

# Flüchtlinge wohnen nicht!

Martin Link

*Die Flüchtlingsaufnahme in Deutschland ist zwar formal im Asylgrundrecht und in internationalen Pakten, die Deutschland unterschrieben hat, geregelt, aber in weiten Teilen der Gesellschaft nicht gewünscht. Entsprechend sind die Diskriminierungen, denen Flüchtlinge unterliegen, von der Mehrheit der politischen Parteien gewollt. Die Einreise der Flüchtlinge kann trotz europäischer Harmonisierung der Flüchtlingsabwehr nicht lückenlos verhindert werden. Im Zuge dessen soll das Exil hierzulande - egal wie lange es dauert - befristet bleiben. Die Integration von Flüchtlingen - selbst, dass sie hier nur vorübergehend Wurzeln schlagen - soll verhindert werden. Stattdessen ist das administrative Engagement weitgehend auf Schaffung, Erhalt und Durchsetzung der Ausreisepflicht gerichtet.*

Die Instrumente sind so effektiv wie perfide und allesamt verfassungskonform. Eine gut funktionierende Asylnicht-erkennungspraxis glaubt 95 Prozent der Flüchtlinge ihre Fluchtgründe nicht. Flüchtlinge dürfen kraft Gesetz den ihnen zum Aufenthalt zugewiesenen Kreis nicht ungestraft verlassen (AsylVerfG), sie werden gettoisiert und mit Sachleistungen abgespeist (AsylbLG). Ihnen werden die Gründung von Familien (Standesamtspraxis), das Lernen oder der Zugang zum Arbeitsmarkt versagt (BeschVerfV).

Besondere Anstrengungen werden vom Gesetzgeber und der Exekutive darauf verwandt, die Entwicklung privater, sozialer und individueller Lebensräume der Exilierten zu verhindern. Vor diesem Hintergrund erhält das behördliche Regelwerk zur Unterbringung von Flüchtlingen einen besonderen Stellenwert. Flüchtlinge können für sich nicht in Anspruch nehmen, dass Wohnen unmittelbar mit dem Menschsein verbunden ist. Flüchtlinge wohnen nicht - sie werden allenfalls untergebracht, wenn nicht gar zwischen- und schließlich ausgelagert.

Die Erstaufnahme in einer Sammelunterkunft ist regelmäßig vorgeschrieben. Keinem Flüchtling, dem (noch) kein Bleiberecht zugestanden worden ist, steht eine freie Wohnraumwahl zu. Das gilt spätestens seit 1982. Unter dem Eindruck größerer Wohnungsknappheit und stetig zunehmender Flüchtlingszahlen wurden bundesweit die Unterbringungsformen reglementiert und das Prinzip des privaten Wohnens durch das der öffentlichen Unterbringung ersetzt. Durch Weisung des Bundes sind die Länder gem. einem Schlüssel, der sich auf die Bevölkerungsstärke bezieht, verpflichtet, AsylbewerberInnen aufzunehmen.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weist auf seiner Homepage aus, um wen es dabei geht:

■ ca. 80.000 Antragsteller, die einen Asylantrag gestellt haben, über den noch nicht rechtskräftig entschieden worden ist (Aufenthaltsgestattung).

■ ca. 380.000 De-Facto-Flüchtlinge, d.h. Personen, die keinen Asylantrag gestellt haben oder deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt worden ist (Duldung).

Ein Flüchtling, der nach Deutschland kommt und beim BAMF einen Asylantrag stellt, wird zunächst in eine Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) zugewiesen und später in eine Gemeinschaftsunterkunft des Landes überstellt. Gleichermäßen in EAEn zugewiesen werden aber auch Flüchtlinge, die in Unkenntnis der Rechtslage oder in Kenntnis ihrer Chancenlosigkeit im Asylverfahren kein Asyl beim Bundesamt, sondern eine Aufenthaltserlaubnis bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragen, aber dennoch nur eine Duldung erhalten. Die Asylchancenlosigkeit wird angesichts einer Anerkennungsquote von 0,9% in der Verwaltungsinstanz und gerade mal 4 % bei den Gerichten deutlich.

