

Dokumentation

**zur dezentralen Unterbringung
von Asylbewerbern in der Stadt Cottbus**

Chronologie der Diskussion und Projektentwicklung

Inhalt

Vorwort	3
Vorgeschichte	4
Konzept der Arbeitsgruppe Flucht und Migration zur dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen	6
Das Konzept im "Cottbuser Aufbruch"	8
Umfrage zur dezentralen Unterbringung unter Flüchtlingen	9
Verwaltungsarbeit zur weiterführenden Ausarbeitung des Konzeptes	10
Rechtsgutachten	12
Städtische Arbeitsgruppe zur dezentralen Unterbringung	14
Nochmal: Anwohner	16
Beschluß der Stadtverordnetenversammlung	17
Umzug	19
Fazit	20

Anhang:

Rechtsanwalt Ronald Reimann, Gutachten zum Handlungsspielraum der Kommunen bei der Unterbringung von Asylbewerbern

Ronald Reimann, Gutachten zur Kostenerstattung bei dezentraler Unterbringung

Stadtverordnetenversammlung Cottbus, Beschluß zum Konzept einer dezentralen Unterbringung der Asylbewerber für die Stadt Cottbus

Stadtverordnetenversammlung Cottbus, Modellplan zur Unterbringung von AsylbewerberInnen in der Stadt Cottbus

Pressespiegel

Impressum:

Dokumentation zur dezentralen Unterbringung von Asylbewerbern in der Stadt Cottbus
Juni 2002, Version 1.0

erstellt von der Arbeitsgruppe Flucht und Migration in Zusammenarbeit mit dem Team Medienwerkstatt/Infoladen Wildost sowie dem Verein für ein multikulturelles Europa e.V.
Parzellenstraße 79
03046 Cottbus

Dank geht an:

Anja und Suse für die gute Zeit; Matthias, Enrico u.a. für die Hilfe in Notsituationen; Katrin, Stefan und Daniel für die Unterstützung bei dieser Broschüre; Martina Münch und Ralf Fischer für ihr Engagement; Flüchtlingsrat Brandenburg für die Erfahrung; Ausländerbeirat Frankfurt/Oder für die viele Arbeit; Amadeu Antonio Stiftung für die finanzielle Unterstützung; Rechtsanwalt Ronald Reimann für die Rechtsgutachten

Vorwort

Die Broschüre, die Sie jetzt in den Händen halten, dokumentiert einen Vorgang, der eigentlich ganz normal erscheint: Menschen leben in Wohnungen.

Sie macht es, weil das so normal dann doch nicht ist. Im Land Brandenburg ist es die Regel, dass Flüchtlinge, die in Deutschland um Asyl ersucht haben, in Sammelunterkünften untergebracht sind. Einige dieser Heime stehen irgendwo im Wald, andere befinden sich wenn schon in der Stadt, dann doch in ungünstigen Randlagen, Industriegebieten oder ähnlichem. Oft sind es ehemalige Kasernen, Baracken oder Container-Siedlungen. 6 m² Wohnraum werden pro Person zugestanden. Die gemeinschaftliche Nutzung von Küchen und sanitären Einrichtungen ist üblich. Hinzu können Kontrollen durch Wachdienste oder das Heimpersonal kommen.

Im Zusammenwirken mit der Bewegungseinschränkung durch die im Asylverfahrensgesetz festgelegte "Residenzpflicht" und mit immer wieder erfahrenen rassistischen Beleidigungen und Angriffen im öffentlichen Raum erleben viele Flüchtlinge diese Lebensbedingungen als eine Art "offenes Gefängnis". - Es ist eine ganz alltägliche, staatlich sanktionierte Ausgrenzung.

Diese offensichtliche Sonderbehandlung von Flüchtlingen, ihre Entrechtung und soziale Erniedrigung wiederum bestätigen und stärken rassistische Ressentiments der deutschen Bevölkerung. Real existierender Rassismus.

In Cottbus gab es in den Jahren 2000 und 2001 Diskussionen zu einem Konzept, das dieses System aufbricht. Einige Engagierte aus verschiedenen Bereichen setzten sich für die Idee ein, dass es ganz normal sein soll, dass Menschen in Wohnungen leben. Das Ergebnis ist, dass es heute für den überwiegenden Teil der Flüchtlinge in Cottbus Normalität geworden ist.

Die Dokumentation versucht, diesen Prozess zu verdeutlichen, und will zum Nachmachen anregen. Sie zeigt auf, dass die Idee einer dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnungen umsetzbar ist und Erfolg haben kann.

Eine Fortführung dieses Konzeptes in Cottbus wie in anderen Städten und Landkreisen, also die konkrete Auseinandersetzung um bessere Lebensbedingungen für Flüchtlinge ist sicher aus Gründen der Humanität geboten. Diese praktische Kritik an einem institutionellen Rassismus ist daneben genauso ein Beitrag zur Demokratisierung der Gesellschaft, geht es doch dabei um die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen am öffentlichen Leben sowie um die Erringung und Stärkung individueller Rechte und Freiheiten.

Vorgeschichte

Die Gemeinschaftsunterkunft in Cottbus

Das Cottbuser Asylbewerberheim lag im Stadtteil Sachsendorf am südlichen Stadtrand in der Nähe der A 15. Das Gelände war zusätzlich zur Randlage durch eine Hauptverkehrsstraße vom Stadtteil deutlich getrennt. Es war eingezäunt und wurde durch einen Sicherheitsdienst kontrolliert. In den zwei Wohnblöcken eines ehemaligen Kasernengeländes der sowjetischen Streitkräfte konnten bis zu 400 Personen untergebracht werden. Das Heim war in Wohneinheiten mit Küche, Bad und WC unterteilt. Betreibergesellschaft war die PeWoBe gGmbH ("Personen Wohnen Betreuen"). Die dort angestellten Sozialarbeiter besaßen Schlüssel für jede Wohneinheit. In der Gemeinschaftsunterkunft waren Flüchtlinge verpflichtet, regelmäßig mit einer Unterschrift ihre Anwesenheit zu bestätigen.

