

Die Unterbringungspolitik der Bundesländer

von *Andrea Kothen*

Die Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland ist Sache der Bundesländer. Sie sind unmittelbar verpflichtet, für die Erstunterbringung der ihnen per "Königsteiner Schlüssel" zugewiesenen Flüchtlinge zu sorgen. Anschließend können sie die Flüchtlinge auf die Kommunen verteilen und weitere Vorgaben machen, sie müssen aber nicht. Die Bundesländer unterscheiden sich hinsichtlich ihres Regelungs(un)willens und ihrer politischen Konzepte bei der Unterbringung von Flüchtlingen.

Generell müssen die Bundesländer sich die Frage gefallen lassen, ob sie bei der Unterbringung von Flüchtlingen den Möglichkeiten des Sozialstaats und der verfassungsrechtlich gebotenen Menschenwürde Rechnung tragen. Um es vorweg zu sagen: Ein aktives Bemühen der Länder um eine menschenwürdige Unterbringung ist durchgehend kaum erkennbar: Positive Standards gibt es selten, wenn doch, dann meist nur in Form von "humanitären" Ausnahmeregelungen für bestimmte (vulnerable) Flüchtlingsgruppen. Manche Länder wenden dagegen erhebliche Energien und viel Geld auf, um diskriminierende Wohnbedingungen zu schaffen.

Begriffe und Zahlenüberblick

Die Unterbringungssituation von Flüchtlingen in der Bundesrepublik ist sehr heterogen. Sie wird auch statistisch von den Ländern unterschiedlich erfasst, was einen Vergleich schwierig macht. Bundesweit vergleichbare Länderdaten zur Unterbringung finden sich in der Asylbewerberleistungsstatistik, die die Grundlage der folgenden Auswertung ist. Darin wird als dezentrale Unterbringung "insbesondere die Wohnungsunterbringung" erfasst. Die anderen Unterbringungsformen sind dem gegenüber Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) für die ersten Wochen bis zu drei Monaten, und Gemeinschaftsunterkünfte (GU) als anschließende, häufig unbefristete Dauerunterkünfte, in denen Menschen ihren Wohnraum zwangsweise teilen müssen.

Danach lebten Ende 2009 in Deutschland mindestens 38.000 Menschen in Gemeinschaftsunterkünften, darunter mindestens 10.000 Minderjährige. Etwa 7.600 Menschen befanden sich in Erstaufnahmeeinrichtungen. Damit lebten rd. 40% der Erwachsenen und 35% der Kinder und Jugendlichen in Sammelunterkünften. Positiv betrachtet könnte man also zunächst festhalten: Die Mehrzahl der AsylbLG-Empfänger/innen sind dezentral, das heißt in der Regel in Wohnungen, untergebracht. Auch ging von 2002 bis Ende 2009 der bundesweite Trend stetig in Richtung

Wohnungsunterbringung, sowohl in absoluten (sinkenden) Zahlen als auch in Relation zu GU (siehe dazu Grafik 1).

