

Flüchtlingsunterkünfte in NRW



Ergebnisse einer Fragebogenerhebung
des Flüchtlingsrats NRW

Vorwort

“Sometimes I feel like a guest that wasn’t invited. Nobody asked you to come, but you are there.”

(Dr. Sabouri ist 42 Jahre alt und teilt sich mit seiner Frau und seinen zwei Kindern ein Zimmer in einer Sammelunterkunft in Bonn-Duisdorf.)

Die Unterbringung von Flüchtlingen¹ fällt in Nordrhein-Westfalen in den Kompetenzbereich der Kommunen. Da es keine landesweiten Vorgaben bezüglich einzuhaltender Mindeststandards in den Unterkünften gibt, variieren Art und Weise der Unterbringung in den jeweiligen Kommunen NRW stark.

Vor diesem Hintergrund hat der Flüchtlingsrat NRW in Zusammenarbeit mit der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe im Frühjahr 2012 eine Fragebogenaktion initiiert, die Auskunft über die Situation in den nordrhein-westfälischen Flüchtlingsunterkünften geben sollte. Der Fragebogen wurde von Mitarbeiterinnen² des Flüchtlingsrats NRW konzipiert.

Insgesamt 158 ausgefüllte Frage-

gebögen wurden uns im Rahmen der Erhebung von Flüchtlingsinitiativen, Beratungsstellen und Kommunen zugesandt.³

In diesem Kontext sollte auch erhoben werden, in welchen Kommunen die Unterbringungssituation von Flüchtlingen dringend verbessert werden muss und in welchen Kommunen bereits sinnvolle Unterbringungskonzepte entwickelt worden sind.

In der vorliegenden Broschüre werden die Ergebnisse der Fragebogenerhebung ausgewertet und mehrere besonders problematische Unterkünfte dokumentiert. Daneben sollen praktikable Gegenmodelle zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vorgestellt werden.

Die Ergebnisse sollen dazu beitragen, die Unterbringung von Flüchtlingen in NRW langfristig zu verbessern. Zum besseren Verständnis der aktuellen Unterbringungspolitik wird im ersten Teil der Broschüre ein kurzer Überblick über die historische Entwicklung von Flüchtlingsunterkünften in Deutschland nach 1945 gegeben.

¹ Zum Flüchtlingsbegriff siehe Kapitel 1.1.

² In dieser Broschüre wird das generische Femininum gebraucht.

³ Die Asylantragszahlen sind in der zweiten Hälfte des Jahres 2013 weiter angestiegen, sodass sich die Unterbringungssituation in den Kommunen verschärft hat. Die Ergebnisse der Studie spiegeln die Situation bis Anfang 2013 wider.

	Vorwort.....	1
1.	Grundlegende Begriffsklärungen.....	3
1.1.	Flüchtlingsschutz in Deutschland	3
1.2.	Erstaufnahme und Verteilung von Asylsuchenden	4
2.	Flüchtlingsunterbringung in Deutschland	8
2.1.	Die historische Entwicklung der Flüchtlingsunterbringung nach 1945	8
2.2.	Sammelunterkünfte/Gemeinschaftsunterkünfte (GU)	10
2.3.	Dezentrale Unterbringung.....	11
2.4.	Mindeststandards in den Unterkünften – ein Vergleich.....	11
2.5.	Das Leverkusener Modell: eine mögliche Alternative zur Gemeinschaftsunterkunft.....	13
3.	Der Zustand der Flüchtlingsunterkünfte in NRW – zu den Ergebnissen der Fragebogenerhebung des Flüchtlingsrats NRW	15
4.	Beschreibung ausgewählter Kommunen.....	26
5.	Interviews mit Bewohnern und Bewohnerinnen von Gemeinschaftsunterkünften.....	29
6.	Fazit.....	32
7.	Glossar.....	35

1. Grundlegende Begriffsklärung

1.1. Flüchtlingsschutz in Deutschland

Die Fluchtursachen sowie die individuellen Gründe, weshalb Menschen ihre Heimatländer verlassen müssen und in einem anderen Staat Schutz suchen, sind vielfältig. Dazu gehören unter anderem: (Bürger-) Kriege, massive Menschenrechtsverletzungen, politische Verfolgung, akute Lebensbedrohung sowie die Zerstörung der Existenzgrundlage auch auf Grund von Umweltkatastrophen und / oder Klimaveränderungen. Allerdings führen nicht alle Fluchtgründe zu einer Zuerkennung eines Schutzstatus und einem damit verbundenen Aufenthaltsrecht in Deutschland.

Das deutsche **Aufenthaltsgesetz**⁴ kennt verschiedene Arten des Flüchtlingsschutzes. Das für die Prüfung von Asylanträgen zuständige **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** prüft zunächst, ob die Antragstellerin im Sinne des Grundgesetzes **asylberechtigt** ist. Das ist dann der Fall, wenn sie in ihrer Heimat durch den Staat politisch verfolgt wurde (d. h. wegen ihrer Nationalität, Ethnie, Religion, ihrer politischen Überzeugung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe) und nicht über einen „sicheren Drittstaat“ nach Deutschland eingereist ist.⁵

Wenn eine Asylberechtigung nicht vorliegt, prüft das Bundesamt, ob die Antragstellerin als **Flüchtling im Sinne der Genfer Flücht-**

lingskonvention anzuerkennen ist. Dieser Schutzstatus setzt ebenfalls eine Verfolgung wegen eines der o.g. Merkmale voraus, kann jedoch auch dann zum Tragen kommen, wenn die Verfolgung nicht vom Staat selbst, sondern von anderen Akteurinnen ausgegangen ist.⁶ Anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte erhalten eine Aufenthaltserlaubnis und haben **vollständigen Zugang zu Sprach- und Integrationskursen, Sozialleistungen und zum Arbeitsmarkt**. Zudem dürfen sie aus der Gemeinschaftsunterkunft ausziehen. Allerdings erhalten nur sehr wenige Asylsuchende diesen Schutzstatus (2012: 14,2%).

Wenn eine Antragstellerin weder als asylberechtigt noch als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wird, prüft das Bundesamt, ob möglicherweise dennoch Gründe für ein **Abschiebungsverbot** vorliegen. Von Abschiebungsverboten spricht man beispielsweise dann, wenn die Antragstellerin zwar nicht politisch verfolgt wurde, ihr aber in ihrem Herkunftsland z. B. Folter oder gar die Todesstrafe drohen oder die Behandlung einer schweren Krankheit im Herkunftsland nicht möglich ist. In diesem Fall erhält sie einen so genannten **subsidiären Schutzstatus**. Menschen mit einem subsidiären Schutzstatus bekommen ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis und haben einen uneingeschränkten Zugang zu Sozialleistungen. Seit dem 01.07.2013 haben sie direkt nach

⁴ Kursiv hervorgehobene Begriffe werden im Glossar erläutert.

⁵ Vgl. Art. 16a Grundgesetz

⁶ Vgl. § 60 Abs. 1 AufenthG

Erteilung des Aufenthaltstitels freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Zudem dürfen auch sie – wie Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge – aus der Gemeinschaftsunterkunft ausziehen.

Personen, die sich im Asylverfahren befinden und eine **Aufenthaltsgestattung** besitzen, sowie Personen, deren Asylverfahren unanfechtbar negativ entschieden worden ist und die im Besitz einer **Duldung** sind, unterliegen in Deutschland zahlreichen rechtlichen Einschränkungen. So bestehen Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen sowie zu Integrationsangeboten und zur medizinischen und psychosozialen Versorgung.

Zudem sind Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung in der Regel verpflichtet, in Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge zu wohnen, und können sich ihren Wohnort nicht selbst aussuchen. Auch die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und Menschen mit einer Duldung ist in Deutschland eingeschränkt. Je nach Bundesland dürfen sich Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung entweder nur innerhalb eines Kreises oder innerhalb des betreffenden Bundeslandes frei bewegen.

Im Nachfolgenden bezeichnet der Begriff „Flüchtlinge“ insbesondere die Personengruppen der Asylsuchenden und Geduldeten.

1.2. Erstaufnahme und Verteilung von Asylsuchenden

Gibt sich eine schutzsuchende Person nach der Einreise nach Deutschland bei den Behörden als solche zu erkennen, wird sie an die nächstgelegene **Erstaufnahmeeinrichtung (EAE)** weitergeleitet. In allen Bundesländern gibt es mindestens eine solche Aufnahmeeinrichtung, in NRW sind es derzeit zwei.

Diese befinden sich in Dortmund und Bielefeld. In der EAE werden die Schutzsuchenden zunächst als Asylsuchende registriert und vorläufig untergebracht. Im Rahmen des so genannten **„EASY“-Verfahrens** (Erstverteilung von Asylbegehrenden) wird dann die zuständige Aufnahmeeinrichtung ermittelt. Die Verteilung der Asylsuchenden im Rahmen des EASY-Verfahrens hängt von verschiedenen Faktoren ab. Neben den freien Kapazitäten der jeweiligen Aufnahmeeinrichtung regeln festgelegte Aufnahmequoten, wie viele Asylsuchende die jeweiligen Bundesländer aufnehmen müssen. Diese Quoten werden nach dem so genannten **„Königsteiner Schlüssel“** berechnet. Dieser wird für jedes Jahr neu entsprechend der Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der einzelnen Bundesländer berechnet. Nordrhein-Westfalen ist regelmäßig Spitzenreiter und nimmt im Jahr 2013 etwa 21 % der Menschen auf, die in Deutschland erstmalig um Asyl bitten.

Während die Asylsuchenden in den

übrigen Bundesländern bis zu drei Monate in der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung leben, werden Asylsuchende in NRW nach wenigen Tagen Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung in einer **Zentralen Unterbringungseinrichtung (ZUE)** untergebracht, von wo sie nach bis zu drei Monaten auf die Kommunen „verteilt“ werden. Bei den ZUEs handelt es sich ebenfalls um Landeseinrichtungen. Die ZUEs in Schöppingen und Hemer sind eingerichtet für etwa 350 Personen.

Bis zu 500 Personen können maximal untergebracht werden. In Neuss stehen vorübergehend weitere 150 Plätze zur Verfügung, in Nieheim weitere 200. Zuletzt kam es im Herbst 2012 zu drastischen Überbelegungen und dadurch teilweise zu chaotischen Zuständen, so dass Schutzsuchende zeitweise in Turnhallen und Fahrzeuglagern umgesiedelt wurden. Die Maximalbelegung von bis zu 500 Personen in Schöppingen und Hemer ist seitdem zu einem Dauerzustand geworden, was unter anderem dazu führt, dass es keine Rückzugsmöglichkeiten gibt.

Flüchtlinge haben keinen Anspruch darauf, in einem bestimmten Bundesland oder einer bestimmten Stadt zu wohnen. Sowohl bei der Verteilung nach dem „EASY-Verfahren“ als auch bei der Verteilung auf die Kommunen wird jedoch in der Regel die Familieneinheit gewahrt, so dass Eheleute sowie Eltern und ihre minderjährigen ledigen Kinder zusammen untergebracht werden.

