen Jahres sein. Dieses System der zeitversetzten Erstattung gewährleistet ein hohes Maß an Planungssicherheit bei der Aufstellung der Landeshaushalte, da zum Zeitpunkt der Erstellung des jeweiligen Etatentwurfs aufgrund der Bestandszahlen des Vorjahres bereits die Höhe der im folgenden Jahr zu veranschlagenden Ausgaben für die Pauschalerstattung feststeht. Die genaue Kenntnis von künftigen Zahlungen bei einem Plan ist zwar nicht Voraussetzung und in anderen Bereichen des Landeshaushalts auch nicht möglich. Die Ausgaben aus Kapitel 03 26 sind aber - im Gegensatz zu fast allen anderen Bereichen des Landeshaushalts - durch das Land nicht beeinflussbar, da sie wesentlich von der Entwicklung der Zugangszahlen abhängen. Die Prognosen in diesem Bereich sind sehr unsicher; in der Vergangenheit war dies die Ursache dafür, dass im Nachtragshaushalt zusätzliche Millionenbeträge bereitzustellen waren oder dass Mittel veranschlagt worden waren, die dann nicht in Anspruch genommen wurden, aber an anderer Stelle hätten eingesetzt werden können.
3. Die Pauschale soll aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung in einem Betrag zur Jahresmitte ausgezahlt werden. Dies entspricht der bereits in der Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz getroffenen Regelung.

Die Zahl der berücksichtigungsfähigen Personen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, soll aufgrund der Eintragungen in der Asylbewerberleistungsstatistik ermittelt werden. Die Eintragungen in dieser Statistik beruhen ausschließlich auf den Angaben der Landkreise und kreisfreien Städte als den für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen, auskunftspflichtigen Stellen. Die Zahlen der berücksichtigungspflichtigen Personen, die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem Grundsicherungsgesetz beziehen, werden unmittelbar von den Kommunen erhoben.

Wie bei der Berechnung der Höhe der Pauschale nach Absatz 1 Satz 1 wird auch bei der Feststellung der Zahl der berücksichtigungsfähigen Personen abgestellt auf die Ausländerinnen und Ausländer, die tatsächlich Leistungen erhalten. Die nach dem geltenden Aufnahmegesetz und der Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Leistungsbezuges praktizierte Abrechnung auf der Grundlage der Zahl der im Ausländerzentralregister eingetragenen Personen, die nach ihrem ausländerrechtlichen Status leistungsberechtigt sind, soll nicht fortgeführt werden. Anders als bei der Verwendung der im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten, die nicht ausschließlich von den Kommunen an die Register führende Behörde gemeldet werden, lässt die Abrechnung auf der Grundlage der Asylbewerberleistungsstatistik eine höhere Akzeptanz bei den

Kommunen erwarten, in deren alleinigem Verantwortungsbereich die Übermittlung der richtigen Zahlen liegt. Vor allem aber verbietet es sich angesichts der Ungewissheit über das Zustandekommen des von der Bundesregierung erneut eingebrachten Zuwanderungsgesetzes, das die bestehenden Aufenthaltstitel und die Duldung abschafft, weiterhin bei der Abrechnung nach dem Aufnahmegesetz an den ausländerrechtlichen Status anzuknüpfen, zumal nicht sicher ist, dass das Ausländerzentralregister auch künftig kontinuierlich für die Abrechnung nach dem Aufnahmegesetz genutzt werden kann: Bei der geplanten Umsetzung des durch Artikel 4 des Zuwanderungsgesetzes vom 20. Juni 2002 (BGBl. I S. 1946, 1985) geänderten Gesetzes über das Ausländerzentralregister konnte nicht sichergestellt werden, dass die für die Abrechnung nach dem geltenden Aufnahmegesetz benötigten Daten zum geplanten Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieses Gesetzes (1. Januar 2003) zur Verfügung gestanden hätten. Die Umsetzung des von der Bundesregierung erneut eingebrachten Entwurfs eines Zuwanderungsgesetzes lässt eine vergleichbare Situation erwarten.