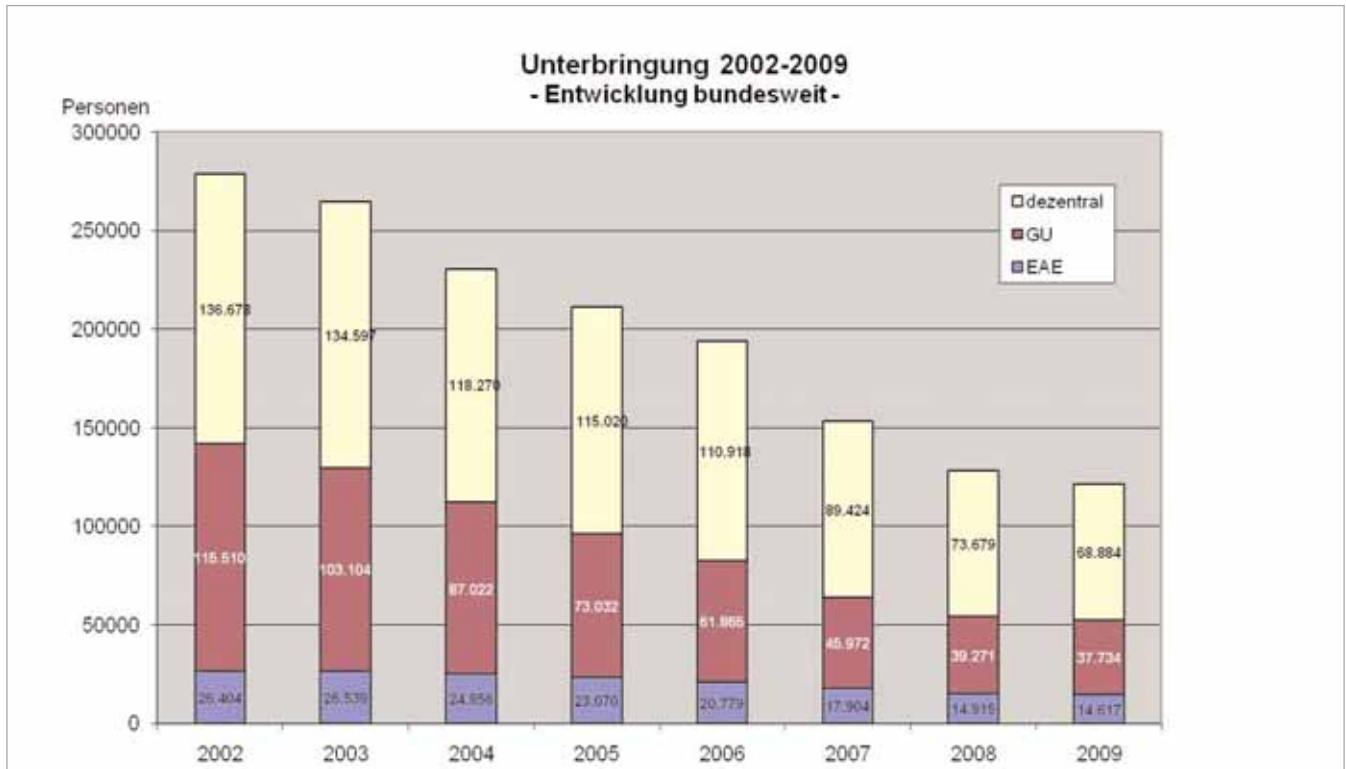
Nicht berücksichtigt werden in der AsylbLG-Statistik diejenigen Flüchtlinge, die ihr Einkommen über Arbeit vollständig sichern, insbesondere solche mit "Aufenthaltserlaubnis auf Probe". Darüber hinaus irritieren einige "beschönigende" Daten aus manchen Ländern (insbesondere Baden-Württemberg), durch die der Anteil an Wohnungsunterbringung größer erscheint als er offenkundig ist. Insofern muss man davon ausgehen, dass die Angaben für die GU-Unterbringung in Bund und Ländern Mindestangaben sind. In Verbindung mit den dahinter stehenden politischen Konzepten kann man an den Zahlen dennoch ablesen:

- dass die Länder und Kommunen trotz der bundesrechtlichen Vorgaben einen erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Unterbringung haben;
- dass der Grad und die Qualität, mit der sie diesen nutzen, sich von Land zu Land erheblich unterscheidet.

Erstaufnahmeeinrichtungen

Für die Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) tragen die Bundesländer unmittelbar eine Verantwortung, sie haben laut Gesetz eine Pflicht zur Schaffung und Unterhaltung (§ 44 AsylVfG). Asylsuchende sind mit der Antragstellung verpflichtet, dort "bis zu sechs Wochen, längstens drei Monate" zu wohnen (§ 47 AsylVfG).

Die Länder haben eine oder zwei zentrale Erstaufnahmeeinrichtungen mit meist mehreren hundert Plätzen. Die Kritik an vielen dieser Einrichtungen vor Ort ist vielfältig: Sie betreffen die abgeschiedene Lage, die ausgeprägte soziale Kontrolle bis hin zu Schikanen, mangelnde Selbstversorgungsmöglichkeiten und immer wieder auch die medizinische Versorgung. Untersucht man die Bedingungen in den einzelnen EAE genauer, gibt es vergleichsweise "gute" und "schlechte" Erstaufnahme-Einrichtungen. Offener und heftiger Protest, wie er beispielsweise 2010 in Nostorf-Horst entstand, ist meist nicht allein auf diese Unterbringungsbedingungen zurückzuführen, sondern entsteht vor allem dann, wenn die Menschen erheblich länger als die gesetzlich vorgesehenen drei Monate dort bleiben müssen.