1.2.1. Rechtliche Grundlagen für die Unterbringung von Flüchtlingen

Die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden werden bundesweit im Wesentlichen durch das **Asylverfahrensgesetz** und das **Asylbewerberleistungsgesetz** geregelt. Für die Umsetzung sind die einzelnen Bundesländer verantwortlich, die durch die (Flüchtlings- bzw. Landes-) Aufnahmegesetze mehr oder weniger detaillierte und verbindliche Vorgaben machen. Sowohl das Asylbewerberleistungsgesetz als auch das **NRW-Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG)** gelten auch für Geduldete. Da die Aufnahmegesetze in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, variieren die Lebensbedingungen für Flüchtlinge von Bundesland zu Bundesland deutlich.

In NRW sind die Kommunen verpflichtet, die von der Bezirksregierung Arnsberg zugewiesenen Flüchtlinge unterzubringen. Verbindliche Landesvorgaben zur Ausgestaltung dieser Unterbringung gibt es nicht. In den einzelnen Kommunen variieren die Unterbringungskonzepte daher sehr. Sie reichen von großen Gemeinschaftsunterkünften (GUs) bis hin zu dezentraler Unterbringung in Wohnungen.

Laut **Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)** und **Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)** sollen Asylsuchende und Geduldete vorrangig in Sammelunterkünften untergebracht

werden.

§ 53 Asylverfahrensgesetz⁷ :

Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

(1) Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, **sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden.** Hierbei sind sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers zu berücksichtigen.

(2) Eine Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, endet, wenn das Bundesamt einen Ausländer als Asylberechtigten anerkennt oder ein Gericht das Bundesamt zur Anerkennung verpflichtet hat, auch wenn ein Rechtsmittel eingelegt worden ist, sofern durch den Ausländer eine anderweitige Unterkunft nachgewiesen wird und der öffentlichen Hand dadurch Mehrkosten nicht entstehen. Das Gleiche gilt, wenn das Bundesamt oder ein Gericht einem Ausländer die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat. In den Fällen der Sätze 1 und 2 endet die Verpflichtung auch für den Ehegatten und die minderjährigen Kinder des Ausländers.

§ 3 zu Grundleistungen im Asylbewerberleistungsgesetz

(1) Der notwendige Bedarf an Ernährung, **Unterkunft**, Heizung, Kleidung, Gesund-

heits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts wird durch Sachleistungen gedeckt.

(2) Bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 des Asylverfahrensgesetzes können, soweit es nach den Umständen erforderlich ist, anstelle von vorrangig zu gewährenden Sachleistungen nach Absatz 1 Satz 1 Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen im gleichen Wert gewährt werden.

§ 1 FlüAG NRW

(1) Die Gemeinden sind verpflichtet, die ihnen zugewiesenen ausländischen Flüchtlinge aufzunehmen und unterzubringen. Die Zuweisung von ausländischen Flüchtlingen nach § 2 erfolgt durch die Bezirksregierung Arnsberg. Von der Zuweisung nach Satz 2 ausgenommen sind ausländische Flüchtlinge nach § 2 Nr. 1a, die einen Folgeantrag nach § 71 AsylVfG gestellt haben, ihre Ehegatten und ihre minderjährigen Kinder.

Asylsuchende und Geduldete haben somit keinen Rechtsanspruch auf Unterbringung in einer selbst gewählten Unterkunft. Sind Asylsuchende oder Geduldete einer Kommune zugewiesen, hat die zuständige Behörde gemäß § 3 AsylbLG jedoch durchaus die Möglichkeit, die generelle Unterbringung in Mietwohnungen zu erlauben.

⁷ Den gesamten Wortlaut des Gesetzestextes finden Sie auch unter: www.gesetze-im-internet.de

1.2.2. Aktuelle Zahlen

Nach Angaben des Statistischen Landesamts war Ende 2012 rund ein Drittel aller Empfängerinnen von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Die Zahlen sind jedoch nicht eindeutig. So gibt das Statistische Landesamt an, dass insgesamt 25.566 Flüchtlinge in NRW Empfängerinnen von Regelleistungen sind. Davon seien 8.641 Personen (33,8 Prozent) in Gemeinschaftsunterkünften, 11.081 (43,3 Prozent) dezentral und 5.844 (22,9 Prozent) in anderen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht. Um welche Art von „anderen Aufnahmeeinrichtungen“ es sich bei den 22,9 Prozent handelt, wurde nicht erläutert.⁸ Es handelt sich dabei sicherlich nicht ausschließlich um Erstaufnahmeeinrichtungen und Zentrale Unterbringungseinrichtungen, da die Kapazität dieser Einrichtungen nicht mehr als circa 2.000 Unterbringungsplätze umfassen dürfte. Daher stellt sich die Frage, ob die Zahl von 33,8 Prozent der in den Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Flüchtlinge den tatsächlichen Verhältnissen in den Kommunen entspricht.

1.2.3. Räumliche Beschränkungen

Ein weiterer Aspekt, der die Lebensbedingungen der Flüchtlinge erschwert, ist die aus der Residenzpflicht und der Wohnsitzauflage

resultierende eingeschränkte Freizügigkeit von Flüchtlingen. Die so genannte Residenzpflicht besagt, dass Asylbewerberinnen und Geduldete den Landkreis oder das Bundesland, in dem sie wohnhaft sind, nicht ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde verlassen dürfen. Diese Beschränkung des Aufenthaltes ist in Europa einzigartig.

Seit 2010 ist der Residenzbezirk in NRW grundsätzlich auf das gesamte Bundesland ausgeweitet. Auch wenn im Einzelfall weiterhin eine Einschränkung des Residenzgebietes möglich ist, hat dies für viele Flüchtlinge eine Verbesserung geschaffen. Die Wohnsitzauflage ist im Aufenthaltspapier vermerkt und verpflichtet den Flüchtling, in der zugewiesenen Kommune zu wohnen, solange kein Anspruch auf Streichung der Wohnsitzauflage, z. B. zur Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft, besteht.

In diesem Kapitel wird zunächst ein Überblick darüber gegeben, wie sich die heutige Unterkunftssituation historisch entwickelt hat. Betrachtet man die Entwicklung genauer, wird deutlich, dass die Unterbringung in Sammelunterkünften unter anderem zum Zweck der Abschreckung von Asylsuchenden etabliert wurde.

Darüber hinaus werden die verschiedenen Unterbringungskonzepte – Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder in privaten Wohnungen – vorgestellt.

⁸ Vgl. IT.NRW auf der Internetseite: http://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2013/pres_130_13.html (Stand 02.08.2013)

2. Flüchtlingsunterbringung in Deutschland

2.1. Die historische Entwicklung der Flüchtlingsunterbringung nach 1945

Am 06.01.1953 trat die „Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen“ (AsyIVO) in Kraft. Um die „Verfahren für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft“ durchzuführen, wurde die zentral zuständige „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ in Nürnberg geschaffen.

2.1.1. Das erste Flüchtlingslager der BR

Das ehemalige Kriegsgefangenenlager Langwasser bei Nürnberg wurde 1946 mit Hilfe der Vereinten Nationen zum „Bundessammellager für Ausländer“ – dem so genannten Valka-Lager – umgerüstet. Alle Asylsuchenden, die sich im Bundesgebiet aufhielten, sollten dort zusammengeführt und bis zur Festlegung ihrer endgültigen Unterbringung auch versorgt werden. Ausgelegt auf etwa 1.200 Personen beherbergte die Anlage zeitweise bis zu 4.500 Flüchtlinge aus über 30 Nationen unter primitiven Bedingungen. 1960 wurde

das „Bundessammellager für Ausländer“, das bis 1954 „Regierungslager für heimatlose Ausländer“ genannt wurde nicht zuletzt aufgrund internationalen Drucks endgültig aufgelöst.

Es erfolgte schließlich ein Umzug nach Zirndorf, der bereits seit Mitte der 1950er Jahre geplant gewesen war. In der ehemaligen Polizeikaserne kamen bis zu 350 Personen unter. Der Bund errichtete dort zusätzlich zwei Unterkunftsgebäude für jeweils 500 bis 700 Personen sowie ein Verwaltungsgebäude. In Letzterem war die „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ – heute **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)** – mit etwa 50 Mitarbeiterinnen untergebracht. Nachdem es bereits mit dem Anstieg der Flüchtlingszahlen während des Prager Frühlings zu deutlichen Überbelegungen kam, musste spätestens Ende der 1970er Jahre eingesehen werden, dass das bestehende Konzept nicht zukunftsfähig war. Mehr und mehr Personen flüchteten auch aus dem außereuropäischen Ausland nach Deutschland. Nachdem die Asylantragzahlen in den 1970er und 1980er Jahren, beispielsweise infolge des Militärputsches in der Türkei (1980) deutlich anstiegen, waren die Aufnahmebedingungen in Zirndorf nicht mehr tragbar. Folge dieser Entwicklungen war, dass Flüchtlinge in Deutschland bereits seit dem

1. August 1977 nicht mehr nach Zirndorf weitergeleitet wurden, sondern 1978 Zuweisungsquoten für die verschiedenen Bundesländer festgelegt wurden, damit die Flüchtlinge besser auf diese verteilt werden konnten. Im Rahmen des Asylverfahrensgesetzes vom 16. Juli 1982 wurde eine gesetzliche Regelung des Verteilungsverfahrens auf die Bundesländer beschlossen.

2.1.2. „Flüchtlingsströme“, Asylkompromiss und Abschreckungspolitik

Die Ausgestaltung des Konzepts „Gemeinschaftsunterkunft“ kann als Reaktion auf die über Jahrzehnte relativ stetig steigende Zahl der Asylsuchenden gewertet werden. Waren im Jahr 1968 noch 60 Personen im „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ (BAFI) in Nürnberg angestellt, stieg die Zahl der Beamtinnen des BAFI auf 4.100 im Jahre 1992. Ursachen waren die Nachwehen des Umbruchjahres '89 und vor allem ein europäischer Krieg im zerfallenden Jugoslawien, die zu einem Höchststand von 438.000 Asylsuchenden führten. Die Themen Asyl und Flüchtlingsschutz wurden, geschürt von Politik und Medien, von der deutschen Bevölkerung zunehmend mit Skepsis betrachtet. Parolen wie „Das Boot ist voll“ entfachten Angst vor „Überfremdung“ und einer Überbelastung des Sozialstaats. Gleichzeitig stieg rechtsextreme Gewalt erheblich an.

So kam es Anfang der 1990er Jahre in Hoyerswerda, in Rostock-Lichtenhagen, in Mölln und in Solingen zu rechtsextremen Übergriffen auf Flüchtlingsunterkünfte, bei denen Anwohnerinnen teils tatenlos zuschauten und Polizistinnen kaum einschritten. Angesichts solcher Umstände erachtete auch die SPD eine Änderung des Asylrechts, wie sie von der CDU gefordert wurde, für notwendig. Am 6.12.1992 wurde der so genannte „Asylkompromiss“ zwischen CDU/CSU, SPD und FDP beschlossen, der umfassende Neuregelungen des Asylrechts vorsah. Dazu gehörte unter anderem die Änderung des Grundgesetzes mit Einführung der **Drittstaatenregelung**, die das Grundrecht auf Asyl massiv einschränkte und faktisch abschaffte.

Diese Grundgesetzänderung trat zum 1.7.1993 in Kraft. Daneben beinhaltete der Asylkompromiss auch die Schaffung eines eigenständigen Leistungssystems für Asylsuchende und Geduldete. Vor dem Hintergrund haushalts- und migrationspolitischer Überlegungen trat schließlich am 1.11.1993 das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in Kraft. Die Sozialleistungen für Flüchtlinge wurden um 20 % gesenkt, zudem sollten Geldleistungen weitestgehend durch Sachleistungen ersetzt werden. Darüber hinaus wurde die medizinische Versorgung auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkt.⁹ Zur selben Zeit wurde Asylsuchenden und Geduldeten der Zugang zum Arbeitsmarkt fast vollständig verwehrt.