Die psychische Belastung der Bewohner der Unterkunft war aufgrund dieser Situation enorm. Dazu kam, dass sie durch die Lage des Heims z.B. zu weiten Wegen für Behördengänge gezwungen waren. Die beschriebene Situation wurde von Flüchtlingen auch als ein Grund für die Schwierigkeit angesehen, mit der übrigen Cottbuser Bevölkerung in Kontakt zu treten.

In diesem Heim lebten im Prinzip alle Asylbewerber und geduldeten Flüchtlinge, die sich in Cottbus aufhalten mußten, so sie nicht individuell diese Regelung unterliefen. Ab November 1998 wurden mehrere Familien offiziell in Wohnungen außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft untergebracht. Diese Wohnungen befanden sich allerdings in einem leergezogenen Aufgang der ebenfalls von der PeWoBe betriebenen Obdachlosenunterkunft auf dem selben Gelände.

Neue Möglichkeiten

Anfang 2000 ergab sich in Cottbus eine reelle Möglichkeit, eine andere, menschenwürdige Form der Unterbringung von Flüchtlingen zu diskutieren. Ein Braunschweiger Investor zeigte Interesse an dem Areal, auf dem das Asylbewerberheim stand. Anfangs gab es nur Gerüchte über eine mögliche Gewerbenutzung des Geländes. Im März 2000 erschienen einige Artikel in der lokalen Presse, doch die Diskussion darüber wurde nur innerhalb der Stadtverwaltung geführt, so dass wenig Konkretes an die Öffentlichkeit drang. Letztlich entstand die Idee eines Gewerbeparks am Cottbuser Stadtrand als Konkurrenz zu einem naheliegenden Gewerbegebiet des angrenzenden Landkreises. Aufgrund des starken Interesses der Stadt an diesem Projekt mußte eine andere Unterbringung für die Flüchtlinge gefunden werden.

"Stammtisch" zum ersten Ausweichobjekt

Die Stadtverwaltung fand relativ schnell ein aus ihrer Sicht geeignetes neues Objekt in der Welzower Straße: ein ehemaliges Internatsgebäude der Medizinischen Fachschule. Dieses Gebäude liegt innerhalb eines Wohngebietes. Im Juni 2000 fand im Rahmen einer sogenannten *"Stadtteiltour"* der Lokalzeitung Lausitzer Rundschau (LR) ein *"Stammtisch"* unter dem Titel *"Kommen Asylbewerber?"* statt. An dieser Diskussionsveranstaltung nahmen neben den Anwohnern einige Stadtverordnete sowie Verwaltungsangestellte teil.

Dabei wurde deutlich, wie sehr die Haltung der deutschen Bürger gegenüber den Flüchtlingen durch Vorurteile geprägt ist. Bewohner der *"wirklich feinen Wohngegend"*¹ durften sich äußern: *"Komme das Asylbewerberheim, werde sie wohl ihre Kinder nicht mehr raus zum spielen schicken können."*², zitierte die LR eine Anwohnerin. In der Debatte wurden Flüchtlinge als Bedrohung für alles und jeden denunziert. Eine Mischung aus rassistischen Ressentiments und Liebe zur P2-Idylle brachte Aussagen wie diese hervor: *"Wir fürchten, dass die ständig wechselnde Klientel aus verschiedenen Kulturkreisen, mit unterschiedlichen Auffassungen über Sauberkeit, Zusammenleben und Rücksichtnahme unser bisher ruhiges und gepflegtes Wohnumfeld belasten wird. Wir sorgen uns um die Sicherheit im Wohngebiet, um den Kinderspielplatz an der Leipziger Straße, den Schulweg der Kinder am Heim vorbei, den Einkaufsweg zum Plusmarkt, die Kleingartenanlagen längs des Priorgrabens sowie das Landschaftsschutzgebiet Sachsendorfer Wiesen, das von vielen Bürgern für Spaziergänge genutzt wird."*³ Die Essentials der Anwohner waren ganz klar Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit.

Welcher Art diese Veranstaltung war, wurde indirekt auch in einem LR-Artikel deutlich, der vier Tage nach dem *"Stammtisch"* erschien. Die dort zu Wort kommende städtische Sozialdezernentin Christina Giesecke *"appellierte an die Cottbuser, bei aller Diskussion zu zeigen, dass sie weltoffen sind."*⁴ Dieser Artikel trug den Titel *"Heimstandort steht nicht fest"*. Die am *"Stammtisch"* einmal mehr deutlich gewordene Ablehnung gegenüber Asylbewerbern und die rassistischen Vorurteile führten letztlich dazu, dass die Idee eines Heimes am Standort Welzower Straße verworfen wurde.

Konzept der Arbeitsgruppe Flucht und Migration zur dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen

Neues Konzept

Etwa zeitgleich zu den ersten Diskussionen um einen neuen Standort des Heims entwarf die Arbeitsgruppe Flucht und Migration (AGFM) im Sommer 2000 *"ein plausibles Konzept"*⁵ einer alternativen Unterbringungsform für Flüchtlinge. Die AGFM war eine ehrenamtlich tätige Gruppe, deren Arbeit hauptsächlich in der Unterstützung von Flüchtlingen bestand.

Da Diskussionen über alternative Unterbringungsmöglichkeiten von Flüchtlingen nicht nur in Cottbus, sondern auch in anderen Städten anstanden, gab es für die beginnende Auseinandersetzung bereits einigen Vorlauf. So arbeitete die AGFM intensiv mit dem Flüchtlingsrat des Landes Brandenburg und dem Ausländerbeirat der Stadt Frankfurt/Oder zusammen. Die AGFM konnte damit auf ein Konzept des Frankfurter Ausländerbeirates zurückgreifen, als sich die Möglichkeit zur Intervention bot. Diese war notwendig, denn die Pläne der Stadtverwaltung sahen bis dato nur einen Umzug des Heims, nicht jedoch eine Veränderung der Unterbringungsform vor.

Ausgangsüberlegungen

Die folgenden Ausgangsüberlegungen lagen dem Konzept zu Grunde:

Der oft jahrelange Heimaufenthalt führt zu Entmündigung und Unselbständigkeit der Bewohner. Auch aufgrund der speziellen Situation von Flüchtlingen entsteht dabei Streß in einem Maße, das unweigerlich zu anhaltenden psychischen Beeinträchtigungen führt und Konflikte befördert.