Stichtag jeweils 31.12. Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialleistungen an Asylbewerber 2002-2009, Fachserie 13 Reihe 7. Grafik: PRO ASYL. Anmerkung: Die in der Quelle enthaltenen Zahlen für die EAE (insbesondere für NRW) sind durchgängig zu hoch angesetzt, der Trend dürfte dennoch richtig wiedergegeben sein.

Hierbei wird ein Etikettenschwindel vollzogen: Bestimmte Betten oder Wohntrakte werden als Gemeinschaftsunterkunft (GU) in Landesträgerschaft umdefiniert. Die Unterbringung in GU ist durch das Gesetz zeitlich nicht befristet. Neben Mecklenburg-Vorpommern sehen auch Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und das Saarland eine Nutzung der Erstaufnahme als Gemeinschaftsunterkunft vor. Derzeit geht aufgrund der steigenden Zahl von Neuankömmlingen die GU-Unterbringung in den Erstaufnahmeeinrichtungen deutlich zurück, um bei frei werdenden Kapazitäten wieder anzusteigen.

Schon aus finanziellen Gründen liegt es im Interesse dieser Bundesländer, die teuren Landeseinrichtungen optimal auszulasten: Nach Aussagen der niedersächsischen Landesregierung betragen die Kosten pro Kopf und Jahr selbst bei guter Auslastung in den landeseigenen Aufnahme-lagern etwa das Dreifache dessen, was den Kommunen bei dezentraler Unterbringung erstattet wird (12.730 Euro in Lagern, 4.270 Euro bei dezentraler Unterbringung). Die Landesregierung rechtfertigt dies mit zusätzlichen Leistungen, etwa im Bereich der Förderung der "freiwilligen" Rückkehr. Im Übrigen dürfe staatliches Handeln nicht immer nur mit dem Blick auf die Kostenseite beurteilt werden.

Große Lager, wie es die Erstaufnahmeeinrichtungen generell sind, entwickeln überdies ein "Eigenleben": Ihr Aufbau hat Investitionen erfordert, die sich amortisieren sollen. Die Beschäftigten in den Einrichtungen und die Gewerkschaft

dringen auf den Erhalt der Arbeitsverträge. Liefer- und Betreiberfirmen pochen auf die Einhaltung laufender Verträge. Ein einmal geschaffenes großes Lager wieder aufzulösen, ist eine logistische und politische Herausforderung.

Unverhohlenes Ziel ist es aber auch, Integrationsprozesse zu unterbinden. Der niedersächsische Innenminister Schünemann vertrat schon beim mehrwöchigen Hungerstreik 2006 zur (inzwischen geschlossenen) EAE Oldenburg das Konzept, Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive auf unabsehbare Zeit in Lagern außerhalb der Kommunen unterzubringen: "Es macht keinen Sinn, Menschen, die ausreisepflichtig sind, zu integrieren. Wir bieten ihnen Hilfen an, dass sie bei ihrer Heimkehr in die Herkunftsländer besser Fuß fassen können. ... Sie in die Gemeinden zu schicken, wäre unredlich und kontraproduktiv. ... Kurz: Wir wollen erreichen, dass sie freiwillig gehen." (Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 10.2006)

Die Erstaufnahme auch als Endstation bis zur Rückreise - an dieser Idee hält nicht nur das Land Niedersachsen bis heute fest. Das Innenministerium Sachsen-Anhalts hat bei der Einrichtung der GU-ZASt in Halberstadt festgelegt, dass dort schon zu Beginn des Aufenthalts, "soweit ein negativer Ausgang des Asylverfahrens ... absehbar ist und eine Verweigerung der Mitwirkung bei der Passbeschaffung im Einzelfall vorliegt oder erkennbar wird", erste Maßnahmen zur Rückkehrförderung bzw. späteren Abschiebung getroffen werden (Erlass vom 19.02.2008). Am effizientesten verhindert das kleine Saarland eine kommunale Einbindung. Seit 1994 der Ministerrat einen Verteilungsstopp beschloss,

werden Flüchtlinge sämtlich unbefristet zentral bei der Landesaufnahmestelle untergebracht - im März 2009 lebten auf dem Gelände in Lebach über 800 Menschen.

