

FLUCHT PUNKTE

Fakten • Positionen • Lösungen

04

VON DER UNTERBRINGUNG ZUM WOHNEN



INHALT

Vorwort	4
Rechtlicher Rahmen und Überblick	6
■ Rechtliche Regelungen zur Unterbringung von Schutzsuchenden	6
■ Die Unterbringung von Schutzsuchenden in Deutschland	6
Ausgewählte Kritikpunkte aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ...	8
Standards und Empfehlungen des Deutschen Caritasverbandes zur Unterbringung von Schutzsuchenden	11
■ Vorüberlegungen	11
■ Form der Unterbringung	12
■ Dauerhafte Flüchtlingsunterkünfte	13
■ Temporär bestehende Unterkünfte/Notunterkünfte	26
■ Einzelwohnungen	26
Wohnen und Unterbringung von Schutzsuchenden – Wie die Caritas vor Ort hilft	29
Die Flüchtlingshilfe der Caritas	31
Anhang 1: Völkerrechtliche Verträge, Gesetze, Verordnungen und Leitlinien	34
Anhang 2: Literatur	47

Grundsätze des Papiers wurden erarbeitet von Mitarbeitenden der Orts-, Diözesan-, Landescaritasverbände, der Fachverbände sowie des Referats Migration und Integration des Deutschen Caritasverbandes im Rahmen eines Workshops der Arbeitsgruppe „Caritas-Flüchtlingshilfe“.

gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Die Reihe „Fluchtpunkte“ dient der Darstellung der Positionen des Deutschen Caritasverbandes im Bereich Flucht, Asyl und humanitärer Aufenthalt. Enthalten sind neben der Position die Hintergrundinformationen zum jeweiligen Thema. Hinzu kommen Lösungsansätze, die seitens des Deutschen Caritasverbandes zu Einzelthemen entwickelt wurden. Des Weiteren finden sich Ausführungen über die Tätigkeit der Caritas, die einen vertieften Einblick in das Engagement der Caritas für Schutzsuchende bieten. Über Hinweise und Rückmeldungen zu dieser Veröffentlichung oder zu Fortentwicklungen im Bereich des behandelten Themas freuen wir uns unter folgender E-Mail-Adresse: migration.integration@caritas.de.

VORWORT

Liebe Leserinnen und Leser,

Wohnen gehört zu den menschlichen Grundbedürfnissen. Eine Wohnung ist Lebensmittelpunkt, Rückzugsort und Grundlage für Lebensqualität und Teilhabe.¹ Mit Blick auf Schutzsuchende wird der Begriff „Wohnen“ kaum genutzt. Meist spricht man für diesen Personenkreis, für den strikte rechtliche Vorgaben gelten, von „Unterbringung“.

Gemeinsam mit seinen Gliederungen und Mitgliedern möchte der Deutsche Caritasverband für Schutzsuchende weitere Schritte auf dem Weg von der Unterbringung zum Wohnen gehen. Auch wenn die vielfältigen rechtlichen Regelungen Selbstbestimmungsmöglichkeiten erheblich beschränken, gilt es für die Orte, die für Menschen zum temporären Lebensmittelpunkt² werden, zu wirksamen Verbesserungen zu kommen. Dazu gehört nicht zuletzt, dass die Suche nach Wohnraum außerhalb von Flüchtlingsunterkünften und ein Auszug frühzeitig ermöglicht werden. Dabei ringen wir um realistische und bedarfsgerechte Lösungen, die den Schutzsuchenden, menschenrechtlichen Verpflichtungen und unserem Verständnis, wonach die Solidarität mit Schutzsuchenden ein Kernbestandteil christlicher Identität ist, gerecht werden. Auch der Gedanke der Nachhaltigkeit und die Vermeidung von Folgekosten muss in die Überlegungen einbezogen werden. Zugleich muss die Situation der Kommunen berücksichtigt werden, die in jüngster Vergangenheit durch hohe Zugangszahlen stark gefordert waren und bei der Bewältigung der Situation

¹ Vgl. *Deutscher Caritasverband e. V. (Hrsg.): Position zur Erhöhung des Wohnungsangebots auf angespannten Wohnungsmärkten für Menschen mit geringem Einkommen, Freiburg 2015.*

² Vgl. etwa *Langenfeld, Christine/Weisensee, Claudius: Flüchtlinge ins Gewerbegebiet, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 4/2015, S. 132-138, hier S.134.*

Großes geleistet haben. Wie also sollten Schutzsuchende aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes hier angemessen und menschenwürdig leben (können)? Die vorliegende Veröffentlichung der Reihe „Fluchtpunkte“ will zur Beantwortung dieser Frage beitragen und soll für die anwaltschaftliche Arbeit wie auch die Gestaltung eigener Angebote genutzt werden.

So ist es erforderlich, Gesetze und Vorschriften zu verändern und die bisweilen bestehende Vergabep Praxis bei öffentlichen Aufträgen zu überdenken. Neben dem Preis muss die Qualität hier stärker gewichtet werden.

Forderungen nach Teilhabe und Selbstbestimmung sowie die Vision „Von der Unterbringung zum Wohnen“ richten sich auch an die Caritas selbst. Die Empfehlungen und Standards sollen Verbänden, die entsprechende Angebote entwickeln, Orientierung bieten.

Freiburg, Dezember 2016

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

RECHTLICHER RAHMEN UND ÜBERBLICK

Rechtliche Regelungen zur Unterbringung von Schutzsuchenden³

Die Aufnahme von Schutzsuchenden erfolgt in einem System geteilter Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen.⁴ Fragen der Unterbringung sind auf verschiedenen Ebenen (Völkerrecht, Europäische Union, Bundesebene, Bundesländer, Kommune) geregelt. Ausgewählte völkerrechtliche Verträge, aus denen sich menschenrechtliche Verpflichtungen ergeben, sowie Gesetze, Erlasse und Richtlinien sind im Anhang in einem kursorischen Überblick dargestellt. Mit seinen Empfehlungen bewegt sich der Deutsche Caritasverband innerhalb dieses Rahmens, sieht bei der gesetzlichen Ausgestaltung jedoch an mehreren Stellen Korrekturbedarf.

Die Unterbringung von Schutzsuchenden in Deutschland

Unter anderem bedingt durch die rechtlichen Vorgaben stellt sich die Unterbringung von Schutzsuchenden stark vereinfacht wie folgt dar:⁵

Erste Anlaufstelle für Schutzsuchende sind die Erstaufnahmeeinrichtungen. In der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung stellen Schutzsuchende ihren Asylantrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.⁶

3 Menschen, die in Deutschland Zuflucht vor Krieg, „willkürlicher Gewalt“ und (politischer) Verfolgung suchen, sind nach dem Verständnis dieses Papiers „Schutzsuchende“. Nach positivem Abschluss eines Verfahrens und der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (insbesondere Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte) wird von „Schutzberechtigten“ gesprochen. Das Wort „Flüchtling“ wird im nichtjuristischen Kontext benutzt und umfasst Schutzberechtigte und Schutzsuchende.

4 Vgl. Robert Bosch Stiftung GmbH (Hrsg.): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, Stuttgart 2015, S. 33.

5 Aufgrund der großen Unterschiede bei Vorschriften und deren Umsetzung, die sich teilweise auch auf die Begrifflichkeiten auswirkt, wird auf eine differenzierte Darstellung verzichtet.

6 Das Bundesamt kann mit den Ländern vereinbaren, besondere Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen, in denen Verfahren beschleunigt bearbeitet werden sollen.

Mittlerweile gibt es neben den Erstaufnahmeeinrichtungen sogenannte Ankunftscentren. Nach Möglichkeit soll dort das gesamte Verfahren durchlaufen werden: die medizinische Untersuchung, die Datenaufnahme und Identitätsprüfung, die Antragstellung und Anhörung bis hin zur Entscheidung.

Nach dem (in der Regel zeitlich befristeten) Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung kommt es üblicherweise zur Weiterverteilung. Meist findet die sogenannte Anschlussunterbringung in Verantwortung der Kommunen statt und wird entweder über Unterkünfte (in der Regel als Gemeinschaftsunterkünfte bezeichnet) oder Einzelwohnungen umgesetzt. Der Anteil der Personen, die in Wohnungen leben, unterscheidet sich auch innerhalb einzelner Bundesländer stark.

Bei Kapazitätsengpässen wird temporär auf Notunterkünfte, beispielsweise in Zelten oder Turnhallen, zurückgegriffen.

Spätestens mit der Anerkennung⁷ können Personen aus der Unterkunft ausziehen. Für Menschen mit Duldung ist hingegen oft ein längerfristiger Verbleib vorgesehen.

Nach Ablehnung des Asylantrags in Verbindung mit einer vollziehbaren Ausreisepflicht kommt in Deutschland unter gewissen Voraussetzungen die Abschiebungshaft zur Anwendung. Diese Maßnahme, die aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nur ultima ratio sein darf, wird in dieser Ausgabe nicht thematisiert.

Ebenfalls nicht thematisiert wird die Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, für die Vorgaben des Jugendhilferechts gelten.⁸

7 Als Asylberechtigter, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter.

8 Vgl. Deutscher Caritasverband, Referat Migration und Integration (Hrsg.): Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland. Rechtliche Vorgaben und deren Umsetzung, Freiburg 2017 (im Erscheinen).

Vgl. ebenfalls: Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Fluchtpunkt 02, Freiburg 2014.

AUSGEWÄHLTE KRITIKPUNKTE AUS SICHT DES DEUTSCHEN CARITASVERBANDES

Pauschale Kritik an der Unterbringung von Schutzsuchenden in Deutschland lässt sich kaum äußern – zu unterschiedlich stellt sich die Praxis in den Bundesländern, Kommunen und bei den verschiedenen Betreibern dar. Für das Bundesland Sachsen zeigte dies exemplarisch die große Bandbreite bei den Ergebnissen des sogenannten „Heim-TÜV“, mit dem das Leben in sächsischen Gemeinschaftsunterkünften regelmäßig überprüft und anhand eines Ampelmodells veranschaulicht wurde.⁹ Große Spielräume der Kommunen, die zur Aufnahme verpflichtet sind, aber in Form von „Kann- oder Soll-Vorgaben“ weitgehend selbstständig über die Ausgestaltung entscheiden,¹⁰ können in Verbindung mit einer unzureichenden Kostenerstattung durch die Bundesländer dazu führen, dass niedrige Standards angesetzt werden und der Preis zum dominierenden Kriterium bei der Vergabe von Aufträgen wird. Auch die jeweiligen Rahmenbedingungen (etwa Mangel an bezahlbarem Wohnraum, starker Anstieg der Zugangszahlen) können den Handlungsspielraum beschränken. Nicht verschwiegen werden darf die Tatsache, dass ein Teil der Kommunen und Betreiber die Unterbringung vorbildlich organisiert. Auf Basis der vielfältigen anwaltschaftlichen wie auch praktischen Erfahrungen der Caritas sollen jedoch drei Bereiche benannt werden, in denen vielerorts Handlungsbedarf besteht.