Die Unterbringung in einem zentralen Heim, abgeschottet am Rand der Stadt, ist dem oftmals geäußerten Wunsch nach einem toleranten Zusammenleben zwischen Menschen verschiedener Herkunft in höchstem Maße unzutraglich.

Daneben wurde auf einen wirtschaftlichen Aspekt verwiesen: Berechnungen des Postdamer Sozialamtes hatten ergeben, dass die Kosten für die Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnungen geringer ausfallen können als die Kosten der Heimunterbringung.

Zwei-Stufen-Modell

Davon ausgehend wurde eine dezentrale Unterbringung in Wohnungen in den Mittelpunkt des neuen Konzepts gestellt. Der Entwurf sah dabei eine zweistufige

Vorgehensweise vor. Im ersten Jahr sollten die Menschen, die aus dem brandenburgischen Zentralen Aufnahmelager für Flüchtlinge in Eisenhüttenstadt kommen, in einem *"Wohnblock mit Wohnungen"* untergebracht werden. Dort böte sich dann die Möglichkeit einer sozialen Betreuung in Form von konkreter Hilfe zur Bewältigung des Alltags in der neuen Umgebung und zur Vorbereitung für ein selbständiges Leben in einer eigenen Wohnung. Nach einem Jahr könnten sie dann in separate Wohnungen im gesamten Stadtgebiet umziehen.

Probleme

Die dabei entstandenen Fragen der Rechtmäßigkeit, der Finanzierung sowie der Betreuung wurden im weiteren Verlauf der Konzeptentwicklung bearbeitet. Der erste Entwurf dieses Konzeptes war noch nicht in Gänze ausgereift. Zum einen fehlte es im Konzept noch an einigen juristischen und verwaltungstechnischen Detailkenntnissen, die in der Folge zusammengetragen werden sollten. Zum anderen mangelte es an der Einbeziehung der Flüchtlinge selbst in die Erarbeitung und Diskussion des Konzeptes.

Dieser Konzeptwurf war aber in jedem Fall dazu geeignet, eine Diskussion um eine neue Unterbringungsform für Asylbewerber anzuregen, *"an deren Ende ein gelassener Umgang mit Ausländern in Cottbus stehen könnte"*.⁶

Das Konzept im "Cottbuser Aufbruch"

Am meisten Gehör fand die Idee der dezentralen Unterbringung im lokalen Aktionsbündnis gegen Rechts, Cottbuser Aufbruch. In diesem Bündnis arbeiten Stadtverordnete der wichtigsten Fraktionen, Verwaltungsangestellte sowie Vertreter verschiedenster Institutionen, Vereine, Initiativen und Beratungsstellen zusammen.

Der Cottbuser Aufbruch, gegründet 1999, hatte im Sommer 2000 seinen Konstituierungsprozess abgeschlossen. Das Aktionsbündnis hatte sich auf gemeinsame Leitbilder verständigt. Das Bündnis machte sich u.a. zur Aufgabe, *"intolerantes Verhalten und Gewalt sowie deren Ursachen zu bekämpfen"*, und legte dabei auf Maßnahmen wert, die *"in den Prozess der Entstehung von Gewalt und Intoleranz möglichst nachhaltig eingreifen"*.⁷ Der Cottbuser Aufbruch verstand Integration als *"Verständigung über die gemeinsamen Grundlagen und die Regeln des Zusammenlebens"*.⁸

An diesen Grundsätzen boten sich Anknüpfungspunkte für das Konzept einer dezentralen Unterbringung. Dadurch, dass Asylbewerber in der Stadt integriert wohnten, könnte man dem Ziel gegenseitiger Akzeptanz tatsächlich näher kommen. Die AGFM stellte dem Cottbuser Aufbruch im Sommer 2000 ihren Konzeptentwurf vor, der starken Zuspruch erhielt.

Motivation des Cottbuser Aufbruch

Dem Aktionsbündnis eröffnete sich hier die Möglichkeit eines Arbeitsfeldes. Es ergab sich die Chance, ganz praktisch aktiv werden und in der Stadt wirken zu können. Zum anderen fanden sich innerhalb des Bündnisses Menschen, die aufgrund ihrer Einstellungen und politischen Überzeugungen auch noch nach einem formalen Akt der Zustimmung mit einiger Bestimmtheit das Konzept der dezentralen Unterbringung vertraten. Zu nennen sind hier vor allem zwei Stadtverordnete: Dr. Martina Münch (SPD), Sprecherin und Mit-Initiatorin des Cottbuser Aufbruch und Dr. Ralf Fischer (Bündnis 90/Grüne).

Perspektive

In der weiteren Arbeit sollten die noch vorhandenen Mängel des Konzepts angegangen werden. Sie teilte sich in zwei Bereiche. Zum einen ging es um eine stärkere Einbeziehung der Flüchtlinge, zum anderen um die Abklärung der rechtlichen und verwaltungstechnischen Machbarkeit des Konzepts.

Umfrage zur dezentralen Unterbringung unter Flüchtlingen

Die AGFM erarbeitete einen Fragebogen für eine Umfrage, die zum Ziel hatte, die in der Gemeinschaftsunterkunft Lebenden aktiver in die Diskussion um die geplante Verlegung des Asylbewerberheims mit einzubeziehen. Auch den Heimbewohnern war nicht entgangen, dass es diese Diskussion gab. Es kursierten aber vor allem Gerüchte, denn bis dato hatte es noch niemand für wichtig erachtet, mit den direkt Betroffenen zu reden.

Inhalte der Umfrage

Ende August 2000 führte die AGFM eine repräsentative Umfrage unter etwa einem Drittel der Bewohner des Cottbuser Asylbewerberheims durch. Bei der Ausarbeitung der Fragen wurden folgende Aspekte berücksichtigt:

Wie ist die Lebenssituation der im Heim untergebrachten Flüchtlinge?

Wie bewerten sie selbst die bevorstehende Schließung des Heimes?

Welche Alternativen der Unterbringung sind aus Sicht der Betroffenen denkbar?

Welche Kriterien wären für ihre Entscheidung ausschlaggebend?