Gemeinschaftsunterkünfte

Asylsuchende "sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden", so steht es in § 53 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG). Dabei sind nach dem AsylVfG "sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers" zu berücksichtigen (§ 53 AsylVfG). Trotz Soll-Regelung lässt das Gesetz hier also Spielraum, der auch im Interesse der Flüchtlinge genutzt werden kann - wenn der politische Wille dafür vorhanden ist.

Neben Asylsuchenden werden auch geduldete Flüchtlinge oft zur Wohnsitznahme in einer GU gezwungen. Zur Begründung für deren Unterbringung beziehen sich manche Verantwortliche auf das Asylbewerberleistungsgesetz: "Der notwendige Bedarf an ... Unterkunft, Heizung... wird durch Sachleistungen gedeckt" (§ 3 AsylbLG). Allerdings könnte die Sachleistung durchaus auch darin bestehen, einem privaten Vermieter vom Amt aus die Mietkosten zu überweisen, anstatt sie dem Flüchtling auszuhändigen. Auch das Landessozialgericht Sachsen sah das AsylbLG nicht als maßgebliche Vorschrift für die GU-Unterbringung Geduldeter an, sondern die ausländerrechtliche Wohn-Auflage nach dem Asylverfahrensgesetz, AsylVfG, die auch nach Abschluss des Asylverfahrens fortwirke (Beschluss vom 23.10.2008 - L 7 B 547/08 AY/ER).

Fakt ist also: Die Bundesgesetze fördern die Unterbringung in Lagern, in dem sie für deren Befürworter eine Rechtsgrundlage liefern. Fakt ist aber auch: Sowohl nach AsylbLG als auch nach AsylVfG ist eine GU-Unterbringung nicht zwingend.

Die Umsetzung des Lagerregimes in den Bundesländern

Dass politischer Spielraum für die Länder offenkundig vorhanden ist, zeigt auch der Blick auf die statistisch erfassten GU-Quoten der einzelnen Bundesländer: Sie bewegen sich Ende 2009 zwischen 83% in Bayern und nur 9% in Rheinland-Pfalz (siehe Grafik 2).

Am stärksten verbreitet ist die Lagerunterbringung in Bayern, Baden-Württemberg, allen fünf ostdeutschen Ländern und dem Saarland. Nach der Statistik waren dort

Ende 2009 - mindestens - 52% der AsylbLG-Empfänger in GU untergebracht, wobei auch der Standard der (angeblich) dort vorhandenen dezentralen Unterbringung vor allem in Baden-Württemberg und dem Saarland teils Lagerqualität hat.

Mit offiziellen GU-Quoten um 34% in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Hamburg liegen diese Länder im bundesdeutschen Vergleich im Mittelfeld. Auch hier gilt, dass unter den Begriffen "GU" und "dezentrale Unterkunft" in der Praxis sehr unterschiedliche Wohnformen Anwendung finden. Weder NRW noch Hessen machen den Kommunen zur Art der Unterbringung Vorschriften: Von der Einzel-Wohnung bis zur Containerbaracke ist in diesen Ländern alles zu finden und es ist letztlich Glückssache, in welchen Wohnverhältnissen ein Flüchtling landet. In Hamburg dagegen wird die Verteilung zentral vorgenommen: Die vom Land beauftragte Unternehmen "Fördern und Wohnen" ist

“Unverhohlenes Ziel ist es aber auch, Integrationsprozesse zu unterbinden.”

für die komplette öffentliche Unterbringung im Stadtstaat zuständig, der freie Wohnungsmarkt ist für AsylbLG-Empfänger nicht zugänglich. In der Hamburger Praxis bedeutet das, dass Alleinstehende in große Container-Baracken an den Rändern der Stadtteile eingewiesen werden.

