



Flüchtlingsrat Brandenburg

R.-Breitscheid-Str. 164
14482 Potsdam
Tel.: 0331-716499
Fax: 0331-887 15 460
E-Mail: info@fluechtlingsrat-brandenburg.de
www.fluechtlingsrat-brandenburg.de

Flüchtlingsrat Brandenburg, R.-Breitscheid-Str. 164, 14482 Potsdam

Potsdam, 02.02.2016

Ausschuss für Arbeit, Soziales, Gesundheit,
Frauen und Familie
Landtag Brandenburg

Stellungnahme für die Anhörung am 10. Februar 2016 zum Landesaufnahmegesetz, Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drs. 6/3080

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	2
1. Aspekte der Unterbringung.....	3
1.1 Kosten der Unterbringung.....	3
1.2 Entscheidung über die Wohnungsunterbringung.....	5
1.3 Einschränkung von Grundrechten in Gemeinschaftsunterkünften.....	8
1.4 Begrenzung der Verweildauer in Gemeinschaftsunterkünften.....	9
1.5 Anforderungen an Gemeinschaftsunterkünfte.....	11
1.5.1 Anforderung 1: Größe der Unterkünfte.....	11
1.5.2 Anforderung 2: Standort der Unterkünfte.....	13
1.5.3 Anforderung 3: abgetrennte Wohneinheiten.....	14
1.6 Unterbringung in der Erstaufnahmeeinrichtung.....	15
2. Besonders vulnerable Flüchtlinge – Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs.....	16
2.1 Identifikation und Versorgung besonders schutzbedürftiger Personen in den Gebietskörperschaften.....	18
2.2 Geeignete Unterbringung.....	20
3. Migrationssozialarbeit.....	21
4. Monitoring der Unterkünfte.....	24
5. Datenschutz.....	26
6. Fazit.....	28
Zitierte Literatur.....	30

Einleitung

In der Begründung des Gesetzesentwurfs werden im Wesentlichen zwei Ziele angegeben: erstens die **Anpassung des Gesetzes an geänderte rechtliche Rahmenbedingungen**, insbesondere an die novellierte **EU-Aufnahmerichtlinie** (RL 2013/33/EU vom 26. Juni 2013), und zweitens die **Verbesserung der Lebenssituation der Flüchtlinge**, insbesondere durch die Förderung der Wohnungsunterbringung, die Verbesserung der Flüchtlingsberatung und die Einführung der Gesundheitskarte. Das zweite Ziel knüpft an die Versuche in der letzten Legislaturperiode an, die Mindestbedingungen für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften zu überarbeiten und ein Landesunterbringungskonzept zu erstellen, ohne diese Projekte allerdings explizit zu erwähnen. Dies war getragen von der Einsicht, dass eine längere Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften die Selbstbestimmung und Privatsphäre der Bewohner/innen verletzt und integrationspolitisch desaströs ist. (Drs. 5/7559, S. 8 ff.) Damals sollte ein langfristiges Konzept erarbeitet werden, wie Flüchtlinge vorrangig in Wohnungen untergebracht werden können. (Drs. 5/7559, S. 7) Diese Versuche scheiterten am Widerstand der kommunalen Spitzenverbände, das Resultat waren Berichte der Landesregierung mit unverbindlichen Empfehlungen für die Gebietskörperschaften. Zum Verständnis des vorliegenden Gesetzesentwurfs sind diese nun schon einige Zeit zurückliegenden Prozesse jedoch relevant.

An den oben benannten Zielen – Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie und Verbesserung der Lebenssituation von Flüchtlingen insbesondere durch die Wohnungsunterbringung – wird der vorliegende Gesetzesentwurf zu messen sein: Ist er geeignet, diese Ziele zu erreichen?

Hier beginnt eine erste Schwierigkeit. Der aktuelle Gesetzesentwurf lagert wichtige Regelungsbereiche in Verordnungen aus, aber nur mit Kenntnis dieser Verordnungen wäre eine angemessene Beurteilung des Gesamtsystems der Aufnahme von Flüchtlingen möglich.¹ Zwar hat Ministerin Golze angekündigt, dass die Verordnungen zur Anhörung vorliegen werden (PIPr 6/20, S. 1891), aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann davon keine Rede sein. **Angeichts der fehlenden Einarbeitungszeit in die Verordnungen kann die Diskussion im Sozialausschuss nicht sinnvoll geführt werden.** Denn mit diesem Gesetz wird tief in die Grundrechte geflüchteter Menschen eingegriffen, das Ausmaß des Eingriffs lässt sich jedoch nur in Zusammenhang mit den Verordnungen beurteilen. Das aber ist Aufgabe des Parlaments, nicht der Exekutive. (BVerfGE 83, 130 (142))

In dieser misslichen Situation können wir nur versuchen, die aus unserer Sicht notwendigen Regelungen darzustellen, gleich ob sie sich im LAufnG oder in einer zugehörigen Verordnung wiederfinden werden.