Ergebnisse der Umfrage

*"Die Asylbewerber in Cottbus lehnen ein neues Heim ab, wollten aber auch im alten Heim an der Lipezker Straße nicht bleiben."*⁹ Dieses Ergebnis der Umfrage war eindeutig: Es gab eine sehr große Unzufriedenheit mit der Lebenssituation in der Gemeinschaftsunterkunft. Folglich äußerten die Befragten fast ausnahmslos den Wunsch, in Wohnungen leben zu dürfen.

Obwohl ein konkreter Plan für eine alternative Unterbringung noch nicht auf dem Tisch lag, stellte sich die Frage, welche Veränderungen ein neues Heim bringen muß. Die Antwort darauf fiel ebenso eindeutig aus: Es ging um grundsätzliche Verbesserungen. Beklagt wurde vor allem das Fehlen essentieller Persönlichkeitsrechte. *"Wir leben in einem offenen Gefängnis"*,¹⁰ beschrieb ein Asylbewerber seinen Alltag im Heim.

Bei der Möglichkeit einer freien Entscheidung hätte sich die Mehrzahl der Befragten (47%) für ein Wohnen in der Stadtmitte entschieden. Das Zentrum wird als ein Kommunikations- und Kontaktpunkt wahrgenommen. Die gewünschten Kontaktmöglichkeiten - explizit auch zu Deutschen - sind hier eher gegeben als am Stadtrand. Das Angebot an kulturellem Leben ist größer. Das Zentrum bietet natürlich die beste Anbindung an den ÖPNV und somit die Möglichkeit schnellerer und einfacherer Bewegung. Andere Ansprüche spielten bei der Entscheidung über den Stadtteil ebenso eine maßgebliche Rolle. So wurde ersichtlich, dass bei der Entscheidung für ein Wohnen im Stadtteil Sachsendorf (36% der Befragten) vorhandene Schulen und Kindergärten entscheidende Faktoren wären.

Verwaltungsarbeit zur weiterführenden Ausarbeitung des Konzeptes

Um den zweiten Arbeitsbereich, die Klärung der Machbarkeit, bemühten sich vor allem die Stadtverordneten Martina Münch und Ralf Fischer.

Stadtverwaltung

Verwaltungsintern wurde nun, nach schrittweiser Zurücknahme des Standortvorschlags Welzower Straße, vermehrt über eine Unterbringung der Flüchtlinge in Wohnungen nachgedacht. Die zuständige Sozialdezernentin Christina Giesecke erklärte zum Konzept der dezentralen Unterbringung: *"Vieles geht konform mit unseren Vorstellungen"*.¹¹

Daneben geriet die Stadt zunehmend unter Druck. Als Termin für den Abriß der ersten Gebäude auf dem Gelände des alten Asylbewerberheimes wurden der 1.9.2000 festgelegt. Hintergrund war, dass eine Cottbuser Firma an der Lipezker Straße eine neue Produktionsstätte plante und die Stadt Cottbus versuchte, den Bau dieses Gebäudes möglichst schnell zu ermöglichen.¹² Ebenfalls war abzusehen, dass sich in angemessener Zeit kein geeignetes Objekt für einen Umzug des Heims (ohne Änderung des Unterbringungssystems) finden ließe. Aufgrund der prekären kommunalen Haushaltslage wurden in den letzten Jahren die meisten städtischen Gebäude veräußert.

Wohnungsbaugesellschaften

So bat die Verwaltung die großen Wohnungsbaugesellschaften der Stadt, Vorschläge für ein neues Objekt zur Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft zu machen. Auf Anfrage der LR erklärte die Gebäudewirtschaft Cottbus (GWC) am 29.8.2000: *"Wir haben für ein Asylbewerberheim nichts Passendes gefunden"*. Weiter hieß es: *"Lösungen könne die GWC lediglich für jene Familien anbieten, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die aber aus verschiedenen Gründen vorerst nicht abgeschoben würden. Sie dürften auch dezentral untergebracht werden."* Voraussetzung wäre jedoch, *"dass jeder Einzelfall geprüft würde."*¹³

Der andere große Vermieter, die Gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaft "Stadt Cottbus" e.G. (GWG) sagte auf eine Verwaltungsanfrage dazu: *"Die Frage ist so brisant, daß es nicht genügt, die Wohnungsgesellschaften anzuschreiben und zu fragen: Habt ihr einen Standort?"*¹⁴

Im selben LR-Artikel wurde von beiden Vermietern aber auch das Thema Wohnungsleerstand angesprochen. Aus diesem Problem ergab sich für die Gesellschaften ein enormes Eigeninteresse, Wohnungen auch an Flüchtlinge vermieten zu können, gerade in Wohngebieten, in denen es *"Blocks mit 30 – 40 % Leerstand"* gibt.¹⁵

Mit der eher ablehnenden Haltung der Wohnungsbaugesellschaften zu einem neuen Heim-Objekt ergab sich Situation, dass das alte Asylbewerberheim geräumt werden musste, sich aber kein geeignetes Ausweichobjekt finden ließ. Hier konnte die Idee der dezentralen Unterbringung ansetzen.

Auftrag der SVV an die Verwaltung

Gleichzeitig wurde die Idee der dezentralen Unterbringung in die Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung (SVV) eingebracht. Auch dort wurde das Konzept für gut befunden. Somit lag der SVV am 27.9.2000 ein gemeinsamer Antrag der Fraktionen SPD, PDS, Bündnis 90/Grüne, Frauenliste und CDU vor, der mehrheitlich angenommen wurde. Die SVV gab mit diesem Beschluß der Verwaltung den Auftrag, ein offizielles Konzept zu entwerfen, das erstmals der Idee einer dezentralen Unterbringung Vorrang vor einer sogenannten Heimunterbringung geben sollte. *"Unter Ausschöpfung der gesetzlichen Rahmenbestimmungen (sollte) eine weitgehend dezentrale Unterbringung der AsylbewerberInnen angestrebt werden."* Das Sozialdezernat wurde beauftragt, das Konzept *"unter Einbeziehung der Betroffenen, der Wohnungsbaugesellschaften, der Bürgervereine und des Ausländerbeauftragten"*¹⁶ zu erarbeiten.