Schließlich gehören nach dem neuen §15a AufenthG seit Beginn 2005 auch Menschen, die als so genannte „illegal Eingereiste“ von Behörden aufgespürt werden bis zur Klärung des weiteren Verfahrens in eine EAE. Ausnahmen gibt es bisweilen nur für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bis 16 Jahre.

## **Welche Standards herrschen in der Erstaufnahmeeinrichtung oder in der Landesgemeinschaftsunterkunft?**

Bundesweit handelt es sich in den meisten Fällen um ehemalige Bundeswehr- oder NVA-Kasernen oder früher (volks)polizeilich genutzte Immobilien. Im Hamburger Hafen firmierte noch bis Sommer 2006 das Wohnschiff Bibbi Altona als EAE.

Die Unterbringung geschieht bundesweit in den Landesunterkünften i. d. R. in Mischform. Das heißt, Menschen werden, wenn sie nicht in einem besonders großen Familienverband gekommen sind, der eine separate Unterbringung rechtfertigt, mit anderen, ihnen fremden Flüchtlingen in einem Raum untergebracht. Es gibt keine individuellen Freiräume oder Privatsphäre. Die Behörden nehmen sich regelmäßig das Recht zu Durchsuchungen von Räumen und Eigentum der Flüchtlinge heraus. Dies wird gern gerechtfertigt mit „Klärungsbedarfen zur Identitätsfeststellung“ – d.h. es werden Pässe oder andere Hinweise auf ein amtlich vermutetes Herkunftsland gesucht. Immer wieder werden dabei mit Verweis auf „Brandschutzbestimmungen“ Wasserkocher oder Kochplatten, die ein Mindestmaß an individueller Lebensgestaltung gewährleisten, beschlagnahmt. Es gibt in der Regel keine verschließbaren, zumeist nur zur Gemeinschaftsnutzung vorgesehene Sanitäräume.

Angebote für Kinder gibt es nur in Ausnahmefällen. Die Integration in Regelschulen passiert in der Kasernenunterbringung regelmäßig nicht. Gemeinschaftlich nutzbare Räume zur Freizeitgestaltung stehen - soweit überhaupt vorhanden - zu nur (wöchentlich) stundenweiser und dann überwachter

# «... Diese Art der Unterbringung erinnert mich an Käfighaltung.»

Nutzung zur Verfügung. Die Verpflegung obliegt einer regelmäßig kartoffellastigen Kantine bzw. geschieht in Form von Essenspaketen.

Die Menschen in der EAE haben tägliche Präsenzpflicht, was mit dem Kontaktinteresse der asyl-entscheidenden Behörden begründet wird (§47 AsylVerfG). Kontrolliert und gestempelt in das Personendokument wird die Anwesenheit i. d. R. bei der täglichen Essenausgabe. Wer lieber woanders i(s)t oder sich zumindest zeitweise die Freiheit nimmt, sich bei Freunden oder Verwandten am Ort aufzuhalten, riskiert, zur Fahndung ausgeschrieben zu werden (§66 AsylVerfG).

Der Aufenthalt in der EAE oder einer anderen Landesgemeinschaftsunterkunft soll gesetzlich nicht länger als 3 bis 9 Monate dauern (§47 AsylVerfG). Dies wird inzwischen allerdings in allen Bundesländern zeitlich gestreckt. Lagerunterbringungszeiten von bis zu 2 Jahren sind längst keine Seltenheit mehr.