⁹ Vgl. Der Sächsische Ausländerbeauftragte: Hinschauen lohnt sich. „Heim-TÜV“ 2013 über das Leben in sächsischen Gemeinschaftsunterkünften, Dresden 2013. Während im Jahr 2013 nach Einschätzung des Sächsischen Ausländerbeauftragten mehrere Einrichtungen im grünen Bereich verortet waren, verfehlten andere nur knapp den roten Bereich. Inzwischen wurde der „Heim-TÜV“ in Sachsen eingestellt.

¹⁰ Vgl. Hendrik Cremer: Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund, Berlin 2014, S. 6.

Der Ort der Unterbringung erschwert oftmals Teilhabe und Integration und kann sich negativ auf den Zugang zu erforderlichen Angeboten auswirken.

Da ein Großteil der Schutzsuchenden dauerhaft in Deutschland bleiben wird, misst die Politik einer frühzeitigen Integration inzwischen größere Bedeutung bei als in der Vergangenheit. Hierzu sind Begegnung und gesellschaftliche Teilhabe unerlässlich. In der Praxis spiegelt sich dieses Verständnis noch nicht flächendeckend wider. Abgelegene Unterkünfte in Industrie- oder Gewerbegebieten ohne ausreichende Verkehrsinfrastruktur erschweren eine gesellschaftliche Einbindung und den Zugang zu ärztlicher Versorgung, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen. Zudem kann in diesen Fällen der Zugang zu spezialisierten Beratungsangeboten erschwert sein.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes müssen Schutzsuchende die Möglichkeit haben, möglichst früh am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, um (wenn gewünscht) Unterstützung und Anbindung zu finden. Daher ist es zu vermeiden, dass Menschen fernab von bewohnten Wohnquartieren leben müssen. Auch an die Umgebung stellen sich bestimmte Erwartungen. Dies betrifft beispielsweise den notwendigen Zugang zu gesundheitlicher Versorgung, Bildungsangeboten oder auch spezialisierten Beratungsdiensten.

Bauliche Gegebenheiten und die fehlende Ausstattung bedingen teilweise unzureichende Lebensbedingungen und fehlende Privatsphäre.

Neben neu errichteten Unterkünften und umgewidmeten Gebäuden, die renoviert wurden, gibt es nach wie vor Massenunterkünfte in bedenklichem Bauzustand mit provisorischer Ausstattung, schlechten hygienischen Bedingungen und fehlender Privatsphäre.

Wo Menschen untergebracht sind und wohnen, sind aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes angemessene Lebensbedingungen erforderlich. Dazu gehört beispielsweise bei der Planung und Instandhaltung adäquate hygienische Verhältnisse, eine bedarfs- und altersgerechte Ausstattung sowie Privatsphäre sicherzustellen. Schutzsuchende müssen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes die Möglichkeit haben, sich in abgetrennte und abschließbare Räumlichkeiten zurückziehen zu können.

Die Konzeption der Unterbringung verhindert bisweilen eine angemessene Begleitung, die Berücksichtigung spezifischer Bedarfe¹¹ oder eine Verwirklichung von Selbstbestimmung. Teilweise kann sich dies auch auf die Sicherheit auswirken.

Konzeptionelle Probleme, die zum Teil eine Folge unzureichender Finanzierung sind, wirken sich negativ auf die Sicherheit oder die Selbstbestimmung aus und verhindern, dass spezifische Bedarfe berücksichtigt werden. Beispiele für eine unzureichende Planung sind zu wenig oder schlecht qualifiziertes Personal in einer Unterkunft, Konflikte, die etwa durch eine unsensible Zimmerverteilung ausgelöst werden, kein hinreichender Schutz vor Übergriffen und Gewalt oder fehlende Mitwirkungsmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass Ablauf und Verfahren der in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehenen Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen, welche Voraussetzung für die Ermittlung spezifischer Bedarfe ist, in Deutschland nicht gesetzlich geregelt sind. Auch aus diesem Grund ist vielerorts nicht sichergestellt, dass die spezifischen Bedarfe und Gefährdungen besonders schutzbedürftiger Personen durchgehend berücksichtigt werden.

Bei der Unterbringung muss eine angemessene Beratung und Betreuung durch qualifiziertes Personal sichergestellt sein. Weitere konzeptionelle Anforderungen sind beispielsweise ein ausgearbeitetes Gewaltschutzkonzept für Flüchtlingsunterkünfte, Maßnahmen, die Mitwirkung und Eigenständigkeit fördern oder Lern- und Freizeitangebote. Ferner ist eine Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen zwingend erforderlich¹². Regelmäßig ist für Menschen mit entsprechenden Bedarfen die sofortige Unterbringung in Einzelwohnungen erforderlich. Nur sofern Bedarfe innerhalb von Unterkünften berücksichtigt werden, kann dort eine Unterbringung erfolgen. Für diesen Fall werden im Folgenden Standards etwa für kinderfreundliche Räume formuliert.

¹¹ Die EU-Aufnahmerichtlinie schreibt den Mitgliedsstaaten vor, die Situation von Antragsteller(inne)n wie beispielsweise Minderjährigen, Schwangeren oder Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen zu berücksichtigen. Im Rahmen der Antragstellung muss beurteilt werden, ob der Antragsteller mit Blick auf Verfahren und Aufnahme (z. B. Unterbringung, Versorgung) besondere Bedürfnisse hat und wie diesen Rechnung getragen werden kann. Personen, bei denen besondere Bedürfnisse angenommen werden, werden im Papier als besonders Schutzbedürftige bezeichnet.

¹² Die Überlegungen des Deutschen Caritasverbandes, wie der Prozess der Identifizierung in den Erstaufnahmeeinrichtungen im Einzelnen ausgestaltet werden sollte, sind nicht Teil dieser Publikation.

STANDARDS UND EMPFEHLUNGEN DES DEUTSCHEN CARITASVERBANDES ZUR UNTERBRINGUNG VON SCHUTZSUCHENDEN

Vorüberlegungen

1. Wird im Folgenden auf (menschen-)rechtliche Vorgaben oder das Selbstverständnis des Verbandes Bezug genommen, sind Textpassagen als Verpflichtung formuliert. Landesrechtliche und kommunale Vorgaben bleiben aufgrund des begrenzten Umfangs unberücksichtigt. Neben diesen Standards stehen Empfehlungen, die nach der Erfahrung der Caritas ebenfalls von elementarer Bedeutung sind.
2. Die Caritas setzt sich in Gesprächen mit politisch Verantwortlichen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene dafür ein, dass Rahmenbedingungen den in diesem Papier zusammengestellten Anforderungen genügen. Auch Mitgliedern und Gliederungen des Deutschen Caritasverbandes, die als Träger und Betreiber von Wohnungen oder Unterkünften fungieren, bietet das Papier Orientierung. Bei der Planung neuer Angebote können viele Standards und Empfehlungen unmittelbar umgesetzt werden. Bei Mitgliedern und Gliederungen, die bereits im Bereich der Unterbringung engagiert sind, sollte und muss bei Bedarf eine Annäherung im laufenden Betrieb erfolgen. Wo elementare Grundsätze dieses Papiers ohne Aussicht auf Besserung dauerhaft unterschritten und auch in Verhandlungen mit den politisch Verantwortlichen keine Verbesserungen erreicht werden können, sollten Mitglieder und Gliederungen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht als Träger oder Betreiber fungieren.

3. Das Papier setzt Schwerpunkte und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die konkrete Ausgestaltung der Standards und Empfehlungen liegt in der Verantwortung der örtlichen Akteure.
4. Zur Situation religiöser Minderheiten sowie zum Schutz von Frauen und Kindern wird auf die Stellungnahme des Vorsitzenden der Deutschen Bischofskonferenz und des Vorsitzenden des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland¹³ sowie auf die Mindeststandards der Initiative unter Federführung des Bundesfamilienministeriums und UNICEF¹⁴ verwiesen. Forderungen beider Papiere sind Teil der Empfehlungen, auch wenn sie nicht in allen Details wiedergegeben werden.

Form der Unterbringung

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes bestehen in Deutschland übergreifend über alle Unterbringungsformen die folgenden Ziele:

1. Die Sicherstellung der körperlichen und seelischen Unversehrtheit
2. Die Gewährleistung angemessener Lebensbedingungen in Verbindung mit einer bedarfsgerechten Versorgung
3. Achtung der Privatsphäre und Selbstbestimmung
4. Ausreichend qualifizierte Betreuung und Beratung
5. Teilhabe und Integration
6. Schaffung von Mitwirkungsmöglichkeiten

Die Ziele können aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes vergleichsweise unkompliziert in Wohnungen umgesetzt werden, die ein hohes Maß an Selbstständigkeit und Privatsphäre bieten und damit Integrationsschritte erleichtern können. Gerade in der Anfangsphase ist hier oftmals intensive Begleitung notwendig, um eine Isolation zu vermeiden.

¹³ Vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): *Stellungnahme des Vorsitzenden der Deutschen Bischofskonferenz, Kardinal Reinhard Marx, und des Vorsitzenden des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Landesbischof Dr. Heinrich Bedford-Strohm, zur Situation von Christen und religiösen Minderheiten in Asylbewerberunterkünften*, Bonn 2016.

¹⁴ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): *Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften*, Berlin 2016.

Aber auch Erstaufnahmeeinrichtungen und kommunale Unterkünfte können nach den Erfahrungen des Deutschen Caritasverbandes bei entsprechender Ausgestaltung eine angemessene Unterbringung sicherstellen und mit ihren Angeboten gerade in der Anfangszeit wichtige Orientierung bieten. Allerdings ist es nicht zumutbar, wenn Menschen über mehrere Jahre in einer Flüchtlingsunterkunft leben müssen. Näheres hierzu wird im entsprechenden Kapitel ausgeführt.

Ziel ist demnach eine Umsetzung des Grundsatzes „von der Unterbringung zum Wohnen“ unabhängig von der Unterbringungsform ...

- ... in dauerhaften Flüchtlingsunterkünften
- ... in temporär bestehenden Unterkünften/Notunterkünften
- ... in Einzelwohnungen

Dauerhafte Flüchtlingsunterkünfte

Bei dauerhaften Flüchtlingsunterkünften ist zwischen Erstaufnahmeeinrichtungen (darunter fallen im Folgenden auch Ankunftscentren) und der Anschlussunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zu unterscheiden. Grundsätzlich sind aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ähnliche Standards und Empfehlungen anzusetzen. Beziehen sich diese auf eine bestimmte Unterbringungsform, ist dies im Folgenden ausgewiesen.

