

Frankfurt am Main, 21.11.2014

Menschenwürdig handeln, langfristig planen. Stellungnahme zur Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden

In vielen Bundesländern und Kommunen gibt es derzeit Probleme, neu ankommende Asylsuchende adäquat unterzubringen. Dies betrifft nicht nur das System der Erstaufnahme, sondern auch die anschließende Unterbringung nach Verteilung auf die Kommunen. Die realen Unterbringungsprobleme dieser Monate haben eine lange Vorgeschichte. Über Jahre hinweg wurden UnterkunftsKapazitäten abgebaut. Planungen für den Fall einer Zunahme der Asylantragsteller unterblieben. Dies wirkte sich in Zeiten zunächst nur begrenzt steigender Flüchtlingszahlen kaum sichtbar aus, wird aber nun, da die Ausläufer der weltweit größten Flüchtlingskrise seit Jahrzehnten Deutschland erreichen, zum akuten Problem. Manche schlagen nun Alarm und unterschlagen dabei, dass es auch durch verfehlte Planungen in der Vergangenheit und restriktive gesetzliche Rahmenbedingungen zu den heutigen Problemen gekommen ist. Bund, Länder und Kommunen sind jetzt in der Pflicht, verantwortlich zu handeln – nicht nur akut, sondern auch vorausschauend. Zu bestehenden Regelungen und zur Praxis der Bundesländer hat PRO ASYL die Untersuchung „[Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland](#)“ veröffentlicht (Autor: Kay Wendel, veröffentlicht im August 2014).

1. Die Aufnahme von Flüchtlingen ist eine Daueraufgabe

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krisen wird die Zahl der Flüchtlinge nicht so bald zurückgehen, viele Flüchtlinge werden auf Dauer bleiben. Es ist keine Lösung, ständig die nächsten Provisorien ins Auge zu fassen. Es muss verhindert werden, dass zehntausende Menschen über Jahre hinweg in Lagern¹ isoliert werden. Flüchtlingslager drohen immer, sich zu sichtbaren Zonen des gesellschaftlichen Ausschlusses zu entwickeln. Sie verhindern Integration und sind oft sehr teuer. Eine Notunterbringungsstruktur ruft zudem schnell private Profiteure auf den Plan, die weniger die soziale Aufgabe als ihre Gewinne im Auge haben. Setzt man dagegen auf die kontinuierliche Integration von Flüchtlingen in den Wohnungsmarkt, wird man nicht nur den Menschen besser gerecht, auch der kommunale Handlungsspielraum weitet sich aus und Kosten werden gespart.

- Notunterkünfte sind Notunterkünfte, keine Lösung für Monate oder gar Jahre. Wo immer sie entstehen, muss auch ihre Wiederabschaffung planerisch mitbedacht werden. Langfristige

¹ Offiziell heißen sie „Gemeinschaftsunterkünfte“ – ein Euphemismus, der den Zwangscharakter der Unterbringung verbirgt. Den Begriff „Lager“ haben nicht zuerst die NGOs verwendet. In den 1980er und 90er Jahren sprachen viele Politiker ohne Skrupel von Lagern, in denen Flüchtlinge durch schlechte Lebensbedingungen abgeschreckt werden sollten. Auch heute sind viele Unterkünfte vom Charakter der Unterbringung her Lager.

Mietverträge für offenkundig drittklassige Lösungen sollten vermieden werden. Deshalb müssen neben einer Ad-hoc-Lösung immer auch längerfristige Alternativen geplant werden.

- Wenn aufgrund der Schwankungen der Flüchtlingszahlen auf eine kommunale Erstunterkunft für ankommende Flüchtlinge nicht verzichtet werden kann, sollte diese lediglich als Übergangsaufnahme für die systematische Vermittlung in eine Wohnung gedacht sein. In einigen Regionen wird dies bereits so gehandhabt. Wenn man es erreicht, Flüchtlinge regelmäßig in den normalen Wohnungsmarkt zu vermitteln, stehen so auch kontinuierlich frei werdende Plätze für die Notunterbringung zur Verfügung.
- Flexible Nutzungslösungen müssen entwickelt werden. Bisher führte ein Rückgang der Asylsuchenden zur Schließung von Unterkünften, eine Zunahme zu hektischer Suche und Einrichtung von Notunterkünften, die zu Dauerunterkünften mutierten, bis sie endlich wieder geschlossen wurden. Ein Beitrag, aus diesem Zyklus herauszukommen, sind Unterkünfte, die ohne größeren Aufwand für veränderbare Wohnwecke genutzt werden können.