¹ Ein Beispiel: Allein durch das Protokoll einer Vereinbarung zwischen Ministerin Golze und Minister Görke vom 19. November 2015 wurde uns bekannt, dass ursprünglich geplant war, für einen Unterbringungsplatz in einer Wohnung 50 % der Investitionspauschale zu erstatten, für einen Platz in einer Gemeinschaftsunterkunft 100 %. Diese Information ist jedoch relevant für die Frage, ob die Wohnungsunterbringung effektiv gefördert werden soll.

Im Folgenden werden wir fünf Bereiche diskutieren:

1. Aspekte der Unterbringung
2. Besonders vulnerable Flüchtlinge
3. Migrationssozialarbeit
4. Monitoring
5. Datenschutz

1. Aspekte der Unterbringung

1.1 Kosten der Unterbringung

Wir begrüßen die Streichung der **Kappungsgrenze** nach § 6 Abs. 3 LAufnG-aF, die zu einer finanziellen Belastung der Kommunen führte und dazu, dass sie diesen Druck in Form von Sanktionen gegen Geduldete weiterreichten, um sie zur Ausreise zu drängen. Uns sind Fälle bekannt, bei denen eine Umverteilung in eine Unterkunft in der Nähe einer Therapieeinrichtung mit dem Argument der finanziellen Mehrbelastung durch die Kappingsregelung abgelehnt wurde.

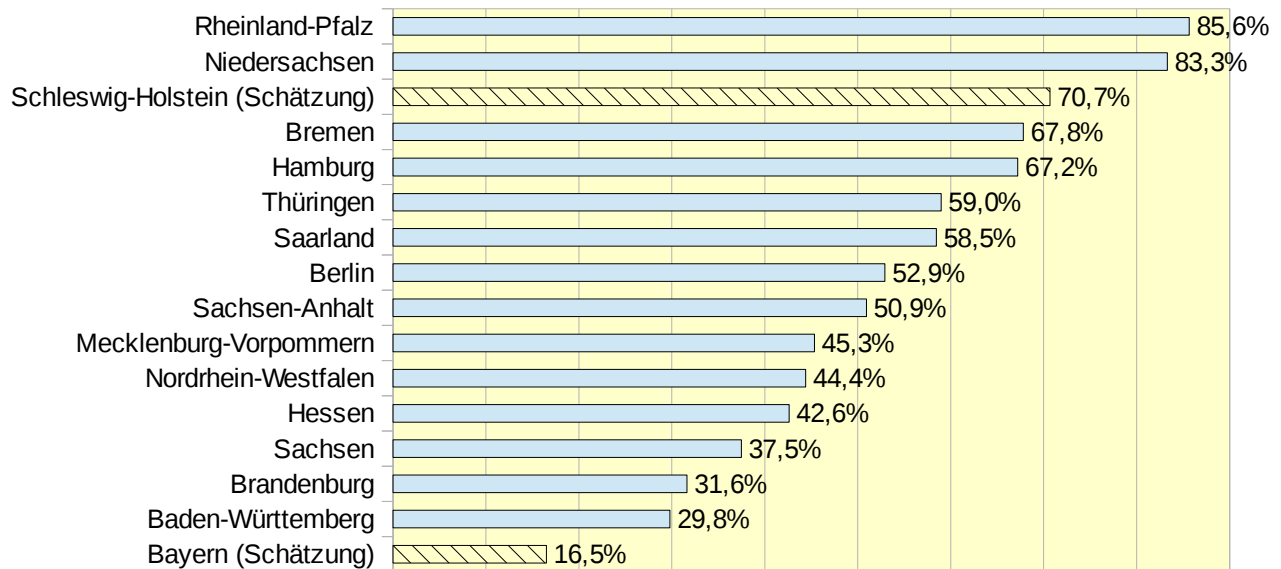
Die wichtigste Neuerung der Regelungen für die Unterbringung dürfte die Erweiterung der **Investitionspauschale** nach § 14 Abs. 6 LAufnG-E auf Wohnungen und Wohnungsverbände sein. Damit wird ein finanzieller Fehlanreiz für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften beseitigt. Es bleibt abzuwarten, ob in der Erstattungsverordnung eine Staffelung der Investitionspauschale je nach Unterbringungsform vorgesehen ist.

Wir plädieren für eine finanzielle Privilegierung der Unterbringung in Wohnungen, um bei der im Bundesvergleich niedrigen Wohnungsquote² von Brandenburg gegenzusteuern.

Bei der Frage der Förderung der Wohnungsunterbringung geht es nicht darum, ob die Gebietskörperschaften die Zahl der Plätze in Wohnungen erhöhen. Das tun sie zur Schaffung zusätzlicher Unterbringungskapazitäten seit 2012, wenn auch weniger schnell als die Steigerung der Plätze in Gemeinschaftsunterkünften.³ Es geht vielmehr um die Frage, wie die im Bundesvergleich sehr niedrige Wohnungsquote des Landes verbessert werden könnte.

