

**Konzept
zur**

Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Berlin - mit 3 Anlagen -

Berichterstatter: Senator Czaja

I. Hintergrund / Anlass

Unter TOP 8 B der RdB-Sitzung am 17. November 2011 wurde die Verfahrensweise der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung bei der Zuweisung von Flüchtlingen an bezirkliche Gemeinschaftsunterkünfte kritisiert.

Um den seitens der Bezirke vorgebrachten Anliegen bestmöglich zu entsprechen, strebt die für Soziales zuständige Senatsverwaltung in Abstimmung mit der beim Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) angesiedelten Berliner Unterbringungsleitstelle (BUL) eine einvernehmlich mit den Bezirken zu vereinbarende Verfahrensweise bei der künftigen Akquise zusätzlicher Belegungskapazitäten an, um eine gesamtstädtisch ausgewogene Unterbringung von Asylbegehrenden Gemeinschaftsunterkünften (GU) zu ermöglichen. Hierdurch sollen die bisher überproportional betroffenen Bezirke entlastet werden und eine unter Berücksichtigung der faktischen Rahmenbedingungen möglichst gleichmäßige Verteilung von Unterbringungskapazitäten innerhalb des gesamten Stadtgebietes ermöglicht werden.

Die nachfolgenden Überlegungen sollen als Orientierungsmarken für die künftige Belegungssteuerung durch die BUL dienen und zielen auf eine gleichmäßigere Verteilung der in Gemeinschafts- und in Aufnahmeunterkünften unterzubringenden Flüchtlinge auf die Berliner Bezirke ab. Sie verstehen sich nicht als abschließende Lösung, sondern als im Dialog mit den Bezirksverwaltungen modifizierbares konzeptionelles Gerüst für den weiteren behördenübergreifenden Abstimmungsprozess.

Dazu werden zunächst summarisch die Ausgangslage und die voraussichtliche Entwicklung des Unterbringungsbedarfes umrissen. Danach werden zwei Zielgrößen vorgeschlagen, an denen sich künftig über einen Soll-Ist-Vergleich die Akquisemaßnahmen der BUL ausrichten sollen. Abschließend werden ergänzende Empfehlungen für die Zusammenarbeit zwischen den Bezirken und dem LAGeSo formuliert.

Die ausgearbeiteten Empfehlungen beschränken sich auf die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden, für die das LAGeSo zuständig ist. Andere Personengruppen wie wohnungslose Deutsche und Ausländer, für deren Unterbringung die Bezirke eigenverantwortlich zuständig ist, werden nicht einbezogen.

II. Ausgangslage und Rahmenbedingungen

II.1 Rechtsgrundlagen

Asylbegehrende haben nach §§ 1 ff Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) einen Rechtsanspruch auf die Gewährung von Grundleistungen zu denen gemäß § 3 AsylbLG auch der notwendige Bedarf an Unterkunft gehört.

Für die Tätigkeit des LAGeSo im Bereich der Unterbringung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG sind drei Rechtsgrundlagen beachtlich:

1. Nr. 14 Abs. 16 ZustKat AZG (i.V.m. mit dem LAGeSo-Errichtungsgesetz);
2. Nr. 32 Abs. 1 ZustKat Ord (dito);
3. AV ZustAsylbLG i.d.F. v. 24.05.20

II. 2 Formen der Unterbringung

Die Unterbringung der Asylbegehrenden kann grundsätzlich in **vier verschiedenen Formen** erfolgen:

- Erstaufnahme
- Vertragsgebundene Gemeinschaftsunterkunft (GU)
- Vertragsfreie Einrichtungen (Kapazitäten in Gebäuden, die nicht ausschließlich durch das LAGeSo genutzt werden oder bei denen eine feste Vertragsbindung nicht möglich war.)
- Privater Wohnraum (bleibt i. F. unberücksichtigt)

II. 3. Bedarfsentwicklung und Prognose

a) Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden durch das LAGeSo in Gemeinschafts- und Aufnahmeunterkünften (gem. AsylVfG)

Der **Anlage 1** kann die Verteilung der Unterkünfte und der Asylbewerber auf die einzelnen Bezirke zum 01.11.2012 entnommen werden.