Ergebnis der Anhörung:

Die kommunalen Spitzenverbände regen an, im Hinblick auf die schwierige Liquiditätssituation der Kommunen die Pauschale nicht nur ein Mal im Jahr, sondern vierteljährlich auszuzahlen. Darüber hinaus sollten die Zahlen der zugrunde zu legenden Personenkreise nicht nur am Jahresanfang und am Jahresende, sondern ebenfalls quartalsweise ermittelt werden, um daraus den Jahresdurchschnitt zu errechnen.

Diesem Vorschlag kann nicht gefolgt werden. Bei der Asylbewerberleistungsstatistik, die Grundlage für die künftigen Zahlungen sein wird, handelt es sich um eine Jahresstatistik; vierteljährliche Daten liegen nicht vor. Der jetzt vorgesehene Zahlungsmodus - einmalige Zahlung zur Jahresmitte - ist sachgerecht und hat sich bereits bei der Abgeltung nach der Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bewährt, gilt also heute schon für mehr als die Hälfte des unter die bisherigen Pauschalabgeltungen fallenden Personenkreises. Darüber hinaus stellt die Einführung der jährlichen Zahlungsweise für alle abzugeltenden Personen einen weiteren Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung dar.

4. Entfallen soll künftig die in § 3 Abs. 4 Nr. 2 des geltenden Aufnahmegesetzes vorgesehene Erstattungsregelung, die notwendigen Kosten für Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sowie für Hilfe zur Pflege nach Einzelnachweis zu erstatten, soweit sie den Betrag von 7 669,38 Euro je Person und Jahr übersteigen. Diese Regelung bringt teilweise einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich und widerspricht dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung. Außerdem sind die tatsächlich anfallenden Kosten in den vergangenen Jahren im Verhältnis zum Gesamtaufwand nur gering ausgefallen. Für die bisher unter die Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz fallenden Personenkreise gab es eine derartige „Spitzerstattung“ der Krankenkosten in der Vergangenheit ohnehin nicht. Eine Reduzierung der Kostenabgeltung für die Kommunen in ihrer Gesamtheit tritt durch diese Änderung nicht ein, da alle Kosten für Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sowie für Hilfe zur Pflege, die im Referenzjahr 2002 entstanden sind, in die Pauschalberechnung eingeflossen sind.

Ergebnis der Anhörung:

Die kommunalen Spitzenverbände halten den gänzlichen Wegfall einer gesonderten Erstattung besonders hoher Kosten bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sowie Hilfe zur Pflege für unakzeptabel, da es in Einzelfällen immer wieder zu hohen Kostenbelastungen komme, die den Haushalt einzelner Kommunen erheblich belasten könnten. Daher müsse es bei einer Spitzabrechnung bleiben oder eine andere Härtefallregelung gefunden werden.

Die Aufnahme der Spitzerstattung besonders hoher Kosten bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sowie Hilfe zur Pflege in den vorliegenden Gesetzentwurf würde zu einer Ausweitung dieser Regelung auf einen weitaus größeren Personenkreis als nach

derzeit gültiger Rechtslage führen und damit den Verwaltungsaufwand vergrößern. Da sämtliche Kosten für derartige Leistungen außerdem bereits in die Berechnung der Pauschale eingeflossen sind, würde es zu einer doppelten Erstattung aus dem Landeshaushalt kommen. Dies mag in der Vergangenheit (zumal nur für den Personenkreis der unter das bisherige Aufnahmegesetz fallenden Personen) hinnehmbar gewesen sein, um die im Jahr 1997 erstmals in Niedersachsen eingeführte Pauschalierung abzufedern, kann aber für die Zukunft nicht beibehalten werden. Eine wie auch immer geartete Sonder- oder Zusatzerstattung für die genannten Kosten würde einerseits der Verwaltungsvereinfachung zuwider laufen und müsste aus den genannten Gründen auch zu einer Reduzierung der errechneten Pauschale führen. Eine gesetzliche Regelung erscheint darüber hinaus deshalb nicht erforderlich, weil die Kommunen die Möglichkeit haben, aus der Pauschale in eigener Verantwortung einen Ausgleichsfonds zu bilden, der die geschilderten extremen Belastungen im Einzelfall abmildern kann.