Nach der Statistik zum AsylbLG lag Brandenburg Ende 2014 mit einer Wohnungsquote von 31,6 % auf dem drittletzten Platz, wie im folgenden Diagramm⁴ ersichtlich:

- 2 Als Wohnungsquote bezeichnen wir den Anteil der in Wohnungen untergebrachten Empfänger/innen von Leistungen nach dem AsylbLG an der Gesamtzahl der nicht mehr in Erstaufnahmeeinrichtungen Untergebrachten.
- 3 Nach Anlage 1 zu Drs. 6/1623 v. 04.06.2015) erhöhte sich die Kapazität in Gemeinschaftsunterkünften von 2012 bis 2014 von 2.393 Plätze auf 5.503 Plätze. Das entspricht einer Steigerung um 130 %. Die Kapazität in Wohnungen erhöhte sich von 1.108 auf 2.401 Plätze, also um 116,7 %. Die Kapazität in Wohnungsverbänden ist hier nicht berücksichtigt, da im Einzelfall zu prüfen wäre, ob sie eher GU- oder Wohnungscharakter haben. Abgerechnet werden Wohnungsverbände meist als Gemeinschaftsunterkünfte.
- 4 Quelle: Statistisches Bundesamt: Asylbewerberleistungen – Empfänger/innen nach Bundesländern/nach Art der Unterbringung; eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Wohnungsquote nach Bundesländern 2014

Die niedrige Wohnungsquote von Brandenburg kann jedoch nicht allein am Fehlanreiz der Investitionspauschale liegen, denn im Allgemeinen ist die Unterbringung in Wohnungen kostengünstiger als die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften. Gesicherte Daten für das Land Brandenburg liegen für diese Frage nicht vor, weil sich einige Landkreise seit Jahren weigern, dem MASGF ihre tatsächlichen Aufwendungen für Unterbringung und Versorgung mitzuteilen, worauf in der Begründung zum LAufnG-E hingewiesen wird. (GE-Begr. S. 4)

Für den Landkreis Dahme-Spreewald waren uns jedoch für das Jahr 2014 belastbare Daten zugänglich.⁵ Sie erlauben einen Vergleich der tatsächlichen Aufwendungen für in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Leistungsbezieher/innen nach dem AsylbLG mit jenen in Wohnungen untergebrachten, jeweils für die Kosten der Unterbringung und Versorgung. **Die Kosten für in Wohnungen untergebrachte ergeben für das Jahr 2014 einen Betrag von durchschnittlich 6.924 Euro pro Person, für in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachte 8.749 Euro, also 20,9 % mehr.** Einschränkend sei hinzugefügt, dass sich aus der Sicht der Gebietskörperschaften der Betrag für die in GUs untergebrachten durch die zusätzlich vom Land erstatteten Bewachungskosten nach § 6 Abs. 2 Satz 1 LAufnG (aktuelle Fassung) und die einmalige Erstattung der Investitionspauschale bei neu errichteten Plätzen in GUs nach § 6 Abs. 2 Satz 2 LAufnG-aF reduziert. Diese Sondererstattungen könnten für die Gebietskörperschaften den Kostenvergleich zugunsten der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften entscheiden, aber unbenommen bleibt, dass vor Kostenerstattung die tatsächlichen Kosten der Wohnungsunterbringung günstiger sind. **Die Verzerrung der tatsächlichen Kosten durch die Kostenerstattung über die Bewachungs- und Investitionspauschale** zeigt einmal mehr die Notwendigkeit, die bisherige finanzielle Privilegierung der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zu überwinden – entweder durch Streichung der Bewachungspauschale oder Erhöhung der Investitionspauschale für die Wohnungsunterbringung.

⁵ Sozialamt des Landkreises Dahme-Spreewald: Monatsbericht zum Controlling Amt 50/Umsetzung des Landesaufnahmegesetzes vom 22.01.2015, zitiert nach: Ochs, Carolin: Menschenwürde in der Flüchtlingshilfe. Heim-versus Wohnungsunterbringung von geflüchteten Menschen in Deutschland. Welche Form der Unterbringung ist ökonomisch und ethisch vertretbar? Unveröffentlichte Bachelor-Arbeit an der Alice-Salomon-Hochschule, Berlin 2015, S. 66.

Letztendlich lässt sich die Auskömmlichkeit der Kostenerstattung und der Vergleich der Kosten verschiedener Unterbringungsformen jedoch nur gesichert beurteilen, sofern verlässliche Daten über die tatsächlichen Kosten der Gebietskörperschaften vorliegen. Das unwürdige Spiel der Gebietskörperschaften, die Auskunft über ihre Aufwendungen zu verweigern, beschädigt die gesamtstaatliche Aufgabenwahrnehmung. Es ist daher unerlässlich, die Pflicht der Landkreise zur Auskunft über die finanziellen Aufwendungen im LAufnG zu verankern.

Der Bezug auf das Unterrichtsrecht nach § 121 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BbgKVerf, der in § 18 Abs. 2 Satz 1 des Referentenentwurfs des LAufnG vorhanden war und im Gesetzesentwurf gestrichen wurde, ist daher wieder einzufügen.