LAGE

Standort und Infrastruktur

- Die Unterkunft sollte in einem oder in unmittelbarer Nähe zu einem Wohngebiet oder bebauten Ortsteil gelegen sein, da sich die Lage in Industrie- und Gewerbegebieten sowie unbebauten Außenbereichen negativ auf Teilhabemöglichkeiten der Bewohner(innen) auswirkt. Ebenfalls vermieden werden sollte eine Trennung der Unterkunft vom Wohngebiet etwa durch Gleise ohne Bahnübergang oder Unterführung.
- Grundsätzlich sollte sich die Vielfalt der Bevölkerung in allen Stadtteilen – auch in sogenannten bürgerlichen Vierteln und gut situierten Quartieren widerspiegeln. Wenn Unterkünfte in Wohnquartieren mit bestehenden Problemen angesiedelt werden, bedarf es zusätzlicher Bemühungen, das

Zusammenleben durch eine intensive Sozial- und Quartiersarbeit und Aktivitäten der Zivilgesellschaft zu stärken und soziale und kulturelle Infrastrukturen zu schaffen.

- Auch bei Anfeindungen sind Bemühungen erforderlich, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Bei Übergriffen und tätlicher Gewalt sind hingegen polizeiliche Maßnahmen und ggf. eine Verlegung der Bewohner(innen) in andere Quartiere notwendig; es muss alles dafür getan werden, damit sich Bewohner(innen) sicher und angstfrei bewegen können.
- Bewohner(innen) benötigen Einrichtungen des täglichen Lebens: Der Besuch von Geschäften, Kindertageseinrichtungen, Schulen, Ärzt(inn)en sowie Behörden muss ermöglicht werden. Ferner sind Zugänge zu speziellen Beratungsangeboten, die im Folgenden ausgeführt werden, von großer Bedeutung.
- In ländlichen Regionen ist Mobilität generell eine große Herausforderung. Um dort die beschriebenen Zugänge zu gewährleisten, ist eine Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr unerlässlich. Für Bewohner(innen) einer Unterkunft sollte eine Haltestelle fußläufig erreichbar sein. Tagsüber ist eine mindestens stündliche Bus- oder Bahnverbindung in den nächsten größeren Ort wünschenswert. Wo dies nicht möglich ist, müssen Vorkehrungen getroffen werden, dass Schutzsuchende Behörden und Beratungsstellen, die vor Ort nicht verfügbar sind, termingerecht aufsuchen können.

Einbindung der Unterkunft in das Gemeinwesen

- Um Verunsicherung in der Bevölkerung zu begegnen, muss das nähere Umfeld über Informationsveranstaltungen in die Planung von Unterkünften eingebunden werden. Auch wenn sich nicht in allen Fällen ein Konsens bilden dürfte, ist eine frühzeitige Kommunikation unabdingbar. Viele falsche Erwartungen und Befürchtungen lassen sich beispielsweise durch Besichtigungsmöglichkeiten im Vorfeld des Bezugs ausräumen.
- Eine frühzeitige Einbindung des Wohnumfelds trägt dazu bei, dass ehrenamtliche Unterstützerkreise gebildet werden und sich Vereine, Verbände, Kirchen, Moscheegemeinden, Quartiersbüros und Initiativen vernetzen und auf die Bedarfe der neuen Bewohner(innen) einstellen können. Möglichst frühzeitig sollten auch Schulen, Kindertageseinrichtungen, Migrant(inn)enorganisationen, Ausländerbehörden und Jobcenter kontaktiert werden.
- Nach der Eröffnung sollten regelmäßig Begegnungsmöglichkeiten geschaffen werden. Wenn möglich und von den Bewohner(inne)n gewünscht, können diese auf dem Gelände der Unterkunft stattfinden.

- Für Anwohner(innen) sollte in der Unterkunft ein(e) hauptamtliche(r) Mitarbeiter(in) als dauerhafte(r) Ansprechpartner(in) benannt werden, der/die umgehend reagieren und vermitteln kann.

Praxisbeispiel:

Unterkünfte in Neuenburg am Rhein/ Caritasverband Breisgau-Hochschwarzwald

Die Unterkünfte in Neuenburg sind nicht eingezäunt und verfügen über keinen Wach- oder Sicherheitsdienst, was Begegnungen erleichtert. Bei einer Informationsveranstaltung für die Bevölkerung bildete sich noch vor der Ankunft der ersten Schutzsuchenden ein Helferkreis. Dieser wird durch die Caritas begleitet, die auch einen Teil der Schutzsuchenden betreut. Auch nach der Auftaktveranstaltung findet eine gezielte und regelmäßige Öffentlichkeitsarbeit (Homepage, Presse, Veranstaltungen) statt. Zudem wurden vielfältige gemeinsame Angebote für Flüchtlinge und Einheimische umgesetzt. Die Stimmung in der Stadt ist positiv – viele der Schutzsuchenden sind gut integriert und möchten langfristig in der Kommune bleiben.

BAULICHE GESTALTUNG UND AUSSTATTUNG

Belegungsgröße der Unterkunft

- Die sinnvolle Größe der Unterkunft hängt stark von den örtlichen Gegebenheiten ab. Wo viele Schutzsuchende zugewiesen werden, hat sich – um angemessene Lebensbedingungen zu gewährleisten, Konflikte zu minimieren, den sozialen Frieden im Quartier zu sichern und persönliche Kontakte zu den Bewohner(inne)n zu ermöglichen – vielerorts eine Belegungsgröße von 50-100 Personen bewährt. Nur bei weitläufigen Anlagen mit mehreren Wohneinheiten sind höhere Belegungszahlen denkbar.
- Erstaufnahmeeinrichtungen überschreiten diese Größenordnung regelmäßig um ein Vielfaches. Umso wichtiger ist es, dass ein Aufenthalt dort möglichst kurz ausfällt und die übrigen Rahmenbedingungen ein hohes Maß an Teilhabe, Selbstbestimmung und Schutz ermöglichen.

Bauliche Gestaltung der Unterkunft

- Damit die Unterkunft nicht als „Fremdkörper“ wahrgenommen wird, hat es sich bewährt, dass sie sich architektonisch ins Wohngebiet eingliedert und nicht „auf den ersten Blick“ als Flüchtlingsunterkunft erkennbar ist.
- Außenanlagen mit Grünflächen, Orten der Begegnung und Sportmöglichkeiten sind nach Möglichkeit vorzusehen.
- Sofern Menschen mit Behinderung dort leben sollen, muss eine Unterkunft auf deren Bedürfnisse ausgerichtet sein.

Belegung und Ausgestaltung der Wohnräume in der Unterkunft

- Weniger als 9 m² Wohnraum pro Bewohner(in) sind aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht zumutbar.¹⁵ Anzustreben sind mindestens 10-12 m² Wohnraum pro Person.
- Familien mit Kindern, Ehepaare und Lebenspartner sollten gemeinsam wohnen können. Für allein reisende Personen sind Einzelzimmer wünschenswert. Kann dies nicht umgesetzt werden, ist darauf zu achten, dass die Belegung mit hoher Sensibilität und unter größtmöglicher Berücksichtigung der Wünsche der Bewohner(innen) erfolgt.¹⁶
- Sinnvoll ist eine Unterteilung in abschließbare Wohneinheiten mit mehreren Zimmern, die jeweils über einen gemeinsamen Sanitärbereich verfügen. Wenn Einheiten mit einem gemeinsamen Sanitärbereich nicht von Familien, sondern von Einzelpersonen bewohnt werden, muss eine Trennung nach Geschlechtern erfolgen.
- In den Zimmern muss eine ausreichende Ausstattung (z. B. Betten, ein Tisch mit Stühlen, angemessene Beleuchtung, abschließbare Schränke für persönliche Gegenstände und ausreichend Stauraum) zur Verfügung stehen. Im Winter ist eine ausreichende Beheizung sicherzustellen.
- Eine individuelle Gestaltung der Räume sollte möglich sein.
- In den Wohnräumen sollte ein Internetzugang möglich sein.

¹⁵ Das Bundesland Berlin legt in seinen Qualitätsanforderungen für Flüchtlingsunterkünfte für ein Ein-Bett-Zimmer 9 m² fest. Obwohl es sich im rechtlichen Sinne nicht um „Wohnen“ handelt, sind aufgrund des teilweise längerfristigen Aufenthalts die Regelungen in den Wohnungsaufsichtsgesetzen der Länder interessant. Nach den Regelungen zur Überbelegung von Wohnungen müssen demnach für jeden Erwachsenen mindestens 9 m² Wohnfläche zur Verfügung stehen. Die Rechtsprechung liegt teilweise mit 10-12 m² über diesem Wert.

¹⁶ Zu einer sensiblen Belegung gehört unter anderem auch, dass Angehörige religiöser Minderheiten in einer Unterkunft nicht in einer allzu kleinen Gruppe vertreten sind. Eine getrennte Unterbringung von Menschen unterschiedlicher Religions- und Konfessionszugehörigkeit ist hingegen nicht generell zu empfehlen.

Ausgestaltung der sonstigen Räume der Unterkunft

Neben Wohnräumen sollten in einer Unterkunft folgende Räumlichkeiten vorgesehen werden:

- Da sie ein hohes Maß an Selbstbestimmung bieten, sollten zumindest außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen (ggf. für mehrere Wohneinheiten) ausreichend Kochgelegenheiten mit Herd und Kühlmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Nicht selbst kochen zu können, stellt eine gravierende Einschränkung dar. Sofern eine Kantine vorhanden ist, muss ausgewogene Ernährung angeboten werden, die religiöse Gebote und gesundheitliche Erfordernisse berücksichtigt.
- Zur Reinigung von Kleidungsstücken und Textilien ist ein Wasch- und Trockenraum notwendig.
- Wenn Kinder und Jugendliche in einer Unterkunft leben, sind geschützte Gemeinschaftsräume für Kinder, Jugendliche sowie Eltern mit Kindern mit Spielmöglichkeiten und der Gelegenheit, Hausaufgaben zu machen, einzurichten.
- Auch für Frauen sind geschützte Räume erforderlich.
- Aufenthaltsraum bzw. -möglichkeit, der/die auch für Begegnung und Austausch genutzt werden kann.
- Für Fahrräder und Kinderwagen sind ggf. Abstellmöglichkeiten notwendig.
- Ggf. ist eine Kleiderkammer vorzuhalten.
- Bei Bedarf ein ärztliches Untersuchungs- und Behandlungszimmer mit entsprechender Ausstattung.
- Um ihre Arbeit leisten zu können, benötigen Sozialarbeiter(innen) geeignete Räumlichkeiten mit entsprechender Ausstattung.
- Von großer Bedeutung sind Gebetsmöglichkeiten in der Unterkunft. Hierfür ist ein enger Austausch mit lokalen Kirchengemeinden/Moscheegemeinden sinnvoll.

