

# Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen

Empfehlungen an die Länder, Kommunen  
und den Bund

Hendrik Cremer



# Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27  
10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59 – 0  
Fax: 030 25 93 59 – 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:  
Da-TeX Gerd Blumenstein  
Leipzig

Policy Paper Nr. 26  
Dezember 2014

ISBN 978-3-945139-51-6 (PDF)  
ISSN 1614-2195 (PDF)

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten

# Der Autor

Dr. iur. Hendrik Cremer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Er arbeitet zum Recht auf Asyl und zu den Rechten in der Migration, zum Recht auf Schutz vor Rassismus und zu den Kinderrechten.

# Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Institut wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.



# Zusammenfassung

---

Deutschland ist nach internationalem Flüchtlingsrecht und den Menschenrechten dazu verpflichtet, menschenrechtskonforme Aufnahmebedingungen für Asylsuchende sicherzustellen. Die Realität sieht häufig anders aus. Nicht selten sind die Zustände in den Flüchtlingsunterkünften menschenunwürdig. In vielen Teilen Deutschlands müssen Menschen, die hier Schutz vor Krieg, Terror oder Verfolgung suchen, sogar über Jahre in solchen Einrichtungen leben. Das vorliegende Policy Paper benennt menschenrechtliche Handlungspflichten von Ländern, Kommunen und vom Bund. Es endet mit zusammenfassenden Empfehlungen, damit die politisch Verantwortlichen den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands nachkommen und rechtliche und faktische Barrieren für Flüchtlinge beim Zugang zum Wohnungsmarkt abbauen können.

## Inhalt

1	Einleitung .....	5
2	Die Menschenrechte schon bei der Standortbestimmung einer Unterkunft berücksichtigen .....	6
3	Bundesweit verbindliche Mindeststandards formulieren und ihre Einhaltung kontrollieren .....	6
4	Unterkünfte vorausschauend planen und Massenunterkünfte vermeiden .....	8
5	Dauerhafte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften verhindern. . .	8
6	Eine gesamtstaatliche Strategie zur Unterbringung von Flüchtlingen entwickeln .....	11
7	Zusammenfassende Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund . . .	12

# Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen

## Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund

### 1 Einleitung

Seit einigen Monaten häufen sich Berichte, dass es in Deutschland nicht genügend menschenwürdige Unterkünfte für Asylsuchende gibt. Die Bilder der Misshandlungen von Flüchtlingen im nordrhein-westfälischen Burbach haben im September 2014 einen erschreckenden Einblick in die Zustände deutscher Flüchtlingsunterkünfte gegeben. In München ließ die Landesregierung die Situation in der Erstaufnahme über Monate tatenlos eskalieren, bis sogar Kinder obdachlos und ohne Decke im Freien übernachten mussten.<sup>1</sup>

Dabei ist Deutschland durch das internationale Flüchtlingsrecht und die Menschenrechte verpflichtet, Asylsuchende menschenrechtskonform aufzunehmen. Die Staaten müssen auf steigende Zahlen von Schutzsuchenden reagieren – auf diese besondere Herausforderung ist das internationale Flüchtlingsrecht von Beginn an ausgelegt.

Mit dem Anstieg der Flüchtlingszahlen sind die Probleme in Flüchtlingsunterbringungen nicht zu rechtfertigen – diese Entwicklung war seit geraumer Zeit ab-

sehbar, ohne dass sich Bund, Länder und Kommunen angemessen darauf eingestellt haben.<sup>2</sup> Katastrophale Zustände in Unterkünften für Asylsuchende gibt es überdies nicht erst seit kurzem. Schon vor dem Anstieg der Flüchtlingszahlen haben Wohlfahrtsverbände oder Flüchtlingsräte immer wieder auf mangelnde Hygiene, Schimmelbefall, fehlende Toiletten, undichte Dächer oder kaputte Heizungen hingewiesen.<sup>3</sup> Elementare Rechte der nach Deutschland geflohenen Menschen finden damit keine Beachtung.

Diese Rechte sind etwa im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in der UN-Frauenrechtskonvention, in der UN-Behindertenrechtskonvention oder in der UN-Kinderrechtskonvention festgehalten. Die dort verankerten Menschenrechte gelten unabhängig von der Staatsangehörigkeit und unabhängig vom Aufenthaltsstatus eines Menschen. Die von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge sind geltendes Recht, das sämtliche Staatsorgane auf der Ebene des Bundes, der Länder bis hin zu den Kommunen bindet.<sup>4</sup>