Neben den finanziellen Fehlanreizen durch die bisherigen Sondererstattungen gibt es jedoch weitere Faktoren, die zum Übergewicht der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften im Land Brandenburg beitragen. Ein Faktor sind die erheblichen **Fixkosten des Betriebs von Gemeinschaftsunterkünften**, was dazu führt, dass „[...] die Kommunen regelmäßig auf eine hohe Auslastung der Gemeinschaftsunterkunft hinwirken, um einen wirtschaftlichen Betrieb der Einrichtung zu gewährleisten.“ (Drs. 5/7559, S. 6) Auch aus diesem Motiv sträubten sich die Kommunen, Flüchtlinge in Wohnungen weiterzuleiten. Gemeinschaftsunterkünfte sind meist eine sehr unflexible Unterbringungsform, in deren finanzielle Abhängigkeit sich die Kommunen auf Jahre begeben.

1.2 Entscheidung über die Wohnungsunterbringung

Es spielen aber auch ideologische Faktoren eine Rolle. Die Unterbringungsform Gemeinschaftsunterkunft hatte seit ihrer Kreation einen Doppelcharakter: einerseits eine logistische Lösung zu Unterbringung einer großen Zahl von Flüchtlingen, andererseits erhoffte sich der Gesetzgeber von dieser Unterbringungsform eine abschreckende Wirkung auf unerwünschte Asylsuchende.⁶ Der **Abschreckungs- und Vergrämungszweck von Gemeinschaftsunterkünften** wurde bis vor einigen Jahren auch von Landratsämtern in Brandenburg offen geteilt. So vertrat das Rechtsamt des Landkreises Oberspreewald-Lausitz im Jahr 2007 die Auffassung:

„Zweck der gesetzlich vorgesehenen Form der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften ist unter anderem der, den Asylbewerbern sowohl für ihre eigene Person, als auch in Hinblick auf mögliche künftige Antragsteller vor Augen zu führen, dass mit dem Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter vor dessen unanfechtbarer Stattgabe kein Aufenthalt im Bundesgebiet zu erreichen ist. Als durch § 53 Abs. 1 AsylVfG zu schützende öffentliche Interessen werden neben der Ab-

⁶ Auf der Sitzung des Bundesrates Nr. 491 am 18. Juli 1980 führte der damalige Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Lothar Späth, aus: „Ich kann Ihnen ein Geheimnis verraten: Es gibt nur ein Land, in dem die Zahl [der Asylbewerber] gesunken ist; das ist Baden-Württemberg. Das hängt damit zusammen, dass wir im Vorgriff die Arbeitserlaubnis versagt haben, was Wunder gewirkt hat. Wenn wir ab 1. September die ersten sieben Sammellager in Betrieb nehmen, werden Sie sehen, dass die Zahl noch schneller heruntergeht. [...] Interessant ist, dass die Zahl 5000 in Baden-Württemberg im Juni auf nur noch 1400 abgesunken ist und eine weitere Tendenz aufweist. Der Grund ist ganz einfach: Die Türken bleiben in Baden-Württemberg aus, weil sie keine Arbeitserlaubnis erhalten und nicht mehr ihre Kontaktadressen anlaufen können, sondern sich in Sammellager begeben müssen.“ (BR-PIPr 491 S. 361 B)

schreckung nicht wirklich politisch Verfolgter die Beschleunigung der Asylverfahren und die Verringerung der Unterbringungskosten angesehen.“⁷

Diese Auffassung scheint zum einen ideologisch durch den Kampf gegen einen angeblichen „Asylmissbrauch“ motiviert, zum anderen beruht sie auf einem auch heute noch virulentem **Misverständnis des § 53 Abs. 2 Satz 1 AsylG** („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.“). So vertritt z. B. der Landrat des Landkreises Märkisch-Oderland in einem Schreiben an den Willkommenskreis Neuhardenberg e. V., der die monatelange Nicht-Bescheidung von Anträgen auf Auszug in eine Wohnung kritisierte, die Auffassung:

„Im Asylverfahrensgesetz ist festgelegt, dass Asylbewerber vorrangig in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen. Die von einigen Mitgliedern des Willkommenskreises Neuhardenberg e. V. als Hospitalisierung eingeordnete Unterbringung ist also eine gesetzliche ‚Sollvorschrift‘, an die sich der Landkreis zu halten hat.“⁸

Diese Auffassung verkennt den 1987 in das AsylVfG eingefügten Satz 2 desselben Absatzes: „Hierbei sind sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers zu berücksichtigen.“ Bei jeder Soll-Vorschrift ist die Behörde verpflichtet, eine **Ermessensentscheidung im Einzelfall** zu treffen. Sie hat abzuwägen zwischen dem öffentlichen Interesse – das auch in der kostengünstigeren Wohnungsunterbringung und in der Verwirklichung von Grundrechten liegen kann – und den Interessen des Flüchtlings. Nach Renner sei es ein Missverständnis, „[...] von der Regel dürfe nur im staatlichen Interesse abgewichen werden. [...] Die Berufung auf die gesetzliche ‚Regel‘ ohne Erwähnung privater Interessen stellt eine Ermessensunterschreitung dar, die zur Rechtswidrigkeit des Bescheids führt.“⁹