Familien mit Kindern bewohnen eigens angemietete Wohnblöcke mit kleinen Wohnungen, die sich laut Auskunft des Unternehmens "unauffällig und problemlos in den Stadtteil einfügen". Eine reguläre Wohnungssituation ist diese "dezentrale" Unterbringung aber nicht nur wegen der mangelnden Wahlfreiheit und der Homogenität der Nachbarn nicht, sondern auch, weil die kleinen Wohnungen mit erheblich mehr Personen belegt werden, als etwa nach SGB II möglich wäre.

Die mit deutlichem Abstand niedrigsten GU-Quoten finden sich in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen, Berlin und Rheinland-Pfalz, was wohl vor allem auf pragmatische Kostenüberlegungen der Kommunen zurückzuführen ist. Einzig das Land Berlin will Flüchtlingen grundsätzlich von Beginn an eine Wohnung ermöglichen.

Die Lagerregime in Süddeutschland

Einige Landesregierungen haben es nicht bei der Bundesvorschrift des AsylbLG belassen, sondern selbst regulierenden Einfluss ausgeübt und ein landesweites Lagersystem installiert, allen voran Bayern. Das Land schrieb 2002 generell die Unterbringung von Flüchtlingen in GU fest mit der Konsequenz, dass damals tausende Flüchtlinge ihre Wohnungen verlassen mussten. Die Bezirksregierungen betreiben nun im Auftrag des Landes flächendeckend Lager. Unverblümt legt die Landesregierung Bayerns dabei die

GU-Unterbringung - ohne Erstaufnahme - Stichtag 31.12.2009		Anteil GU 2009	Anteil GU 2002	Veränderung
1	Bayern	83%	85%	-2%
2	Brandenburg	72%	80%	-7%
3	Sachsen	64%	85%	-21%
4	Saarland	56%	49%	8%
5	Thüringen	55%	83%	-27%
6	Sachsen-Anhalt	53%	68%	-14%
7	Mecklenburg -Vorp.	52%	79%	-27%
8	Nordrhein-Westfalen	35%	47%	-12%
9	Hessen	34%	36%	-2%
10	Hamburg	34%	37%	-4%
11	Berlin	17%	23%	-6%
12	Schleswig-Holstein	17%	21%	-5%
13	Bremen	14%	24%	-11%
14	Niedersachsen	10%	15%	-5%
15	Rheinland-Pfalz	9%	9%	0%
	Bundesweit	36%	46%	-11%

Statistisches Bundesamt, Asylbewerberleistungsstatistik, Länderangaben Tab. A 1.1, eigene Berechnung. Anmerkung: Die Angabe zu Baden-Württemberg (38%) fehlt hier, weil sie offenkundig weit an der Realität vorbei geht.

Desintegration von Flüchtlingen als gesetzliches Ziel fest: "Die Verteilung und die Zuweisung darf die Rückführung der betroffenen Personen nicht erschweren; sie soll die Bereitschaft zur Rückkehr in das Heimatland fördern." (§ 7 DVAsyl)

Auch Baden-Württemberg gehört zu den "Lagerländern": Die dortige Regierung hat die Landkreise verpflichtet, alle ihr zugewiesenen Flüchtlinge zunächst in staatlichen Gemeinschaftsunterkünften unterzubringen. Nach Asylverfahrensende plus ggf. 12-monatiger Duldungszeit geht die Verantwortung für die Unterbringung der Betroffenen in Gemeindegemeinschaften über. Damit kann ein Wechsel in eine Wohnung verbunden sein, häufig aber ändert sich an der schlechten Wohnsituation in der Praxis wenig: So werden Flüchtlinge aus Landesunterkünften bei Zuständigkeitswechsel nicht selten nur ein Stockwerk höher oder im Nachbargebäude untergebracht. Nach den offiziellen Angaben in der AsylbLG-Statistik ergäbe sich für Baden-Württemberg eine GU-Quote von nur 38%. Die Kenntnis der Praxis legt die Vermutung nahe, dass dort allein die Unterbringung in Landesverantwortung fälschlicherweise unter "GU-Unterbringung" und die kommunale Anschlussunterbringung als "dezentral" erfasst wird. Realistischerweise ist von einer erheblich höheren Lagerquote auszugehen.