Praxisbeispiel:

In Einrichtungen der Malteser wird eine „Kultur der religiösen Achtsamkeit“ praktiziert. So wird darauf geachtet, dass Gebetsräume möglichst für alle vertretenen Religionsgemeinschaften bereitgestellt werden. Mitarbeitende sprechen mit Bewohner(inne)n über ihre Religion und verdeutlichen, dass jeder das Recht und die Möglichkeit hat, seinen Glauben frei von Angst zu leben.¹⁷

¹⁷ Vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Stellungnahme zur Situation von Christen, S. 5.

Reinigung und Instandhaltung der Unterkunft

- Ein hygienischer und sauberer Zustand der gesamten Einrichtung, der Gesundheitsgefährdungen ausschließt, ist sicherzustellen. Bewohner(innen) tragen dabei die Verantwortung für den eigenen Raum/die eigene Wohneinheit.

SICHERHEIT

- Eine offene Atmosphäre, in der es etwa möglich ist, Besuch zu empfangen, ist sinnvoll. Dabei müssen aber die Sicherheit und die Privatsphäre der Bewohner(innen) gewährleistet sein. So müssen Zimmer abschließbar sein. Abgesehen von Notfällen sind Zimmer der Bewohner(innen) nur mit deren Zustimmung zu betreten. Fenster sollten verdunkelt werden können. Zudem sollte kommerziellen Anbietern (z. B. Versicherungs- oder Mobilfunkvertreter(inne)n) der freie Zugang verwehrt bleiben.
- Um die Sicherheit der Unterkunft gegen Angriffe von außen sicherzustellen, müssen Außentüren und Notausgänge gesichert werden. Fenster im Erdgeschoss und ersten Obergeschoss sollten mit Sicherheitsglas/Splitterchutzfolie ausgestattet sein.
- Generell ist darauf zu achten, dass die Anwesenheit von Mitarbeitenden auch an Wochenenden sichergestellt ist. In Abend- und Nachtstunden muss bei Bedarf auf einen verlässlichen Sicherheitsdienst zurückgegriffen werden.
- Die Möglichkeit der Kontaktaufnahme etwa zu Polizei, Feuerwehr, Notarzt und Einrichtungsträger muss rund um die Uhr sichergestellt sein.
- Gesetzliche Vorgaben und Empfehlungen zum Brandschutz sowie zum Schutz der Gesundheit und Sicherstellung der Hygiene sind einzuhalten. Dies bedeutet etwa, dass Feuerlöscher und Erste-Hilfe-Material vorhanden sein müssen, ein Brandschutzgutachten vorliegt und die Unterkunft kindersicher (z. B. Steckdosen) ausgestattet ist.
- Unterkünfte müssen über ein auf Basis einer Risikoanalyse erarbeitetes Gewaltschutzkonzept verfügen, das den Schutz von Kindern, Jugendlichen, Frauen und weiteren potenziell gefährdeten Personengruppen innerhalb der Einrichtung in allen Bereichen gewährleistet.¹⁸

¹⁸ Vgl. hierzu wie auch im Folgenden BMFSFJ (Hrsg.): *Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen*.

- Von Gewalt Betroffene benötigen speziell geschulte Ansprechpartner(innen) ihres Geschlechts. Bei Gewaltvorfällen muss es standardisierte Verfahrensabläufe geben, die eine weitere Gefährdung minimieren und eine Verfolgung sicherstellen.
- Die Unterkunft ist auch im Inneren auf mögliche Gefährdungen zu analysieren. Bauliche Gegebenheiten müssen größtmögliche Sicherheit gewährleisten. Hierfür sind etwa Beleuchtung und Wegeführung in den Blick zu nehmen.

PERSONAL

Das gesamte Personal muss für das jeweilige Handlungsfeld qualifiziert und geschult sein. Übergreifend muss auf interkulturelle und weitere Kompetenzen (etwa im Bereich des Gewaltschutzes und Konfliktmanagements) geachtet werden. Für Mitarbeitende sind regelmäßige Fortbildungen unerlässlich. Neben der fachlichen Qualifikation ist auch auf die persönliche Eignung zu achten. Personen, die in Unterkünften haupt- und ehrenamtlich tätig sind, müssen beim Träger/Betreiber ein erweitertes Führungszeugnis vorlegen.

Einrichtungsleitung

- Die Einrichtungsleitung stellt sicher, dass gemäß den gesetzlichen Vorgaben und den Vorstellungen des Trägers/Betreibers gearbeitet wird und die Arbeit an den Bedürfnissen der Bewohner(innen) orientiert ist.
- Ein abgeschlossenes Studium in Verbindung mit einschlägiger beruflicher Erfahrung und vertieften Kenntnissen in den relevanten (Rechts-)Gebieten oder ein gleichwertiges Profil wird vorausgesetzt.
- Für Unterkünfte sollte ein Leitbild mit Grundsätzen des Zusammenlebens sowie ein Konzept verfasst werden, das die Arbeit auf der Grundlage der jeweiligen Rahmenbedingungen beschreibt und transparent macht.

Pförtner und Sicherheitspersonal in der Unterkunft

- In Gemeinschaftsunterkünften sollte ein Tag und Nacht besetzter Eingang mit einem/-r Pförtner(in), der/die die Bewohner(innen) kennt, in Erwägung gezogen werden. Bei Bedarf kann dies eine Alternative zu Sicherheitsschleusen darstellen.
- In Erstaufnahmeeinrichtungen sind Sicherheitsschleusen und Sicherheitspersonal unter Umständen unvermeidlich. Ein Grund hierfür ist die hohe Fluktuation der Bewohner(innen), die Unübersichtlichkeit mit sich bringt.

- Kriterien für die Auswahl eines verlässlichen Sicherheitsdienstes sind neben den genannten Anforderungen unter anderem eine Zuverlässigkeitsbescheinigung vom Ordnungsamt und Mehrsprachigkeit.
- Keinesfalls ist das Sicherheitspersonal mit fachfremden Aufgaben zu betrauen (z. B. Sprachmittlung oder pädagogische Aufgaben).

Sozialarbeit in der Unterkunft

Flüchtlingssozialarbeit leistet Orientierung und Hilfestellung im Alltag und muss mit geeigneten Räumlichkeiten innerhalb der Einrichtung verortet sein.

- Unter anderem können folgende Aufgaben in deren Zuständigkeit fallen:
 - Informationen zum Leben in Deutschland: rechtliche Regelungen, Grundsätze des Zusammenlebens
 - Unterstützung rund um das Leben in der Unterkunft: Informationsveranstaltungen, Beteiligung der Bewohner(innen), Konfliktprävention und -lösung
 - Ansprechperson für die Nachbarschaft
 - Netzwerkarbeit in der Kommune und im Gemeinwesen
 - Koordinierung und Begleitung des ehrenamtlichen Engagements
 - Einzelfallberatung (u. a. Hilfestellung bei Behördengängen etwa mit Blick auf schulische Integration und Kinderbetreuung, Informationen über berufliche Perspektiven sowie Anerkennung beruflicher Leistungen und Ausbildungsmöglichkeiten, Kontakt zu Dolmetschdiensten, Unterstützung bei Fragen der gesundheitlichen Versorgung und Sozialleistungen, Beratung zum Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft sowie Vorbereitung auf ein selbstbestimmtes Leben außerhalb der Unterkunft, Informationen zu Rückkehrhilfen, Verweis auf fortführende Beratungsmöglichkeiten)
- Flüchtlingssozialarbeit kann unterschiedliche beratende und betreuende Tätigkeiten umfassen und richtet sich teilweise nach den Vorgaben des Mittelgebers. Es muss auf eine transparente Abgrenzung zwischen administrativ-hoheitlichen Aufgaben und Beratungs- sowie Betreuungstätigkeiten geachtet werden.
- Für die Qualifikation der Mitarbeitenden wird auf das Kompetenzprofil der Flüchtlingsberater(innen) der Caritas verwiesen.¹⁹ Dort sind verschiedene Bereiche aufgeführt:

¹⁹ Deutscher Caritasverband e. V. (Hrsg.): *Fluchtpunkte intern (1). Kompetenzprofil der Flüchtlingsberater(innen) der Caritas, Freiburg 2014. Eine Neuauflage ist geplant.*

- Formale Qualifikation
- Fachkompetenzen
- Personenbezogene Kompetenzen/persönliche Eignung
- Wertesystem
- Der Betreuungsschlüssel für Sozialarbeiter(innen) in Flüchtlingsunterkünften ist bundesweit unterschiedlich geregelt. Nach den Erfahrungen aus der Praxis ist für eine qualitativ gute Betreuung und Beratung ein Schlüssel von höchstens 1:80 anzusetzen. Wird etwa mit Personen mit spezifischen Bedarfen bzw. in mehreren Unterkünften gearbeitet, sollte der Betreuungsschlüssel abgesenkt werden. Um auf Abwesenheiten reagieren zu können, muss ein Personalgrundsockel für gegenseitige Vertretung bei Krankheit, Fortbildung oder Urlaub eingeplant werden.

Übersetzer(innen) und Sprachmittler(innen) in der Unterkunft

- In Situationen, die ihrer Natur nach sensibel sind oder eine erhebliche Tragweite für das Wohlergehen der Betroffenen haben, können nur Personen übersetzen, die über eine hinreichende Qualifizierung und Eignung verfügen und ein klares Verständnis ihrer Rolle mitbringen.

Kinderbetreuung in der Unterkunft

- Sofern keine Kinderbetreuung in regulären Kindertageseinrichtungen erfolgt, ist eine Betreuung der Kinder durch qualifiziertes Personal, das durch Ehrenamtliche unterstützt werden kann, erforderlich.

ANGEBOTE

Neben den im Folgenden benannten Angeboten in der Unterkunft (bzw. in deren unmittelbarem Umfeld) werden Zugänge zu weiteren externen Angeboten und damit eine entsprechende Infrastruktur benötigt.

Informationen für die Bewohner(innen) in der Unterkunft

- Die persönliche, umgehende Zustellung von Briefen (darunter wichtige Behördendokumente wie Bescheide) ist sicherzustellen.
- Informationen etwa mit Blick auf die Hausordnung, die Regeln für ein friedliches Zusammenleben festschreibt, sowie das Leitbild sollten über ein schwarzes Brett mit mehrsprachigen Aushängen gewährleistet sein. Auch über Veranstaltungen und Freizeitangebote kann dort informiert werden. Für Analphabeten oder Kinder, die noch nicht lesen können, müssen wichtige

Informationen etwa über Piktogramme oder in anderer geeigneter Form verfügbar sein. Die Bewohner(innen) sollen bei der Weitergabe von Informationen einbezogen werden.

- Alternativ bzw. ergänzend können Informationsmappen eingesetzt werden.