Hier ist eine Klarstellung im LAufnG nötig. Es genügt nicht, in § 9 Abs. 1 Satz 2 LAufnG-E die Klarstellung wiederzugeben: „§ 53 des Asylgesetzes bleibt unberührt.“ Eine wirkliche Gleichstellung der Unterbringungsformen Gemeinschaftsunterkünfte, Wohnungsverbände und Übergangswohnungen gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 LAufnG-E wird ins Leere laufen, wenn nicht ermessenssteuernde Gründe für die Entscheidung über die Unterbringung in GUs oder Wohnungen angegeben werden. Dafür ist der **Runderlass zur Unterbringung in Wohnungen vom 20. Juli 1998**¹⁰ aufzuheben bzw. eine entsprechende Regelung in die nach § 9 Abs. 6 LAufnG-E vorgesehene Rechtsverordnung zur vorläufigen Unterbringung einzufügen. Nach dem RL v. 20.07.1998 seien „[...] bei den persönlichen Belangen [...] insbesondere gesundheitliche Gründe und/oder die Familienverhältnisse und/oder die Dauer des Aufenthalts im Zusammenhang mit der Verweilperspektive zu berücksichtigen.“ Das bedeutet eine Beschränkung der persönlichen Belange auf gesundheitliche und familiäre Gründe sowie auf eine lange Verweildauer, die nicht weiter bestimmt wird. Damit wird das **Recht auf Selbstbestimmung der Betroffenen**

7 Rechtsamt Landratsamt Oberspreewald-Lausitz, Antrag auf Abweisung der Klage an das Verwaltungsgericht Cottbus, Schreiben vom 20.11.2007.

8 Schreiben des Landrats Gernot Schmidt an den Willkommenskreis Neuhardenberg e. V. vom 18.06.2015, AZ. 10.22.29_100.

9 Renner, Günter: Ausländerrecht. Kommentar, 8. Aufl. München 2005, S. 1045.

10 Internet: <http://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/reruw> [abgerufen 29.01.2016]

ohne zwingende Gründe beschnitten. Das stellt eine Verletzung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit dar.

Wir plädieren dafür, in das LAufnG eine der der Berliner Regelung nach der AV Wohn-AsylbLG¹¹ entsprechende Regelung aufzunehmen und die Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnungen ohne Vorbedingung zu gestatten.

In der Berliner Vorschrift heißt es:

Leistungsberechtigte im Sinne des § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) in der jeweils geltenden Fassung mit Anspruch auf Leistungen nach § 3 AsylbLG sind unabhängig von der Anzahl der Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft in der Regel in Wohnungen unterzubringen, soweit die Unterbringung in einer Wohnung im konkreten Einzelfall kostengünstiger ist als die Gemeinschaftsunterbringung und die Miete angemessen ist, keine Verpflichtung zum Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) in der jeweils geltenden Fassung besteht und der Leistungsanspruch nicht nach § 1a AsylbLG einzuschränken ist. § 53 Asylverfahrensgesetz bleibt hiervon unberührt. Die Anmietung von Wohnraum durch Leistungsberechtigte mit nach § 1a AsylbLG eingeschränktem Leistungsanspruch ist abweichend von Satz 1 möglich, wenn diese Wohnform im Einzelfall unabweisbar geboten ist. (Ziffer 1 Abs. 1 AV Wohn-AsylbLG)

Die von § 53 Abs. 2 AsylG geforderte Ermessensentscheidung im Einzelfall bleibt durch diese Regelung unberührt, sie verzichtet aber im Unterschied zum Brandenburger Runderlass zur Unterbringung in Wohnungen auf Beschränkungen des Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen.

Mit einer an die Berliner AV Wohn-AsylbLG angelehnten Regelung würde sich auch die im Bericht zur Brandenburger Landesunterbringungskonzeption angegebenen „Voraussetzungen für eine Wohnungsunterbringung“ (Drs. 5/7559, S. 14-16) wie u. a. „positive Sozialprognose“ und „Vorliegen von Kenntnissen der deutschen Sprache“ erübrigen. Diese bevormundenden Regelungen zur **Prüfung der „Wohnfähigkeit“** sind sachlich nicht gerechtfertigt und diskriminierend. Mit einem solchen „Wohnfähigkeitscheck“ würde allen Flüchtlingen unterstellt, sie seien nicht in der Lage, selbstständig eine Wohnung zu bewirtschaften. Nach einem im Auftrag der Antidiskriminierungsberatung Brandenburg erstellten Rechtsgutachten¹² verstößt die Berücksichtigung von Sprachkenntnissen gegen das in Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 12 Abs. 2 BbgLV enthaltene Verbot der Diskriminierung wegen der Sprache.

¹¹ Ausführungsvorschriften über die Anmietung von Wohnraum durch Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 24. September 2013, Internet: https://www.berlin.de/sen/soziales/berliner-sozialrecht/archiv/av/av_wohnasylblg_2015.html [abgerufen 29.01.2016] Diese Berliner Vorschrift wurde wegen der Folgewirkung des Urteils des Bundessozialgerichts vom 4. Juni 2014 zur Berliner Wohnaufwendungsverordnung aufgehoben. Im BSG-Urteil ging es jedoch nur um die Bestimmung der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung im Sinne des § 35 SGB XII, nicht um die Zulässigkeit der Regelung zur Wohnungsunterbringung.