## **Keine Freiheit der Wohnsitznahme**

Aber auch nach dieser Frist gilt für Flüchtlinge keine Freiheit der Wohnsitznahme. Jetzt erfolgt die Verteilung in die so genannte dezentrale Unterbringung. Das heißt, die Menschen werden i. d. R. ungefragt und nach einem Quotenplan den Bezirksverwaltungen oder in den Flächenländern in die Zuständigkeit der Landkreise überstellt. Diese verteilen in eigene Bezirks- oder Kreisgemeinschaftsunterkünfte oder weisen die Betroffenen den Kommunen zu, die sie in eigenen Flüchtlingsunterkünften unterbringen. In den kreiseigenen Gemeinschaftsunterkünften gelten ähnliche Standards der Unterbringung wie bei der Landesunterbringung. In den Kommunen haben die Betroffenen bisweilen das Glück - soweit nicht das Sachleistungsprinzip des Asylbewerberleistungsgesetzes (§3 AsylbLG) in Form von Wertgutscheinen oder Essenspaketen praktiziert wird - sich die tägliche Versorgung selbst organisieren zu können.

Die Unterbringung der zugewiesenen Flüchtlinge ist für die Kommunen lukrativ. Für jeden zugewiesenen Flüchtling refinanziert das Land die Kosten. So wird beispielsweise in Schleswig-Holstein die monatliche Unterkunft eines Flüchtlings bei ca. 5 bis 9 qm Wohnfläche (1 Bett, 1 Stuhl, 1 Stahlspind, 1 Tischanteil) in einigen Kommunen mit etwa 180 Euro abgerechnet. Das entspricht einem Wohnraum-Quadratmeter-Preis von 36 bis 20 Euro. Da die Unterkünfte aber nicht als dem Mietrecht unterliegender Wohnraum gelten und lediglich Nutzungskosten zugrunde gelegt werden, greifen hier weder Mietenspiegel noch Mieterschutz.

Den insbesondere in ländlichen Regionen noch immer üblichen Standard kommunaler Flüchtlingsunterbringung beschrieb 2003 der damalige Kieler Landesflüchtlingsbeauftragte Helmut Frenz so:

„Einige Gemeinden bringen die Flüchtlinge immer noch in von den Siedlungen oder in Gewerbegebieten abseitig gelegenen

Stahlcontainern unter. Bei Regen stehen diese Container im Schlamm, und Ratten leben im Dreck unter den Containern. Diese Art der Unterbringung erinnert mich an Käfighaltung.“

## **Residenzpflicht führt zu Isolation**

Dass die Flüchtlinge sich solchen marginalisierenden und integrationsfeindlichen Bedingungen nicht einfach entziehen können, ist auch gesetzlich geregelt. Die sog. „Residenzpflicht“ (§56 AsylVerfG) sorgt durch das Verbot des Verlassens des zugewiesenen Kreises oder der zugewiesenen Stadt für eine effektive Verunmöglichung nachhaltiger sozialer Integration. Durchgesetzt werden auf diesem Wege nicht nur die Zwangsunterbringung und die Behinderung auf dem Arbeitsmarkt. Auch die individuelle Selbstorganisation im Exil, ggf. das politische Engagement und die Pflege privater Kontakte sind weitgehend ausgeschlossen. Das eigenständige, allerdings bei der Behörde nicht beantragte und von dort nicht erlaubte, Verlassen des Aufenthaltsbereiches, ist eine Ordnungswidrigkeit, im Wiederholungsfall eine Straftat. Da gerät die Sehnsucht nach der Freundin im Kreis nebenan oder der Besuch von landsmannschaftlichen Kontakten in der nächstgrößeren Metropole schnell zum Straftatbestand. Eine Kriminalisierung mit Folgen: Straffälligkeit, i. d. R. ab 50 Tagessätzen, ist amtlicher Grund, Flüchtlingen die Aufenthaltsverfestigung im Zuge von Altfall- oder anderen Bleiberechtsregelungen, bei Einzelfall-Ermessenentscheidungen aus humanitären Gründen (§25 AufenthG) oder bei Anrufungen der Härtefallkommission (§ 23a AufenthG) vorzuenthalten.