Zur Schlechterstellung von Asylsuchenden

⁹ Am 18. Juli 2012 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verfassungswidrig sind, da sie zur Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht ausreichen.

den und Geduldeten im Gesundheits- und Sozialsystem kam die Unterbringung in provisorischen Sammelunterkünften seit Anfang der 1990er Jahre. Die Möglichkeit der Sammelunterbringung wurde in der Folgezeit als gezieltes, jedoch vergebliches, Mittel eingesetzt, um die Rückkehrbereitschaft abgelehnter Asylsuchender zu fördern und die Einreise weiterer Asylsuchender zu verhindern.

Das Unterbringungskonzept erfuhr seither nur wenige Reformen. Bis heute gibt es in Nordrhein-Westfalen keine gesetzlichen Mindeststandards, die Flüchtlingen eine den Bedürfnissen angepasste und adäquate Unterbringung garantieren.

2.2. Sammelunterkünfte / Gemeinschaftsunterkünfte (GU)

Nach maximal drei Monaten in der Zentralen Unterbringungseinrichtung (ZUE) ist in den meisten Gemeinden NRWs eine längerfristige Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften die Regel. Wie diese Unterkünfte belegt und verwaltet sind, wie es um den baulichen Zustand und die Möglichkeiten der Teilhabe in der Kommune steht, ob Möglichkeiten der sozialen Betreuung gegeben sind, obliegt den Verantwortlichen in den einzelnen Kommunen. Auch bezüglich der Ausstattung des Gebäudes unterscheiden sich die Unterbringungen, wie im Zuge unserer Erhebung

deutlich geworden ist, stark. In den Gemeinschaftsunterkünften gibt es vorwiegend Mehrbettzimmer. Diese sind teilweise lediglich mit einem Bett oder einer Matratze pro Person, einem Blechspind und einem Stuhl ausgestattet. Allerdings kommt es in einigen Kommunen auch vor, dass sich auf Grund starker Überbelegung der Zimmer ausschließlich Betten oder Matratzen in den Räumen befinden, da für weiteres Mobiliar, etwa Schränke, Tische oder Stühle, kein Platz ist. Elektronische Geräte, wie z.B. ein Kühlschrank, fehlen vielfach ganz oder sind defekt.

Angesichts der Tatsache, dass die Flüchtlinge teilweise jahrelang in Gemeinschaftsunterkünften ohne Privatsphäre auf engstem Raum und ohne angemessene Ausstattung leben müssen, ist dies ein inakzeptabler Zustand.

Verbindliche Vorgaben über ein Mindestmaß an Schlaf- und Wohnfläche gab es 2012 nur in 6 Bundesländern, jedoch nicht in NRW, wo es also keine Mindeststandards hinsichtlich Wohnraumgröße und maximaler Belegung gibt. Die Vorgaben, die meistens bei etwa 6 m² pro Person, in Baden-Württemberg sogar bei nur 4,5 m² pro Person liegen¹⁰ scheinen eher baurechtlich begründet als an menschlichen Bedürfnissen orientiert. Privatsphäre wird offenbar nicht als Bedürfnis anerkannt: Vier bis sechs Personen pro Raum sind aus Sicht der Landesregierungen zumutbar.¹¹

¹⁰ Hier ist allerdings eine Gesetzesänderung zur Verbesserung der Unterbringungssituation der Flüchtlinge geplant.

¹¹ Vgl. Kapitel 2.4.

2.3. Dezentrale Unterbringung

In vielen Gemeinden Nordrhein-Westfalens gibt es mehr oder weniger offizielle Regelungen, nach denen zumindest bestimmte Gruppen von Flüchtlingen nach einer bestimmten Unterbringungszeit in einer Gemeinschaftsunterkunft eine Privatwohnung beziehen dürfen. So wird in vielen Kommunen beispielsweise Familien der Umzug in eine Privatwohnung früher gestattet. Auch (psychisch) Kranken wird zuweilen der Bezug einer Privatwohnung erlaubt. In Köln beispielsweise werden als angemessene Aufenthaltsdauer in der Gemeinschaftsunterkunft 36 Monate angesetzt.¹²

Dezentrale Unterbringung bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass jeder Flüchtling eine eigene Wohnung bewohnt. Einige kleine Kommunen, in denen die Zahl der zugewiesenen Flüchtlinge den Betrieb einer Gemeinschaftsunterkunft nicht „lohnt“, mieten Wohnungen an und belegen diese dann mit mehreren alleinstehenden Flüchtlingen. Auf 63 m² wohnen so in einem Fall bis zu sieben Menschen.

Problematisch für die dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen ist zudem, dass in vielen Großstädten NRW geeigneter Wohnraum für Einzelpersonen und große Familien knapp wird, weil die Zahl preisgebundener Sozialwohnungen sinkt.

Der Wohnungsmarkt ist in Deutschland aufgrund der wachsenden Anzahl von Single-

Haushalten (die Gesamtzahl der Haushalte stieg zwischen 2002 und 2010 von 38,7 auf 40,3 Millionen an) nicht auf günstigen Wohnraum für Großfamilien ausgerichtet. Hinzu kommt, dass insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten Wohnungsnot herrscht. Denn die kleinen und günstigeren Wohnungen werden meist von Studierenden bewohnt, so dass der Wohnraum auch für alleinstehende Flüchtlinge knapp ist.

Diese Umstände führen vielerorts zu einer Explosion der Mietpreise. Berechnungen des Deutschen Mieterbundes ergaben, dass bereits heute bundesweit circa 250.000 Mietwohnungen fehlen und die Mietpreise bei Neubezug teilweise bis zu 40 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen.¹³

Doch nicht nur in den Städten, auch auf dem Land fehlen in NRW Mietwohnungen, die für einzelne Flüchtlinge und Flüchtlingsfamilien geeignet und bezahlbar sind.

2.4. Mindeststandards in den Unterkünften – ein länderübergreifender Vergleich

Das nordrhein-westfälische Flüchtlingsaufnahmegesetz überträgt den Kommunen die Pflicht zur Unterbringung von Flüchtlingen ohne weitere Vorgaben. Gleichwohl sind die Kommunen an das Grundgesetz gebunden, aus dem sich auch für Flüchtlinge ein Anspruch auf eine menschenwürdige Unterbrin-

¹² Vgl. Leitlinien Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln, Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 20.07.2004 (<http://www.koelner-fluechtlingsrat.de/download/Leitlinien.pdf>) Stand: 02.08.2013.

¹³ Vgl. Pressemeldung des DMB vom 22.05.2013 „Bezahlbare Wohnungen fehlen – Wohnkosten und Mieten steigen Bundesbürger fordern aktive Wohnungs- und Mietenpolitik ein“: [http://www.mieterbund.de/pressemitteilung_9.html?&no_cache=1&tx_tnews\[tt_news\]=20618](http://www.mieterbund.de/pressemitteilung_9.html?&no_cache=1&tx_tnews[tt_news]=20618) (Stand 07.08.2013)

gung ableiten lässt. Denn die deutsche Verfassung betont das Sozialstaatsprinzip und garantiert in Artikel 1 den Schutz der Menschenwürde.

Die fehlenden Mindeststandards hinsichtlich Wohnraumgröße und maximaler Belegung führen in NRW dazu, dass sich z. B. in Essen eine fünfköpfige Familie eine Woh-

nung von 27 m² mit einer Wohnküche, einem Schlafzimmer und einem Bad teilen muss. Solche Zustände sind jedoch keine Ausnahme. Im Gegensatz zu NRW gibt es in anderen Bundesländern sehr wohl Mindestvorgaben bezüglich der Quadratmeterzahl und der Belegung der Zimmer. Ein Überblick lässt sich nachstehender Tabelle entnehmen:

Bundesland	Mindeststandards zu Gemeinschaftsunterkünften
Baden-Württemberg FlüAG Stand 1/2012	4,5 m ² Wohn-/Schlaflfläche pro Person
Bayern Leitlinien zu Art, Größe und Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber 4/2010	7 m ² Wohn-/Schlaflfläche pro Person; nicht mehr als 4 (max. 6) Bewohnerinnen je Raum; Geschlechtertrennung; Familienzimmer
Berlin Veröffentlichung 9/2011	Einzelzimmer mind. 9 m ² ; 6 m ² Wohn-/Schlaflfläche pro Person; Kinder bis 6 Jahre mind. 4 m ² Wohnfläche
Brandenburg Erlass 3/2006	6 m ² Wohn-/Schlaflfläche pro Person
Mecklenburg-Vorpommern Richtlinie Betrieb Gemeinschaftsunterkünfte/ soziale Betreuung Bewohner 9/2000; Gemeinschaftsunterkunftsverordnung 7/2001	6 m ² Wohn-/Schlaflfläche pro Person; nicht mehr als 6 Bewohner je Raum; Geschlechtertrennung
Sachsen VwV – Unterbringung und soziale Betreuung 6/2009	6 m ² Wohn-/Schlaflfläche pro Person; nicht mehr als 5 Bewohnerinnen je Raum; Geschlechtertrennung
Thüringen Thüringer Gemeinschaftsunterkunfts- und Sozialbetreuungsverordnung 5/2010	6 m ² Wohn-/Schlaflfläche pro Person

(Quelle: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/0100/drucksache-18-0155.pdf>)

Für Empfängerinnen von SGB II-Leistungen gelten im Vergleich dazu die Wohnraumbestimmungen (WRB) mit folgenden Standards:

Personenzahlangemessene

Wohnungsgröße:

- 1- Personenhaushalt 50m²
- 2- Personenhaushalt 65m²
- 3- Personenhaushalt 80m²
- 4- Personenhaushalt 95m²
- 5- Personenhaushalt 110m²

(Je weiterer Person sind 15 m² zu berücksichtigen.)

Selbst Strafgefangenen muss laut Rechtsprechung des Oberlandesgerichts Hamm eine Unterbringungsfläche von mindestens sechs Quadratmetern zugestanden werden, da die Unterbringung in einem noch kleineren Raum als Verstoß gegen die Menschenwürde betrachtet werden müsse.¹⁴

Einbettzimmer in Krankenhäusern müssen in NRW mindestens eine Grundfläche von 10 m², Mehrbettzimmer mindestens 8 m² pro Person aufweisen.¹⁵

In Studierendenwohnheimen haben Einzelzimmer mit Bad, aber ohne eigene Küche eine Grundfläche von 12 bis 24 m².¹⁶

Und sogar Hunden in Zwingerhaltung werden in Deutschland je nach Größe der Tiere eine

Mindestfläche von bis zu 10 m² zugestanden.¹⁷

Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, warum es u. a. in NRW keine Mindeststandards für die Unterbringung von Flüchtlingen gibt.