¹² Klose, Alexander, und Doris Liebscher (2014): Gutachten zur Rechtmäßigkeit der „Wohnfähigkeitsprüfung“ für Flüchtlinge in der Stadt Potsdam. Internet: http://www.antidiskriminierungsberatung-brandenburg.de/sites/default/files/attachements/Gutachten%20diskriminierende%20Wohnfaehigkeitspruefungen_2014.pdf [abgerufen 29.01.2016]

Die von einigen Gebietskörperschaften ausgeübte restriktive Praxis der Entscheidung über die Wohnungsunterbringung bzw. die Auszugsgestattung wird sich ohnehin nicht auf § 53 AsylG stützen können, sobald die geplante Neufassung in Kraft tritt. Nach dem Referentenentwurf des „Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ vom 30. September 2015¹³ soll § 53 Abs. 1 AsylG folgende Fassung erhalten:

*Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen können in **Gemeinschaftsunterkünften, Privathäusern, Hotels oder in anderen für ihre Aufnahme geeigneten Räumlichkeiten untergebracht werden. Hierbei sind sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers zu berücksichtigen.***

In der Begründung der Neufassung heißt es: „Mit dieser Regelung wird Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe c) der Richtlinie 2013/33/EU umgesetzt.“ Andere Unterbringungsformen werden demnach den Gemeinschaftsunterkünften gleichgestellt, die missverständliche Soll-Vorschrift der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften entfällt. Da das LAufnG der Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie dient, ist hier in der angekündigten Rechtsverordnung nach § 9 Abs. 6 LAufnG-E eine **Vorabregelung zur geplanten Bundesregelung** angesagt.

1.3 Einschränkung von Grundrechten in Gemeinschaftsunterkünften

Die bisher diskutierten Regelungen betreffen die Zuweisungsentscheidungen der ZABH nach § 50 Abs. 4 AsylG und die Entscheidungen der Ausländerbehörden zur Verpflichtung der Wohnsitznahme in einer bestimmten Wohnung oder Unterkunft nach § 60 Abs. 2 AsylG. Da es für diese Entscheidungen keiner Anhörung der Betroffenen, geschweige denn einer Mitsprache, bedarf, ist es gerechtfertigt, von einem **fremdbestimmten Wohnen** zu sprechen, wodurch das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG eingeschränkt wird.

Eine Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Gemeinschaftsunterkunft hat weitere Folgewirkungen. Das Wohnen in einer Gemeinschaftsunterkunft schränkt das **Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 Abs. 1 GG** und damit das **Recht auf Privatsphäre** erheblich ein. Umstritten ist, ob es sich bei einem Platz in einer Gemeinschaftsunterkunft um eine Wohnung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 GG handelt. Nach Hollmann¹⁴ ist ein Platz in einer Gemeinschaftsunterkunft umso weniger als eine Wohnung anzusehen, je mehr Personen den Raum nutzen und je mehr der Raum durch Personen genutzt wird, die untereinander keine Verbindung aufweisen. Da der Schutzbereich von Art. 13 Abs. 1 GG weit zu verstehen ist, sind jedoch Schlafräume „nahezu immer“ durch Art. 13 GG geschützt. „Darüber hinaus sind auch Küchen, Bäder, Aufenthalts- und Essräume Wohnungen, wenn nicht die große Anzahl von

¹³ Ursprünglich war geplant, in das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz Regelungen zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie aufzunehmen. Im Referentenentwurf vom 14. September 2015 findet sich dementsprechend noch die neue Formulierung von § 53 Abs. 1 AsylG. In späteren Referentenentwürfen wurden die Regelungen zur Umsetzung des EU-Asylsystems herausgenommen. Sie sollen in ein eigenständiges Gesetz aufgenommen werden, das sich derzeit noch in der Ressortabstimmung befindet.

¹⁴ Hollmann, Ekkehard (2003): Wohnung in Asylbewerberunterkünften. In: Asylmagazin Nr. 1-2/2003, S. 6-10.

Nutzern die Entfaltung einer eigenen Privatheit verhindert. Räume, die ausschließlich von einer Familie genutzt werden, sind in der Regel Wohnungen.“ (Hollmann 2003: 7 f.)¹⁵

Das Wohnen in einer Gemeinschaftsunterkunft schränkt die Privatsphäre der Bewohner/innen erheblich ein und hat **gravierende negative soziale Folgewirkungen wie Fehlen von Rückzugsmöglichkeiten, Stress durch Lärm, Erhöhung des Konfliktpotenzials sowie der Einschränkung einer selbstständigen Lebensführung.**¹⁶ Das gilt umso mehr, je schwieriger sich die Wohnbedingungen in den Gemeinschaftsunterkünften durch die Unterbringungskrise gestalteteten und die Behörden überbelegte, „verdichtete“ Notunterkünfte einrichteten. Nach Halpap¹⁷ sind die wichtigsten Faktoren, die zu einer Eskalation von Konflikten und deren Häufigkeit beitragen:

- die zunehmende Belegung und Belegungsdichte sowie die Notwendigkeit, Küchen und Sanitäranlagen zu teilen,
- die wachsende Vielfalt der Herkunftsregionen und die Unmöglichkeit, sich mit Hilfe einer lingua franca zu verständigen,
- der wenig strukturierte Alltag sowie fehlende oder geringe Möglichkeiten der sportlichen Betätigung oder anderer Gelegenheiten zu Freizeitbeschäftigungen,
- die geringe Personalausstattung der GU und mangelnde Kompetenzen in der Konfliktvermeidung bzw. Bearbeitung auf Seiten des Personals. (Halpap 2015: 4)

Allein schon aus diesen Umständen ist es dringend erforderlich, Flüchtlinge vorrangig in Wohnungen oder in kleineren Unterkünften mit abgetrennten Wohneinheiten unterzubringen und die Verweildauer in Gemeinschaftsunterkünften zu begrenzen. Geboten ist die Begrenzung der Verweildauer außerdem durch den tiefen Einschnitt in Grundrechte wie dem Selbstbestimmungsrecht und dem Schutz der Privatsphäre.

1.4 Begrenzung der Verweildauer in Gemeinschaftsunterkünften

Es ist uns daher unverständlich, dass der Satz *„Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften soll einen Zeitraum von zwölf Monaten nicht überschreiten.“* (§ 9 Abs. 1 Satz 2 LAufnG-RefE) im Gesetzesentwurf gestrichen wurde. Die Kritik der kommunalen Spitzenverbände an dieser Soll-Vorschrift als „realitätsfernem Standard“ ist unserer Auffassung nach unbegründet. Auch wenn es angesichts der im Jahr 2015 schnell angestiegenen Zugangszahlen zu Problemen bei der Schaffung von Unterbringungskapazitäten in den Gebietskörper-

¹⁵ Dies trifft auch auf „**Wohnungsverbünde**“ nach § 9 Abs. 1 LAufnG-E zu. Diese werden in GE-Begr. zu § 9 Abs. 1 (S. 14) als „*abgeschlossene Wohnungen innerhalb eines Mehrfamilienhauses mit zentralen Gemeinschaftsräumen*“ bezeichnet. Diese Unterbringungsform sei „*den Gemeinschaftsunterkünften ähnlich*“. Hier ist im Einzelfall zu prüfen, orientiert an den Kriterien von Hollmann (2003), zu welchem Grad es sich um eine Wohnung handelt. Müssen sich die Bewohner/innen ein Zimmer mit anderen Personen teilen, ohne sich ihre Mitbewohner/innen aussuchen zu können, ist es gerechtfertigt, von einem fremdbestimmten Wohnen zu sprechen. Daher ist mit der Unterbringung in Wohnungsverbänden – in Widerspruch zu GE-Begr. zu § 9 Abs. 4 LAufnG-E (S. 15) – den Anforderungen aus der AufnRL nicht regelmäßig Genüge getan. Es bedarf der Einzelfallprüfung.

¹⁶ Siehe den Bericht zur Landesunterbringungskonzeption, Drs. 5/7559, S. 8-10.

¹⁷ Halpap, Silvia (2015): Gewalt in den Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende im Land Brandenburg. Situationsanalyse, hg. v. FaZIT. Potsdam.

schaften gekommen ist und die zeitlich begrenzte Aussetzung bestimmter Mindeststandards als unausweichlich erschien, sollte mit dem Landesaufnahmegesetz nicht auf eine **Steuerung und Gestaltung der Unterbringung von Flüchtlingen im Sinne einer menschenwürdigen Unterbringung** verzichtet werden. Das Landesaufnahmegesetz wird über einen Zeitraum vieler Jahre, wenn nicht Jahrzehnte hinweg Geltung haben und sollte daher nicht nur aktuell akute Probleme berücksichtigen. Daher ist eine Soll-Vorschrift der Begrenzung der Verweildauer in Gemeinschaftsunterkünften ein essenzielles Ziel der Unterbringungspolitik, mit der erst die Überwindung der temporären Ausnahmen und die längerfristige Planung eine Richtung erhalten kann. Gleichzeitig sollte die Landesregierung die materiellen Rahmenbedingungen schaffen, damit dieses Ziel verwirklicht werden kann, sprich: die Schaffung von Wohnraum umfänglich fördern.¹⁸