Beratung, insbesondere Asylverfahrensberatung in der Unterkunft

- Neben Orientierung und Hilfestellung im Alltag benötigen Schutzsuchende während des laufenden Verfahrens Zugang zu einer Asylverfahrens- und Rechtsberatung. Üblicherweise sind die entsprechenden Stellen in oder in unmittelbarer Nähe von Erstaufnahmeeinrichtungen angesiedelt und haben Zugang zu den Bewohner(inne)n.
- Auch andere spezialisierte Beratungsangebote (z. B. psychosoziale Beratung, Schwangerschaftsberatung, Kinder- und Jugendhilfe, Hilfe für Frauen in Not) benötigen bei Bedarf Zugänge zu Flüchtlingsunterkünften.

Angebote für Kinder in der Unterkunft

- Speziell für Kinder und Jugendliche sind altersgerechte Spiel- und Freizeitangebote in geschützten Räumen erforderlich.

Sprache und Kurse in der Unterkunft

- Der Spracherwerb sollte so früh wie möglich begonnen werden. Neben regulären Kursen sind bei Bedarf Alphabetisierungskurse für Erwachsene wichtig.
- In der Phase, in der für bestimmte Gruppen kein staatlich finanziertes Angebot zur Verfügung steht, können Ehrenamtliche sowie lokale Akteure eingebunden werden, um eine Annäherung an die deutsche Sprache zu ermöglichen. Ehrenamtliche Angebote können professionelle Kurse ergänzen, aber nicht ersetzen.
- Unabhängig von der Verfügbarkeit von Sprachkursen haben sich Tandeminitiativen zum Spracherwerb und zur Alltagsorientierung bewährt.
- Unterschiedliche Kursangebote (z. B. Behörden und Verwaltung in Deutschland, Wohnungsmarkt, Arbeitsmarkt) können gemeinsam mit Kooperationspartnern angeboten werden.

Freizeitangebote in der Unterkunft

- Haben Schutzsuchende in Unterkünften keine adäquate Möglichkeit, ihre Zeit zu gestalten, fördert dies Frustration und Konflikte. Bei Freizeitangeboten etwa im sportlichen oder kulturellen Bereich hat es sich bewährt, Ehrenamtliche sowie lokale Vereine einzubeziehen.

MITWIRKUNG DER BEWOHNER(INNEN) UND ZUSAMMENLEBEN

Regeln des Zusammenlebens sollten in einem konstruktiven Miteinander vermittelt werden. Viele der folgenden Empfehlungen stärken die Eigeninitiative der Bewohner(innen) und ihr Verantwortungsbewusstsein und können damit perspektivisch zu einer Verbesserung des Zusammenlebens und einem Rückgang von Konflikten führen.

Beteiligung an der Organisation in der Unterkunft

- Ein regelmäßig tagender Beirat kann eine strukturierte Beteiligungsmöglichkeit darstellen. Die Erfahrung zeigt, dass Entscheidungen, die nach einem transparenten Beteiligungsverfahren erfolgen, von allen mitgetragen werden. Dadurch kann beispielsweise das Risiko von Vandalismus reduziert werden. Ein Beirat wird durch Wahl bestimmt, sollte jedoch etwa hinsichtlich Geschlecht, Herkunft und Religion ausgewogen besetzt sein. Beiräte können auch über die Unterkunft hinaus auf kommunaler Ebene die Interessen von Schutzsuchenden vertreten.
- Ergänzend sollten niedrigschwellige Formate etabliert werden, die allen Bewohner(inne)n ermöglichen, eigene Belange zu formulieren und zu transportieren.
- Die Hausordnung sollte unter Beteiligung der Bewohner(innen) stetig überprüft und weiterentwickelt werden.

Förderung der Gemeinschaft in der Unterkunft

- Gemeinsame Veranstaltungen und Aktivitäten, die aus Eigeninitiative der Bewohner(innen) entstehen, wirken sich positiv auf das Zusammenleben aus und sollten – sofern keine gewichtigen Gründe dagegen sprechen – ermöglicht werden.

Eigenverantwortung in der Unterkunft fördern

- Die Übernahme von Aufgaben im Rahmen der Hausordnung kann die Eigenverantwortung stärken. Betätigungsmöglichkeiten (z. B. Anbau von Gemüse) sollten angeboten und kommuniziert werden.
- Bewohner(innen) können als Mentor(inn)en für neu ankommende Personen oder mit entsprechender Ausbildung als Konfliktlots(inn)en fungieren. Gegebenenfalls bietet sich eine Betätigung als Dolmetscher(in) in Alltagssituationen an.
- Obwohl diese Bereiche der Entscheidungsbefugnis des Betreibers in der Regel entzogen sind und für Erstaufnahmeeinrichtungen z. T. abweichende

Vorgaben bestehen, sollen an dieser Stelle zwei weitere Maßnahmen genannt werden, die aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes geeignet sind, die Eigenverantwortung zu stärken:

- Statt Sachleistungen und Wertgutscheinen sollten Geldleistungen ausgegeben werden, die die eigenverantwortliche Verwaltung eines Budgets erfordern.
- Arbeitsgelegenheiten nach §§ 5, 5a AsylbLG ermöglichen die Übernahme von Verantwortung und eine Tagesgestaltung und können Menschen an den Arbeitsmarkt heranführen. Die Betätigung in Arbeitsgelegenheiten sollte nur auf freiwilliger Basis erfolgen.

Beschwerdemanagement in der Unterkunft

- Solange für Flüchtlingsunterkünfte kaum verpflichtende Vorgaben für ein Beschwerdemanagement bestehen, bietet es sich an, auf freiwilliger Basis entsprechende Verfahren zu etablieren. So kann etwa eine trägerübergreifende Ombudsstelle auf kommunaler Ebene eingerichtet werden, bei der Bewohner(innen) und Mitarbeitende Missstände anzeigen können.
- Neben einem einrichtungsinternen oder -übergreifenden Beschwerdemanagement sind staatliche Kontrollen in den Unterkünften zwingend erforderlich. Um zu Verbesserungen zu kommen, ist ein möglichst hohes Maß an Transparenz im Umgang mit den Ergebnissen von Kontrollen und Evaluationen erforderlich.

AUSZUG

Aufenthaltsdauer in der Unterkunft

Obwohl für Träger/Betreiber von Unterkünften kaum Spielräume vorhanden sind, sollen Überlegungen des Deutschen Caritasverbandes zur Aufenthaltsdauer skizziert werden.

- Für Erstaufnahmeeinrichtungen ist die Aufenthaltsdauer klar geregelt (siehe Anlage). Die Verlängerung der maximalen Aufenthaltsdauer auf sechs Monate und die Regelung, dass Personen aus sicheren Herkunftsstaaten für die gesamte Dauer des Verfahrens in Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben, sieht der Deutsche Caritasverband kritisch.
- Hingegen bestehen für Gemeinschaftsunterkünfte keine einheitlichen Vorgaben. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist es nicht zumutbar, wenn Menschen dort über mehrere Jahre leben müssen. Unabhängig vom

Herkunftsland sollten Menschen sechs Monate nach der Einreise die Möglichkeit haben, nach Wohnraum außerhalb der Unterkunft zu suchen und umzuziehen. Dies gilt auch für Menschen mit Duldung.

Übergangs-, und Auszugsmanagement aus der Unterkunft

- Um berechnigte Personen beim Auszug zu unterstützen, hat sich die Schaffung eines Auszugsmanagements bewährt. Gerade in Städten und Kommunen, in denen nicht ausreichend bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht, stehen entsprechende Stellen in Kontakt zu potenziellen Vermieter(inne)n und begleiten Personen bei der Suche nach Wohnraum. Teilweise tritt die Caritas als Hauptmieterin für Wohnungen auf. Auch Kooperationen mit Wohnungsunternehmen und Genossenschaften sowie kirchlichen Liegenschaftsverwaltungen können helfen, bislang nicht genutzten Wohnraum für die Zielgruppe zu erschließen.

Praxisbeispiel:

Projekt „Auszugsmanagement“/Caritasverband für die Stadt Köln

Das Projekt wird durch die Stadt Köln gefördert und seit dem Jahr 2013 von drei Trägern (Caritasverband für die Stadt Köln, Deutsches Rotes Kreuz, Flüchtlingsrat) durchgeführt. Ziel ist es, Geflüchtete aus Turnhallen, Hotels und (Gemeinschafts-)Unterkünften in privaten Wohnraum zu vermitteln. Die Vermittlung von besonders schutzbedürftigen Personen hat dabei die höchste Priorität. Auch nachdem die Menschen in einer privaten Wohnung leben, werden sie und die Vermieter(innen) weiter durch das Auszugsmanagement begleitet. Von Oktober 2013 bis Oktober 2015 wurden über 700 Personen in privaten Wohnraum vermittelt. Es ist davon auszugehen, dass durch das Projekt im Jahr 2016 weitere 800 bis 1.000 Personen vermittelt werden können.

Nachnutzung von Flüchtlingsunterkünften

- Bei manchen der in den vergangenen Jahren neu eröffneten Flüchtlingsunterkünften wird sich im Falle eines dauerhaften Rückgangs der Zahl an Schutzsuchenden unter Umständen die Frage einer Nachnutzung stellen. Gerade in Regionen mit einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum kann es sinnvoll sein, Gebäude so zu planen, dass diese anschließend für andere Nutzungsformen (z. B. Studentenwohnheime) zur Verfügung stehen. Allerdings

gilt es zu beachten, dass der Zuzug von Schutzsuchenden starken Schwankungen unterliegt. Daher sollte vermieden werden, vorschnell Kapazitäten abzubauen und bei einem erneuten Anstieg der Zuzugszahlen wiederum auf Not- und Übergangseinrichtungen zurückgreifen zu müssen. Aus diesem Grund sollte bei einer Nachnutzung mittelfristig eine Reaktivierung möglich sein.

Temporär bestehende Unterkünfte/ Notunterkünfte

Wenn in einer Notsituation keine Alternativen bestehen, ist die Einrichtung von temporär bestehenden Unterkünften/Notunterkünften (z. B. Zelte, Hotels, Traglufthallen, Sporthallen) abhängig von den örtlichen Gegebenheiten unter Umständen unvermeidlich. Grundsätzlich sollte dabei jene Möglichkeit gewählt werden, die ein größtmögliches Maß an Selbstbestimmung, Teilhabe und Schutz sowie eine sensible Belegung ermöglicht. Bei Hallen und Zelten bestehen diesbezüglich Zweifel.

Außerhalb von Notsituationen sind temporär bestehende Unterkünfte etwa aufgrund der beengten Gegebenheiten oder oftmals unzureichender Infrastruktur nicht akzeptabel. Hallen oder Zelte müssen schnellstmöglich geräumt werden, sobald dauerhafte Unterkünfte zur Verfügung stehen.