Angebot der Wohnungsbaugesellschaften

Als erstes reagierten die großen Vermieter auf den Beschluß der SVV mit einem konkreten Angebot zur Unterbringung von Asylbewerbern in Wohnungen. Nach Gesprächen mit GWC und GWG bezeichnete die Sozialdezernentin Christina Giesecke das Angebot als "höchst erfreulich".¹⁷ Über Standorte und Zahl der Wohnungen wurde allerdings zunächst Stillschweigen vereinbart. Die Dezernentin erklärte: *"Wir dürfen das nicht wieder kaputtreden, sondern wollen erst abschließende Gespräche, vor allem mit den Bürgern führen"*,¹⁸ und spielte damit wohl auf die Erfahrungen mit den Anwohnern der Welzower Straße an.

Der GWC-Geschäftsführer Joachim Käks machte darüber hinaus gegenüber der LR deutlich, dass für das Angebot der Wohnungsbaugesellschaften auch wirtschaftliche Gründe ausschlaggebend waren: *"Für uns ist das ein Geschäft."*¹⁹

Landesregierung

In der weiteren Konzeptentwicklung wurden verwaltungsintern Gespräche bis hin zur Landesebene geführt, unter anderem gab es Gespräche mit den zuständigen Ministerien des Landes Brandenburg. Es wurde deutlich, dass die Landesregierung *"starke Bedenken gegen die dezentrale Unterbringung von Asylbewerbern in Wohnungen innerhalb des Stadtgebietes"*²⁰ hatte. Mit der Bekräftigung des politischen Willens seitens der Stadtverordneten wurde die Verwaltung jedoch gestärkt.

Rechtsgutachten

Bis zu diesem Zeitpunkt war eine genaue Klärung der gesetzlichen Rahmenbedingungen noch offen. Auch in Hinblick auf die Kritik der Landesregierung sollte nun ein Rechtsgutachten die Frage beantworten, ob eine dezentrale Unterbringung von Asylbewerbern in den Landkreisen und kreisfreien Städten Brandenburgs rechtlich zulässig ist. Die AGFM beauftragte damit den Rechtsanwalt Ronald Reimann von der Kanzlei Reimann & Schandl aus Berlin.

Ende November 2000 legte er das Gutachten *"zum Handlungsspielraum der Kommunen bei der Unterbringung von Asylbewerbern unter Berücksichtigung der bundesgesetzlichen Vorgaben des Asylverfahrensgesetzes und des Asylbewerberleistungsgesetzes sowie der Landesvorschriften im Landesaufnahmegesetz Brandenburg nebst den hierzu erlassenen Verordnungen"* vor. Das Rechtsamt der Stadt Cottbus, das dieses Gutachten auch aus Sicht der Stadt prüfte, hatte keine Beanstandungen.

Das Gutachten traf folgende wesentliche Aussagen:

§53 Abs.1 Asylverfahrensgesetz

Grundlegende Bedeutung bei der Frage nach den Möglichkeiten der dezentralen Unterbringung hat das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG), namentlich der § 53 Abs.1. In diesem heißt es: *"Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden."*

Dieser Paragraph klingt in seiner Aussage erst einmal eindeutig. Dabei ist aber zu beachten, dass es sich hierbei schon um eine tendenzielle Sollanordnung handelt. So ergibt sich aus dem Vergleich mit dem § 47 AsylVfG, der die Wohnverpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung (in Brandenburg in Eisenhüttenstadt) regelt, dass § 53 AsylVfG keine gesetzliche Verpflichtung des Ausländers enthält, zwingend in einer Gemeinschaftsunterkunft zu leben.

Schlußfolgerungen aus §53 Abs.1 AsylVfG

Vor allem ergibt sich aus dem AsylVfG keine Verpflichtung, Gemeinschaftsunterkünfte für die zweite Phase des Asylverfahrens zu betreiben. Seine rechtliche Bedeutung erlangt § 53 AsylVfG allein in dem Fall, dass in der Gemeinde, der der Asylbewerber zugewiesen ist, tatsächlich Gemeinschaftsunterkünfte vorhanden sind. In diesem Falle ist das Ermessen der Behörde, wie der Asylbewerber untergebracht werden soll, dahingehend eingeschränkt, dass regelmäßig die Zuweisung in die vorhandene

Gemeinschaftsunterkunft zu erfolgen hat. Ist keine Gemeinschaftsunterkunft vorhanden, ist die Kommune frei in der Wahl der Unterbringungsmöglichkeit.

Zu ergänzen ist, dass die Länder und die Gemeinden auch nicht verpflichtet sind, eine bestehende Gemeinschaftsunterkunft auf Dauer zu erhalten bzw. durch eine andere Gemeinschaftsunterkunft zu ersetzen. Aus dem Asylverfahrensgesetz ergibt sich keine "Bestandsgarantie" für errichtete Gemeinschaftsunterkünfte.

Andere Gesetze

Das Gutachten prüfte außerdem das Asylbewerberleistungsgesetz und die für das Land Brandenburg maßgeblichen Gesetze und Vorschriften auf etwaige Vorbehalte. Auch hier fanden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Idee einer dezentralen Unterbringung von Asylbewerbern gegen Gesetze oder Erlässe verstoßen würde.

Resümee des Rechtsgutachtens

"Eine dezentrale Unterbringung von Asylbewerbern in den Landkreisen und kreisfreien Städten Brandenburgs verstößt weder gegen die Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes noch gegen die Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes und ist auch mit dem Landesaufnahmegesetz vereinbar.

Das Asylverfahrensgesetz enthält keine Bestimmung darüber, wie Asylbewerber nach der landesinternen Umverteilung unterzubringen sind. Es enthält auch keine Verpflichtung, Gemeinschaftsunterkünfte zu errichten und zu betreiben. Lediglich für den Fall, daß Gemeinschaftsunterkünfte vorhanden sind, ordnet § 53 Asylverfahrensgesetz an, daß die Asylbewerber in den Gemeinschaftsunterkünften unterzubringen sind.

(...)