Die Zuzugszahlen bei den in Deutschland um Asyl nachsuchenden Personen sind in den zurückliegenden drei Jahren kontinuierlich gestiegen, wobei eine besonders starke Erhöhung in den Jahren 2009 und 2010 zu beobachten war. Neben weltpolitischen Ereignissen dürfte die Einführung der visafreien Einreise in die Europäische Union, welche zum 19.12.2009 für Bürgerinnen und Bürger aus Mazedonien, Montenegro und Serbien ermöglicht wurde, maßgebend zu dieser Entwicklung beigetragen haben.

Das Antragsaufkommen hat sich in der zweiten Jahreshälfte noch einmal erheblich gesteigert, nachdem das Bundesverfassungsgericht am 18. Juli die Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) für verfassungswidrig erklärt hat und eine

Übergangsregelung in Kraft gesetzt hat, nach der Asylbegehrende rund ein Drittel höhere Geldleistungen erhalten. Seither ist bundesweit ein verstärkter Zustrom vor allem aus Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien zu verzeichnen. In Berlin stammt rund jeder vierte aufgenommene Asylbewerber aus diesen Herkunftsstaaten, wobei Serbien neben der Russischen Föderation das häufigste Herkunftsland ist.

In den ersten neun Monaten des laufenden Jahres sind bundesweit 49.000 Asylanträge und damit über 30 Prozent mehr als im letzten Jahr gestellt worden. Somit ist auch weiterhin von einem anhaltend starken Asylantragsaufkommen und unverändert hohem Bedarf an Unterbringungsplätzen auszugehen.

Der Anstieg des Unterbringungsbedarfs ist allerdings nicht mit dem Anstieg der Zugangszahlen gleichzusetzen, da die Dauer des Verbleibs der untergebrachten Personen in den Gemeinschaftsunterkünften zu berücksichtigen ist. Diese Verweildauer ist individuell sehr unterschiedlich und nicht sicher planbar, weil von diversen Einflüssen abhängig (Aufenthaltsstatus, Wohnungsbezug etc.).

Das Prognosemodell, mit dem die BUL arbeitet, geht unter der Prämisse unveränderter rechtlicher und faktischer Rahmenbedingungen bis zum Jahresende 2012 von einem Bedarf von 6.000 Plätzen aus (**Anlage 2**). Dieser Bedarf bezieht sich auf die in Erstaufnahme- und vertragsgebundenen Gemeinschaftsunterkünften insgesamt verfügbaren Plätze; im Rahmen der Notakquise vorübergehend genutzte Mischunterkünfte bleiben unberücksichtigt.

b) Unterbringung von Flüchtlingen/Asylbegehrenden durch die Bezirke in vertragsfreien Unterkünften

Es existieren für diese Personengruppe keine statistisch belastbaren Zahlen. In der Buchungssoftware der BUL wurden sie in der Vergangenheit der Gruppe der wohnungslosen Ausländer zugerechnet.

Auf Grund der angespannten Belegungssituation in den vertragsfreien Unterkünften finden seit Mitte 2010 grundsätzlich keine Verlegungen dieser Personengruppe mehr aus GU des LAGeSo in vertragsfreie Unterkünfte statt, ihre Anzahl wird sich also kontinuierlich verringern. Sofern dennoch Plätze in vertragsfreien Unterkünften im Ausnahmefall auf Grund von Kapazitätsengpässen in GU belegt werden müssen, erfolgt dies stets in Abstimmung mit dem zuständigen Bezirksamt.