Besonders schutzbedürftige Gruppen wie allein reisende Frauen, Kinder oder kranke Menschen müssen außerhalb dieser Unterkünfte oder zumindest in abgetrennten Bereichen untergebracht werden.

Sollen beispielsweise Wohncontainer langfristig genutzt werden, sind für alle Bereiche dieselben Standards anzusetzen wie bei dauerhaften Unterkünften.

Einzelwohnungen

Einzelwohnungen stellen eine Alternative zu Flüchtlingsunterkünften dar und umfassen verschiedene Wohnformen (z. B. Wohngemeinschaften). Gerade was die notwendige Infrastruktur, spezifische Beratungsangebote, Mobilität, eine Einbindung in das Gemeinwesen, ehrenamtliche Unterstützung und den

Umgang mit Anfeindungen und Gewalt anbelangt, stellen sich bei Wohnungen ähnliche Fragen wie bei Flüchtlingsunterkünften. Im Folgenden werden nur Punkte angeführt, die von bereits erwähnten Aspekten abweichen.

LAGE

- Wohnungen sollten gleichmäßig auf das Stadtgebiet verteilt sein. Eine Konzentration auf Wohnquartiere mit bestehenden Konflikten und Problemen ist zu vermeiden.
- Im ländlichen Bereich bietet es sich an, mehrere Wohnungen in einer Kommune anzumieten, damit Schutzsuchende nicht isoliert leben und Kontakte möglich sind. Gleichzeitig wird damit die Etablierung von Beratungsangeboten erleichtert.

AUSSTATTUNG

- Die Wohnung sollte hinsichtlich ihrer Ausstattung und Funktionalität ortsüblichen Standards entsprechen.

BERATUNG UND BETREUUNG

- Auch außerhalb von Flüchtlingsunterkünften benötigen Schutzsuchende Beratung und Begleitung (u. a. Orientierung und Hilfestellung im Alltag, Vermittlung bei Konflikten in der Nachbarschaft, Einzelfallberatung).
- Bei der Festlegung eines Betreuungsschlüssels gerade im ländlichen Raum sind Fahrtzeiten zu berücksichtigen.

Praxisbeispiel:

Wohnverbund für Flüchtlinge im Landkreis Oder-Spree/ Caritasverband für das Erzbistum Berlin

Geflüchtete Menschen werden im Landkreis Oder-Spree im Rahmen dieses innovativen „Projekts“ in normalen Wohnungen in bestehenden Wohngebieten untergebracht. Der Wohnverbund ist eine gesetzlich anerkannte Alternative

zur Gemeinschaftsunterkunft. Der Landkreis mietet dazu Wohnraum an, der von der Caritas ausgestattet wird. Das übernimmt ein eigener Hauswerkerservice, der aus ehemaligen Langzeitarbeitslosen besteht. Bislang konnten etwa 400 geflüchtete Menschen in Wohnungen untergebracht werden. Durch die Beratungs- und Betreuungsangebote im Rahmen des Wohnverbundes gibt es inzwischen nachweisliche sozialintegrative Erfolge für die Flüchtlinge selbst wie auch das unmittelbare Umfeld.

Praxisbeispiele:

„Grandhotel Cosmopolis“ in Augsburg/„Magdas Hotel“ in Wien

Beide Initiativen stehen exemplarisch für das gemeinsame Wohnen und Arbeiten verschiedener Menschen im Quartier. In Augsburg wurden etwa Wohnräume, Ateliers und gastronomische Angebote geschaffen. Der Bereich für Schutzsuchende befindet sich in einem separaten Gebäudeteil.²⁰

²⁰ Vgl. Robert Bosch Stiftung GmbH (Hrsg.): Die Aufnahme von Flüchtlingen, S. 34.

WOHNEN UND UNTERBRINGUNG VON SCHUTZSUCHENDEN WIE DIE CARITAS VOR ORT HILFT

Mitglieder und Gliederungen der Caritas übernehmen durch Vereinbarung mit der staatlichen Seite als Träger und Betreiber die Unterbringung von Schutzsuchenden. Auf kommunaler Ebene existieren zahlreiche Einrichtungen in Trägerschaft der Malteser und der Caritas. Vielerorts stellen Verbände Wohnraum außerhalb von Flüchtlingsunterkünften zur Verfügung. Neben der Caritas engagieren sich weitere kirchliche Akteure, darunter die Diözesen und Orden, indem sie Immobilien zur Verfügung stellen. Die im Katholischen Siedlungsdienst (KSD) zusammengeschlossenen kirchlichen Wohnungs- und Immobilienunternehmen haben zahlreiche Neu- und Umbauten in diesem Bereich realisiert.

Oftmals sind der Betrieb von Unterkünften sowie die dort stattfindende Beratung und Betreuung getrennt. Bundesweit übernimmt die Caritas mit der Flüchtlingssozialarbeit betreuende und beratende Tätigkeiten in Flüchtlingsunterkünften. Ziel ist es, Flüchtlingen ein menschenwürdiges und selbstverantwortliches Leben zu ermöglichen, indem etwa Teilhabe-, Partizipations- und Integrationsmöglichkeiten eröffnet werden. Die Suche nach einer eigenen Wohnung gehört dabei im Zusammenhang mit der Beratung zur Inanspruchnahme gesetzlich gewährter Leistungen ebenso zu den Themen wie die allgemeine Frage des (Zusammen)Lebens. In vielen Unterkünften engagieren sich Ehrenamtliche und unabhängige Initiativen, die bei vielen Fragen des alltäglichen Lebens einen unverzichtbaren Beitrag leisten.

Auch außerhalb der Flüchtlingshilfe im engeren Sinne ist die Caritas mit Fragen des Wohnens und Zusammenlebens befasst.

- Zu den Aufgaben der Migrationsdienste, etwa der Jugendmigrationsdienste (JMD) und der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE), gehören für die jeweilige Zielgruppe Fragen des Wohnens und der Wohnraumversorgung.
- Die Zuständigkeit für die Begleitung und Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (umF) liegen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.
- Sind Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (z. B. Verschuldung, Suchtgefährdung) von Wohnungslosigkeit bedroht, finden sie Unterstützung in der Wohnungslosenhilfe.
- Damit Integration vor Ort gelingt, setzt sich die Caritas insbesondere in benachteiligten Sozialräumen etwa mit Quartierbüros und zielgruppenübergreifend angelegter Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit für ein gelingendes Miteinander und den Abbau von Ängsten und Vorbehalten ein.

Im Rahmen ihrer anwaltschaftlichen Arbeit tritt die Caritas auf unterschiedlichen Ebenen dafür ein, dass Schutzsuchende und -berechtigte wie auch andere Personen in Deutschland angemessen wohnen und leben können.

DIE FLÜCHTLINGSHILFE DER CARITAS

Die haupt- und ehrenamtliche Flüchtlingshilfe der Caritas nimmt diejenigen Personen in den Blick, die ihre Heimat nicht aus freiem Willen verlassen, sondern gezwungen sind, sich in ein anderes Land zu begeben. Dabei kann es sich um Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, um Asylberechtigte, um Personen mit einem subsidiären oder sonstigem humanitären Schutz handeln oder um Menschen, die ausreisepflichtig sind, wie z. B. Personen in Duldung. Ziel sind menschenwürdige Aufnahme- und Lebensbedingungen für Schutzsuchende und ihre Möglichkeiten zu einem selbstbestimmten Leben und zu gesellschaftlicher Teilhabe zu verbessern.

Inhaltlich umfasst die Flüchtlingshilfe ein breites Themenspektrum. Sie reicht von der Arbeit in einer Vielzahl von Herkunftsländern, dem Umgang mit Fluchtschicksalen, den Schutz- und Eingliederungsmöglichkeiten im Zufluchtland bis hin zu Rückkehrmöglichkeiten in das Herkunftsland oder Weiterwanderungsmöglichkeiten in ein Drittland. Dabei wird die Flüchtlingshilfe in lokalen, regionalen, nationalen, europa- und weltweiten Inhalten und Bezügen tätig. Neben direkter Unterstützung in Form von Beratung oder konkreter Hilfe wirkt die Caritas auf all diesen Ebenen mit ihrer politischen Lobbyarbeit an der Gestaltung politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen mit.

Hilfe vor Ort

In ganz Deutschland engagieren sich die Mitglieder und Gliederungen der Caritas im Bereich der Versorgung und Unterbringung von Schutzsuchenden. Daneben stehen bundesweit Flüchtlingsdienste der Caritas zur Verfügung. Asylverfahrensberatungsstellen unterstützen Antragsteller(innen) in der Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens. Flüchtlingssozialdienste als Teil des Migrationsdienstes der Caritas bieten insbesondere Information, Orientierung, individuelle Hilfen sowie Integrationsmaßnahmen für die Zeit des Aufenthalts. Eine weitere Aufgabe besteht oftmals in der Begleitung des unverzichtbaren ehrenamtlichen Engagements für Flüchtlinge. Weitere Teile des Migrationsdienstes wie die Jugendmigrationsdienste (JMD), die Migrationsberatung für

erwachsene Zuwanderer (MBE) oder andere Programme auf Landes- oder kommunaler Ebene bieten für ihre jeweiligen Zielgruppen eine sozialpädagogische Begleitung mit dem Ziel an, Teilhabechancen zu verbessern.

Daneben hält die Flüchtlingshilfe der Caritas spezialisierte Einrichtungen vor:

- Therapiezentren bieten traumatisierten Schutzsuchenden und -berechtigten therapeutische und sozialarbeiterische Unterstützung an.
- Die unabhängigen Abschiebebeobachtungsstellen der Caritas an den Flughäfen Frankfurt und Berlin arbeiten mit dem Ziel, mögliche Verletzungen von Grund- und Menschenrechten der Abzuschiebenden – auch durch präventiv wirkende Deeskalation – zu verhindern. Daneben sollen sie Abläufe von Abschiebungen transparenter machen.
- Der Kirchliche Flüchtlingsdienst am Flughafen Frankfurt bietet im Rahmen des Asylschnellverfahrens am Flughafen eine Verfahrensberatung an. Den Betroffenen wird der Ablauf des Flughafen-Asylverfahrens und daraus resultierende Anforderungen erläutert und erklärt.
- Vielerorts stehen Beratungsstellen des Raphaelswerks und der Caritas für Rückkehr- und Weiterwanderungsberatung zur Verfügung.

Die Caritas arbeitet im Bereich des Flüchtlings- und Ausländerrechts bundesweit derzeit mit ca. 30 Rechtsanwält(inn)en zusammen. Die Anwältinnen und Anwälte sind jeweils in Einzel- und Gruppenberatungen tätig. Weiter unterstützen sie die Caritas-Flüchtlingsdienste durch Beratung und im Rahmen von Weiterbildungsmaßnahmen. Ihre fachlichen Erfahrungen stellen sie in Rundschreiben oder Merkblättern sowie für die rechtspolitische Arbeit der Caritas auf Bundes- und Länderebene zur Verfügung.