Nach alledem ist festzustellen, daß es den Landkreisen und kreisfreien Städten frei steht, sich im Rahmen einer politischen Willensbetätigung für eine dezentrale Unterbringung von Asylbewerbern zu entscheiden."²¹

Damit ergab sich aus dem Gutachten die Wahl zwischen einer Weiterführung des Asylbewerberheims als Gemeinschaftsunterkunft oder einer generell dezentralen Unterbringung. Letztere konnte gegebenenfalls noch durch eine gemeinschaftliche Wohnform ergänzt werden, die jedoch nicht mehr als Gemeinschaftsunterkunft nach §53 Abs.1 AsylVfG gelten konnte. Die "in der Regel"-Formulierung dieses Gesetzes setzt hier die Gewichtung. Es wäre entsprechend notwendig mehr als die Hälfte der in der Stadt lebenden Flüchtlinge in Wohnungen unterzubringen.

Städtische Arbeitsgruppe zur dezentralen Unterbringung

Im Sozialausschuß der Stadt Cottbus verständigte man sich im Dezember 2000 darüber, für die weitere Planung eine zeitweilige Arbeitsgruppe einzurichten. Die Arbeitsgruppe sollte sich aus Stadtverordneten, Vertretern der Ämter und der freien Trägern zusammensetzen.

Konzept der Stadtverwaltung

Beim ersten Treffen der Arbeitsgruppe im Februar 2001 stellte die - aufgrund einer Umstrukturierung der Verwaltung inzwischen - stellvertretende Dezernentin Christina Giesecke den Konzeptentwurf der Stadtverwaltung vor. Dieser Entwurf war in Abstimmung mit dem brandenburgischen Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen entstanden. Er sah im Grundsatz folgendes vor:

Die Heimunterbringung sollte in Bezugnahme auf § 53 Abs. 1 AsylVfG grundsätzlich beibehalten werden. Es sollte eine Gemeinschaftsunterkunft für minimal 150 Personen geschaffen werden. Wohnungen sollten entsprechend dem Bedarf vergeben werden.

Für die Gemeinschaftsunterkunft waren mehrere zusammenhängende Hausaufgänge in einem Block im Stadtteil Sachsendorf/Madlow vorgesehen. Dabei war eine Vergrößerung der pro Person zugestandenen Wohnfläche von 6 m² angedacht.

Zur Unterbringung in Wohnungen hieß es, dass diese im Regelfall nach einem Jahr Aufenthalt gewährt werden könnte, die Vergabe aber aufgrund von Einzelfallentscheidungen erfolgen sollte. Ein Anspruch auf Wohnungsunterbringung sollte nicht bestehen.

Dazu wurden Ausschlußkriterien für die Vergabe von Wohnungen vorgeschlagen, bei

- fehlender Bereitschaft oder Fähigkeit zu sozialer Integration,
- mietwidrigem Verhalten in der Gemeinschaftsunterkunft,
- begangenen Straftaten,
- nachweislich nicht vorhandenem Bemühen um eigene Erwerbstätigkeit,
- selbstverschuldeten Hinderungsgründen für die Ausreise (Verweigerung der Mitwirkung bei der Identitätsaufklärung)

sollte die Unterbringung in Wohnungen verwehrt bleiben.

Auch wenn es punktuelle Verbesserungen gegenüber der alten Heimunterbringung vorsah, blieb dieses Konzept der Verwaltung weit hinter den Möglichkeiten zurück, die das Rechtsgutachten erörtert hatte. Sehr problematisch waren in jedem Fall die aufgestellten Ausschlußkriterien. Ein so vages und in der Tendenz vorurteilsbehaftetes Kriterium wie die *"Bereitschaft zur Integration"* hätte sehr willkürliche

Ermessensentscheidungen ermöglicht. Auch die weiteren Kriterien zeugten eher von fehlendem Verständnis für die Lebenssituation von Flüchtlingen. Wenn das *"Bemühen um eigene Erwerbstätigkeit"* zum Kriterium für eine Wohnungsvergabe erhoben wird, wird ganz klar über den Fakt hinweggesehen, dass es für Flüchtlinge reell kaum eine Arbeitsmöglichkeit gibt. Aufgrund der restriktiven ausländerrechtlichen Bestimmungen werden dazu wesentlich mehr Handlungen von Flüchtlingen als Straftaten verfolgt, als es bei Deutschen der Fall wäre.

Im Ergebnis hätte dieser Konzeptentwurf nicht dem Beschluß der SVV entsprochen, der eine weitgehend dezentrale Unterbringung unter Ausschöpfung der gesetzlichen Möglichkeiten gefordert hatte.

Gespräche der Arbeitsgruppe und deren Ergebnisse

Im weiteren Verlauf der Arbeit der Gruppe setzten sich insbesondere die Stadtverordneten Martina Münch und Ralf Fischer mit der Verwaltung über die genannten Kritikpunkte auseinander. So äußerte unter anderem Fischer, dass er durch das Verwaltungskonzept die Vorgaben der Stadtverordneten nicht umgesetzt sähe: *"Wir haben Vorlagen, die widersprechen unseren Beschlüssen."*²² Er forderte den Oberbürgermeister Waldemar Kleinschmidt auf, *"dienstrechtliche Konsequenzen"* zu ziehen. Mehrheitlicher Wunsch der Stadtverordneten sei es gewesen, die Asylbewerber weitgehend in leeren Wohnungen im gesamten Stadtgebiet unterzubringen.

Die beiden Stadtverordneten brachten in die Arbeitsgruppe zum einen die Forderung nach einer anderen rechtlichen Bewertung der Unterbringungsform (entsprechend dem Rechtsgutachten) ein, zum anderen die Forderung nach anderen Kriterien bei der Wohnungsvergabe. Demnach sollten bei der Entscheidung das Eigeninteresse der Betroffenen, Sprachkenntnisse sowie nur Straftaten außerhalb des Ausländerrechts berücksichtigt werden.

Bei den weiteren Treffen der Arbeitsgruppe wurde deutlich, dass die Stadtverwaltung klar von einer generellen Wohnungsunterbringung absieht. Es wurde ein neuer Standort für eine heimähnliche Unterbringung gefunden: drei Hausaufgänge in einem Wohnblock in Sachsendorf. Und es wurden die Bedingungen der Wohnungsunterbringung diskutiert.