II.4. Kriterien für eine gesamtstädtisch orientierte Kapazitätssteuerung

Die Auswahl von favorisierten Standorten für die Inbetriebnahme neuer Gemeinschaftsunterkünfte soll unter folgenden Prämissen erfolgen:

- Die entsprechende Anwendung des sog. Königsteiner Schlüssels, der gem. § 45 AsylVfG für die Aufnahme von Asylbegehrenden in den Bundesländern gilt, scheidet aus, da dieser Schlüssel auf der Bevölkerungszahl und dem Steueraufkommen beruht und Bezirke über keine eigene Steuerhoheit verfügen.
- Vielmehr soll die Verteilung von Unterbringungskapazitäten innerhalb des Stadtgebiets nach einem möglichst einfachen, transparenten und validen System erfolgen.
- Der Anteil ausländischer Personen an der Wohnbevölkerung des Bezirks eignet sich hierfür nicht, da die in Berlin lebende Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer zu inhomogen ist, um bei der Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen be-

rücksichtigt werden zu können; so stammt etwa ein Drittel der in Berlin mit ausländischer Staatsangehörigkeit gemeldeten Personen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und knapp 25 Prozent sind türkischer Herkunft. Bereits angesichts dieser Gegebenheiten wäre es verfehlt, pauschal den Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung als Richtwert für die Verteilung von Unterbringungskapazitäten für Asylbegehrende und Flüchtlinge heranzuziehen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es – als erster konzeptioneller und ggf. erweiterbarer Ansatz - sachgerecht, bei der Festlegung von bezirklichen Soll-Werten für die Anzahl der Unterbringungsplätze allein auf die Bevölkerungszahl abzustellen.

II. 5. Vorschläge für eine gesamtstädtische Verteilung

a) Methodik

Die sich derzeit abzeichnende Bedarfslücke zwischen gesicherter und angestrebter Gesamtkapazität kann nur durch die Inbetriebnahme zusätzlicher Einrichtungen gedeckt werden.

Für die Verteilung dieser Sollkapazität auf die Bezirke wird vorgeschlagen, zwei Zielgrößen zu bilden:

Zielgröße 1 := Sollkapazität bei paritätischer Verteilung im Verhältnis zur Bevölkerungszahl

Zielgröße 2 := Kapazitätsobergrenze im Bezirk

Die Zielgröße 1 stellt einen Wert dar, dem sich anzunähern Ziel und Aufgabe der Akquisetätigkeit der BUL über einen längeren Zeitraum sein muss.

Auf Grund der unterschiedlichen Kapazitäten der zur Nutzung geeigneten Immobilien sind jedoch in gewissem Umfang Soll-Ist-Abweichungen unvermeidbar. Durch eine einzige neue zusätzliche Einrichtung kann z.B. die angestrebte Platzzahl schnell überschritten werden. Auch ist denkbar, dass der BUL nicht in allen Bezirken unter bau- und stadtplanungsrechtlichen Gesichtspunkten geeignete Immobilien zur Verfügung stehen.

Um diesen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, wird eine weitere Zielgröße 2 definiert, welche die einzukalkulierende Abweichung von der Gleichverteilung (= Zielgröße 1) berücksichtigt. Sie richtet sich aus rein pragmatischen Gründen an der Anzahl der Unterkunftsplätze in den Bezirken aus, in denen zum jetzigen Zeitpunkt anteilmäßig die meisten Flüchtlinge und Asylbewerber durch das LAGeSo untergebracht werden und beträgt den zweifachen Wert der Zielgröße 1.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen ergibt sich das folgende Verfahren:

Die BUL muss vorrangig versuchen, die Zielgröße 1 zu erreichen; die Zielgröße 2 stellt eine Beschaffungsobergrenze dar. Die Bezirke sind gehalten, bis zum Erreichen der Zielgröße 2 alle Genehmigungsverfahren aktiv zu unterstützen. Die BUL informiert die von den Bezirken genannten Ansprechpartner laufend über neu eingegangene Angebote.

Abweichungen davon wären zu begründen.

b) Ermittlung der bezirklichen Soll-Ist-Abweichung

Berücksichtigt wird die Unterbringung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG..

Der Soll-Ist-Vergleich bezieht sich auf den Zeitraum von 30.10.2012 bis zum 01.01.2013 und stellt die vorhandenen Unterbringungskapazitäten am Beginn dieses Zeitraums den angestrebten Kapazitäten zu dessen Ende gegenüber.

Das LAGeSo legt zwecks Gewährleistung ausreichender Ressourcen eine landesweite Soll-Kapazität von 6.000 Plätzen für Berechtigte nach dem AsylbLG zum 01.01.2013 zu Grunde (siehe **Anlage 3**). Die Zielgröße 1 beträgt also 6.000 Plätze.