2.5 Mögliche Alternative zur Gemeinschaftsunterkunft: Das Leverkusener Modell

Als Positivbeispiel für ein gelungenes Umsteuern in der Unterbringungspolitik der Kommunen hat sich Leverkusen einen Namen gemacht. Schon 1999 wurde dort ein neues Unterbringungskonzept angeregt. Seit 2002 besteht nun grundsätzlich für jeden Flüchtling unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus die Möglichkeit, in eine eigene Wohnung zu ziehen, wenn er oder sie auf eigene Initiative hin passenden und kostenangemessenen Wohnraum findet. In diesem Modell kooperieren Stadt und Sozialausschuss, der Fachdienst für Integration und Migration, der Leverkusener Flüchtlingsrat und der Integrationsrat, sodass alle Akteurinnen von den jeweiligen Kompetenzen und Kontakten profitieren.

Die Stadt Leverkusen konnte durch die Modellphase in den Jahren 2002ff und dem damit verbundenen Umzug von 80 Flüchtlingen eine teure Sammelunterkunft aufgeben und dadurch große Einsparungen erreichen.

¹⁴ Vgl. Stephanie Korn-Odentat: Zusammenfassung der Erörterungen zu dem Thema: „Haftraumstandards für Größe, Sicherheit und Ausstattung“, Arbeitsgruppe B1, im Internet unter: <http://www.bvaj.de/Haftraumstandards.pdf> (Stand: 27.08.2013).

¹⁵ Vgl. § 27 KhBauVO.

¹⁶ Vgl. AStA der RWTH Aachen: Wohninfo, im Internet unter: http://www.asta.rwth-aachen.de/media/medien/wohinfo13_3bc24.pdf (Stand: 04.09.2013).

¹⁷ Vgl. Tierschutz-Hundeverordnung §6 Anforderungen an die Zwingerhaltung, im Internet unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/tierschhuv/gesamt.pdf> (Stand: 07.08.2013)

Das Modell hat sich damit auch abseits von humanitären Erwägungen, nämlich in betriebswirtschaftlicher Hinsicht, als sinnvoll erwiesen. Betriebs- und Instandhaltungskosten sowie Kosten für Hausmeister- oder Sicherheitsdienste entfallen.

Durch das Leverkusener Modell wird eine Ghettoisierung von Flüchtlingen vermieden

und die Integration gefördert. Dies ist neben der Tatsache, dass Familien und Einzelpersonen an Unabhängigkeit, Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit gewinnen, ein weiterer positiver Aspekt des Konzepts. Lokalpolitisch und gesellschaftlich besteht in Leverkusen Konsens über die Weiterführung dieses Unterbringungsmodells.

3. Der Zustand der Flüchtlingsheime in NRW

Zu den Ergebnissen der Fragebogenerhebung des Flüchtlingsrats NRW

Der Fragebogen zum Zustand der Flüchtlingsheime in Nordrhein-Westfalen wurde von Mitarbeiterinnen des Flüchtlingsrats NRW konzipiert. Das Ziel der Erhebung bestand darin, einen Überblick über die aktuelle Unterbringungssituation in den jeweiligen Kommunen zu gewinnen. Daher wurden in 28 Fragen beobachtbare Indikatoren, die den Alltag der Flüchtlinge, insbesondere in Gemeinschaftsunterkünften beeinflussen, abgefragt.

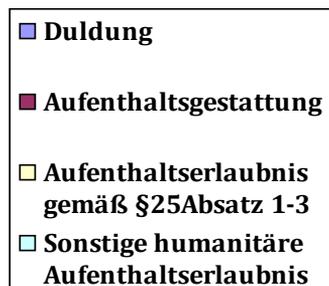
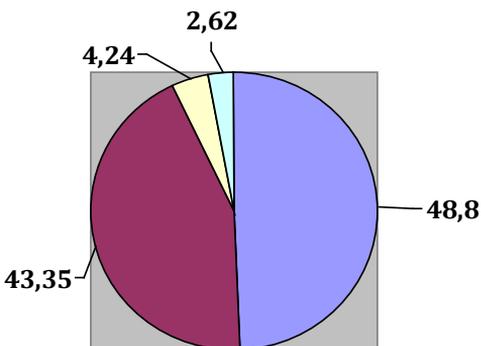
Der erste Frageblock umfasste sechs Fragen und betraf die Situation in den Kommunen allgemein, die weiteren 22 Fragen thematisierten die Situation in einzelnen Gemeinschaftsunterkünften.

Die Fragebögen wurden über die E-Mail-Verteiler des Flüchtlingsrats NRW und der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe an

Flüchtlingsberatungsstellen und -initiativen sowie Rechtsanwältinnen versandt. Zusätzlich wurden 313 Kommunen um Beantwortung der Fragen gebeten.

Bis Juni 2013 konnten insgesamt 158 Fragebögen ausgewertet werden, darunter 73 kommunal ausgefüllte Fragebögen und 85, die von Flüchtlingsinitiativen- und Unterstützerinnen, Beratungsstellen und Anwältinnen beantwortet wurden. Da in einigen Kommunen die Fragebögen für verschiedene Unterkünfte ausgefüllt wurden, sind Antworten aus insgesamt 106 Kommunen zu verzeichnen. Dabei fiel auf, dass die von kommunalen Mitarbeiterinnen ausgefüllten Fragebögen positivere Antworten enthielten.

Die Ergebnisse der einzelnen Fragen des Fragebogens: Frage 1: Aufenthaltsstatus im Durchschnitt in Prozent



Frage 2: Aufenthaltsdauer in den Unterkünften



Im Durchschnitt leben die Flüchtlinge 4,21 Jahre in den Sammelunterkünften.

Der längste Aufenthalt lag bei 22 Jahren.

Frage 3: Aufenthaltsdauer in den Unterkünften II.

Unterschiede in der Verweildauer



Familien bzw. Alleinerziehende dürfen früher in private Wohnungen ziehen, haben jedoch häufig Schwierigkeiten, geeigneten Wohnraum zu finden. Dies gilt insbesondere für Familien und Alleinerziehende mit mehreren Kindern.

Alleinstehende Männer müssen (oder wollen zum Teil aufgrund der sozialen Einbindung) länger in den Unterkünften bleiben.

Erkrankungen können die Verweildauer beeinflussen, da kranke Flüchtlinge zum Teil früher in Privatwohnungen ziehen dürfen.

Außerdem wurde berichtet, dass die Unterbringung in Heimen auch als Sanktionsmaßnahme genutzt wird, wenn beispielsweise falsche Angaben bei persönlichen Daten gemacht wurden oder wenn der behördliche Verdacht besteht, dass über die Identität getäuscht wird.

Frage 4: Leistungen, die Flüchtlinge erhalten, um den Lebensunterhalt zu sichern



a) Regelfall

Mehrheitlich (in 91 Fällen) wird Bargeld ausgezahlt. Die anderen Leistungsformen (Gutscheine und Sachleistungen) halten sich die Waage.

b) Sonderfälle

Gutscheine oder Sachleistungen als Sanktion.

Frage 5 Unterstützung bei der Suche von Privatwohnungen:



In 67 Kommunen bekommen Flüchtlinge Unterstützung bei der Suche nach einer Privatwohnung. Dort, wo Hilfe angeboten wird, wird diese von Sozialarbeiterinnen, den Flüchtlingsräten, den Wohlfahrtsverbänden oder Ehrenamtlichen geleistet.

In 39 Kommunen erhalten Asylsuchende bis zur positiven Entscheidung über den Asylantrag keine Erlaubnis in Privatwohnungen zu ziehen. Dort dürfen auch Geduldete keine Privatwohnung beziehen.

Frage 6

Besonderheiten in der Kommune:



Von einigen Flüchtlingsberatungsstellen und -initiativen werden Beschwerden über restriktive Sozialämter (Willkür, falsche Bescheide, mangelnde Kooperation etc.) geäußert. Vereinzelt wird auf den besonders schlechten Zustand der Unterkünfte aufmerksam gemacht.

Andere Antworten befassen sich mit den unterschiedlichen Unterbringungspraktiken, wie zum Beispiel der Unterbringung in Privatwohnungen bei schweren Krankheiten, oder thematisieren zukünftige Vorhaben (z. B. geplante generelle Unterbringung von Flüchtlingen in Privatwohnungen).

Hinsichtlich der Unterbringung in Privatwohnungen ist festzustellen, dass Familien mit Kindern, Alleinerziehende und Kranke schneller, zum Teil sogar sofort, in Wohnungen untergebracht werden, wenn geeigneter Wohnraum zur Verfügung steht.

Die Unterbringung in Privatwohnungen wurde in folgenden Städten explizit betont: Leverkusen, Kalkar, Kirchlingern, Stemmwedde, Espelkamp, Telgte, Neuenkirchen.

Leverkusen:

Seit 10 Jahren können Flüchtlinge in Leverkusen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus eine Privatwohnung anmieten. Der Auszug

aus der Gemeinschaftsunterkunft setzt keine bestimmten Aufenthaltszeiten voraus, entscheidend sind lediglich eine bescheinigte „Wohnfähigkeit“ und die Eigeninitiative des Flüchtlings (Wunsch und eigenständige Wohnungssuche). Zudem darf kein konkreter Ausreise- bzw. Abschiebetermin feststehen.

Köln:

Auch die Stadt Köln versucht, trotz Wohnraum Mangels möglichst viele Flüchtlinge in Privatwohnungen unterzubringen. Im Rahmen des Projekts „Auszugsmanagement“, das durch den Caritasverband, das Rote Kreuz und den Kölner Flüchtlingsrat getragen wird, konnten bis Anfang Juli 2013 115 Personen in Privatwohnungen vermittelt werden. Dabei handelt es sich um Menschen mit einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Duldung, die seit mehreren Jahren in Köln wohnen, strafrechtlich nicht in Erscheinung getreten sind und sich „gut integriert“ haben. Die Einsparungen bei der Stadt übertreffen mittlerweile die Kosten für das Projekt. Die folgende Kostenaufstellung ermöglicht einen Vergleich der verschiedenen Unterbringungsmöglichkeiten für Köln.

Kostenbeispiel Köln (2004):¹⁸

In „Wohnheimen mit Gemeinschaftseinrichtungen“ (gemeinsame Küchen- und Sanitarnutzung) entstehen durchschnittlich monatliche Kosten von **24,56 €/m²** für die Stadt.

In „Wohnheimen mit abgeschlossenen Wohneinheiten“ betragen die durchschnittlichen monatlichen Kosten **17,96 €/m²**.

¹⁸ Vgl. Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen, Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 20.07.2004: <http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5620/1.pdf> (Stand 27.08.2013).

In Wohnungen auf dem Kölner Wohnungsmarkt beträgt der durchschnittliche m²-Preis in mittlerer Wohnlage laut Mietspiegel je nach Größe und Baujahr der Wohnung zwischen 6,50 und 10,00 €/m². Heizkosten werden in der Regel mit 1,30 €/m² angesetzt, d. h. die Obergrenze für die Warmmiete beträgt **11,30 €/m²**.

Hinzu kommen gegebenenfalls Kosten einer Wohnungsersteinrichtungsbeihilfe; grob überschlägig gerechnet und auf drei Jahre abgeschrieben bedeutet dies zusätzlich ca. 0,80 €/m²/Monat.

Dieses Rechenbeispiel verdeutlicht, dass die Wohnungsunterbringung erheblich günstiger ist als die Wohnheimunterbringung. Ein solches Ergebnis eines Kostenvergleichs ließe sich vermutlich auch auf andere Kommunen in NRW übertragen.

Kalkar

In Kalkar erfolgt die Unterbringung von Flüchtlingen vorwiegend in Privatwohnungen.