- 1 Siehe dazu etwa Kastner, Bernd / Szymanski, Mike (2014): Kein Bett, keine Decke, kein Dach. Seit Monaten schaut Bayerns Ministerpräsident Horst Seehofer zu, wie die Lage der Flüchtlinge in München und im ganzen Land eskaliert. In: Süddeutsche Zeitung, 15.10.2014, S. 3.
- 2 Siehe dazu etwa Grabitz, Ileana / Lutz, Martin / Nagel, Lars-Marten (2014): Die deutsche Flüchtlingskatastrophe mit Ansage. In: Die Welt, 24.9.2014, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article132448907/Die-deutsche-Fluechtlingskatastrophe-mit-Ansage.html> (Stand: 01.12.2014).
- 3 DRK (2012): DRK fordert Verbesserungen bei der Unterbringung von Asylbewerbern. <http://www.kvneuburg-schrobenhausen.brk.de/5953c2f477aaf2c2f4660ca285f1a468> (Stand: 02.12.2014); siehe bereits Holzapfel, Renate (1999): Kinder aus asylsuchenden und Flüchtlingsfamilien: Lebenssituation und Sozialisation. Unter Berücksichtigung der Lage unbegleiteter minderjähriger Kinderflüchtlinge. In: Sachverständigenkommission Zehnter Kinder- und Jugendbericht (Hg.): Materialien zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht, Band 2. Augsburg, S. 53 ff.
- 4 Siehe dazu auch Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2004): Beschluss vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, Ziffer 32; BVerfG (2006): Beschluss vom 19.09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115/01, Ziffer 52; BVerfG (2004): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 111, S. 307, S. 315 ff.; BVerfG (2011): Beschluss vom 23.03.2011, Aktenzeichen 2 BvR 882/09, Ziffer 52.; BVerfG (2013): Beschluss vom 5.7.2013, Aktenzeichen 2 BvR 708/12, Ziffer 21 ff.

## 2 Die Menschenrechte schon bei der Standortbestimmung einer Unterkunft berücksichtigen

Schon bei der Standortbestimmung von Flüchtlingsunterkünften müssen die Kommunen die Rechte der Betroffenen berücksichtigen. Unterkünfte an Stadträndern oder in Gewerbegebieten können die Rechte der betroffenen Menschen, beispielsweise auf Bildung oder Gesundheit, faktisch vereiteln: So beinhaltet etwa das Recht auf Bildung, dass Kinder tatsächlich zur Schule gehen können und einen zumutbaren Schulweg haben.<sup>5</sup> Zum Recht auf Gesundheit gehört das Recht auf faktischen Zugang zum Gesundheitswesen.<sup>6</sup>

Flüchtlingsunterkünfte sollten nicht an Orten ohne vorhandene Infrastruktur eingerichtet werden. Sollte dies als ultima ratio dennoch geschehen, müssen die Verantwortlichen dafür Sorge tragen, dass die Einrichtungen an den öffentlichen Nahverkehr angebunden werden, beispielsweise durch Änderungen bestehender Buslinien.

## 3 Bundesweit verbindliche Mindeststandards formulieren und ihre Einhaltung kontrollieren

Die Qualität der Flüchtlingsunterkünfte ist in Deutschland sehr unterschiedlich – einheitliche, verbindliche Mindeststandards für Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünfte gibt es nicht. Bundesweit einheitlich geregelt ist gemäß § 47 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) nur, dass Menschen, die nach Deutschland fliehen und hier einen Asylantrag stellen, zunächst in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müs-

sen.<sup>7</sup> Welche Aufnahmeeinrichtung für sie zuständig ist, regeln Aufnahmequoten der Länder, die auf der Basis von Steuereinnahmen und Bevölkerungszahlen der Länder errechnet werden (Königsteiner Schlüssel).<sup>8</sup> § 44 AsylVfG verpflichtet die Bundesländer, Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote notwendige Unterbringungsplätze bereitzustellen. Sobald Asylbegehrende nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen, was insbesondere dann der Fall ist, wenn über ihren Asylantrag nicht kurzfristig entschieden werden kann,<sup>9</sup> werden sie in der Regel auf Gemeinschaftsunterkünfte in den Kommunen verteilt.<sup>10</sup>

Das AsylVfG enthält keine Bestimmung zur Ausgestaltung von Erstaufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften. Es gibt keine Mindestanforderungen etwa an Raumgrößen, sanitäre Anlagen, Spielmöglichkeiten, Gemeinschaftsräume oder sonstige Ausstattung. Ob eine Gemeinschaftsunterkunft, in der die Menschen häufig jahrelang leben, wohnlicher gestaltet sein muss als Erstaufnahmeeinrichtungen, ist nicht geregelt. Kreise und Gemeinden sind zwar zur Aufnahme der ihnen zugewiesenen Flüchtlinge verpflichtet – wie sie der Verpflichtung nachkommen, entscheiden sie nach dem Asylverfahrensgesetz in eigener Verantwortung.

Auch auf Länderebene gibt es keine einheitlichen Mindestanforderungen für die Unterbringung von Asylsuchenden. In manchen Ländern gibt es Regelungen, in manchen nicht. Auch die bestehenden Regelungen unterscheiden sich erheblich, sei es in ihrer Verbindlichkeit, sei es inhaltlich.<sup>11</sup> Die Lebensbedingungen von Flüchtlingen sind also stark vom Wohlwollen der jeweils zuständigen staatlichen Stellen abhängig.<sup>12</sup>

Die meisten Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte in Deutschland sind städtebauliche und architektonische „Auslaufmodelle“ und/oder Provisorien.

5 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1999): Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Das Recht auf Bildung (Artikel 13), UN-Dok. CESCR E/C.12/1999/10, 8.12. 1999, Ziffer 6. b), ii) und Ziffer 34.

6 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2000): Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12), UN-Dok. CESCR E/C.12/2000/4, 11.08.2000, Ziffer 12, b), i).