Das Saarland führt über die zentrale Unterbringung Asylsuchender und geduldeter Flüchtlinge in Lebach ein eigenes

Lagerregime. Dass die GU-Quote in der Statistik mit "nur" mit etwa 52% beziffert wird, liegt vermutlich daran, dass die auf dem Gelände in Lebach befindlichen Wohneinheiten als "dezentrale" Wohnungen erfasst werden. Einer normalen Wohnung gleichen sie aber schon aufgrund des Zwangscharakters und der Zugehörigkeit zum Gesamtkomplex "Lager Lebach" nicht. Auch der Standard der Unterbringung entspricht nicht dem einer Wohnung für andere (deutsche) Hilfebedürftige. So müssen sich Alleinstehende ihre kleinen Wohneinheiten regelmäßig teilen, und es befinden sich in den Wohnungen keine Bäder. Zum Duschen muss man ins zentrale Badgebäude des Lagerkomplexes hinübergehen - geöffnet bis 17.30 Uhr.

Ostdeutsche Altlasten

Auch in den ostdeutschen Bundesländern sind die GU-Quoten vergleichsweise hoch. Für Thüringen liegt der Grund dafür auf der Hand: Das Land hat nicht nur eine Soll-Bestimmung für die Unterbringung von Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften in seinem Aufnahmegesetz verankert, sondern die Kommunen zur Schaffung und Unterhaltung solcher Unterkünfte verpflichtet. Damit geht das Land über eine Regelfall-Unterbringungsnorm, deren Umsetzung immer auch von den örtlichen Gegebenheiten abhängt, deutlich hinaus.

Es nimmt dadurch höhere Kosten in Kauf, denn zusätzliche Ausgaben der Kommunen, die mit einer solchen Landes-Verpflichtung einhergehen, müssen vom Land erstattet werden. Auch Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet die Kommunen, "ausreichende Gemeinschaftsunterkünfte vorzuhalten", stellt aber die "Ausnahmen von der Regelunterbringung" - auf Antrag im Einzelfall - noch in das Ermessen der Landkreise und Städte.

In den anderen ostdeutschen Bundesländern ist die Lage nicht so klar: Weder für Brandenburg noch für Sachsen finden sich in den Landesaufnahmegesetzen explizite Verpflichtungen der Kommunen, Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften unterzubringen. Das Aufnahmegesetz Sachsen-Anhalts enthält den expliziten Hinweis, Flüchtlinge "möglichst in kleineren Gemeinschaftsunterkünften" unterzubringen, was sich einerseits nach humanitärem Zugeständnis anhört, andererseits die GU als Regellösung definiert. Nachbar Sachsen jedoch nimmt dies zunächst in die eigenen Hände: Bei der landesinternen Verteilung fragt die Zentrale Ausländerbehörde die betreffende Kommune nach freien Plätzen in GU ab und weist dann die betroffene Person nicht nur der Kommune, sondern gleich auch einer bestimmten Unterkunft zu. Außerdem regelt Sachsen per Erlass Ausnahmen von der GU-Unterbringung: Sie gelten für Einzelfälle, in denen die Wohnungsunterbringung amtsärztlich empfohlen wird. So wird auch hier die Soll-GU-Regelung indirekt bestätigt.

In Brandenburg werden hingegen ausdrücklich "Übergangswohnungen" als Unterbringungsmöglichkeit erwähnt. Unter Umständen führt dort die Erstattungs politik des Landes zur Rentabilität von größeren Unterkünften: Nicht nur die pauschalierten Kosten für "überregionale soziale Betreuung und Sicherheitsmaßnahmen für Gemeinschaftsunterkünfte" erstattet das Land, es gewährt bis heute sogar eine Investitionspauschale in Höhe von 2300,81 Euro pro Platz (§ 6 LAufnG BR) .