Kirchlingern

In Kirchlingern darf „jeder, der eine angemessene Privatwohnung findet, diese anmieten.“

Es gibt jedoch einige Negativbeispiele bei Privatwohnungsunterbringungen, beispielsweise in **Stemwede, Espelkamp und Telgte**.

Stemwede:

Mehrere Flüchtlinge müssen sich Privatwohnungen teilen. Diese sind klein und überfüllt. Es sind keine Rückzugsmöglichkeiten vorhanden.

Espelkamp:

Hier erfolgt die Unterbringung nur in Privatwohnungen, allerdings überwiegend in Mischbelegung. Das hat den Nachteil, dass Personen aus unterschiedlichen Kulturkreisen auf engem Raum zusammenleben. Die Bedingungen variieren je nach Größe und Zustand der Wohnungen.

Telgte:

Die Stadt Telgte hat keine Flüchtlingsheime, sondern mietet Privatwohnungen an. Diese sind jedoch in einem schlechten Zustand. Zudem sind die Wohnungen teilweise überbelegt, so dass beispielsweise auf 63 m² fünf bis sieben Personen wohnen.

Hinzu kommen folgende Sonderfälle:

Heiden:

Die Unterkunft wurde von 2000 bis 2005 gebaut. Sie besteht aus drei Häuserblocks mit jeweils vier Wohneinheiten, so dass sie eher Privatwohnungscharakter hat. Eine „Ghettoisierung“ lässt sich hierdurch jedoch nicht ausschließen.

Münster:

Mit dem Ziel der sozialen Integration von

Flüchtlingen wurde in Münster im Jahr 2000 ein neues Unterbringungskonzept beschlossen, das insbesondere kleinere Wohneinheiten vorsah.

Insgesamt hat der Rat der Stadt Münster in diesem Zusammenhang 12 neue Standorte beschlossen, an denen Unterkünfte nach dem neuen Konzept entstehen sollten. Allerdings wurden nur vier neue Flüchtlingswohnheime gebaut und zwei Wohnheime nach dem neuen Konzept umgebaut.

Die dem Konzept von 2000 entsprechenden Unterkünfte beherbergen nicht mehr als 50 Flüchtlinge. Insgesamt 8 Personen leben in einer Wohneinheit mit einer eigenen Küche, einem eigenen Bad mit WC und einem zusätzlichen WC. Zudem wurden die Unterkünfte in Wohnvierteln platziert, um die Integration in die Stadtgesellschaft zu ermöglichen.

Geduldete **Familien** werden häufig in Privatwohnungen untergebracht, so **beispielsweise in Velen, Erkelenz, Petershagen und Nettetal.**

Außerdem werden den Flüchtlingen oftmals Privatwohnungen zur Verfügung gestellt, wenn **Krankheitsfälle vorliegen**. Beispiele:

Niederkassel: „Unterbringung in Privatwohnungen bei schwerwiegenden Krankheitsfällen.“

Duisburg/Geldern:

Bewohnerinnen mit ärztlichem Attest, die nach Begutachtung durch das Gesundheitsamt nicht mehr in Gemeinschaftsunterkünften leben können, werden in so genannten beschlagnahmten Wohnungen untergebracht.

Fragebogenergebnisse

Teil 2

Fragen 1 bis 3:

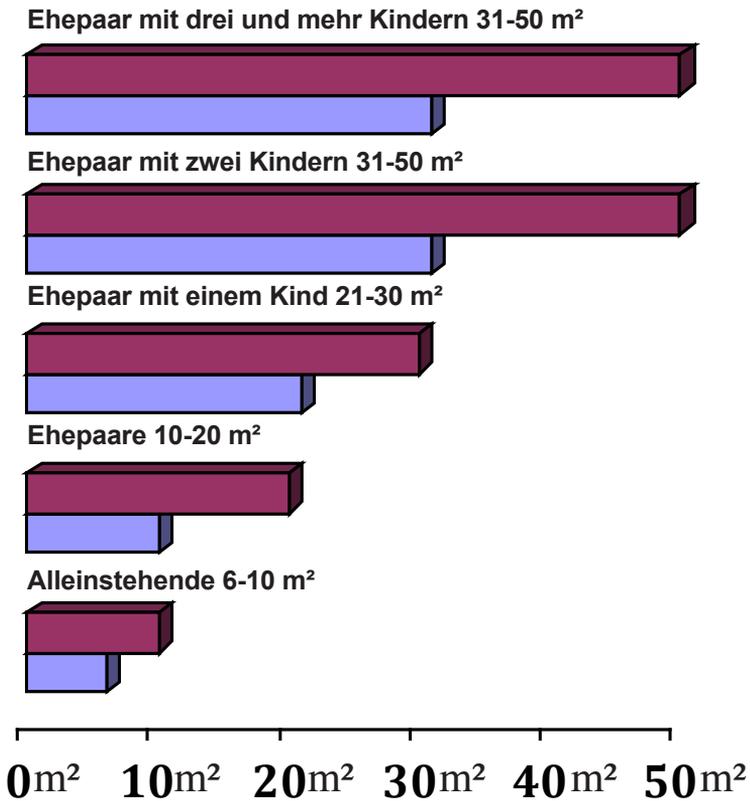
Fragen zum Gebäude

Die meisten Flüchtlingsunterkünfte wurden in Mauerwerksbauweise bzw. Massivbauweise errichtet.

Überwiegend wurden als Bauart Mehrfamilienhäuser, vereinzelt auch Container, Kasernen, oder alte Schulen angegeben, die durchschnittlich etwa 40 Jahre alt sind. Die älteste Unterkunft ist 1901 erbaut worden.

Frage 4: Fragen zum Wohnraum

Quadratmeter im Durchschnitt



Extrembeispiele:

In Versmold, Kleve und Meschede stehen Einzelpersonen nur bis zu 5 m² zur Verfügung. Zudem leben in Versmold und in Velen Familien mit 3 oder mehr Kindern auf nur 21-30 m² zusammen.

Frage 5 und 6: Wie viele Personen teilen sich den Wohnraum?



Im Durchschnitt teilen sich bis zu vier Personen einen Schlafraum und bis zu sieben Personen eine Familienunterkunft.

Extrembeispiele:

In Troisdorf teilen sich bis zu 6 Personen und in Paderborn bis zu 5 Personen einen Schlafraum.

Frage 7: Einrichtung der Zimmer



In der Regel sind pro Person ein Bett und ein Stuhl in den Zimmern vorhanden. Es fehlen jedoch oftmals eindeutige Angaben zur Anzahl. Meist werden noch Kühlschränke und Waschmaschinen mit Trocknern aufgelistet, seltener jedoch Sofa und Kleiderschränke.

Frage 8: Sanitäre Anlagen



Durchschnittlich teilen sich 10-20 Personen ein Bad.

In Schwalmatal sind es sogar 65 Personen, die sich je eine Toilette getrennt nach Geschlecht teilen müssen.

Weitere Beispiele:

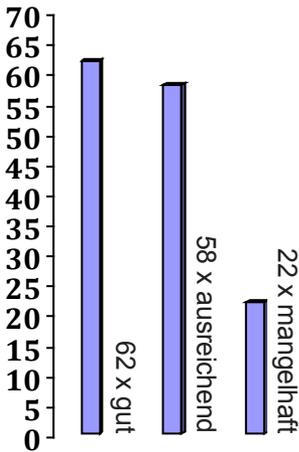
In Ahaus, Heinsberg und Erkelenz teilen sich bis zu 20 Personen ein Bad. Der Zustand der sanitären Anlagen wurde in Heinsberg und Erkelenz mit mangelhaft, in Ahaus sogar mit ungenügend bewertet.

Frage 9: Renovierung / Sanierung



Die meisten Einrichtungen wurden den Angaben zufolge zwischen 2000 und 2012 oder „bei Bedarf“ renoviert.

Frage 10 und 11: Bewertung der sanitären Anlagen



Warmwasser steht den Bewohnerinnen bis auf 9 Ausnahmen, in denen nur in bestimmten Bereichen (wie der Dusche) oder nur zu bestimmten Uhrzeiten Warmwasser vorhanden ist, durchgängig zur Verfügung.

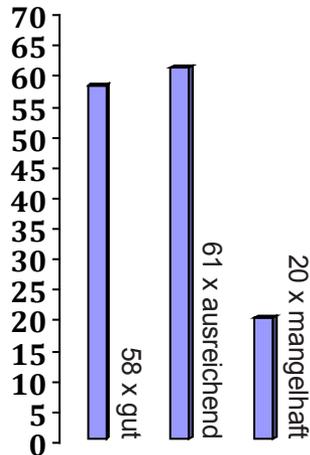
Frage 12 und 13: Küchen

In 80 Fällen ist keine eigene Küche vorhanden. Durchschnittlich teilen sich 10 Personen eine Küche, im Höchstfall 20 Personen.

Zum Teil befinden sich Kochplatten und Waschbecken auf den Zimmern.

Die Küchen wurden meist zwischen 2009 und 2011, „laufend“ oder „bei Bedarf“ renoviert.

Frage 14: Bewertung der Küchen



Frage 15: Mängel im Gebäude

8 x unzureichende elektrische Ausstattung



6 x defekte Heizungen



14 x Ungeziefer



25 x Schimmelbefall



34 x mangelnde Isolierung



24 x Feuchtigkeit



Als sonstige Mängel wurden genannt:

- im Sommer Mäuse und Ratten.
- Mängel in Fluren, Treppenhäusern, an Fenstern.
- mangelnde technische Wartung.
- fehlende Trockenmöglichkeiten für Wäsche.
- nicht abschließbare Haustüren.
- beschädigte Eternitplatten.
- defekte Balkongeländer.
- nicht verkleidete Sanitärrohre.
- insgesamt renovierungsbedürftiger Zustand der Unterkünfte.

Frage 16 und 17: Angebot für Kinder



In der Regel ist kein Kinderbetreuungsangebot vorhanden. Vereinzelt gibt es Spielgruppen und/oder Hausaufgabenbetreuungen, die von den Wohlfahrtsverbänden finanziert oder von Ehrenamtlichen im Rahmen von Flüchtlingsinitiativen vor Ort organisiert und durchgeführt werden. Bei über der Hälfte der Unterkünfte sind Spielplätze in fußläufiger Entfernung.

Frage 18: Stromversorgung

Bis auf eine Ausnahme (Brilon) ist die Stromversorgung durchgängig gewährleistet.

Frage 19: Anzahl vorhandener Steckdosen

Durchschnittlich sind 3 Steckdosen pro Raum vorhanden.

Frage 20 und 21: Hausmeisterinnen und andere Dienste



Eine Hausmeisterin steht zwar meist zur Verfügung, wird jedoch auch als Kontrolleurin eingesetzt, um zu überprüfen, ob die Flüchtlinge anwesend sind.

In 3 Fällen ist ein Internetzugang vorhanden.
16 x Telefonzugang in der Unterkunft
51 x Notrufzugang
126 Unterkünfte mit Waschmaschinenzugang
Bei Sonstiges wird häufig auf vorhandene Trockner hingewiesen.

Frage 22: Berücksichtigte Aspekte bei der Belegung der Zimmer

1. Geschlecht: 113 x



2. Herkunft: 100 x



3. Sprache: 69 x



4. Religion: 67 x



5. Alter: 61 x



Sonstiges: Insbesondere Krankheiten werden bei der Belegung der Zimmer berücksichtigt.