2. Menschen lässt man nicht in Lagern wohnen

Mit Besorgnis sehen wir die Tatsache, dass ein immer größerer Anteil der Asylsuchenden statt in Privatwohnungen wieder in großen Gemeinschaftsunterkünften mit Lagercharakter untergebracht wird. Diese Provisorien drohen sich als Dauerform der Unterbringung wieder in einem Umfang zu etablieren wie in den 90er Jahren. Lagerunterbringung aber bedeutet: Entnormalisierung der Lebenslage, Verlust an Privatsphäre, unnötige Beschränkung der privaten Planung, oft Isolation in den Kommunen. Längerfristige Lagerunterbringung schädigt die Gesundheit, gerade der besonders Schutzbedürftigen, wie etwa der traumatisierten Flüchtlinge.

Ein großer Teil dessen, was zurzeit als Notstandssituation beklagt wird, ist das Resultat einer jahrzehntelang in manchen Bundesländern verfolgten Politik, auf Abschreckung durch schlechte Unterbringung zu setzen. Mehrere Bundesländer, in denen weiterhin die große Mehrheit der Zuflucht Suchenden in Privatwohnungen untergebracht wird, zeigen dagegen, dass es – entsprechende politische Vorgaben und Bemühungen vorausgesetzt – auch schon jetzt gelingen kann, durch die Alternative Privatwohnungen vielen Flüchtlingen die belastende Lagerunterbringung zu ersparen.

- Die Unterbringung von Flüchtlingen in Containern und Zelten ist abzulehnen, weil derartige Notlösungen grundsätzlich für eine menschenwürdige Unterbringung nicht geeignet sind. Vollständig abzulehnen sind auch (vermeintlich) „übergangsweise“ errichtete Unterkünfte in Gebieten, die für eine Wohnbebauung nicht vorgesehen und geeignet sind (in Gewerbegebieten, abseits von Infrastruktur) und deshalb in besonderer Weise eine stigmatisierende Wirkung haben.
- Die zwingende Einweisung in Erstaufnahmestellen und Gemeinschaftsunterkünfte sollte entfallen und die zugrunde liegenden §§ 47 und 53 AsylVfG sowie entsprechende Regelungen in den Landesaufnahmegesetzen abgeschafft werden. Künftiger Standard der Unterbringung von Flüchtlingen sollten dagegen normale Wohnungen sein.
- Flüchtlingen sollte erlaubt werden, privatrechtliche Mietverhältnisse auf dem freien Wohnungsmarkt einzugehen. Dazu sollte allen Flüchtlingsgruppen Wohnberechtigungsscheine ausgestellt sowie unterstützende Maßnahmen getroffen werden (Übernahme von Maklerprovision und Kaution, Wohnungserstausstattung etc.).

- Flüchtlinge sollte ein Umzug ohne künstliche rechtliche Hürden möglich sein, auch bundesland-übergreifend. Manche Flüchtlinge würden zu Verwandten oder Bekannten (um-)ziehen, die ihnen Wohnraum und Integrationshilfen bieten. Bislang bleiben solche Potenziale vor dem Hintergrund des staatlichen Unterbringungsbürokratismus vielfach ungenutzt.
- Asylsuchende und Geduldete sollten kontinuierlich im Rahmen kommunaler Wohnungsplanungen berücksichtigt werden und beim Umzugsmanagement unterstützt werden. Dabei sind Flüchtlinge nicht als Sondergruppe zu behandeln. Sie haben dieselben Bedürfnisse wie andere, die hohe Mieten in den Ballungsgebieten nicht bezahlen können. Mittelfristig ist vermutlich in vielen Kommunen im Interesse aller ein Zubau von bezahlbarem Wohnraum im Rahmen sozialer Wohnungsbauprogramme notwendig.
- Solange Gemeinschaftsunterkünfte als Erstunterkünfte existieren, geht es nicht ohne verbindliche Mindeststandards für Wohnqualität und Betreuung. Zum Wohnstandard gehören beispielsweise abgeschlossene Wohneinheiten, die Privatsphäre garantieren, und ein Internetzugang. Ein „Wachschutz“ ist keineswegs integraler Bestandteil von Flüchtlingsunterbringung, bei Privatwohnungen und in kleinen Wohneinheiten ohnehin überflüssig. Ein Wachschutz, der nicht nach außen, zum Schutz der Bewohner/innen tätig wird, sondern als Ordnungsmacht nach innen handelt, gar anstelle der Polizei, ist inakzeptabel. Wichtig sind dagegen eine qualifizierte Beratung und Unterstützung der Bewohner/innen. Dem Mittelfluss der Erstattung gegenüberstehen muss eine adäquate Kontrolle der Einhaltung von Mindeststandards und ihre Durchsetzung. Der Staat hat eine Garantenstellung auch gegenüber privaten Unterkunftsbetreibern.
- Angesichts der zum 20. Juli 2015 umzusetzenden EU-Aufnahmerichtlinie ist jetzt zu planen, wie besonders schutzbedürftige Flüchtlinge spätestens dann ihren Bedürfnissen entsprechend untergebracht werden können. Selten hat es unter den in Deutschland ankommenden Asylsuchenden eine dermaßen große Zahl von Menschen gegeben, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen von Gewalt erlitten haben und psychisch extrem belastet sind. Gerade sie brauchen schnell eine Perspektive, wozu die Wiedererlangung einer Privatsphäre außerhalb von Lagern gehört.