7 Das Gleiche gilt für Menschen, die unter die Regelung des § 15a AufenthG fallen.

8 Siehe genauer §§ 45, 46 AsylVfG.

9 Siehe genauer § 50 AsylVfG.

10 Siehe zur Verteilung §§ 50, 51 AsylVfG.

11 Einige Kommunen haben überdies eigene unverbindliche Standards entwickelt. Siehe zu alledem etwa Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Pro Asyl: Frankfurt am Main. [http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Laendervergleich\\_Unterbringung\\_2014-09-23\\_02.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_02.pdf) (PDF, 861 KB); Flüchtlingsrat NRW e.V. (2013): Flüchtlingsunterkünfte in NRW Bochum.

12 Siehe dazu auch Grabitz, Ileana / Nagel, Lars-Marten (2014): Das Getto im zweitreichsten Landkreis Deutschlands, Die Welt, 02.09.2014, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article131805630/Das-Getto-im-zweitreichsten-Landkreis-Deutschlands.html> (Stand: 02.12.2014).

Menschen leben hier auf engstem Raum zwangsweise zusammen: Auseinandersetzungen um Koch-, Reinigungs-, Wasch- und Trockengelegenheiten sind dadurch vorprogrammiert. Konflikte unter den Erwachsenen entzündeten sich auch am Verhalten der Kinder, etwa wenn sie in den Fluren und Wohnräumen spielen. Bedürfnisse von Einzelpersonen oder Familien nach Wohnraum, Privatsphäre und Gemeinschaftsräumen werden nicht berücksichtigt. Verzweiflung über die gegenwärtige Situation und Ungewissheit über die Zukunft können die Probleme in der drangvollen Enge verschärfen. Auch die Sicherheit der Menschen ist oft nicht gewährleistet. Besonders Frauen sind in solchen Unterkünften erhöhter Gefahr von Belästigungen und sexuellen Übergriffen ausgesetzt. Kindern und Jugendlichen fehlen Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten, Lernlust und Lernerfolg der Minderjährigen leiden durch diese Form des zwanghaften Zusammenlebens, schon allein wegen des Lärmpegels.

Damit Flüchtlinge in Deutschland menschenrechtskonform untergebracht werden, müssen dringend bundesweite verbindliche Mindeststandards für Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte geschaffen und durchgesetzt werden. Das fordern auch zivilgesellschaftliche Organisationen wie Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsräte seit vielen Jahren. Darüber hinaus muss Deutschland bis zum 20. Juli 2015 auch die EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 umsetzen, die Vorgaben für die Unterbringung von Flüchtlingen enthält.<sup>13</sup>

### **Die Unterbringung muss menschenrechtskonform sein**

Zu den Menschenrechten, die bei der Gestaltung und beim Betrieb von Flüchtlingsunterkünften berücksichtigt werden müssen, zählen beispielsweise die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung.<sup>14</sup> Die Betreiber der Unterbringungen müssen für Toiletten, Waschbecken und Duschen in angemessener Zahl sorgen. Aus dem Recht auf Gesundheit<sup>15</sup> folgt, dass die Einrichtungen nicht gesundheitsgefährdend, beispielsweise nicht

vom Schimmel befallen, sein dürfen. Insbesondere Flure, sanitäre Anlagen und sonstige Gemeinschaftsflächen müssen regelmäßig und adäquat gereinigt werden, um ausreichende Hygiene zu gewährleisten. Ein weiteres Menschenrecht, das beachtet werden muss, ist das Recht auf Schutz vor Gewalt und sexuellen Übergriffen.<sup>16</sup> Die Betreiber von Unterkünften müssen dafür sorgen, dass sich insbesondere Frauen in den Einrichtungen sicher bewegen und in separaten Zimmern wohnen können. Das Recht auf Familienleben gibt vor, dass Familienmitglieder gemeinsam und unter sich bleibend unterkommen können. Darüber hinaus sind die Rechte von Kindern zu gewährleisten: Aus dem Recht auf Spiel und aktive Erholung<sup>17</sup> folgt, dass Kinderspielzimmer wie auch Anlagen zur Freizeitgestaltung eingerichtet werden müssen.

### **Private Betreiber durch Mindeststandards binden**

Sofern die öffentliche Hand privaten Anbietern das Betreiben von Flüchtlingsunterkünften überträgt, müssen diese zur Einhaltung der Mindeststandards vertraglich verpflichtet werden. Solange diese Standards nicht bereits bei der öffentlichen Vergabe dieser Leistung an private Unternehmen vorgegeben sind, gibt allein der Preis den Ausschlag, nicht die Frage, ob die Unterkünfte menschenrechtskonform gestaltet werden.

### **Die Einhaltung der Mindeststandards kontrollieren**

Mit der Schaffung von Mindeststandards allein ist es nicht getan: Es muss auch sichergestellt werden, dass die Standards und die Rechte der Menschen tatsächlich beachtet werden. Dazu sind effektive Kontrollen der Flüchtlingsunterkünfte erforderlich, seien diese in öffentlicher oder privater Hand. Zudem müssen die Flüchtlinge selbst die Möglichkeit haben, sich über unzumutbare Zustände in Einrichtungen und insbesondere über gewalttätige Übergriffe zu beschweren.