Frage 23: Verteilung der Post



Die unterschiedlichen Varianten halten sich die Waage. Als Alternative übernimmt der Hausmeister in einigen Fällen die Verteilung der Post:

Jede Bewohnerin hat einen eigenen Briefkasten.
--

Die Post wird zentral gesammelt und an die Bewohnerinnen verteilt.
--

Es gibt einen ungesicherten Briefkasten für alle Bewohnerinnen.

Frage 24, 25 und 26: Entfernung vom Stadtzentrum

Die Annahme, dass die Unterkünfte, die besonders weit vom Stadtzentrum entfernt liegen, in einem schlechteren Zustand sind, als diejenigen, die sich in den Stadtzentren befinden, konnte bei der Auswertung der Fragebögen nicht bestätigt werden. Allerdings sind die in ländlichen Regionen gelegenen Unterkünfte oft nur unzureichend oder auch gar nicht an den Öffentlichen Personennahverkehr angebunden, so dass eine **soziale Isolierung** entsteht.

Das zuständige Sozialamt ist im Durch-

schnitt vier Kilometer und die zuständige Ausländerbehörde im Durchschnitt rund zehn Kilometer entfernt. Die längste Entfernung beträgt 45 Kilometer.

Frage 27: Soziale Betreuung

In 102 Unterkünften steht den Flüchtlingen eine soziale Betreuung durch:

- **Sozialarbeiterinnen,**
- **Flüchtlingsräte,**
- **Wohlfahrtsverbände und**
- **Ehrenamtliche zur Verfügung.**

Der Stellenumfang variiert dabei stark:

Er reicht von zwei Beratungsstunden wöchentlich, die von Ehrenamtlichen, beispielsweise dem Flüchtlingsrat in Kleve, angeboten werden, bis hin zu zwei Vollzeitstellen und einem 400-Euro-Job, die den Flüchtlingen in Gummersbach vom Integrationsbeauftragten des Sozialamtes und der Flüchtlingsberatungsstelle des Evangelischen Kirchenkreises der Agger täglich zur Verfügung stehen.

Frage 28: Proteste und Aktionen von Flüchtlingen

Es gibt nur sehr vereinzelt Protestaktionen gegen die Zustände in den Unterkünften.

4. Beschreibung einiger Beispiele:

Balve

Die rund 12.000 Einwohnerinnen zählende Stadt Balve liegt etwa 20 Kilometer östlich von Iserlohn im Märkischen Kreis. Eine der kommunalen Flüchtlingsunterkünfte weist schwerwiegende bauliche Schäden auf. In mehreren Räumen klaffen tiefe Löcher und Risse in den Wänden und Decken. Elementare Haushaltsgeräte wie Waschmaschinen sind zum Teil nicht funktionsfähig. Ein Brand richtete in einer der Gemeinschaftsküchen Schäden an, die bislang nicht beseitigt wurden. Ein weiteres Problem für die derzeit etwa 20 Bewohner und eine Bewohnerin stellt die mangelhafte Verkehrsanbindung dar. Mit öffentlichen Verkehrsmitteln beträgt die Fahrtzeit nach Iserlohn, wo sich die nächste Flüchtlingsberatungsstelle befindet, eineinhalb Stunden.

Heiligenhaus

25.000 Einwohnerinnen beheimatet die kleine Stadt Heiligenhaus, die im Kreis Mettmann zwischen Essen, Wuppertal und Düsseldorf liegt. Unmittelbar neben der Leichenhalle eines Friedhofs befindet sich hier eine völlig verfallene Containerunterkunft für Flüchtlinge. Etwa 80 Flüchtlinge aus verschiedenen Ländern waren dort bis vor kurzem untergebracht. Die Container weisen sowohl von außen als auch von innen deutliche bauliche Mängel wie Risse und Löcher in den Wänden und Decken auf. Die Bewohnerinnen hatten nach eigenen Berichten mit massivem Ungezieferbefall zu

kämpfen. Zudem sollen einige der Heizungen defekt sein, sodass es in den Wintermonaten kaum möglich war, die Anlage ausreichend zu heizen.

Mitte Juli 2013 wurden die Bewohnerinnen dann völlig unerwartet per Handzettel darüber informiert, dass sie die Containerunterkunft innerhalb von vier Tagen räumen müssten. Die Stadt selbst räumt ein, dass sich die Unterkunft in einem mangelhaften Zustand befinde und sogar einsturzgefährdet sei. Übergangsweise wurden die Flüchtlinge nun in einer leerstehenden Schule einquartiert, in denen sich nach Angaben lokaler Flüchtlingsinitiativen bis zu zehn Personen einen Raum teilen müssen. Nach Zeitungsberichten plant die Stadt, die Wohncontainer abzureißen und an der gleichen Stelle ein Haus zu errichten, das anschließend als Flüchtlingsunterkunft genutzt werden soll.

Ratingen

Die Flüchtlingsunterkunft in Ratingen ist schwer erreichbar in einem Waldstück gelegen, wegen der nahen Schnellstraße, von der der Weg zur Unterkunft abgeht, aber immer noch lärmbelästigt. Auf dem Gelände befinden sich mehrere relativ alte Gebäude, in denen Flüchtlinge untergebracht sind. Die Abgeschiedenheit der Lage verstärkt die Isolation der Bewohnerinnen.

Schwalmtal

Die Flüchtlingsunterkunft in Schwalmtal bei Mönchengladbach wurde Mitte der 1990er Jahre errichtet und besteht aus garagenähnlichen Betonbauten, in denen bis zu 65 Personen untergebracht sind. Sämtliche Bewohnerinnen teilen sich getrennt nach Geschlecht ein einziges Bad. Küchen und Sanitäranlagen befinden sich nach Angaben von Flüchtlingsinitiativen in einem mangelhaften Zustand. Zudem wird über Schimmel und Feuchtigkeit geklagt. Die Kochgelegenheiten befinden sich in den Schlafräumen, in denen allerdings keine Wasseranschlüsse existieren.

Simmerath

Die barackenähnliche, mit Stacheldraht eingezäunte Flüchtlingsunterkunft Langschoß liegt auf dem Gelände einer ehemaligen britischen Militäranlage, umgeben von Wäldern und einer Schnellstraße. Sie ist etwa zehn Kilometer vom Ortskern der kleinen Gemeinde Simmerath in der Region Aachen entfernt. In Simmerath befinden sich das Sozialamt, die nächsten Einkaufsmöglichkeiten sowie Ärztinnen. Momentan halten sich in Langschoß ca. 30 Flüchtlinge auf, darunter auch Familien mit Kindern. Die Gebäude auf dem eingezäunten Gelände teilen sich die Flüchtlinge mit ebenfalls dort untergebrachten Wohnungslosen. Die Ausstattung der Unterkunft ist dürrtig. Die Betten wurden zum Teil aus dem Bestand des britischen Militärs übernommen. Der Zustand der Küche wird von lokalen Flüchtlingsinitiativen als mangelhaft beschrieben, ebenso die Isolierung und der sonstige bauliche Zustand

der Anlage. Die Sanitäranlagen wurden mittlerweile renoviert. Hauptproblem ist jedoch die völlig isolierte Lage der Unterkunft. Busse – inklusive Schulbusse – verkehren nur montags bis freitags drei- bis viermal am Tag. Die einfache Fahrt nach Aachen zum Ausländeramt oder zu Fachärztinnen dauert ca. zwei Stunden und kostet ca. fünf Euro pro Person. Ansonsten sind die Bewohnerinnen auf den Hausmeister der Unterkunft angewiesen, der sie an bestimmten Tagen nach Simmerath transportiert.

Nicht zuletzt wegen der abgeschiedenen und integrationsfeindlichen Lage der Unterkunft fordern die örtlichen Flüchtlingsinitiativen schon seit langem, dass Langschoß geschlossen und die Bewohnerinnen im Ortskern von Simmerath untergebracht werden sollten. Trotz Unterstützung aus kirchlichen Kreisen sieht sich die Politik aber bislang – mit Verweis auf eine fehlende Alternative – nicht veranlasst, tätig zu werden.

Werne

Die kleine Stadt Werne liegt im nordöstlichen Ruhrgebiet zwischen Dortmund und Hamm. Etwa die Hälfte der dort lebenden Flüchtlinge ist in einer abgelegenen Containersiedlung neben einem Sportplatz untergebracht. Je nach Belegung müssen sich bis zu vier Personen einen etwa 15 m² großen Schlafraum mit Doppelstockbetten und Metallspinden teilen. Eine kleine „Sanitärzelle“ mit Dusche und WC sowie ein E-Herd mit Spülbecken und eine Aufenthaltsecke sind für insgesamt bis zu 12 Personen vorgesehen. Bei voller



Belegung stehen einer einzelnen Bewohnerin gerade einmal sechs Quadratmeter als Schlaf- und Wohnraum inklusive Gemeinschaftsflächen zur Verfügung. Auch die Stadt Werne hat mittlerweile eingeräumt, dass sich die Unterkunft in einem schlechten Zustand befinde. Allerdings plant sie nicht, die Containersiedlung aufzulösen und die Flüchtlinge in Wohnungen unterzubringen, wie es die Bewohnerinnen und lokale Flüchtlingsinitiativen fordern. Die alten Container sollen lediglich durch neue ersetzt werden. Zudem soll die Aufnahmekapazität der Unterkunft erweitert werden, indem zukünftig auch doppelstöckige Wohncontainer aufgestellt werden.

5. Interviews mit Bewohnerinnen von Gemeinschaftsunterkünften

Im April 2013 reichte Anna Lena Koch an der Universität Bonn eine Diplomarbeit zum Thema „Lebensverhältnisse und Aktionsräume von Asylbewerbern und Geduldeten in Nordrhein-Westfalen“ ein. Um diese Lebensverhältnisse von Flüchtlingen zu erforschen, führte die Autorin qualitative Interviews mit 13 Asylbewerberinnen und Geduldeten unterschiedlicher Herkunft durch. Die Ergebnisse der Interviews zeigen sehr deutlich, dass die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen wie etwa die Unterbringung in Sammelunterkünften, die Einschränkung der Bewegungsfreiheit, das Arbeitsverbot und der oft über Jahre bestehende ungesicherte Aufenthalt dazu führen, dass die Menschen verunsichert und verängstigt sind. Sie fühlen sich aus der Gesellschaft ausgeschlossen, empfinden ihren Alltag als monoton und leiden meist unter Einsamkeit. Diese Gefühle werden insbesondere von Flüchtlingen geäußert, die in ländlich gelegenen Unterkünften leben. Denn die räumliche Exklusion macht es den Asylsuchenden zusätzlich schwer, sich in die Gesellschaft zu integrieren.