Nochmal: Anwohner

Mit der Festlegung des neuen Standortes für eine heimähnliche Unterbringung ergab sich für die Verantwortlichen wiederum die Notwendigkeit, mit den Anwohnern ins Gespräch zu kommen. Am 3. Mai 2001 fand deshalb eine Einwohnerversammlung in Sachsendorf statt. Ein mit dem Bürgermeister Bernhard Neisener, der Stadtverordneten Martina Münch, dem Ausländerbeauftragten Michael Wegener, dem Polizeischutzbereichsleiter Bernhard Roigk und einem Vertreter der GWC gut besetztes Podium versuchte, die Pläne der Stadt zu vermitteln. Es traf auf eine Ansammlung rassistischer Vorurteile von Anwohnern, die aus vermeintlicher Sorge um ihre Wohnqualität mehrheitlich das Zusammenleben mit Asylbewerbern ablehnten.

"Bürgerinitiative"

Tiefpunkt der Veranstaltung war der Auftritt des offensichtlich rechtsextremen Thomas S. Er war in einem T-Shirt der neonazistischen Band "Landser" erschienen, das den Aufdruck "Deutsche Wut" trug. S. gab vor, eine Bürgerinitiative gegen das Asylbewerberheim gegründet zu haben, und überreichte dem Bürgermeister eine Unterschriftenliste, mit der sich 226 Unterzeichnende gegen den neuen Standort aussprachen. Vom Podium wurde S. zwar weitgehend ignoriert, beim Publikum fand er jedoch einige Sympathisanten. Auch nachdem die Versammlung auf seinen klar erkennbaren politischen Hintergrund aufmerksam gemacht wurde, suchten Anwohner das Gespräch mit S. und trugen sich ebenfalls in seine Unterschriftenlisten ein.²³

Diese Vorgänge gaben zwar ein bezeichnendes Bild der Zustände, für den weiteren Verlauf der Umsetzung der dezentralen Unterbringung blieben sie aber eher unerheblich.

Beschluß der Stadtverordnetenversammlung

Schließlich lag am 30. Mai 2001 der Cottbuser Stadtverordnetenversammlung ein *"Modellplan zur Unterbringung von AsylbewerberInnen in der Stadt Cottbus"* vor. Die Stadtverordneten entschieden sich fast einstimmig (bei einer Stimmenthaltung) dafür. Kernaussage des Beschlusses war: *"Künftig soll die Mehrheit der AsylbewerberInnen und geduldete Ausländer in Wohnungen des Cottbuser Stadtgebietes untergebracht und begleitet werden. Eine Erhöhung dieser Quote wird in Abhängigkeit von den finanziellen Möglichkeiten der Stadt sowie ausländerrechtlichen Regelungen von Bund und Ländern angestrebt. (...) Zur Vorbereitung auf eine selbstständige Lebensführung, der Eingewöhnung in das Cottbuser Alltagsleben, der Erstkontaktierung von Ämtern und Behörden sowie der Überwindung sprachlicher Barrieren sollen AsylbewerberInnen und Flüchtlinge in der Regel ein Jahr lang in einer intensiv betreuten Wohnform verbleiben."*²⁴

Eine Wohnungsunterbringung soll also in Zukunft Vorrang haben. Gleichzeitig soll es eine zentrale Unterbringung für etwa 100 Personen geben, die den Charakter eines heimähnlichen, betreuten Wohnens hat.

Rechtliche Grundlage des Unterbringungskonzepts

Ein wesentlicher Punkt in diesem Modellplan war der rechtliche Hintergrund der Unterbringungsform, der in diesem Papier explizit hervorgehoben wurde. Dazu hieß es: *"Mit der Aufgabe des Asylbewerberheimes in der Lipezker Straße entfällt dem Grunde nach für die Stadt Cottbus die Soll-Leistung einer heimartigen Gemeinschaftsunterkunft nach § 53 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG). Bei der künftigen Variante der zentralen Unterbringung handelt es sich um ein Wohnmodell mit einer erhöhten Eigenverantwortung und Selbstkontrolle der AsylbewerberInnen für den Zeitraum von ca. einem Jahr nach Ankunft in der Stadt."*²⁵

Kriterien

Der Modellplan hielt auch Kriterien fest, die bei der Vergabe von Wohnungen berücksichtigt werden sollen. Demnach sollen die Asylbewerber folgende Voraussetzungen erfüllen:

- eigenes Interesse an einer dezentralen Unterbringung,
- nachweisliche Kenntnisse der deutschen Sprache (Besuch eines Sprachkurses),
- erkennbares Bemühen um Arbeit (u.U.auch gemeinnütziger Arbeit) zur Finanzierung von Wohnnebenkosten,
- keine Straftaten im Sinne des StGB.²⁶

Weitere Details

Gleichzeitig wurde im Modellplan eine Verbesserung der Wohnbedingungen gefordert: *"Die vom Land Brandenburg über Jahrespauschalen nach § 2 ErstV geförderte Wohnfläche von sechs Quadratmetern pro Person soll im Interesse einer verbesserten Unterbringung im gegenseitigen Einverständnis von Stadtverwaltung und Wohnungsunternehmen kostenneutral erweitert werden."*²⁷

*"Für die Betreuungsleistungen ist eine Personalausstattung von 4 VE bei 320 Personen zu sichern."*²⁸ Das entspricht dem Betreuungsschlüssel, der gesetzmäßig auch bei in Gemeinschaftsunterkünften lebenden Flüchtlingen Anwendung findet. *"Die Kontaktstelle 'Frauen für Frauen' wird unentgeltliche Deutschkurse für Asylbewerber und geduldete Ausländer anbieten."*²⁹

Umzug

In den folgenden Monaten wurde der Modellplan schrittweise umgesetzt. Bis zum 25. Oktober 2001 zogen 291 Flüchtlinge in Wohnungen, 98 in die heimähnliche Unterkunft.

Verteilung in der Stadt

Die Wohnungsbaugesellschaften konzentrierten sich bei der Vergabe von Wohnungen auf Wohngebiete mit großem Leerstand. So fanden etwa 2/3 der in Wohnungen Untergebrachten ihr neues Heim im Plattenbauviertel Sachsendorf, also in dem Stadtteil, in dem sich das alte Asylbewerberheim befand. Etwa ein Fünftel der Personen zog nach Neu-Schmellwitz, das andere große Plattenbaugelände der Stadt. Nur etwa 20 Personen konnten in die Stadtmitte ziehen, obwohl dieser Stadtteil bei der Umfrage unter den Flüchtlingen von 46 % der Befragten bevorzugt wurde.