<sup>13</sup> Siehe etwa Erwägungsgrund 14, Art. 21 und 22 der Richtlinie: EU, Europäisches Parlament und Rat (2013): Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

<sup>14</sup> Siehe zu den menschenrechtlichen Grundlagen der Rechte Winkler, Inga (2011): Lebenselixier und letztes Tabu. Die Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung. Deutsches Institut für Menschenrechte: Berlin. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/essay\\_lebenselixier\\_und\\_letztes\\_tabu\\_01.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/essay_lebenselixier_und_letztes_tabu_01.pdf) (PDF, 301 KB, Stand: 02.12.2014).

<sup>15</sup> Art. 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Art. 24 der UN-Kinderrechtskonvention.

<sup>16</sup> Siehe dazu auch UN, CEDAW-Ausschuss (2014): General Recommendation No 32, on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, UN-Dok. CEDAW/C/GC/32, 05.11.2014.

<sup>17</sup> Art. 31 der UN-Kinderrechtskonvention.

#### 4 Unterkünfte vorausschauend planen und Massenunterkünfte vermeiden

Angesichts sich zuspitzender weltweiter Krisen ist bis auf weiteres mit einer relativ hohen Zahl von Flüchtlingen zu rechnen. Um die Flüchtlinge menschenrechtskonform unterbringen zu können, müssen die Länder – in Zusammenarbeit mit den Kommunen – stärker vorausschauend planen.

Dazu gehört, dass die Länder Aufnahmeeinrichtungen schaffen, die genügend Kapazitäten und menschenwürdige Zustände gewährleisten. Zudem müssen die Kommunen, die für die Unterbringung der Flüchtlinge nach deren Aufenthalt in den Aufnahmeeinrichtungen zuständig sind, so früh wie möglich von den Ländern über die Zuweisungen informiert werden. Gegenwärtig passiert es immer wieder, dass Kommunen Flüchtlinge zugewiesen bekommen, ohne ausreichend Zeit zu haben, menschenwürdige Unterkünfte bereitzustellen.

Wenn Gemeinden erstmals dazu verpflichtet werden sollen, Asylsuchende aufzunehmen, dürfen sie mit dieser Herausforderung nicht alleine gelassen werden. Die Länder müssen die Kommunen qualifiziert beraten – das betrifft organisatorische Fragen zur Unterbringung, schulische Belange oder Öffentlichkeitsarbeit vor Ort.

Die Errichtung von Massenunterkünften sollte grundsätzlich vermieden werden, da sie ein erhebliches Konfliktpotential enthalten. Die Akzeptanz gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen kann bei der Bevölkerung vor Ort leiden, wenn Flüchtlingsunterkünfte für eine große Anzahl von Asylsuchenden geschaffen werden. So passiert es, dass Belastungen für das Umfeld, die aus Sammelunterkünften resultieren können, in den Fokus von Anwohnern und öffentlicher Kritik geraten und gleichzeitig den Bewohnerinnen und Bewohnern zugeschrieben werden. Auch die Gefahr von

Anfeindungen und Angriffen gegen Flüchtlinge kann sich dadurch erhöhen.

#### 5 Dauerhafte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften verhindern

In Gemeinschaftsunterkünften sind Menschen in der Ausübung ihrer Rechte und im Zugang zum gesellschaftlichen Leben in der Regel eingeschränkt. Der Aufenthalt in solchen Einrichtungen sollte daher nur vorübergehend sein.<sup>18</sup> In der Realität kommt es hingegen häufig vor, dass Menschen über Jahre hinweg dort verharren müssen – das ist nicht zumutbar.

Zu den betroffenen Menschen gehören nicht nur Asylsuchende, auch Menschen im Duldungsstatus zählen dazu. Darüber hinaus leben in solchen Einrichtungen auch Menschen, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, sei es weil sie als asylberechtigt anerkannt worden sind, einen subsidiären Schutzstatus<sup>19</sup> erhalten haben oder aus humanitären Gründen.<sup>20</sup> Um zu verhindern, dass Menschen jahrelang in solchen Einrichtungen leben, müssen Kommunen, Bundesländer wie auch der Bund effektive Maßnahmen auf rechtlicher und tatsächlicher Ebene ergreifen.

#### Pauschale Verpflichtungen zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften aufheben

Die Unterbringung von Flüchtlingen nach ihrer Zeit in der Erstaufnahmeeinrichtung ist bundesweit sehr unterschiedlich geregelt: Es gibt eine Reihe von Kommunen, in denen Flüchtlinge grundsätzlich in Wohnungen untergebracht sind.<sup>21</sup> Die Bundesländer überlassen hier den Kommunen die Entscheidung über die Art der Unterbringung und verpflichten Asylsuchende nicht, in Gemeinschaftsunterkünften zu leben.<sup>22</sup> Andere Länder verpflichten Asylsuchende oder Menschen im Duldungsstatus dazu, jahrelang in Gemeinschaftsunterkünften zu bleiben.<sup>23</sup>

18 Auch wenn § 53 AsylVfG besagt, dass Asylbewerber „in der Regel“ in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht werden sollen, wird damit nicht (bundeseinheitlich) vorgeschrieben, dass Asylsuchende darin wohnen müssen.