Der in der Diplomarbeit beschriebene Fall des 48-jährigen Flüchtlings 'Herrn Kabi'¹⁹ eignet sich gut, um diese räumliche Exklusion und deren Folgen zu illustrieren:

„Herr Kabi [...] wohnt in einem ehemaligen Behindertenwohnheim mitten in einem Waldstück. Welver, das nächste Dorf, liegt ca. acht Kilometer entfernt. Die umliegenden Straßen sind nicht beleuchtet, es gibt keine Nachbarn und große Teile des Wohnkomplexes scheinen unbewohnt. Es gibt nur einen Schulbus, der während der Schulzeit morgens um 7:15 nach Welver fährt und mittags um 1:30 zurückkommt.“²⁰

“And if you miss that bus for any reason then you have to walk all the way from Welver. It’s about eight or nine km. And in the winter you cannot go even by Fahrrad, by bicycle. And if the school is closed, in holidays, there is no transportation, no bus, nothing. The bus goes only to the school.”²¹

„Der nächste Bahnhof und die nächste Möglichkeit einkaufen zu gehen befinden sich ebenfalls in Welver. Der nächste Sprachkurs befindet sich in Soest. Die räumliche Abgeschiedenheit und die Wohnsitzpflicht hindern ihn daran, einen Sprachkurs zu besuchen oder eine Arbeit aufzunehmen. Er hat zwar ein Arbeitsangebot in Soest gefunden, aber dafür müsste er jeden Morgen zuerst die acht Kilometer nach Welver fahren, um dann mit dem Zug nach Soest zu kommen. Im Winter kann er das Fahrrad nicht benutzen und müsste

¹⁹ Herkunftsorte und Namen der Interviewten wurden aus Datenschutzgründen ausgelassen oder durch Pseudonyme ersetzt.

²⁰ Anna Lena Koch: Lebensverhältnisse und Aktionsräume von Asylbewerbern und Geduldeten in Nordrhein-Westfalen, Bonn 2013, S. 79. (Im Folgenden zitiert als: Koch: Lebensverhältnisse)

²¹ Ebd.

laufen, und das ist für ihn zu weit. Wenn er genug Geld verdienen würde, um sich selbst eine Wohnung zu mieten, dürfte er sich eine Wohnung in Welper in der Nähe vom Bahnhof mieten, aber nicht in Soest. Da er nur einen Teilzeitjob für 600 Euro im Monat gefunden hat, ist das keine Möglichkeit für ihn.“²²

“But in any case I have to stay in Welper. They will not allow me to rent a house in Soest. I don’t understand these rules! Really! It doesn’t make any sense. It’s the same Kreis. If they have some transportation for me, like a bus, anytime I can go and come. I don’t have any complaints. I will work! I don’t want your social money to eat. I hate this! But if you live in a remote area it’s very hard. If I would live close to the railway station I could find a job and maybe I could have a little bit a life here.”
(Herr Kabi)²³

„Herr Shafat Kabi [...] lebt seit drei Jahren als Asylbewerber in Deutschland. Als junger Mann war er in [...] politisch aktiv und organisierte islamkritische Theaterstücke in Dörfern, um die ländliche Bevölkerung aufzuklären. Nachdem ihm fundamentale Muslime als erste Warnung den Zeigefinger abschnitten, floh er 1986 [...] [in unterschiedliche Länder]. Nach einer Geschäftsreise nach Deutschland im Jahre 2008 wurde ihm am Flughafen die Einreise nach [...] verwehrt und er wurde zurück nach Deutschland geschickt. Zunächst ging er zurück [...] [in sein Heimatland], aber nachdem er dort abermals Probleme mit

muslimischen Fundamentalisten bekam, beantragte er Asyl in Deutschland.“²⁴ Heute hat Herr Kabi „keine Freunde in Welper oder Soest, sondern nur einige Schriftstellerkollegen und gute Freunde in Frankfurt und Wiesbaden, die er aber aufgrund der Residenzpflicht nur mit einer Erlaubnis besuchen kann. Er war im Jahr 2012 einmal in Frankfurt, um auf die Frankfurter Buchmesse zu gehen und zusammen mit anderen [...] Schriftstellern seine Arbeiten vorzustellen. Dafür hat er die Erlaubnis bekommen, aber er kann sich nie sicher sein, ob er für weitere Besuche auch eine Erlaubnis bekommen wird. Er äußert sich sehr verärgert über diese Einschränkung seiner Bewegungsfreiheit.“²⁵

„But every time you have to ask for permission. You know, I have to go to Soest for that. And the Ticket costs about six euros. Yeah it costs! Money and time. [Pause] And tension [lacht]. Many people they don’t care about the permission, they are moving. But I don’t do that. I don’t want to break the rules. That’s the problem for me.”(Herr Kabi)²⁶

“Sometimes I think, why should I bother? This is a very bad rule, BLACK rule, it’s a jungle rule! They can’t stop in the same country, it’s inhuman, they hold my human rights here. I am doing nothing wrong. I only want to attend a cultural party. [...] Until now, they gave me permission, so it’s okay, but if they stop giving me permission maybe I have to do that, I have to break the rule. Because this is a very

²² Koch: Lebensverhältnisse, S. 80.

²³ Ebd., S. 80f.

²⁴ Koch: Lebensverhältnisse, S. 44

²⁵ Ebd. S. 81. / ²⁶ Ebd.

blind and black rule. [Pause] This rule must be changed."(Herr Kabi)²⁷

Zwei weitere Beispiele illustrieren die Schwierigkeiten, die Flüchtlinge haben, wenn sie aus den Sammelunterkünften ausziehen wollen und dürfen, jedoch auf dem Wohnungsmarkt keinen geeigneten Wohnraum finden. So beschreibt der bereits seit 10 Jahren in Deutschland lebende (...) Herr Sahabi seine Erfahrungen wie folgt:

„Manchmal mögen die Leute keinen Kontakt mit Ausländern. Zum Beispiel haben wir früher eine Wohnung gefunden. Ich habe gesagt: ‚Okay das passt. Der Preis passt, alles ist gut.‘ ‚Ne, wir möchten nicht mit Ausländern!‘ Das ist ein Stress, ein großer. Ich habe gesagt: ‚Mein Blut mit deutschem Blut, das ist

das gleiche Rot.‘ ‚Ne, ich will nicht‘ [abwehrende Handbewegung].“(Herr Sahabi)²⁸

Auch die 32-jährige (...) Christin Linda Thompson (...), beschreibt ihre Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche:

„*I said okay, I go to Sozialamt and I said: 'Please help me, I cannot stay here. I need to go to another house.' They said: 'Okay, you can look for another house', but I have a problem; if I go to search for another apartment they don't take me.*“(Frau Thompson)²⁹

²⁷ Ebd.

²⁸ Koch: Lebensverhältnisse, S. 57.

²⁹ Ebd.

6. Fazit

Eine längerfristige Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften kann schwerwiegende Konsequenzen für die dort lebenden Bewohnerinnen haben. So sind grundsätzliche Prinzipien der Selbstbestimmung ausgesetzt und führen mit dem vielerorts beklagten Mangel an Beschäftigungs- und Teilhabemöglichkeiten zu Lethargie und tatsächlicher Perspektivlosigkeit. Räumliche und soziale Isolation minimieren die Integrationsperspektiven und schränken die Möglichkeiten, gesellschaftlichen Anschluss zu finden, systematisch ein.

Gerade in ländlichen Regionen sind die Unterkünfte häufig abgelegen und schlecht oder gar nicht an den öffentlichen Nahverkehr angebunden. Dies führt zu Isolation und Stigmatisierung von Flüchtlingen. In Städten ohne Sozialticket ist Mobilität teuer, und wer sich ein Ticket nicht leisten kann, ist in vielen Fällen von Teilhabe- und Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeschlossen und der oft als eintönig und bedrückend beschriebenen Atmosphäre in der Sammelunterkunft ausgeliefert.

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) empfiehlt für die erste Zeit nach Ankunft des Flüchtlings, mit Hinweis auf die Notwendigkeit eines Betreuungs- und Informationsangebots, eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften. Für die Zeit danach wird jedoch die Unterbringung in Privatwohnungen befürwortet, damit

die Flüchtlinge eine bessere Anbindung an die Infrastruktur der Städte und ausreichend Privatsphäre haben³⁰.

Die vorliegende Erhebung hat deutlich gezeigt, dass Flüchtlinge ohne gesetzlich verankerte Mindeststandards abhängig vom Wohlwollen der Gemeinden und anderen kontrollierenden Instanzen, wie beispielsweise den in den Unterkünften tätigen Hausmeisterinnen, sind.

Als problematisch wird in vielen Fällen das Zusammenleben von Menschen verschiedenen Alters mit unterschiedlichem religiösem oder kulturellem Hintergrund beschrieben. Viele Kommunen nehmen hier keine Rücksicht bei der Belegung der Unterkünfte. Außerdem dokumentieren die Fragebögen erhebliche Mängel, beispielsweise Schimmelbefall und Ungeziefer wie Mäuse, Ratten und Kakerlaken sowie defekte Heizungen. Dies führt dazu, dass Flüchtlinge einer Mehrfachbelastung ausgesetzt sind, die auf Grund fehlender sozialer Betreuungsangebote häufig nicht aufgefangen werden kann.

Verschiedene Lebens- und Ernährungsweisen, unterschiedliche Hygienestandards, Tagesabläufe und Umgangsformen sowie mangelnde Privatsphäre führen zu Konflikten zwischen den Bewohnerinnen, wodurch ihre Lebensqualität nachhaltig beeinträchtigt wird. Verschärfend wirkt sich die restriktive Praxis vieler Sozialämter aus, die den Flüchtlingen als „Erziehungsmaßnahmen“ wegen angeblichen „Fehlverhaltens“ die Bezüge kürzen oder kein Bargeld ausgeben, sondern von

³⁰ Vgl. UNHCR's Recommendations as Regards Harmonisation of Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union: <http://www.proasyl.de/texte/hl/wohnen/unhcr-reception-recomm.pdf> (Stand: 27.08.2013).

dem stigmatisierenden und die Selbstbestimmung einschränkenden Gutschein- und Sachleistungs-System Gebrauch machen. Welche Konsequenzen diese Zustände in den Unterkünften für die Flüchtlinge haben, zeigen die Interviews, die Anna Lena Koch im Rahmen ihrer Diplomarbeit geführt hat. Sie stellte fest, dass sich in allen Erzählungen der Flüchtlinge ein „Gefühl der Exklusion aus den unterschiedlichen Teilbereichen der Gesellschaft sowie das Gefühl von Unsicherheit und Zukunftsangst“³¹ wiederfinden lässt.

Vermeintliche „Abschreckung“ ist in manchen Kommunen offenbar der einzige Grund, Flüchtlinge in Sammelunterkünften unterzubringen. Denn aus wirtschaftlicher Sicht ist in den meisten Städten die Privatunterkunft (insbesondere für Familien) die günstigere Alternative. Eine Gemeinschaftsunterkunft verursacht wegen des Verwaltungsaufwands, der Instandhaltung der meist älteren Gebäude, der Finanzierung des Sicherheitspersonals und der anfallenden Heizkosten, die auch bei einer niedrigen Belegung für die gesamte Unterkunft aufgebracht werden müssen, oft mehr Kosten.

Neben einer möglichen Reduzierung der Unterbringungskosten sollten jedoch auch andere Aspekte Beachtung finden. Die Unterbringung in eigenen Privatwohnungen, wie sie in Leverkusen praktiziert wird, fördert nicht nur die Eigenständigkeit der Asylsuchenden. Auch der Spracherwerb, die Arbeitssuche und die soziale Integration in die Stadtgesellschaft werden erleichtert.

Eine über Jahre erzwungene Abhängigkeit und Untätigkeit, wie sie von den Bewohnerinnen der Gemeinschaftsunterkünfte oft erlebt und empfunden wird, ist weder einer späteren Integration noch einer möglichen Rückkehr dienlich. Im Gegenteil: Die langfristige Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vermittelt den Schutzsuchenden schon von Beginn an das Gefühl, in Deutschland nicht willkommen zu sein.