Wie aus dem Vergleich der zu Beginn des Auswertungszeitraums vorhandenen Kapazitäten mit dem zum Ende dieses Zeitraums angestrebten, auf die Bezirke anteilig entfallenden Kapazitäten (siehe **Anlage 3**) hervorgeht, strebt die BUL vorrangig die Suche nach Unterkünften in den folgenden Bezirken an:

- **Pankow (minus 549)**
- **Neukölln (minus 543)**
- **Steglitz Zehlendorf (minus 512)**
- **Reinickendorf (minus 418)**
- **Friedrichshain-Kreuzberg (minus 322)**
- **Marzahn-Hellersdorf (minus 294)**
- **Mitte (minus 244)**
- **Treptow-Köpenick (minus 171)**

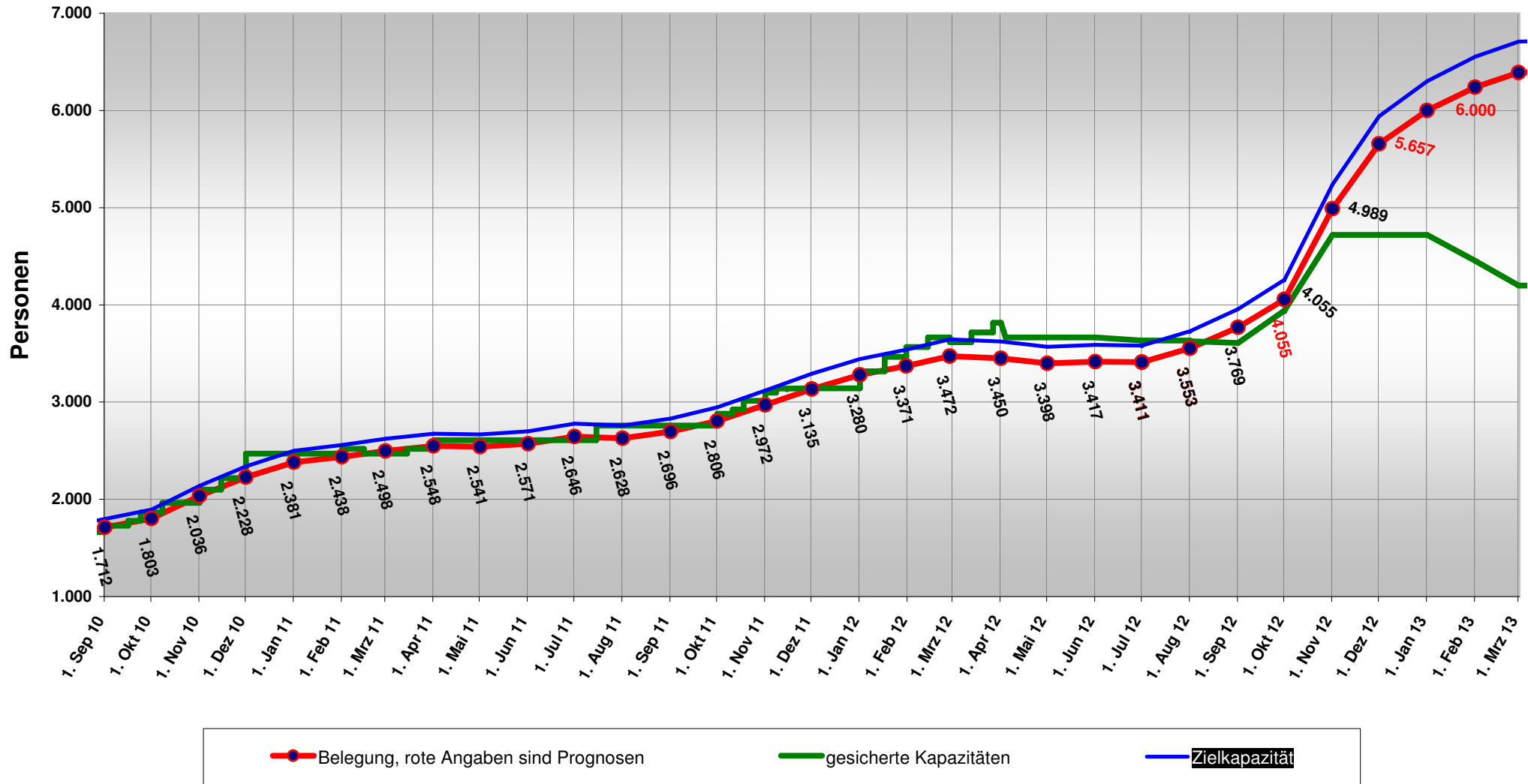
Diese Bezirke sind aufgefordert, sich an der Standortsuche aktiv zu beteiligen, eigene Vorschläge für Standorte einzubringen und Vorschläge der BUL ergebnisoffen zu bearbeiten und ggf. auch zu unterstützen.