5. Weiterhin entfallen soll die in § 3 Abs. 2 des geltenden Aufnahmegesetzes getroffene Regelung, die besondere Abgeltungsformen bei der Unterbringung in Flüchtlingswohnheimen vorsieht, da für eine derartige Regelung kein Bedarf mehr besteht.
6. Anders als § 3 Abs. 5 des geltenden Aufnahmegesetzes stellt die in Absatz 5 nunmehr vorgesehene Regelung bei der Anpassung der Pauschale nicht auf die Neufestsetzung des Betrages nach § 3 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 AsylbLG ab, sondern auf eine Veränderung des Verhältnisses zwischen den tatsächlichen Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte einerseits und der Zahl der berücksichtigungsfähigen Personen andererseits. Diese Formulierung ist hinreichend bestimmt, um auf Veränderungen bei den tatsächlichen Ausgaben zu reagieren; einer näheren Konkretisierung bedarf es daher nicht.

Ergebnis der Anhörung:

Die kommunalen Spitzenverbände haben keine grundsätzlichen Bedenken gegen die getroffene Anpassungsregelung, meinen aber, die Regelung sollte konkreter gefasst und eventuell ein Prozentsatz eingeführt werden, bei dem eine Änderung vorzunehmen ist.

Die vorgesehene Regelung soll beibehalten werden, sie ist konkret genug, um auf Veränderungen angemessen reagieren zu können. Die Einführung einer bestimmten Prozentregelung ist nicht sinnvoll, weil für eine Anpassung der Pauschale nicht die bloße Veränderung einer Größe nach oben oder unten maßgeblich sein soll, sondern das Verhältnis der tatsächlichen Ausgaben zur Anzahl der berücksichtigungsfähigen Personen.

Zu § 5 (In-Kraft-Treten):

Diese Vorschrift regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes und die Aufhebung des bisherigen Aufnahmegesetzes und der Verordnung über Zuständigkeiten und Kostenträgerschaft nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Eine Übergangsregelung im Zusammenhang mit der Reduzierung des Kostenabgeltungszeitraumes nach § 4 Abs. 2 im Vergleich zur bisherigen Regelung oder wegen des Wegfalls der Kostenabgeltung für Asylberechtigte wird nicht für erforderlich gehalten. Wegen der ungleichmäßigen Verteilung des von § 4 Abs. 2 betroffenen Personenkreises (nahezu ausschließlich jüdische Emigranten) werden von der Reduzierung des Erstattungszeitraumes zunächst voraussichtlich nur etwa 10 bis 20 % aller Personen betroffen sein, weil 80 bis 90 % der betroffenen Personen in Kommunen ihren Wohnsitz haben, die die genannte 20 %-Grenze überschreiten und damit zunächst ohnehin Anspruch auf die 4-jährige Abgeltung haben. Die von der Kürzung des Erstattungszeitraumes betroffenen Kommunen sind also diejenigen, die ohnehin nur unterdurchschnittlich mit den Kosten für den genannten Personenkreis belastet sind.

Der Wegfall der Kostenabgeltung für Asylberechtigte betrifft im Durchschnitt nach dem aktuellen Bestand nur etwa 18 Personen je Landkreis/kreisfreie Stadt, von denen ein

großer Anteil darüber hinaus keine Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz mehr beziehen wird.

Einer gesetzlichen Übergangsregelung für die Abrechnung der im Jahr 2003 entstehenden Krankheitskosten nach § 3 Abs. 4 Nr. 2 des geltenden Aufnahmegesetzes im Laufe des Jahres 2004 bedarf es nicht. Hier reicht eine Klarstellung durch Erlass, dass eine Abrechnung dieser erst nach Ablauf des Kalenderjahres feststehenden spitz zu erstattenden Beträge für Zeiträume bis zum 31. Dezember 2003 als verwaltungsmäßige Abwicklung der dann abgelösten gesetzlichen Bestimmungen auch ab 1. Januar 2004 noch zulässig ist.