Das gemeinsame Leben auf einem abgegrenzten Grundstück – oft verbunden mit Gemeinschaftssanitäranlagen und -küchen – stigmatisiert Flüchtlinge als Gruppe, die in vielerlei Hinsicht als homogen wahrgenommen wird. Der erschwerte und teilweise über Jahre hinweg untersagte Zugang zum Arbeitsmarkt spielt der systematischen sozialen Ausgrenzung gemeinsam mit der mancherorts noch praktizierten Ausgabe von Gutscheinen und Sachleistungen in die Hände.

Das Leverkusener Modell zeigt, dass ein Umsteuern in der Unterbringungspolitik der Kommunen möglich ist. Es wirkt einer Ghettoisierung von Flüchtlingen entgegen und fördert die Integration, Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der einzelnen Personen. Für angemessen hält der Flüchtlingsrat NRW daher:

Eine dezentrale Unterbringung aus ökonomischen und sozialen Gründen (wie am Beispiel Leverkusen).

Eine Änderung des § 1 FIÜAG NRW; Kommunen sollen an Standards gebunden werden.

Eine Mindestgröße der Wohnfläche von

³¹ Koch: Lebensverhältnisse, S. 114.

Erstaufnahmeeinrichtungen gemessen an den oben genannten „Sammelunterkünften“ wie Krankenhäusern, Unterkünften für ausländische Arbeitnehmerinnen usw. von 8 m² pro Person.

Die Forderungen, Vorschläge und Empfehlungen des Flüchtlingsrates NRW lauten entsprechend:

- Der Flüchtlingsrat NRW fordert grundsätzlich eine dezentrale Unterbringung (zumindest nach einem kurzen „Übergang“ in einer Gemeinschaftsunterkunft – der „Übergang“ muss dabei zeitlich definiert sein und darf nicht der örtlichen Auslegung unterliegen).
- Familien sollten möglichst zeitnah in Wohnungen untergebracht werden. Auch in der ersten Phase der Unterbringung muss sichergestellt sein, dass entsprechende Angebote und Räumlichkeiten für die Kinderbetreuung vorhanden sind.
- Sammelunterbringung, auch in der ersten Phase, sollte grundsätzlich nicht in Containern oder Einrichtungen in Leichtbauweise erfolgen.
- Die Gesundheitsämter sollten zu regelmäßigen Kontrollen (hygienische Bedingungen, Feuchtigkeitsschäden) verpflichtet werden.
- Eine verpflichtende, regelmäßige baurechtliche Überprüfung und Kontrolle des Brandschutzes sollte kurzfristig eingeführt werden. Unterkünfte mit Schimmelbefall müssen unverzüglich kernsaniert oder besser geschlossen werden.

- Auch in Gemeinschaftsunterkünften sollten die Flüchtlinge in abgeschlossenen Einheiten mit eigener Küche/Bad untergebracht werden.

- Auch kommunale Unterbringung muss die Interessen der Bewohnerinnen berücksichtigen, d.h. erreichbarer ÖPNV Anschluss – keine Unterbringung an der Peripherie (im Wald, in Gewerbegebieten etc.).

- Die baulichen Zustände müssen ebenfalls klaren Standards entsprechen. Sanitäre Anlagen sind häufig in katastrophalem Zustand und trotz intensiver Nutzung (viel zu wenig Duschen bei voller Belegung) meist über Jahre hinweg nie saniert worden. Defekte Duschen, Toiletten, Waschbecken werden, wenn überhaupt, nur widerwillig repariert oder ersetzt. Meist werden sie einfach stillgelegt, wodurch die Belastung der bestehenden (funktionierenden) sanitären Anlagen steigt.

- Das Gleiche gilt für die Gemeinschaftsküchen – selbst in Unterkünften, die baulich in relativ gutem Zustand sind, funktionieren nur sehr selten alle Herde bzw. Kochstellen.

7. Glossar

Asylkompromiss

Der sogenannte Asylkompromiss bezeichnet eine 1993 zwischen der CDU/CSU, SPD und FDP beschlossene Änderung des Grundgesetzes: Einführung des Art. 16a GG mit dem Konzept der Drittstaatenregelung, der sicheren Herkunftsstaaten und des Flughafenverfahrens. Der Asylkompromiss schränkte das Grundrecht auf Asyl massiv ein.

Aufenthaltserlaubnis

Die Aufenthaltserlaubnis ist ein Aufenthaltstitel. Eine Aufenthaltserlaubnis wird immer befristet und zweckgebunden erteilt. Für die Flüchtlingsarbeit sind dabei die § 22-26 AufenthG von besonderer Bedeutung. Diese regeln, wer eine Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen erhält. Der Zweck der Aufenthaltserlaubnis bestimmt auch den Arbeitsmarktzugang.

Aufenthalts gestattung

Eine Aufenthaltsgestattung wird für die Zeit, in der sich die Asylsuchende im Asylverfahren befindet, erteilt.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge untersteht dem Bundesinnenministerium und hat seinen Sitz in Nürnberg. Es entscheidet über die Asylanträge. Die Ablehnungsquoten

des BAMFs sind sehr hoch. Innerhalb bestimmter Fristen kann jedoch gegen dessen Entscheidung eine Klage eingereicht werden. Rechtsanwaltskosten müssen von den Flüchtlingen selbst getragen werden.

Drittstaatenregelung

Die Drittstaatenregelung besteht seit dem Asylkompromiss von 1993. Sie besagt, dass Flüchtlinge die über einen „sicheren Drittstaat“, also Staaten der EU, Norwegen oder der Schweiz, nach Deutschland eingereist sind, grundsätzlich kein Recht auf die inhaltliche Durchführung eines Asylverfahrens haben, sondern in den Staat zurückgeführt werden, aus welchem sie eingereist sind. Die Drittstaatenregelung wird inzwischen auf Grund der Dublin II-Verordnung europaweit angewandt.

Duldung

Die Duldung ist eine „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“ von ausreisepflichtigen Ausländerinnen. Eine Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern lediglich eine Bescheinigung darüber, dass der Flüchtling ausreisepflichtig ist, die Abschiebung aber zeitweise ausgesetzt wurde. Oft ist eine Abschiebung nicht sofort möglich, etwa weil der Flüchtling über keinen Pass verfügt oder sein Gesundheitszustand eine solche Reise nicht zulässt. Sobald der Grund für diese Aussetzung wegfällt, muss der Flüchtling damit rechnen, ohne weitere vorherige Ankündigung abgeschoben zu werden. Viele Flüchtlinge leben über Jahre hinweg mit diesem

unsicheren Aufenthaltsstatus, der die Psyche der Betroffenen durch die ständige Angst vor einer Abschiebung erheblich beeinträchtigt, keine Perspektiven ermöglicht und mit zahlreichen Restriktionen verbunden ist.

„EASY“-Verfahren

„EASY“ steht für „Erstverteilung von Asylbegehrenden“ und ist der Name eines Computerprogramms, mit Hilfe dessen die Erstverteilung von Asylbegehrenden auf die Bundesländer vorgenommen wird.

Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

Die grundlegende Definition eines Flüchtlings ist in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 niedergelegt, die in Deutschland und 147 weiteren Staaten gilt. Nach der GFK wird als Flüchtling ausschließlich jene Person definiert, welche eine *„begründete[...] Furcht vor Verfolgung [aufgrund] ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung [hat und sich] außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will.“*³²

(Bürger-)Kriege, Missernten, wirtschaftliche Nöte, Umweltkatastrophen, Hunger und fehlende Lebensperspektiven werden somit von der GFK nicht als Fluchtgründe akzeptiert. Auf internationaler und europäischer Ebene wurde seit den 1970er Jahren wiederholt vom

Exekutivkomitee des UNHCR, jedoch auch vom Europäischen Parlament und dem Europarat gefordert, die Flüchtlingsdefinition zu erweitern und eine großzügigere Asylpraxis durchzusetzen. Erfolge blieben hierbei jedoch aus.³³

Gesetzesgrundlagen für Flüchtlinge:

Einige Gesetze betreffen in Deutschland ausschließlich Ausländerinnen und Flüchtlinge. Oft beinhalten sie Einschränkungen wie Arbeitsverbote, verminderte Leistungsansprüche oder den hier thematisierten eingeschränkten Zugang zum Wohnungsmarkt. Folgende Gesetze zählen dazu:

Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

Das Aufenthaltsgesetz ersetzte 2005 das Ausländergesetz und gibt die in Deutschland bestehenden gesetzlichen Grundlagen über die Ein- und Ausreise und den Aufenthalt von Ausländerinnen aus Drittstaaten vor. Drittstaaten sind alle Staaten außerhalb der EU, ausgenommen Norwegen und Schweiz.

Asylbewerberleistungsgesetz AsylbLG)

Das Asylbewerberleistungsgesetz wurde 1993 eingeführt. Es regelt die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden, Geduldeten und Menschen mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen.

³² Vgl. GFK Artikel 1 A: <http://www.asyl.net/uploads/media/gfk.prn.pdf> (Stand: 22.08.2013)

³³ Vgl. Thomas Hohlfeld: Entwicklungen im Flüchtlingsrecht, in Strategien der Ausschaffung.

Eine Archäologie der Flüchtlingsbürokratie, Berlin 2008, S. 42f.:

http://www.diss.fu-berlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_00000003537/02_B_Recht.pdf;jsessionid=868DFEC4DEFBE9E073CFF0C954DCC76F?hosts= (Stand 22.08.2013)

Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG)

Das Flüchtlingsaufnahmegesetz regelt die Aufnahme von Flüchtlingen in den Kommunen. Da die Aufnahmegesetze in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, variieren die Lebensbedingungen für Flüchtlinge von Bundesland zu Bundesland teilweise deutlich.

„Königsteiner Schlüssel“

Der „Königsteiner Schlüssel“ bestimmt die Aufnahmequoten für Asylsuchende in den verschiedenen Bundesländern. Diese Quoten werden für jedes Jahr neu entsprechend der Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der einzelnen Bundesländer berechnet.

Niederlassungserlaubnis

Die Niederlassungserlaubnis ist ein unbefristeter Aufenthaltstitel. Er beinhaltet Zugang zu allen Sozialleistungen und das Recht auf Erwerbstätigkeit. Eine Niederlassungserlaubnis kann nur bei Verurteilungen aufgrund schwerer Straftaten oder bei langer Abwesenheit aus dem Bundesgebiet wieder entzogen werden.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Flüchtlingsrat NRW e.V.
Wittener Straße 201
44803 Bochum

V.i.S.d.P.G.:

Birgit Naujoks

Text:

Antonia Kreul, Birgit Naujoks,
Jonas Molitor, Cathrin Ernst,
Anna Lena Koch

Fotos:

cover front: Flüchtlingsunterkunft - Werne:
Transnationales Aktionsbündnis
cover back: Flüchtlingsunterkunft - Heiligenhaus:
Christian Jaeger, Die Linke - Düsseldorf

Gestaltung & Druck:

Kong Island Productions

Kontakt:

Tel.: (+49) 234 - 58 73 15 60
Fax (+49) 234 - 58 73 15 75
web.: www.fmrw.de
mail: info@fmrw.de