II.6. Fortschreibung des Soll-Ist-Vergleichs

Die vorstehend beschriebene Verfahrensweise bei der sich als notwendig erweisenden Beschaffung zusätzlicher Unterbringungskapazitäten dient als Planungsinstrument für die vom LAGeSo zu treffende Standortauswahl bei der Akquise neuer Gemeinschaftsunterkünfte. Es ist beabsichtigt, die Aktualisierung des Soll-Ist-Vergleichs grundsätzlich einmal jährlich, jeweils zum 01. Januar vorzunehmen; da diese Aktualisierung einen erheblichen Arbeitsaufwand bei der BUL erfordert und sich als verhältnismäßig darstellen muss, ist eine Aktualisierung in kürzeren Zeitintervallen nur dann geboten, wenn größere Veränderungen der Rahmenbedingungen dies unbedingt erforderlich erscheinen lassen.

Mario C z a j a

Belegung und Jahresprognose aller Unterkünfte des LAGeSo Stand 01.11.2012



● Belegung, rote Angaben sind Prognosen — gesicherte Kapazitäten — Zielkapazität

Die Prognose wird auf Grundlage der Vorjahresentwicklung und evtl. bereits erkennbarer aktueller Trends erstellt.
 Zielkapazität: Diese Kapazität wird von der BUL angestrebt, um eine reibungslose Verlegung aus den Aufnahmeunterkünften unter Berücksichtigung der Familienstruktur der Flüchtlinge sicher stellen zu können.
 Quelle: BUL-Statistik Unterbringung Flüchtlinge - Tagesmeldung, Kapazitäten gem. Vereinbarung mit Betreibern; Mail: Unterbringungsleitstelle@lageso.berlin.de

Kapazitäten für Asylbewerber und Flüchtlinge in Berlin**Soll-Ist-Vergleich nach Bevölkerungsanteil**

Stand: 30.10.2012

Bezirk	Istkap.	Bev.anteil in Prozent*	Zielgr. 1	Abw.	Zielgr. 2	Abw.
Mitte	335	9,66	579	-244	1.158	-823
Friedrichshain/Krzbhg.	147	7,81	469	-322	938	-791
Pankow	95	10,74	644	-549	1.288	-1.193
Charlottenbg./Wilm.df.	550	9,23	554	-4	1.108	-558
Spandau	400	6,54	392	+8	784	-384
Steglitz/Zehlendorf.**	-	8,53	512	-512	1.024	-1.024
Tempelhof-Schönebg.	676	9,67	580	+96	1.160	-484
Neukölln	-	9,05	543	-543	1.086	-1.086
Treptow-Köpenick	250	7,01	421	-171	842	-592
Marzahn-Hellersdf.	140	7,23	434	-294	868	-728
Lichtenberg	660	7,56	454	+206	908	-248
Reinickendorf	-	6,97	418	-418	836	-836
Berlin insgesamt	3.253	100,00	6.000	-2.747	12.000	-8.747

*) berechnet aus: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Bevölkerungsstand am 31.08.2011 nach Bezirken

***) hier unberücksichtigt: in der Wupperstr. befindet sich die Berliner EAC für minderjährige unbegleitete Jugendliche mit einer Kapazität von 40 Plätzen