19 Ein subsidiärer Schutzstatus liegt vor, wenn die Menschen nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, aber wegen gravierender Gefahren im Herkunftsstaat nicht abgeschoben werden dürfen.

20 Siehe dazu etwa Flüchtlingsrat NRW e.V. (2013): Flüchtlingsunterkünfte in NRW. Bochum, S. 15.

21 Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Pro Asyl: Frankfurt am Main, S. 64.

22 Zu diesen Ländern gehören zum Beispiel Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen.

23 Zu diesen Ländern gehören zum Beispiel Bayern und Hamburg (siehe dazu explizit: Art. 4 Abs. 4 Nr. 2 Bayrisches Aufnahmegesetz (AufnG); implizit: Fachanweisungen zum Asylbewerberleistungsgesetz, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Hamburg: II.1.3.1 Wohnformen).



Es ist mit dem menschenrechtlich verbrieften Recht auf Wohnen<sup>24</sup> nicht in Einklang zu bringen, Menschen über Jahre zum Aufenthalt in Gemeinschaftsunterkünften zu verpflichten und ihnen damit den Zugang zum Wohnungsmarkt zu versperren. Solche Regelungen verstoßen gegen das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zum Wohnungsmarkt, das ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Wohnen ist.<sup>25</sup>

Zu den menschenrechtlichen Achtungspflichten des Staates beim Recht auf Wohnen zählt es, dass die Staaten Einzelnen den Zugang zum Wohnungsmarkt nicht durch rechtliche Hürden ungerechtfertigter Weise erschweren oder gar verwehren dürfen.<sup>26</sup> Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wie das Recht auf Wohnen müssen rechtlich und de facto für alle zugänglich sein, insbesondere für die schwächsten Gruppen, ohne dass eine Diskriminierung stattfindet. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit und unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status.<sup>27</sup>

Das Recht, den Wohnsitz frei zu wählen, kann zwar für Menschen, die Asyl suchen, eingeschränkt werden. Gleiches gilt für Menschen, die sich nach deutschem Aufenthaltsrecht im Duldungsstatus befinden und damit über keinen Aufenthaltstitel verfügen. Es ist indes nicht erkennbar, unter welchen Gesichtspunkten es gerechtfertigt sein könnte, die Menschen über festgeschriebene, starre Zeiträume dazu zu verpflichten, sich in Flüchtlingsunterkünften aufzuhalten, ohne etwa darauf abzustellen, ob bei den Betroffenen aufenthaltsbeendende Maßnahmen bevorstehen. Solche Eingriffe sind nicht nur besonders schwerwiegend, sondern überschreiten auch die Schwelle zur menschenrechtlich verbotenen Diskriminierung jedenfalls dann, wenn sie sich über Jahre erstrecken. Ein jahrelanger pauschaler Ausschluss vom Zugang zum

Wohnungsmarkt ist weder verhältnismäßig noch mit dem menschenrechtlich verbrieften Diskriminierungsverbot vereinbar.

Regelungen, die den Zugang zum Wohnungsmarkt verhindern, tragen überdies dazu bei, dass es nicht genügend freie Plätze in Flüchtlingsunterkünften gibt.<sup>28</sup> Deshalb ist beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern im Oktober 2012 dazu übergegangen, „auch von Amts wegen“ die dezentrale Unterbringung „zu forcieren, damit zügig freie Plätze für die Unterbringung von neu einreisenden Asylbewerbern zur Verfügung gestellt werden können.“<sup>29</sup>

Bundesländer und Kommunen<sup>30</sup>, die Asylbegehrende oder Menschen im Duldungsstatus zum Aufenthalt in Gemeinschaftsunterkünften verpflichten, sollten die entsprechenden Vorgaben dringend aufheben. Erforderlich sind rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen, damit die Menschen möglichst schnell eine Wohnung beziehen beziehungsweise selbst eine Wohnung suchen können. Als Beispiel für eine gelungene Unterbringungspolitik hat sich die Stadt Leverkusen einen Namen gemacht. Hier hat seit einigen Jahren grundsätzlich jeder Mensch, Asylsuchende wie auch Menschen im Duldungsstatus, die Möglichkeit, in eine eigene Wohnung zu ziehen, wenn er oder sie kostenangemessenen Wohnraum findet.<sup>31</sup>

### Hindernisse durch Wohnsitzauflagen abbauen

Die Verpflichtung Asylsuchender und von Menschen im Duldungsstatus, in Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen, ergibt sich aus Wohnsitzauflagen<sup>32</sup>, zu deren Erteilung die Ausländerbehörden nach Bundesrecht grundsätzlich ermächtigt sind.<sup>33</sup> Auch Menschen mit subsidiärem Schutzstatus oder humanitären Aufent-

24 Siehe etwa Art. 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

25 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 20, Nicht-Diskriminierung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, (Artikel 2 Abs. 2), UN-Dok. CESCR E/C.12/GC/20.2.7.2009, mit weiteren Hinweisen.

26 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 20, Nicht-Diskriminierung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, (Artikel 2 Abs. 2), UN-Dok. CESCR E/C.12/GC/20.2.7.2009, mit weiteren Hinweisen.

