



Die kommunale Unterbringung von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften missachtet ihre Rechte und verhindert ein effektives Migrationsmanagement

Winfried Kluth, Jakob Junghans
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Was meinen wir damit?

Die Entscheidung, Geflüchtete in großen Unterkünften unterzubringen, lässt sich nur mit dem Wunsch erklären, Kontrolle über sie auszuüben. Es gibt keinen überzeugenden praktischen Grund, Hunderte von Menschen zusammen unterzubringen, ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus und ihrer individuellen Bedürfnisse.

Anträge auf internationalen Schutz werden mit dem Ziel gestellt, eine sichere Zuflucht zu finden. Die Bereitstellung einer angemessenen Unterkunft – insbesondere für schutzbedürftige Personen – sollte daher ein zentraler Bestandteil der Aufnahme von Geflüchteten und während der Bearbeitung ihrer Anträge sein. Doch Gemeinschaftsunterkünfte sind keine sicheren Orte. Vielmehr bilden sie eine bedrückende Umgebung der sozialen und räumlichen Exklusion, die wenig Platz bietet, weder Privatsphäre noch Schutz vor Gewalt ermöglicht und desintegrativ auf alle Lebensbereiche wirkt.

In Deutschland werden alle Geflüchtete – mit Ausnahme von unbegleiteten Minderjährigen – bei ihrer Ankunft in eine Landesaufnahmeeinrichtung eingewiesen. Was auf den ersten Blick vernünftig erscheinen mag, sofern Personen ihren Antrag noch nicht gestellt haben, zieht sich in fast allen Fällen über einen unverhältnismäßig langen Zeitraum hin. Geflüchtete können verpflichtet werden, bis zu 24 Monate lang in einer Aufnahmeeinrichtung zu leben, bevor sie auf die Kommunen verteilt werden. Meistens liegen die Unterkünfte weit entfernt von städtischen Gebieten und sind nur schwer mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Dieses Problem besteht im Rahmen der Anschlussunterbringung fort, da die meisten Kommunen eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vorsehen.

Die vorübergehende Unterbringung von Menschen in Erstaufnahmeeinrichtungen bis zu ihrer Asylanhörung ist in gewisser Weise gerechtfertigt, da dies die Registrierung und medizinische Erstuntersuchung erleichtern kann, Antragsteller:innen besser mit Informationen versorgt werden und besondere Schutzbedarfe identifiziert werden können. Darüber hinaus gibt es jedoch keinen praktischen Grund für die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften.

Als VULNER in den Jahren 2022 und 2023 Interviews mit Geflüchteten in verschiedenen Bundesländern führte, wurde deutlich, dass Gemeinschaftsunterkünfte nicht dazu dienen, die Vulnerabilität zu verringern. Vielmehr werden Bewohner:innen einem erhöhten Risiko von Gewalterfahrungen ausgesetzt, von der Gesellschaft isoliert und der Zugang zu Beratungsstrukturen erschwert. Dass Geflüchtete nach der Verteilung auf die Kommunen selbst bei bestehender Möglichkeit einer privaten Unterbringung verpflichtet sind, in peripheren Gemeinschaftsunterkünften zu leben, erhöht demnach ihre Vulnerabilität und hat nachhaltig negative Auswirkungen auf ihre soziale Integration, was einem kohärenten Migrationsmanagement entgegensteht.

Was sind die Forschungsergebnisse?

In Deutschland obliegt die Aufnahme von Geflüchteten den Bundesländern und Kommunen, die nach Unionsrecht jeweils auch besondere Bedarfe z.B. bezüglich der Unterbringung berücksichtigen müssen. Kein Bundesland verfügt jedoch über rechtsverbindliche Mechanismen zur Identifizierung solcher Bedarfe. Für Gemeinschaftsunterkünfte gibt es keine flächendeckenden Mindeststandards. Die Verträge mit den Betreiber:innen dieser Einrichtungen enthalten zwar in Einzelfällen Mindestanforderungen, diese werden jedoch oft nicht eingehalten, da es an einer effektiven Kontrolle fehlt.

Die in Deutschland im Rahmen des VULNER-Projekts durchgeführten Untersuchungen ergaben, dass die Isolation und Unsicherheit, die mit dem Leben in Gemeinschaftsunterkünften einhergehen, negative Auswirkungen auf alle Lebensbereiche von Geflüchteten haben. Mit vielen anderen traumatisierten Menschen zusammenzuleben, führt zu Spannungen und Konflikten, schafft neue Situationen von Vulnerabilität und verschlimmert bestehende. Es gibt keine transparenten und rechtsverbindlichen Verfahren, wie mit Gewalt in diesen Unterkünften umgegangen wird oder wie sie verhindert werden kann. Im Gegensatz dazu, fehlt es gerade an Unterkünften, die für bestimmte Personen einen ausgewiesenen sicheren Ort bieten, wie zum Beispiel Frauenhäuser.