Die starke Verbreitung der Lagerunterbringung in den ostdeutschen Bundesländern lässt sich möglicherweise auch mit der kurzen Geschichte der Flüchtlingsunterbringung und der besonderen Situation zum Beginn der 1990er Jahre erklären. Kurz nach der deutschen Einheit, als der Flüchtlingszugang nach Deutschland eine bis dahin nicht gekannte Größenordnung erreichte, wurden (im Westen wie im Osten) wohl die meisten Sammel Lager aus dem Boden gestampft. Nicht grundsätzlich anders, aber wohl stärker als im Westen, wo sich auch Traditionen und Strukturen für eine dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen und Migranten entwickelt hatten, war die Migrationspolitik der DDR bis zuletzt extrem geprägt von Desintegration und Ausschluss: Flüchtlinge gab es kaum. Die ausländischen Vertragsarbeiter lebten ohne Familien in abgeschotteten Lagern mit Pfortnern und strengen Besuchsregelungen. Schwangerschaft führte zur Ausweisung, Integration war nicht gewollt, sogar private Kontakte zu DDR-Bürgern waren unerwünscht. Vor diesem Hintergrund und angesichts der akuten quantitativen Herausforderung wurde an eine integrative Wohnungspolitik für Asylsuchende in den ostdeutschen Bundesländern Anfang der 1990er Jahre nicht ernsthaft gedacht.

Stattdessen mieteten oder bauten die Kommunen reihenweise große Sammelunterkünfte und banden sich mit langfristigen Verträgen an die Betreiber - und dies nicht selten sehr teuer. So gibt es in manchen Altverträgen beispielsweise Bestandsgarantien: Die Belegungspauschalen werden gezahlt, auch wenn aktuell gar nicht so viele Bewohner/innen vorhanden sind.

Seit einigen Jahren sinken die Lagerquoten gerade in den ostdeutschen Ländern deutlich, in Sachsen beträgt der Rückgang zwischen 2002 und 2009 rund 21%, in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern sogar 27%. Der rückläufige Lager-Trend ist im Westen dagegen mit Werten zwischen 0% und 12% weit weniger ausgeprägt.

Kommunale Freiheiten und dezentrale Unterbringung

Der Rückgang der Lagerunterbringung in den Kommunen generell mag ein Zeichen eines Bewusstseinswandels sein - ein Erfolg von Flüchtlingsprotesten und politischer Menschenrechtsarbeit vor Ort. Vor allem ist er aber wohl eine Konsequenz wirtschaftlichen Handelns: Im Laufe der Zeit sind teure Betreiberverträge ausgelaufen, sinkende Flüchtlingszahlen ermöglichten zahlreiche Lagerschließungen. Wo nur wenige Flüchtlinge ankommen, werden logischerweise eher individuelle Lösungen gesucht als bei einer größeren Zahl. Die aktuelle Entwicklung bestätigt diesen Zusammenhang leider negativ: Wo derzeit die - immer noch niedrigen - Flüchtlingszahlen ansteigen, keimen schnell Ideen von neuen Lagern. Humane Aspekte geraten im Verwaltungsgedanken in den Hintergrund, wenn es keine Flüchtlingslobby vor Ort gibt. Überzeugte Kommunen wie Leverkusen, Cottbus oder Leipzig, die sich neben der Wirtschaftlichkeit explizit und öffentlich zur menschenwürdigen Unterbringung von Flüchtlingen bekennen, gibt es selten.

In der Tendenz scheinen sich - im Westen wie im Osten - überall dort, wo die Landesregierungen nicht regulierend eingreifen, die Kommunen mehrheitlich oder zunehmend dafür zu entscheiden, auf Lagerunterbringung zu verzichten: In NRW und Hessen, die den Kommunen die Form der Unterbringung frei stellen, sind nur rund 35% der Flüchtlinge in GU untergebracht. In den Flächenländern Schleswig-Holstein (17%) und Niedersachsen (10%) liegen die Quoten noch darunter. (Vom Landeskonzept der Regelunterbringung in der Erstaufnahme werden die schon länger im Land lebenden Flüchtlinge in der Regel nicht erfasst).

Auch in Rheinland-Pfalz macht das Land keinerlei Vorgaben. Auch hier ist die geringe Lagerquote (9%) nach Einschätzung des dortigen AK Asyl weniger auf eine bewusst humane, politische Entscheidung als auf eine gelassene

und pragmatische Haltung der Kommunen zurückzuführen, die wissen, dass man die geringe Erstattungspauschale des Landes für die aufzunehmenden Flüchtlinge effizienter in Wohnungen als in Lager investiert. Befördert werden dürfte dieser Pragmatismus durch die Zuweisungspraxis, bei der die Flüchtlinge bis in kleine Dörfer von Rheinland Pfalz hinein verteilt werden, sowie durch den günstigen Wohnraum insbesondere in ländlichen Gegenden. In Ballungszentren mit einer entsprechenden Anzahl von Flüchtlingen findet man eher größere Lager als in kleineren Gemeinden.