## **Weitere Konzentration in der Flüchtlingsunterbringung**

In den vergangenen Jahren ist die Zahl der Asylanträge jährlich weiter zurückgegangen. Auf die Gründe soll hier nicht weiter eingegangen werden. Im Jahr 2005 wurden jedenfalls bundesweit nur noch 28.914 Asylanträge gestellt.

Im Zuge dieser Entwicklung ist die Konzentration von Flüchtlingen in Lagern auffällig. Zum Beispiel wird Hamburg im laufenden Jahr seine Erstaufnahme und Landesgemeinschaftsunterkunft mit der von Mecklenburg-Vorpommern in einer ehemaligen Kaserne der DDR-Grenztruppen mitten im Wald im Weiler Horst bei Boizenburg zusammenlegen.

## **Der Hamburger Flüchtlingsrat bemerkt dazu:**

„Horst liegt in der Nähe von Boizenburg an der Elbe, fernab von jeder größeren Stadt und damit von notwendiger Infrastruktur, wie Beratungsstellen, RechtsanwältInnen, Schulen, ÄrztInnen, Krankenhäusern etc. Die Politik der Ausgrenzung, Isolierung und Stigmatisierung von Flüchtlingen soll mit dieser Aus-Lagerung noch weiter vorangetrieben werden. Die geplante länderübergreifende Erstaufnahme von Flüchtlingen stellt bundesweit einen Präzedenzfall dar und es ist zu befürchten, dass Flüchtlinge künftig auch aus anderen Staaten ausgelagert werden.“



Die EAE Horst wird seit Sommer 2005 auch als Landesgemeinschaftsunterkunft genutzt, in der Mecklenburg-Vorpommern Flüchtlinge unterbringt, die nach Ansicht der Landesbehörden keine Bleibeperspektive in Deutschland haben und deshalb nicht mehr dezentral verteilt werden.

Ähnliches hat das Land Schleswig-Holstein in Form der Ausweitung der Verbleibzeiten in den Kasernenlagern des Landes in Lübeck und Neumünster angekündigt. In der Kaserne in Neumünster nahm das Land im Frühjahr zusätzlich ein so genanntes „Ausreisezentrum“ in Betrieb. Zielgruppe sollen zunächst ausreisepflichtige Menschen sein, bei denen die Bemühungen zuständiger Ausländerbehörden, aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchzusetzen, erfolglos waren.

Allen administrativen und sozialen Ausgrenzungen zum Trotz gelingt es bisweilen Flüchtlingen, am Ort ihrer dezentralen kommunalen Unterbringung Arbeit zu finden, Kontakte und Freundschaften aufzubauen, kurz: sich trotz unsicherer Zukunftsperspektive leidlich zu integrieren. Bei geeigneter Beratungsunterstützung konnten in solchen, nicht wenigen Fällen diese Integrationsleistungen zur aufenthaltsrechtlichen Neubewertung oder im Zuge der Anrufung der Härtefallkommission doch noch zum Bleiberecht führen.

Die Kasernierung in „Ausreisezentren“ wie in Neumünster, Halberstadt, Bramsche oder Fürth unterläuft solche Prozesse konsequent. Herausgerissen aus dem vertrauten Umfeld, werden die Betroffenen auch den ihnen geläufigen Strukturen und den Menschen ihres Vertrauens entzogen - und so ganz nebenbei auch wieder in die finanzielle Abhängigkeit von der öffentlichen Hand gezwungen.

#### **Auslagerung im Ausreisezentrum bis zur Abschiebung**

Bundesweit ist Trend, dass Flüchtlinge, bei denen ein negativer Ausgang des Asylverfahrens erwartet wird, nicht mehr aus der kasernierten Landesunterbringung in die Kreise weiterverteilt werden sollen. Sie würden künftig nach den entsprechenden Aufenthaltsfristen in der sog. Landesgemeinschaftsunterkunft wo vorhanden direkt in das „Ausreisezentrum“ durchgereicht. In Folge dessen werden regelmäßig Flüchtlinge der Isolierung im Lager nur noch via Ausreise, Abschiebung oder Untertauchen entkommen. Aus einigen Bundesländern ist bekannt, dass sich der Zwangsunterbringung in so genannten „Ausreisezentren“ im Schnitt ein Drittel der Betroffenen in Richtung Illegalität entzieht.