Gemeinschaftsunterkünfte erhöhen aufgrund ihrer peripheren Lage häufig die ohnehin hohen Herausforderungen für Geflüchtete: Die öffentlichen Verkehrsverbindungen sind oft unzureichend, um den Bewohner:innen zu ermöglichen, die zuständigen Behörden zu erreichen und Zugang zu Unterstützungsstrukturen zu erhalten. Sofern eine Person überhaupt Zugang zu Anwäl:innen hat, erschwert dies zudem erheblich den Kontakt und damit die tatsächliche Durchsetzung der eigenen Rechte.

Häufig sind Gemeinschaftsunterkünfte zudem überfüllt oder beherbergen eine derart hohe Anzahl von Menschen, dass sich die Bewohner:innen unwohl und unsicher fühlen. Die von VULNER befragten Personen wussten oft nicht, wie der Wohnraum zugewiesen wird und wie über die Belegung der Zimmer entschieden wird. Dieser Mangel an Transparenz führt zu Misstrauen untereinander sowie gegenüber staatlichen Strukturen und der Heimleitung. Einige Beschreibungen der Lebensbedingungen in Interviews ähnelten denen in Gefängnissen – mit dem Unterschied, dass Inhaftierte mehr Platz zur Verfügung haben. Erschwerend kommt hinzu, dass Bewohner:innen, sofern sie keine Sozialleistungen beziehen, verpflichtet sind, die Miete selbst zu zahlen, die oft weit über dem Mietspiegel liegt.

Die unflexiblen Hausordnungen sind schließlich häufig ein großes Hindernis für eine Integration in den Arbeitsmarkt. Ein Beispiel: Wenn die Öffnungszeiten der Gemeinschaftsküche mit den Arbeitszeiten einer Bewohner:in kollidiert, hat sie keine Möglichkeit sich ein Abendessen oder Frühstück vorzubereiten. Zusammengefasst hat die Pflicht, in Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen, somit erhebliche negative Auswirkungen auf alle Lebensbereiche von Schutzsuchenden und verhindert ein effektives kommunales Migrationsmanagement, welches die Bereiche Aufenthaltserlaubnis, Unterbringung, Sozialleistung, Arbeitsmarkt und Integration zusammendenkt.

Was sind die Auswirkungen?

Obwohl politische Konzepte zunehmend auf die Vulnerabilität von Schutzsuchenden verweisen, hat dies nicht zu verbindlichen, transparenten Rechtsregelungen geführt. In Deutschland verschärft die Unterbringung von Schutzsuchenden, die mit Isolation, mangelnder Privatsphäre und Gewalt verbunden ist, bestehende Formen von Vulnerabilität und verursacht in einigen Fällen sogar neue. Das verschlimmert nicht zuletzt auch den gesundheitlichen Zustand von Schutzsuchenden.

An den oft abgelegenen und abgeriegelten Orten werden Personen daran gehindert, Zugang zu rechtlichen Informationen und Unterstützungen sowie Beratungsangeboten zu erhalten. Ehrenamtliche Aktivitäten werden zudem erschwert. Obwohl gerade für besonders schutzbedürftige Personen ein sicherer Ort und eine Unterstützung wichtig und rechtlich geboten ist, wird dies verhindert und stattdessen die Ungewissheit und Unsicherheit perpetuiert, die für viele Personen bereits Bestandteil der Flucht war. Eine solche Situation verunmöglicht, die eigene Rechte geltend zu machen oder das nötige Vertrauen aufzubauen, um individuelle Umstände, wie Traumata, sexuelle Orientierungen oder Gewalterfahrungen zu offenbaren, was nicht zuletzt auch Auswirkungen auf das Ergebnis im Asylverfahren haben kann. Angemessene Unterstützung durch Unterbringungsbedingungen, medizinischer Versorgung, und Beratung zu gewähren, ist jedoch gerade die Pflicht der Länder und Kommunen im Rahmen des Aufnahmeverfahrens.

Die Wohnpflicht in Gemeinschaftsunterkünften und die Unterbringungsbedingungen sind nur ein Faktor der situativen Vulnerabilität von Geflüchteten in Deutschland. Aber sie sind eng verknüpft mit vielen anderen Lebensbereichen und beeinflussen hier z.B. die Möglichkeit, Bildungsangebote in Anspruch zu nehmen, einen Job zu finden, soziale Kontakte zu pflegen oder kulturelle Angebote wahrzunehmen. Hinzu kommt der kommunale Umgang mit behördlichen Restriktionen wie z.B. Lebensmittelgutscheinen, Arbeitsverboten oder der Erteilung von „Duldung lights“. Die Abhängigkeit der Geflüchteten von verschiedenen Behörden und Verwaltungsverfahren, die insgesamt sehr intransparent gestaltet sind und über die unzureichend informiert wird sowie die häufig individuell nicht voraussehbaren Wechselwirkungen der verschiedenen behördlichen Verfahren und Restriktionen steht dabei sowohl aus individueller Sicht als auch aus administrativer Sicht einem effektiven Migrationsmanagement entgegen. So werden Verwaltungsverfahren unnötig verlängert, Betroffene unzureichend informiert, ihre Rechte teilweise ignoriert, behördliche Ressourcen ineffizient eingesetzt und das Erreichen kommunaler Interessen verhindert, wie z.B. die Integration von Geflüchteten in den lokalen Arbeitsmarkt.