27 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 20, Nicht-Diskriminierung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, (Artikel 2 Abs. 2), UN-Dok. CESCR E/C.12/GC/20.2.7.2009, mit weiteren Hinweisen.

28 So auch der Sachverständige Ben Rau vom Bayerischen Flüchtlingsrat in einer Öffentlichen Anhörung im Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestags am 03.11.2014, <http://www.bundestag.de/mediathek/?action=search&contentArea=details&offsetStart=0&id=4064979&instance=m187&categorie=Ausschusssitzungen&mask=search> (Stand: 02.12.2014).

29 Zitiert nach Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Pro Asyl: Frankfurt am Main, S. 66.

30 Etwa in Nordrhein-Westfalen.

31 Siehe dazu genauer Flüchtlingsrat NRW e.V. (2013): Flüchtlingsunterkünfte in NRW. Bochum, S. 13, f. und S. 33, <http://www.fmrnw.de/index.php/news/publikationen/item/2063-fl%C3%BChtlingsunterk%C3%BCnfte-in-nrw> (Stand: 02.12.2014).

32 Im Unterschied zur so genannten Residenzpflicht, nach der das Verlassen ein bestimmten Gebietes nur auf Antrag gestattet wird. Die Wohnsitzauflage wird mitunter auch als „sozialhilferechtliche Residenzpflicht“ bezeichnet.

33 § 60 Abs. 2 AsylVfG, § 61 Abs. 1, S. 2 AufenthG.

haltstiteln können die Ausländerbehörden mit Wohnsitzauflagen belasten.<sup>34</sup>

Asylsuchende und Menschen im Duldungsstatus erhalten regelmäßig Wohnsitzauflagen. Sofern sie nicht verpflichtet sind, in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen, begrenzt die Wohnsitzauflage ihre Wohnsitzwahl auf ein bestimmtes Gebiet.<sup>35</sup> Steht den Menschen dort keine Wohnung zur Verfügung, sind sie faktisch gezwungen, in eine Gemeinschaftsunterkunft zu ziehen – auch wenn sie rechtlich nicht dazu verpflichtet sind. Menschen mit subsidiärem Schutzstatus oder humanitären Aufenthaltstiteln erhalten ebenfalls in der Praxis räumliche Beschränkungen in der Wahl ihres Wohnsitzes, nach denen sie nur in einem bestimmten Gebiet eines Bundeslandes eine Wohnung nehmen dürfen.

Weder das AsylVfg noch das AufenthG schreiben Wohnsitzauflagen zwingend vor. Sie stehen im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörden. In der Praxis beruht die Ermessensausübung insbesondere auf Erlassen der Länder beziehungsweise Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Bundes.<sup>36</sup> Ein aktueller Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht zudem vor, dass Asylsuchenden und Menschen im Duldungsstatus, die ihren Lebensunterhalt nicht sichern können, zwingend eine Wohnsitzauflage aufzuerlegen ist, um eine „gerechte Verteilung der Sozialkosten zwischen den Ländern zu gewährleisten“.<sup>37</sup>

Wohnsitzauflagen erschweren die Wohnungssuche und können die Betroffenen damit faktisch daran hindern, aus einer Gemeinschaftsunterkunft zu ziehen; sie schränken die Freiheit der Betroffenen ein<sup>38</sup> und behindern sie bei der Ausübung weiterer Rechte, etwa des Rechts auf Zugang zum Arbeitsmarkt, das wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Arbeit ist.<sup>39</sup>

Ohne Beschränkungen in der Wahl ihres Wohnsitzes können Menschen die Suche nach Wohnraum stärker selbst in die Hand nehmen und möglicherweise in Orten Erfolg haben, in denen im Vergleich zum Ort der Gemeinschaftsunterkunft mehr Wohnungen leer stehen und die Mieten günstiger sind.

Vor diesem Hintergrund sollten § 12 Abs. 1, S. 2 AufenthG als gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Erteilung von Wohnsitzauflagen, die dazu einschlägigen Erlasse auf Länderebene und die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Bundes auf den Prüfstand gestellt werden. Menschen, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben – sei es weil sie über einen subsidiären Schutzstatus verfügen, sei es aus humanitären Gründen – sollten nicht mit Wohnsitzauflagen belastet werden.<sup>40</sup> Dies muss insbesondere dann gelten, wenn sie in Gemeinschaftsunterkünften leben.

Sofern Asylsuchende und Menschen im Duldungsstatus zukünftig gemäß dem aktuellen Gesetzentwurf der Bundesregierung zwingend mit einer Wohnsitzauflage belastet werden, darf die Wahl des Wohnsitzes damit nicht auf ein bestimmtes Gebiet in einem Bundesland beschränkt werden. Den Menschen muss vielmehr die Möglichkeit bleiben, im gesamten Bundesland eine günstige Wohnung beziehen zu können. Ungleiche finanzielle Belastungen, die dadurch unter den Kommunen eines Landes entstehen können, können durch Ausgleichzahlungen kompensiert werden.