Bargeld statt Gutscheine

Begleitend zur neuen Unterbringung wurde die Regelung eingeführt, dass Flüchtlinge, die in Wohnungen untergebracht sind, auch Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz als Bargeld statt in Form von Wertgutscheinen erhalten.

Fazit

Ein Resümee dieses - von der ersten Idee bis zur Umsetzung fast zweijährigen - Prozesses fällt in erster Linie positiv aus. Im Vergleich zu früher leben in Cottbus wesentlich mehr Flüchtlinge in eigenen Wohnungen. Ihnen wird damit etwas von einer Normalität ermöglicht, die es in einer Heimunterkunft nicht geben kann. Es ist nun notwendig, eigenständiger zu werden und dadurch an Selbstwertgefühl zu gewinnen. Das Leben in Wohnungen hebt ein Stück der Stigmatisierung auf. - Vielleicht ist durch dieses Mehr an Normalität sogar ein Teil der deutschen Anwohner lernfähig.

Die daneben weiterhin bestehende zentrale Form der Unterbringung hat in der Praxis immer noch stark den Charakter eines Heims, mit all den Nachteilen, die diese Wohnform mit sich bringt. Doch auch dabei bleibt anzumerken, dass es im Gegensatz zum alten Heim eine teilweise Verbesserung der Wohnqualität gegeben hat.

Der Prozess der Umsetzung der Idee war auch ein Lernprozess. In der lokalen Politik entwickelte sich ein Rückhalt für das Projekt, einzelne Vertreter engagierten sich sehr stark. In der Verwaltung hat es ein Umdenken gegeben. Die anfänglich zögerliche oder gar ablehnende Haltung gegenüber der Idee hat sich unter dem Eindruck der Entwicklung zu einer positiven Einstellung gewandelt.

Kritik

Kritisch anzumerken sind allerdings auch im wesentlichen zwei Punkte.

Zu Beginn der Planungen zur Verlegung des Asylbewerberheims kam niemand der Entscheidungsträger auf die Idee, die Menschen, die der bevorstehende Umzug direkt betraf, zu fragen, was sie zu diesem Thema denken. Über die Köpfe der Betroffenen hinweg wurde begonnen, über neue Lösungen zu verhandeln. Auch im weiteren Verlauf unternahm Politik und Verwaltung eher wenig, um sie in die Diskussion und den Entscheidungsprozess klar einzubeziehen. Der einzige Moment, an dem ihr Wille wirklich deutlich wurde, war die Auswertung der Ergebnisse einer Umfrage unter den Heimbewohnern. Für zukünftige Projekte ist dieser Punkt sicher genauer zu beachten. Wenn die Idee der dezentralen Unterbringung auch zu einer Stärkung der Selbstbestimmung der Betroffenen beitragen soll, ist es notwendig, ihnen wesentlich mehr Möglichkeiten der Artikulation zu eröffnen.

Der zweite Kritikpunkt sind die aufgestellten Kriterien für die Entscheidung über die Vergabe von Wohnungen (ausgenommen davon ist natürlich das Kriterium Eigeninteresse). So ist die Forderung nach "*erkennbarem Bemühen um Arbeit (u.U. auch gemeinnütziger Arbeit)*" noch mehr als Druckmittel anwendbar. Angesichts der Tatsache, dass Flüchtlinge, gerade in den neuen Bundesländern, kaum eine Chance auf eine

Arbeitsstelle haben, wird der Zwang, 1-Euro-Jobs des Sozialamts anzunehmen, nochmals verstärkt.

Perspektive

Auch wenn sich an den ausländer- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen nichts geändert hat, haben diese zwei Jahre aber in jedem Fall bewiesen, dass eine dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen machbar ist. Es gibt in den Kommunen und Kreisen Handlungsspielräume. Wenn der politische Wille vorhanden ist, wenn sich Menschen für diese Idee einsetzen, wenn die Betroffenen, Lokalpolitik, Verwaltung und Initiativen zu einer Verständigung finden, wird es möglich, ein Teil ganz alltäglicher Diskriminierung abzuschaffen.

Quellen:

-
- ¹ Lausitzer Rundschau, 27. Juni 2000.
² Lausitzer Rundschau, 28. Juni 2000.
³ Lausitzer Rundschau, 1. Juli 2000.
⁴ Ebenda.
⁵ Lausitzer Rundschau, 20. Juli 2000.
⁶ Ebenda.
⁷ <http://www.cottbuseraufbruch.de/handlungskonzept.html>.
⁸ Ebenda.
⁹ Lausitzer Rundschau, 27. September 2000.
¹⁰ Lausitzer Rundschau, 20. Juli 2000.
¹¹ Lausitzer Rundschau, 27. September 2000.
¹² vgl. Lausitzer Rundschau, 4. August 2000.
¹³ Lausitzer Rundschau, 29. August 2000.
¹⁴ Ebenda.
¹⁵ Ebenda.
¹⁶ SVV Cottbus, Beschluß zum Konzept einer dezentralen Unterbringung der Asylbewerber für die Stadt Cottbus, 27. September 2000.
¹⁷ Lausitzer Rundschau, 6. Oktober 2000.
¹⁸ Ebenda.
¹⁹ Ebenda.
²⁰ Lausitzer Rundschau, 23. September 2000.
²¹ Ronald Reimann, Gutachten zum Handlungsspielraum der Kommunen bei der Unterbringung von Asylbewerbern unter Berücksichtigung der bundesgesetzlichen Vorgaben des Asylverfahrensgesetzes und des Asylbewerberleistungsgesetzes sowie der Landesvorschriften im Landesaufnahmegesetz Brandenburg nebst den hierzu erlassenen Verordnungen, Berlin, 2000.
²² Lausitzer Rundschau, 20. April 2001.
²³ vgl. Lausitzer Rundschau, 14. Mai 2001.
²⁴ SVV Cottbus, Modellplan zur Unterbringung von AsylbewerberInnen in der Stadt Cottbus, 30. Mai 2001.
²⁵ Ebenda.
²⁶ Ebenda.
²⁷ Ebenda.
²⁸ Ebenda.
²⁹ Ebenda.