Zitate aus den VULNER-Interviews mit Geflüchteten

"Es ist eigentlich immer dasselbe: Es gibt nur Gemeinschaftszimmer und Gemeinschaftsküchen, Gemeinschaftsbäder und so weiter. Absolut keine Privatsphäre. Und eine strenge Hausordnung. Alles dreht sich darum, die Kontrolle über die Menschen zu übernehmen."

Adi aus Syrien, lebt in Thüringen mit einer Aufenthaltserlaubnis

"Sie [die Heimleitung] scheinen es zu mögen, wenn du Gewalt zeigst. Dann hat man bessere Chancen, eine eigene Wohnung zu bekommen. (...) Wenn man in der Unterkunft jemanden schlägt, sagen sie, der ist nicht normal, der muss hier raus und sich eine eigene Wohnung suchen. Aber wenn du ruhig bist, sagen sie, du hast hier kein Problem."

Konfe aus Burkina Faso, lebt in Sachsen-Anhalt mit einer Duldung

Politische Empfehlungen

1. **Begrenzung der Wohnpflicht in Aufnahmeeinrichtungen:** Landes- aufnahmeeinrichtungen sollten nur für die Anfangsphase des Asylverfahrens genutzt werden, um eine effiziente Antragstellung, Asylanhörigkeit und eine erste Prüfung der Schutzbedürftigkeit zu gewährleisten.
2. **Freizügigkeit gewährleisten:** Nach der Asylanhörigkeit sollten Geflüchtete in die Kommunen verteilt werden und keiner Wohnpflicht in Gemeinschaftsunterkünften unterliegen. Nach der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sollten innerhalb Deutschlands keine Wohnsitzauflagen mehr erteilt werden.
3. **Bereitstellung sicherer Unterkünfte:** Kommunale Schutzunterkünfte sind in bestimmten Fällen notwendig und sollten entsprechend ihres Bedarfs ausgebaut werden, um Obdachlosigkeit zu vermeiden oder um Schutz für bestimmte vulnerable Personen zu bieten (z. B. Schutzräume für Frauen und unbegleitete Minderjährige).
4. **Mindeststandards für das Wohnen implementieren:** Verbindliche, transparente und menschenwürdige Mindeststandards, einschließlich einer Begrenzung der Zimmerbelegung und der Anwendung von Gewaltschutzkonzepten, müssen in jeder Unterbringungseinrichtung umgesetzt und von einem unabhängigen Beschwerde- und Kontrollmechanismus begleitet werden.
5. **Betreiber:innen beaufsichtigen:** Landes- und Kommunalbehörden müssen im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht effektiv kontrollieren, ob die Unterbringungseinrichtungen die menschenrechtlichen Mindeststandards erfüllen.
6. **Verlagerung der Unterbringungseinrichtungen von der Peripherie in die Nähe der Stadtzentren:** Die Unterkünfte sollten in sozial gemischten Gebieten mit Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln liegen, um kurze Wege zu zuständigen Behörden, Beratungsstellen und sozialen Aktivitäten zu gewährleisten.
7. **Zivilgesellschaftliche Organisationen einbeziehen:** Die Zusammenarbeit zwischen NGOs, Freiwilligen und staatlichen Organisationen ist erforderlich, um die soziale Eingliederung und Unterstützung der Bewohner:innen zu erleichtern. Ein Beispiel hierfür ist das Projekt NeST ("Neustart im Team").
8. **Einrichtung von Querschnittsbehörden:** Die Kommunalverwaltungen sollten ein kohärentes Case-Management implementieren, indem sie die verschiedenen Behörden unter einem Dach einer lokalen Agentur zusammenfassen. Diese Agentur würde neben der Unterbringung auch Sozialleistungen, Integration und Arbeitsmarkt verwalten. Ein Beispiel ist der Burgenlandkreis in Sachsen-Anhalt, der eine solche Migrationsagentur eingerichtet hat.

Die politischen Empfehlungen beziehen sich auf reguläre Aufnahmebedingungen vorbehaltlich eines verstärkten Rückgriffs auf Gemeinschaftsunterkünfte in Krisenzeiten.

Vulnerabilities Under the Global Protection Regime. How Does the Law Assess, Address, Shape and Produce the Vulnerabilities of the Protection Seekers?

The VULNER project (www.vulner.eu) receives funding from the European Union's Horizon 2020 Research and Innovation Programme under Grant Agreement No 870845.