### Bestehende Regelungen zur Verteilung auf Länderebene prüfen

Um dem steigenden Bedarf Schutz suchender Menschen an Wohnraum gerecht zu werden, sollten die Länder die bestehenden Regelungen zur Verteilung von Asylsuchenden überprüfen. So könnten die Länder

34 § 12 Abs. 2, S. 2 AufenthG.

35 Rechtliche und faktische Beschränkungen in der Wahl des Wohnortes können sich ebenso aus den Zuweisungsentscheidungen nach §§ 50, 51 AsylVfG ergeben.

36 Siehe dazu genauer Dienelt, Klaus (2011): § 12 Geltungsbereich; Nebenbestimmungen. In: Renner, Ausländerrecht, Kommentar, 9. Auflage. München: C.H. Beck, Rn. 23 ff.

37 Deutscher Bundestag (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern. Bundestag-Drucksache 18/3160 vom 12.11.2014, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/031/1803160.pdf> (PDF, 171 KB).

38 Siehe dazu auch Dienelt, Klaus (2011): § 12 Geltungsbereich; Nebenbestimmungen. In: Renner, Ausländerrecht, Kommentar, 9. Auflage. München: C.H. Beck, Rn. 23 ff.; EGMR (2010): Urteil vom 20. April 2010, Nr. 19675/06, Villa/Italien, Rn. 41 ff., unter Bezugnahme auf Art. 5 Abs. 1 EMRK und Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK.

39 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2006): Allgemeine Bemerkung Nr. 18, Das Recht auf Arbeit (Artikel 6 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), UN-Dok. CESCR E/C.12/GC/18, 06.02.2006, mit weiteren Hinweisen.

40 Siehe zu Wohnsitzauflagen gegenüber Personen mit subsidiärem Schutzstatus Bundesverwaltungsgericht (2014): Beschluss vom 19. August 2014. BVerwG 1 C 3.14, <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=190814B1C3.14.0>.

jeweils für sich klären, ob sie bei der landesinternen Verteilung der Menschen nach dem Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung gemäß § 50 AsylVfG stärker als bisher darauf achten, ob in einer Gemeinde geeignete und leer stehende Wohnungen verfügbar sind.

### **Bestehende Regelungen zur Verteilung auf Bundesebene überprüfen**

Darüber hinaus sollte auf Bundesebene geprüft werden, ob Ausnahmen von der starren Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel gemacht werden können. § 51 AsylVfG sieht bisher nur Ausnahmen vor, wenn Familienmitglieder zusammen in einem Bundesland leben wollen oder bei Anträgen aus sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht. Hier könnte geprüft werden, ob es nicht sinnvoll und geboten wäre, eine Ausnahme gemäß § 51 AsylVfG auch dann ausdrücklich zuzulassen, wenn in einem anderen Bundesland nachweisbar eine leer stehende Wohnung zur Verfügung steht. Es solle zudem geprüft werden, in § 51 AsylVfG auch eine nachträgliche länderübergreifende Verteilung zu regeln.

### **Wohnen in privaten Haushalten ermöglichen**

Außerdem sollten Privatpersonen bundesweit die Möglichkeit erhalten, Schutzsuchende bei sich aufzunehmen. Insbesondere in Fällen, in denen es schon Bindungen oder Kontakte zu hier ansässigen Menschen gibt, etwa zu Familienangehörigen, Freunden oder Bekannten, sind entsprechende Konstellationen denkbar. Dazu müssen rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es ermöglichen, dass Menschen auch privat bei anderen Menschen wohnen können, ohne dass sich der Staat damit seiner Verantwortung für die Schutz suchenden Menschen entzieht. Um Aufnahmen durch Privatpersonen auch landesübergreifend zu gewährleisten, müssten Ausnahmen gemäß § 51 AsylVfG von einer Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel erweitert werden.

### **Wohnraummanagement schaffen**

Damit ein möglichst frühzeitiger Übergang von Gemeinschaftsunterkünften in Wohnungen auch tatsächlich möglich wird, sollten die Länder wie auch die Kommunen alle erforderlichen Maßnahmen er-

greifen, um dies effektiv umzusetzen. Erforderlich ist ein Wohnraummanagement, das die Wohnungssuche erleichtert. Dazu gehört etwa, dass die Menschen verständliche Informationen über leerstehende Mietwohnungen erhalten.

Angesichts der aktuellen Zielvorgabe des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Asylverfahren für bestimmte Personengruppen aus „extrem unsicheren Herkunftsstaaten“<sup>41</sup> innerhalb weniger Tage - noch vor einer Verteilung auf die Kommunen - mit einer positiven Entscheidung abzuschließen<sup>42</sup> ist zudem zu berücksichtigen, dass für diese Menschen ein Wohnraummanagement etabliert werden müsste, das einen schnellen Übergang von einer Erstaufnahmeeinrichtung in eine Wohnung gewährleistet.

### **Wohnraum schaffen**

Überdies sollten Bund, Länder und Kommunen prüfen, ob es nicht geboten ist, angesichts der steigenden Zahlen von Schutz suchenden Menschen in Deutschland verstärkt Wohnungen mit sozialverträglichen Mieten zu schaffen. Schließlich ist hier auch zu bedenken, dass angesichts der bestehenden Anerkennungsquoten von Schutz suchenden Menschen in Deutschland ein Bedarf an Wohnungen entsteht, der längerfristig gedeckt werden muss, um menschenrechtskonforme Aufenthaltsbedingungen zu gewährleisten und Obdachlosigkeit zu vermeiden. Der Bund könnte Unterstützungen bei der Erstellung von Wohnraum leisten, beim Umbau, bei der Renovierung, beim Kauf oder Bau von Immobilien.