Neben Diensten und Einrichtungen, die für spezifische Fragen und Hilfen in Zusammenhang mit Flucht, Asyl, Aufenthaltsstatus und Integrationsmöglichkeiten zuständig sind, stehen grundsätzlich auch alle anderen sozialen Dienste der Caritas in einschlägigen Fachfragen zur Verfügung und passen ihre Angebote an die Bedarfe dieser Zielgruppe an.

Diözesan-, Landes- und Bundesebene

Sowohl auf Diözesan- und Landesebene als auch auf Bundesebene werden durch die Caritas im Bereich der Flüchtlingshilfe Koordinierungsaufgaben übernommen:

Der Deutsche Caritasverband stellt wie auch seine Mitglieder und Gliederungen Fachinformationen zur Verfügung, veranstaltet Tagungen und Weiterbildungen, verfasst Positionspapiere und gibt flüchtlingspolitische Stellungnahmen ab. Zentral ist dabei der anwaltschaftliche Einsatz für die betroffenen Personen, wozu die Verbände in Kontakt zu Politik und Verwaltung stehen.

Caritas international, das Hilfswerk des Deutschen Caritasverbandes, und seine Partnerorganisationen leisten Hilfe in den Herkunfts- und Erstzufluchtsstaaten. Sie sorgen u. a. für die existentielle Grundversorgung durch Unterbringung, Nahrungsmittel, Kleidung, Medikamente und Hygieneartikel.

Europäisches und weltweites Caritasnetzwerk

Das europäische Netzwerk Caritas Europa und das weltweite Netzwerk Caritas Internationalis engagieren sich hauptsächlich auf politischer Ebene mit dem Ziel, eine Verbesserung der Lebenssituation und -bedingungen für Flüchtlinge und andere schutzbedürftige Personen zu erreichen.

Ausgewählte Mitgliedschaften

Der Deutsche Caritasverband ist Mitglied bei der Katholischen Arbeitsgemeinschaft Migration (KAM), einem Zusammenschluss von sozial tätigen katholischen Verbänden und Institutionen auf dem Gebiet der Migration sowie ihrer Landesarbeitsgemeinschaften.

Der Informationsverbund Asyl und Migration e. V. ist ein Zusammenschluss der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege mit weiteren Organisationen, die in der Flüchtlings- und Migrationsarbeit aktiv sind. Ziel des Informationsverbundes ist es, für die Beratungs- und Entscheidungspraxis relevante Informationen zugänglich zu machen.

Der europäische Flüchtlingsrat (ECRE) ist ein Netzwerk von 90 Nichtregierungsorganisationen aus 38 europäischen Staaten, das sich auf europäischer Ebene für die Rechte von Schutzsuchenden und Flüchtlingen einsetzt.

ANHANG 1: VÖLKER- RECHTLICHE VERTRÄGE, GESETZE, VERORDNUNGEN UND LEITLINIEN

(Stand 11/2016)

Fragen der Unterbringung sind auf verschiedenen Ebenen (Völkerrecht, Europäische Union, Bundesebene, Bundesländer, Kommune) geregelt. Ausgehend von den unterschiedlichen Unterbringungsformen werden ausgewählte Verträge, Gesetze, Erlasse und Richtlinien überblicksartig und auszugsweise dargestellt. Vorangestellt sind allgemeine Grundsätze. Aufgrund der zahlreichen Bezüge kann lediglich eine begrenzte Auswahl der Regelungen und Vorgaben dargestellt werden, bei der die kommunale Ebene keine Berücksichtigung finden kann.

Allgemeine Grundsätze

ÜBERGREIFENDE REGELUNGEN IM VÖLKERRECHT

Unter anderem beschreiben folgende Übereinkommen Rechte, die für die Bereiche Wohnen und Unterbringung relevant sind:

Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung .	<i>Artikel 11 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte</i>
Kinder als Träger von Menschenrechten	<i>Übereinkommen über die Rechte des Kindes</i>
Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie der Wohnung	<i>Artikel 8 Europäische Menschen- rechtskonvention</i>

ÜBERGREIFENDE REGELUNGEN DER AUFNAHMERICHTLINIE

Zahlreiche Bereiche sind in der **Richtlinie 2013/33/EU** des **Europäischen Parlaments und des Rates (Aufnahmerichtlinie)**²¹ für unterschiedliche Unterbringungsformen angesprochen, u. a.:

Aufenthaltsort und Bewegungsfreiheit	<i>Artikel 7 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates</i>
Schutz der Bewohner(innen): Schutz des Familienlebens, Maßnahmen, damit Übergriffe und geschlechtsbezogene Gewalt einschließlich sexueller Übergriffe und Belästigung verhindert werden.	<i>Artikel 18 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates</i>
Personal: Das in den Unterbringungszentren eingesetzte Personal muss angemessen geschult sein.	<i>Artikel 18 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates</i>
Unterstützung der Bewohner(innen): Antragstellende müssen die Möglichkeit haben, mit Verwandten, Rechtsbeistand oder Beratern, Personen, die den UNHCR vertreten, und anderen einschlägig tätigen nationalen und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen in Verbindung zu treten; Diese Personen müssen Zugang erhalten, um den Antragstellenden zu helfen.	<i>Artikel 18 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates</i>

²¹ Generell wenden sich Richtlinien an die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und müssen in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Lassen die Mitgliedsstaaten die gesetzte Frist zur Umsetzung verstreichen, kommt Richtlinien – sofern Einzelpersonen durch die Bestimmungen der Richtlinie Rechte übertragen werden – eine unmittelbare innerstaatliche Wirkung zu, wenn die Bestimmungen der Richtlinie bedingungsunabhängig und hinreichend genau sind. Bestehendes innerstaatliches Recht ist dann richtlinienkonform auszulegen.

Beteiligung der Bewohner(innen): Mitgliedstaaten können die Antragsteller etwa über einen Beirat oder eine Abordnung der untergebrachten Personen an der Verwaltung der materiellen und der nicht materiellen Aspekte des Lebens in dem Zentrum beteiligen.	<i>Artikel 18 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates</i>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------

REGELUNGEN DER AUFNAHMERICHTLINIE MIT BLICK AUF BESONDERS SCHUTZBEDÜRFTIGE PERSONEN²²

Von großer Bedeutung sind die Regelungen der **Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (Aufnahmerichtlinie)** mit Blick auf besonders Schutzbedürftige, u. a.:

Berücksichtigung der Bedarfe bei der Unterbringung: Die Mitgliedstaaten berücksichtigen bei der Unterbringung der Antragsteller geschlechts- und altersspezifische Aspekte sowie die Situation von schutzbedürftigen Personen.	<i>Artikel 18 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates</i>
Bestimmungen für schutzbedürftige Personen: Die Mitgliedstaaten berücksichtigen die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.	<i>Artikel 21 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates</i>

²² Ablauf und Verfahren der Feststellung des besonderen Schutzbedarfes sind in Deutschland nicht gesetzlich geregelt.

Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme: Die Mitgliedstaaten beurteilen, ob der Antragsteller ein Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme ist. Die Mitgliedstaaten ermitteln ferner, welcher Art diese Bedürfnisse sind. Diese Beurteilung wird innerhalb einer angemessenen Frist nach Eingang eines Antrags auf internationalen Schutz in die Wege geleitet. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass derartigen besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme auch dann Rechnung getragen wird, wenn sie erst in einer späteren Phase des Asylverfahrens zutage treten. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die Unterstützung, die Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme nach dieser Richtlinie gewährt wird, ihren Bedürfnissen während der gesamten Dauer des Asylverfahrens Rechnung trägt und ihre Situation in geeigneter Weise verfolgt wird.	<i>Artikel 22 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates</i>
Regelungen für Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Opfer von Folter und Gewalt	<i>Artikel 23, 24 und 25 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates</i>

ÜBERGREIFENDE REGELUNGEN ZUM BAURECHT

Bau(planungs-)rechtliche Vorgaben für verschiedene Flüchtlingsunterkünfte	<i>u. a. im BauGB</i>
----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------

Erstaufnahmeeinrichtungen

Regelungen zu den Erstaufnahmeeinrichtungen finden sich im **Asylgesetz**.
Dort ist u. a. geregelt:

Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen: Verpflichtung für die Bundesländer	§ 44 Asyl/G
Besondere Aufnahmeeinrichtungen: Der Leiter des Bundesamtes kann mit den Ländern vereinbaren, dass in einer Aufnahmeeinrichtung Ausländer untergebracht werden, deren Verfahren beschleunigt nach § 30a bearbeitet werden sollen.	§ 5 Asyl/G
Bestimmung der zuständigen Aufnahmeeinrichtung	§ 46 Asyl/G
Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen: Personen, die den Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes zu stellen haben, sind verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monate in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Personen aus sicheren Herkunftsländern sind verpflichtet bis zur Entscheidung des Bundesamtes in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.	§ 47 Asyl/G
Räumliche Beschränkung: Die Aufenthaltsgestattung ist räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt.	§ 56 Asyl/G
Beendigung der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen/ Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung	§§ 48, 49 Asyl/G

Im **Asylbewerberleistungsgesetz** ist für die Zeit in der Erstaufnahmeeinrichtung u. a. geregelt:

Grundleistungen	§ 3 Asyl/b/G
Arbeitsgelegenheiten	§§ 5, 5a Asyl/b/G

In **Aufnahmegesetzen und Verordnungen der Länder** finden sich teilweise Regelungen mit Blick auf Erstaufnahme.

Anschlussunterbringung

Im **Asylgesetz** finden sich Regelungen zur Unterbringung, die sich an die Erstaufnahme anschließt. Dort ist u. a. geregelt:

Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften: Personen, die 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.	§ 53 Asyl/G
Ende der Verpflichtung in einer Gemeinschaftsunterkunft zu leben: 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 internationalen Schutz zuerkennt hat.	§ 53 Asyl/G

<p>Erlöschen der räumlichen Beschränkung: Die räumliche Beschränkung nach § 56 erlischt, wenn sich der Ausländer seit drei Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder gestattet im Bundesgebiet aufhält. Die räumliche Beschränkung erlischt abweichend von Satz 1 nicht, solange die Verpflichtung des Ausländers, in der für seine Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, fortbesteht.</p>	§ 59a AsylG
<p>Auflagen: Ein Ausländer, der nicht oder nicht mehr verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, und dessen Lebensunterhalt nicht gesichert ist, wird verpflichtet, an dem in der Verteilentscheidung genannten Ort seinen gewöhnlichen Aufenthalt zu nehmen (Wohnsitzauflage).</p>	§ 60 AsylG

Im **Asylbewerberleistungsgesetz** ist für die Zeit in der Anschlussunterbringung u. a. geregelt:

Grundleistungen	§ 3 AsylbLG
Arbeitsgelegenheiten	§§ 5, 5a AsylbLG

Auf Landesebene enthalten Gesetze, Verordnungen aber auch unverbindliche Leitlinien Vorgaben zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften. Einzelne Bereiche sind überblicksartig dargestellt und mit Beispielen illustriert.²³

<p>Trägerschaft: Überwiegend liegt die Zuständigkeit für die Anschlussunterbringung bei den Kommunen, die den Betrieb teilweise auf freie</p>	<p><i>Beispiel:</i> § 3 LAufnG, HE</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------

²³ Vgl. Kay Wendel: *Die Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich*, Frankfurt am Main 2014, S. 9ff.