#### **Widerrufverfahren entretten Tausende Bleibeberechtigter**

Schließlich wird mit dem „Ausreisezentrum“ ein zusätzliches Instrument „innovativer“ Zuwanderungsbegrenzung geschaffen. Nachdem es der Politik sowie den Exekutiven und Gerichten nachhaltig gelungen ist, Asylantragszahlen zu drücken und in der Folge dezentrale UnterkunftsKapazitäten abgebaut werden, kommt künftig eine weitere Gruppe von Flüchtlin-

gen in den Fokus. Es handelt sich laut BAMF um ca. 93.000 Asylberechtigte, etwa 120.000 Familienangehörige von Asylberechtigten und 70.000 Konventionsflüchtlinge.

Sie sind allesamt Bleibeberechtigte und unterliegen insofern nicht der Zwangsunterbringung. Sie werden seit Inkrafttreten des neuen Aufenthaltsgesetzes regelmäßig mindestens alle drei Jahre oder wenn es den Behörden passt, mit einem Verfahren zur Überprüfung ihrer Flüchtlingseigenschaft, dem Widerrufverfahren (§73 AsylVerfG) rechnen. Im Klartext heißt dies, dass geprüft wird, ob ihre einst vorgetragenen Fluchtgründe noch immer fortbestehen, oder ob die dereinst für Verfolgung und Gefährdung im Herkunftsland verantwortlichen Kräfte inzwischen vielleicht ihre Macht verloren haben. Widerrufverfahren treffen jeden bleibeberechtigten Flüchtling, zurzeit insbesondere Menschen aus Afghanistan, dem Irak, aus dem Kosovo.

Natürlich unterliegen diese Personen als Aufenthaltsberechtigte oder anerkannte Flüchtlinge nicht den o.g. Auflagen bzgl. der Zwangsunterbringung oder des zugewiesenen Aufenthaltsbereiches. Aber nach einer rechtskräftig aberkannten Flüchtlingseigenschaft steht es im Ermessen der Ausländerbehörde, ihnen den Aufenthaltstitel wieder zu entziehen. In nicht seltenen Fällen führt dies zum Verlust der Erwerbstätigkeit oder bestehender Abhängigkeit von der öffentlichen Hand. So geraten die Betroffenen zwangsläufig wieder in die Situation der Ausreisepflichtigkeit. Hier tut sich eine riesige Zielgruppe für die Abteilungen für aufenthaltsbeendende Maßnahmen in den Ausländerbehörden auf.

Die Ausschaffung dieser Menschen aber, die bisher zumeist in privaten Wohnungen lebten, die nachbarschaftlich oder anders sozial integriert sind, ist für die Exekutive nur sehr schwer und nicht ohne das Risiko öffentlichen Widerspruchs oder der Mobilisierung engagierter UnterstützerInnen vollstreckbar.

Für die Zwangseinweisung in die zentrale Erstaufnahmeeinrichtung oder Landesgemeinschaftsunterkünfte fehlte in diesen Personenfällen allerdings in der Vergangenheit die Rechtsgrundlage. Mit den so genannten „Ausreisezentren“ (§61 AufenthG) ist ein Verwaltungsinstrument geschaffen worden, das künftig auch die zum Zwecke der Ausschaffung von solchen Neu-Ausreisepflichtigen opportune zentrale Einlagerung ermöglichen wird.

Künftig gilt also einmal mehr: Flüchtlinge wohnen nicht - unter uns zumindest nicht auf Dauer.

*Martin Link ist Geschäftsführer im Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V., Kiel.*