---

## **6 Eine gesamtstaatliche Strategie zur Unterbringung von Flüchtlingen entwickeln**

Die Verwirklichung menschenrechtlicher Verpflichtungen Deutschlands ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Neben der angesprochenen Notwendigkeit auf Landes- und kommunaler Ebene, Konzepte zu entwickeln, wie schnell auf die zunehmende Anzahl von Flüchtlingen reagiert werden kann, bedarf es einer gesamtstaatlichen Strategie. Hier gilt es auch zu erörtern, wie die Kosten angesichts steigender Flücht-

41 Gemeint sind damit gegenwärtig Irak und Syrien.

42 Süddeutsche Zeitung (2014): Schnellere Entscheidung über Asylanträge aus sehr unsicheren Ländern, 11.11.2014 <http://www.sz-online.de/nachrichten/schnellere-entscheidung-ueber-asylantraege-aus-sehr-unsicheren-laendern--2970712.html> (Stand: 02.12.2014).

lingszahlen grundsätzlich und dauerhaft angemessen verteilt werden können, damit alle staatlichen Ebenen ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen mit Blick auf den wachsenden Bedarf an Wohnraum auch tatsächlich nachkommen können. Die Bundesregierung hat den Ländern zwar Ende November finanzielle Unterstützung für die Jahre 2015 und 2016 bei der „Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Gesundheitsversorgung von Asylbewerbern“ zugesagt.<sup>43</sup> Eine auf Dauer angelegte Verteilung der Kosten ist damit nicht erzielt worden. Darüber hinaus hat der Bund ebenso zugesagt, den Ländern und Kommunen mietzinsfrei bundeseigene Immobilien für die Unterbringung von Asylbewerbern zur Verfügung zu stellen. Eine Strategie, dass Deutschland in ausreichender Weise auf den wachsenden Bedarf an Wohnungen reagiert, wird damit aber nicht erkennbar.<sup>44</sup>

## 7 Zusammenfassende Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

- 1 Aufnahme- oder Gemeinschaftsunterkünfte nicht an Orten ohne vorhandene Infrastruktur einzurichten. Sollte dies dennoch geschehen, müssen die Verantwortlichen dafür sorgen, dass die Einrichtungen an den öffentlichen Nahverkehr angebunden werden.
- 2 die Schaffung und Durchsetzung von bundeseinheitlichen verbindlichen Mindeststandards für den Betrieb von Flüchtlingsunterkünften. Nur so können menschenrechtskonforme Aufnahmebedingungen für Asylsuchende gewährleistet werden.
- 3 die Errichtung von Massenunterkünften grundsätzlich zu vermeiden. Durch große Einrichtungen erhöht sich die Gefahr von Anfeindungen und Angriffen gegen Flüchtlinge.
- 4 den Abbau von rechtlichen und faktischen Hürden, die den Zugang zum Wohnungsmarkt verhindern. Dazu gehören:
  - die Aufhebung von Regelungen auf Landes- und kommunaler Ebene, die Asylsuchende und Menschen im Duldungsstatus verpflichten, in Gemeinschaftsunterkünften zu leben
  - die zurückhaltende Handhabung von Wohnsitzauflagen
  - die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen, damit Asylsuchende auch privat bei anderen Menschen wohnen können
  - die Veränderung der bestehenden Regelungen zur Verteilung von Asylsuchenden auf der Ebene der Länder wie auch auf Bundesebene, damit diese nicht dem Umzug von Flüchtlingen in Wohnungen entgegenstehen
- 5 Maßnahmen zur Unterstützung von Asylsuchenden, Menschen mit Duldungsstatus und Menschen, die bereits einen Aufenthaltstitel haben, bei der Wohnungssuche.
- 6 die Entwicklung von Maßnahmen zur Schaffung von Wohnungen mit sozialverträglichen Mieten.
- 7 die Entwicklung einer gesamtstaatlichen Strategie, die auf steigende Flüchtlingszahlen reagiert und dauerhaft eine angemessene Teilung der Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen vorsieht, damit alle staatlichen Ebenen ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen auch tatsächlich nachkommen können.

43 Verständigung zwischen Bund und Ländern über ein Gesamtkonzept zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern. [http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/20141128\\_Wortlaut\\_AsyblG\\_Deal\\_Bundesrat.pdf](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/20141128_Wortlaut_AsyblG_Deal_Bundesrat.pdf) (Stand: 02.12.2014); siehe dazu ebenso Braun, Stefan / Alwardt, Ines (2014): Eine Milliarde mehr für Flüchtlinge. Der Bund stellt das Geld bereit – die Länder ringen sich zu Zugeständnissen durch. In: Süddeutsche Zeitung, 29./30.11.2014, S. 6.

44 Siehe dazu ebenso Braun, Stefan (2014): Zu viel Deal. In: Süddeutsche Zeitung, 29./30.11.2014, S. 4.



**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)