<p>Träger und private Anbieter übertragen. Exemplarisch wird die Regelung für Hessen wiedergegeben: „Die Landkreise und Gemeinden sind verpflichtet, die [...] aufzunehmenden Personen in Unterkünften, die einen menschenwürdigen Aufenthalt [...] gewährleisten, unterzubringen. [...] Die Landkreise und Gemeinden können sich als Betreiber der Gemeinschaftsunterkünfte Dritter bedienen.“</p>	
<p>Lage der Unterkunft: Auf Landesebene ist dieser Aspekt nur teilweise geregelt. Exemplarisch wird die Regelung für Baden-Württemberg wiedergegeben: „Die für die vorläufige Unterbringung genutzten Liegenschaften sollen aufgrund ihrer Lage und Beschaffenheit geeignet sein, den Bewohnerinnen und Bewohnern die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.“</p>	<p><i>Beispiel:</i> § 8 FlüAG BW</p>
<p>Wohnraum pro Person: Die Vorgaben unterscheiden sich nach ihrer Verbindlichkeit und der genannten Größe. Teilweise existieren keine expliziten Vorgaben auf Landesebene. Exemplarisch wird die Regelung für Mecklenburg-Vorpommern wiedergegeben: „Pro Bewohner soll die Wohn- und Schlafräumfläche von sechs Quadratmetern nicht unterschritten werden.“</p>	<p><i>Beispiel:</i> § 3 GUVVO M-V</p>
<p>Belegung pro Raum: Die Vorgaben unterscheiden sich nach ihrer Verbindlichkeit und der genannten Maximalanzahl. Teilweise existieren keine expliziten Vorgaben auf Landesebene. Exemplarisch wird die Leitlinie aus Bayern wiedergegeben: „In einem Raum sollen nicht mehr als vier (maximal sechs)</p>	<p><i>Beispiel:</i> <i>Leitlinien zu Größe und Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber (Bayern)</i></p>

<p>Bewohner untergebracht werden. Handelt es sich nicht um eine Familie, sind die Bewohner nach Geschlechtern getrennt unterzubringen. Soweit die Platzkapazität der Gemeinschaftsunterkunft dies zulässt, sind Nationalitäten, Religionen sowie Alters- und Familienstrukturen zu berücksichtigen. Ziel ist es, Familien möglichst in abgetrennten Wohneinheiten unterzubringen oder die besonderen Belange von Familien bei der Zimmerzuteilung zu berücksichtigen“</p>	
<p>Ausstattung: Die Vorgaben unterscheiden sich nach ihrer Verbindlichkeit und der genannten Ausstattung. Teilweise existieren keine expliziten Vorgaben auf Landesebene. Exemplarisch werden die Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern wiedergegeben: „Zur Grundausstattung eines Raumes soll für jeden Bewohner bereitgestellt werden können: eine geeignete und separate Schlafgelegenheit entsprechend den hygienischen und orthopädischen Mindeststandards, ein Tischplatz, ein abschließbarer Schrank oder Schrankteil, eine Kühleinrichtung von mindestens 30 Litern (Kühlschrank/Gefrierschrank), wenn sie nicht in anderen Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt wird, Grundausstattung, gegebenenfalls leihweise, mit Küchenutensilien, insbesondere mit Geschirr, Besteck, Töpfen und Pfannen, sowie Mülleimer und die notwendigen Reinigungsgeräte.“</p>	<p><i>Beispiel:</i> <i>VwV – Unterbringung (Sachsen)</i></p>
<p>Gemeinschaftsräume: Die Vorgaben unterscheiden sich nach ihrer Verbindlichkeit und den jeweiligen Inhalten. Teilweise existieren keine expliziten Vorgaben auf Landesebene. Exemplarisch werden die Qualitätsanforderungen</p>	<p><i>Beispiel:</i> <i>Landesamt für Gesundheit und Soziales – Qualitätsanforderungen</i></p>

<p>des Berliner Landesamtes für Gesundheit und Soziales wiedergegeben: „Für die Kinder der Einrichtung ist mindestens ein Spielraum in ausreichender Größe und kindgerechter Ausstattung einzurichten. Unabhängig davon ist zusätzlich für die schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen ein Hausaufgabenraum in ausreichender Größe und mit entsprechender Ausstattung zur Verfügung zu stellen. Es ist mindestens zusätzlich ein Aufenthaltsraum mit ausreichender Größe und Ausstattung einzurichten. Dieser Aufenthaltsraum kann als Begegnungs-, Fernseh-, Schulungs- oder Sportraum genutzt werden. [...] Der Zugang zu den Räumen ist zu gewährleisten und sicherzustellen. Die Bewohner/innen sind über die Nutzungsart und die Aktivitäten innerhalb der Räume zu informieren.“</p>	
<p>Betreuung: Die Vorgaben unterscheiden sich nach ihrer Verbindlichkeit und den Anforderungen bzw. dem genannten Betreuungsschlüssel. Teilweise existieren keine expliziten Vorgaben auf Landesebene. Exemplarisch werden die Vorgaben aus Nordrhein-Westfalen wiedergegeben: Diese enthalten neben einer Aufgabenbeschreibung und einem Anforderungsprofil u. a. für Betreuungsleiter und allgemeines Betreuungspersonal einen differenzierten Betreuungsschlüssel (etwa abhängig von der Größe der Unterkunft)</p>	<p><i>Beispiel:</i> <i>Fortschreibung der Leistungsbeschreibung über Standards in Unterbringungseinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen</i></p>
<p>Kontrollen: Die Kontrollmöglichkeiten hängen unter anderem von der Verbindlichkeit der jeweiligen Regelungen ab und unterscheiden sich je nach Bundesland. Exemplarisch werden</p>	<p><i>Beispiel</i> <i>§ 5 ThürFlüAG</i></p>

die Regelungen aus Thüringen wiedergeben: „Die Aufsichtsbehörden können jederzeit über die Aufnahme und Unterbringung der in § 1 genannten Personen und die getroffenen Maßnahmen Auskunft verlangen sowie die Gemeinschafts- oder Einzelunterkünfte betreten, um die ordnungsgemäße Unterbringung und Einhaltung der rechtlichen Vorschriften zu überprüfen.“	
Auszug: Der Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft ist unterschiedlich geregelt. Fristen reichen von wenigen Monaten bis zu mehreren Jahren, zudem bestehen zahlreiche Ausnahmeregelungen (etwa für Familien oder bei Krankheit). In zahlreichen Bundesländern besteht keine landesweite Regelung.	<i>Flüchtlingsaufnahmeprogramme und Durchführungsverordnungen</i>
Kostenerstattung für die Kommunen: Die Regelungen variieren je nach Bundesland. Neben Pauschalensystemen (monatliche, vierteljährliche oder jährliche Pauschale) und Spitzabrechnung (das Land übernimmt die tatsächlichen Auslagen der Kommune) existieren auch Mischformen.	<i>Flüchtlingsaufnahmeprogramme und Durchführungsverordnungen</i>

Temporäre Flüchtlingsunterkünfte

Baurechtliche Vorgaben: Schaffung temporärer Unterkünften (z.B. Zelte, Container)	<i>u. a. in den Landesbauordnungen</i>
------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------

Unterbringung von Schutzberechtigten

In der **Genfer Flüchtlingskonvention** ist mit Blick auf die Unterbringung anerkannter Flüchtlinge geregelt:

Wohnungswesen: Hinsichtlich des Wohnungswesens werden die vertragschließenden Staaten insoweit, als die Angelegenheit durch Gesetz oder sonstige Rechtsvorschriften geregelt ist oder der Überwachung öffentlicher Behörden unterliegt, den sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhaltenden Flüchtlingen eine möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Bedingungen gewährt wird.	<i>Artikel 21 GFK</i>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------

In der **Richtlinie (2011/95/EU) des europäischen Parlaments und des Rates (Qualifikationsrichtlinie)** ist für Drittstaatsangehörige oder Staatenlose mit Anspruch auf internationalen Schutz u. a. geregelt:

Zugang zum Wohnraum: Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, Zugang zu Wohnraum unter Bedingungen erhalten, die den Bedingungen gleichwertig sind, die für andere Drittstaatsangehörige gelten, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.	<i>Artikel 32 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates</i>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

Im **Aufenthaltsgesetz** ist für Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte eine Wohnsitzregelung enthalten:

Wohnsitzregelung	<i>§ 12a AufenthG</i>
-------------------------	-----------------------

ANHANG 2

LITERATUR

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): **Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften**, Berlin 2016.
- Cremer, Hendrik: **Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund**, Berlin 2014.
- Müller, Andreas: **Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Working Paper 55 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge**, Nürnberg 2013.
- Referat Migration und Integration, Deutscher Caritasverband e. V. (Hrsg.): **neue caritas Migration und Integration – Info 3/2015**, Freiburg 2015.
- Robert Bosch Stiftung GmbH (Hrsg.): **Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement**, Stuttgart 2015.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): **Stellungnahme des Vorsitzenden der Deutschen Bischofskonferenz, Kardinal Reinhard Marx, und des Vorsitzenden des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Landesbischof Dr. Heinrich Bedford-Strohm, zur Situation von Christen und religiösen Minderheiten in Asylbewerberunterkünften**, Bonn 2016.
- Wendel, Kay: **Die Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich**, Frankfurt am Main 2014.

In dieser Reihe sind bereits erschienen:



Fluchtpunkt 1/Januar 2014:
Flughafenverfahren



Fluchtpunkt 2/Februar 2014:
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge



Fluchtpunkt 3/März 2014:
Abschaffung Asylbewerberleistungsgesetz



Herausgegeben im Dezember 2016 von:
Deutscher Caritasverband e. V.
Abteilung Soziales und Gesundheit
Referat Migration und Integration
Karlsruhe 40, 79104 Freiburg
Telefon: 0761 200-331
Telefax: 0761 200-211
E-Mail: migration.integration@caritas.de
ISBN: 978-3-9813880-9-1

Foto: fotolia/styleeend
Redaktion: Raphael Bolay
Gestaltung: Simon Gümpel, Freiburg
Druck: Kniebühler Druck, Teningen