Auch Bremen gehört laut Statistik zu den Ländern mit vergleichsweise geringer Lagerquote, obwohl das Land zunächst alle Asylsuchenden in "Übergangwohnheime" einweist. Nach Ablauf von 36 (Bremen) bzw. 24 (Bremerhaven) Monaten dürfen und sollen sich Asylsuchende und Geduldete allerdings eine Wohnung suchen, sofern ihnen nicht vorgeworfen wird, ihre eigene Abschiebung zu verhindern. Auch wenn die Unterbringung in "Übergangwohnheimen" noch viel zu lang bemessen ist, führt die Befristung am Ende doch zu einer überwiegend dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen. Im März 2011 wurde die Bremer Frist auf nur noch 12 Monate verkürzt.

Einzig das Land Berlin setzt ausdrücklich und von Beginn an positive Maßstäbe, die sich in der zweitniedrigsten "Lagerquote" 2009 widerspiegeln: Laut Erlasslage soll die Anmietung von Wohnungen genehmigt werden, wenn die Kosten angemessen sind und den Betroffenen nicht vorgeworfen wird, rechtsmissbräuchlich ihre Abschiebung zu verhindern. In den letzten Monaten steigender Asylantragszahlen allerdings hat die Lagerunterbringung auch in Berlin wieder stark zugenommen, alte Lager wurden reaktiviert und neue in Betrieb genommen. 2009 konnten nur noch 44% der Bewerber/innen in Wohnungen ziehen. Dennoch besteht hier wie in Bremen der politische Wille der Landesregierung, Flüchtlingen jedenfalls perspektivisch den Bezug eigener Wohnungen zu ermöglichen.

Konsequenzen

Die Entwicklung, Ursachen und Gründe für die Lagerunterbringung sind so vielfältig wie die bundesdeutsche Praxis. Die "eine" Gegenstrategie kann es deshalb auch nicht geben. Der Widerstand gegen menschenunwürdige Unterbringung erfordert eine relativ genaue Kenntnis des Funktionierens der jeweiligen Länderpraxis und macht ein Eingreifen an vielen verschiedenen Schaltstellen denkbar. Grundlegende Schritte auf dem Weg zur Abschaffung der Lagerunterbringung sind auf Bundes- wie auch Landes- und kommunaler Ebene möglich und notwendig:

1. Die Streichung diskriminierender gesetzlicher Vorschriften in Bundesgesetzen (AsylVfG, AsylbLG) ist fraglos hilfreich, dies allein schafft aber noch kein Lager ab. Ziel einer bundesgesetzlichen Änderung müsste es deshalb darüber hinaus sein, die menschenwürdige Unterbringung in Wohnungen als Zielvorgabe gesetzlich zu verankern.
2. In den Ländern sind jeweils die konkret vorliegenden Regelungen anzugehen, die eine Lagerunterbringung vorschreiben oder begünstigen. Da solche Regelungen häufig mit zusätzlichen Kosten für die Länder verbunden sind, kann neben dem Eintreten für die Würde der Bewohner/-innen insbesondere das Kostenargument in der Debatte mit Landtagsabgeordneten dienlich sein.
3. In den Kommunen sollte versucht werden, die Verträge mit GU-Betreiberfirmen hinsichtlich Laufzeiten, Leistungen und vereinbarter Tagessätze ans Licht zu bringen und die inne wohnende Problematik zu thematisieren (Relation Kosten-Wohnstandard, Quadratmeterpreis, Konsequenzen von Leerstand, soziale Folgen). Darüber hinaus sollten lokale Konzepte für eine bewusste sozialverträgliche und integrative Flüchtlingsaufnahme entwickelt und vereinbart werden.
4. Die Isolation von Flüchtlingen in Lagern muss nicht nur von außen kritisiert, sondern auch von innen aufgebrochen werden. Aktuell sind viele Medienvertreter/innen auf das Thema ansprechbar. Die betroffenen Flüchtlinge ihrerseits benötigen Fahrkarten, Kommunikationsmittel und Unterstützung, um sich Gehör zu verschaffen.