3. Die Aufnahme von Flüchtlingen ist mehr als Notversorgung: Ziel ist Integration von Anfang an

Im Asylverfahren erhält etwa die Hälfte der Antragsteller in der ersten Instanz einen Schutzstatus. Darüber hinaus erhalten viele Flüchtlinge in Klage- und Folgeverfahren sowie aus humanitären und familiären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis. Ein Großteil der Flüchtlinge bleibt damit langfristig in Deutschland. Vor der Realität der kommenden Jahre die Augen nicht zu verschließen heißt: Hunderttausende von Menschen, die bleiben werden, in die Planungen dieser Gesellschaft bewusst einzubeziehen und ihre Bedürfnisse zu berücksichtigen. Die frühestmögliche Integration von Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaft ist dringend geboten: Im Interesse der Flüchtlinge wie dem der Gesellschaft.

- Zu einem angemessenen Aufnahmesystem gehören Deutschkurse, ggf. auch Alphabetisierungskurse von Anfang an sowie die Ermöglichung des frühestmöglichen Arbeitsmarktzugangs inklusive aller damit verbundenen Unterstützungsmaßnahmen (Fördermaßnahmen, finanzielle Ausbildungsförderung etc.), damit Flüchtlinge von sozialen Leistungen unabhängig werden können. Die Verbesserungen der letzten Jahre auf diesem Gebiet sind noch immer unvollständig bzw. inkonsequent. Noch immer behindern gesetzliche Beschränkungen wie die Wohnsitzauflage Mobilität und Selbstbestimmung.

- Ein besonderes Augenmerk sollte auf der Situation der besonders Schutzbedürftigen liegen: Dem spezifischen Förderbedarf von Kindern beispielsweise muss individuell entsprochen werden, damit Kinder nicht frühzeitig im Schulsystem scheitern. Traumatisierte und Kranke brauchen adäquate und qualifizierte Anlaufstellen in erreichbarer Nähe. Die vorhandenen Psychosozialen Zentren in Deutschland sind bereits jetzt hoffnungslos überlaufen. Notwendig ist auch die Bereitstellung von Dolmetscher/innen.
- Kommunen sollten sicherstellen, dass die grundsätzliche Einbindung der sozialen Regeldienste in die Flüchtlingsaufnahme auch tatsächlich funktioniert. Daneben muss es eine unabhängige, qualifizierte Flüchtlingsbetreuung geben, die in asyl-, sozial- und aufenthaltsrechtlichen Fragen kompetent beraten kann. Ehrenamtliche können den sozialen Aufnahmeprozess sinnvoll begleiten, dem Staat aber keine Verantwortung abnehmen. Derzeit haben an vielen Orten engagiert tätige Unterstützergruppen von Flüchtlingen großen Zulauf. Um die starken integrativen Kräfte von Freiwilligen zu nutzen, sie sinnvoll zu unterstützen, ihre Motivation und Strukturen zu erhalten, sollten professionelle lokale Koordinierungs- oder Anlaufstellen für ehrenamtliche Flüchtlingshelfer/innen eingerichtet werden.
- Die Kommunen beklagen sich, sie erhielten nicht genügend Geld für die Aufgabe der Unterbringung und Aufnahme von Flüchtlingen. In vielen Bundesländern ist die Aufgabe strukturell unterfinanziert. Dies führt dazu, dass menschenwürdige Standards aus Gründen der Kostenersparnis nicht gesichert oder unterlaufen werden. PRO ASYL unterstützt die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach einer auskömmlichen Finanzierung der Unterbringung, darüber hinaus müssen jedoch Sprachkurse, eine fachlich qualifizierte Betreuung und Beratung und integrative Angebote finanziert werden.

Viel Zeit ist bereits versäumt worden. Es bedarf deshalb jetzt entsprechender Planungen. Es ist kein Beitrag zu einer Lösung des Problems, wenn einzelne Landesregierungen und Verwaltungen sich vor allem auf die Hochstilisierung von Notständen kaprizieren. PRO ASYL und die Flüchtlingsräte fordern Länder und Kommunen auf, in der aktuellen Situation nicht nur nach Notlösungen zu suchen, sondern Unterbringungskonzepte zu entwickeln, die auch mittel- und langfristig funktionieren können und im Sinne von Flüchtlingen und Gesellschaft integrativ wirken.