Die Begrenzung der Verweildauer in Gemeinschaftsunterkünften ist ohnehin als **Anpassung an die Änderungen des AsylbLG** erforderlich. Mit dem Rechtsstellungsverbesserungsgesetz vom 23. Dezember 2014 (BGBl I 2014 S. 2439) wurde der Bezug von Grundleistungen nach § 3 Abs. 2 auf 15 Monate beschränkt. Nach § 2 Abs. 1 erhalten Leistungsberechtigte, „[...] *die sich seit 15 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben*“, Analogleistungen nach SGB XII. Während der ersten 15 Monate Aufenthalt und dem Bezug von Grundleistungen ist es den Behörden nach § 3 Abs. 2 Satz 4 AsylbLG freigestellt, die Unterkunft als Geld- oder Sachleistung zu erbringen. Beim Bezug von Analogleistungen nach SGB XII gilt jedoch gemäß § 10 Abs. 3 SGB XII der Vorrang von Geldleistungen auch für die Unterkunft: „*Geldleistungen haben Vorrang vor Gutscheinen oder Sachleistungen, soweit dieses Buch nicht etwas anderes bestimmt oder mit Gutscheinen oder Sachleistungen das Ziel der Sozialhilfe erheblich besser oder wirtschaftlicher erreicht werden kann oder die Leistungsberechtigten es wünschen.*“ Auch Analogleistungen nach SGB XII sind an die Zweckbestimmung in § 1 SGB XII gebunden, nämlich „*den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht*“. Migrationspolitische Erwägungen, etwa die Vermeidung von angeblichen „Fehlanreizen“ durch eine Unterbringung in Wohnungen, dürfen hier keine Rolle spielen. Da aber Geldleistungen für eine Unterkunft nur durch die Kostenübernahme für die Miete einer Wohnung erbracht werden können, ergibt sich aus § 2 Abs. 1 AsylbLG ein **Anspruch auf Mietkostenübernahme**.

Wir schlagen daher für § 9 Abs. 1 Satz 2 LaufnG-E folgende Formulierung vor:

„Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften soll gemäß § 2 Abs. 1 AsylbLG den Zeitraum von 15 Monaten Aufenthalt nicht überschreiten.“

Außerdem sollte der Satz *„Im Falle der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft kann die Pauschale für Leistungsbeziehende nach § 2 AsylbLG gekürzt werden, sofern die Unterbringung einen Zeitraum von 15 Monaten Aufenthalt überschreitet.“* in § 14 Abs. 2 LaufnG-E eingefügt werden.

¹⁸ Ein wichtiger Schritt in diese Richtung stellt unserer Auffassung nach die Einstellung der finanziellen Förderung für den Abriss leerstehender Plattenbauten dar und die Umwidmung der Mittel für ihre Sanierung. S. „Mehr Wohnraum für Flüchtlinge nach Erstaufnahme. Leerstehende Wohnungen sanieren – mehr Geld für sozialen Wohnungsbau“. PM des MIL v. 18.09.2015. Internet: <http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.417352.de> [abgerufen 02.02.2016]

1.5 Anforderungen an Gemeinschaftsunterkünfte

Obwohl – sofern die Betroffenen dies wünschen – eine möglichst frühzeitige Unterbringung in Wohnungen integrationspolitisch geboten ist, sind Gemeinschaftsunterkünfte in manchen Regionen wohl aus Gründen der Schaffung von Unterbringungskapazitäten unausweichlich. An sie sind jedoch besondere Anforderungen zu stellen, um, so weit es geht, ein menschenwürdiges Wohnen zu ermöglichen. Zuallererst sollte ihr Charakter als Übergangwohnheime entsprechend den Empfehlungen im Bericht zur Landesunterbringungskonzeption bestimmt werden: **In Übergangwohnheimen sollen die Bewohner/innen auf ein selbstständiges Wohnen in einer eigenen Wohnung vorbereitet werden.**¹⁹ Das gilt auch, wenn der Auszug in eine Wohnung ohne Vorbedingungen gestattet wird, wofür wir plädieren. **Diese Zweckbestimmung sollte im LAufnG verankert werden.**

Es sind jedoch noch weitere Anforderungen an Gemeinschaftsunterkünfte zu stellen, die die Größe der Unterkünfte betreffen, den Standort und abgetrennte Wohneinheiten.

1.5.1 Anforderung 1: Größe der Unterkünfte

Massenunterkünfte mit mehreren Hundert Bewohner/innen sind zu vermeiden, zum einen, weil sich kleinere Unterkünfte besser in die soziale Umgebung einpassen und für soziale Begegnungen mit der Bevölkerung vor Ort besser geeignet sind. Massenunterkünfte führen zu einer schwindenden Akzeptanz von Seiten der örtlichen Bevölkerung und wirken stigmatisierend für die Bewohner/innen. Zum anderen sind Massenunterkünfte auch problematisch, weil mit der Größe das Konfliktpotenzial steigt. Die Stadt Köln bemerkt zu dieser Frage in den Leitlinien aus dem Jahre 2004²⁰:

Des Weiteren ist zu beobachten, dass mit zunehmender Größe eines Wohnheimes bei gleichzeitig schlechter Ausstattung ein erhöhtes Maß an kostenträchtigen Zerstörungen im Wohnheim sowie ein Rückgang der Eigenverantwortlichkeit und eine steigende Rücksichtslosigkeit gegenüber der direkten und weiteren (Kölner) Nachbarschaft besteht.

Diese Phänomene sind auch in Brandenburg zu beobachten. In einem Bericht der Märkischen Allgemeinen Zeitung vom 23. Dezember 2015²¹ wird festgestellt:

In den beiden großen Flüchtlingsheimen in Lehnitz und Hennigsdorf (Oberhavel) leben derzeit insgesamt fast 1000 Menschen unterschiedlicher Nationalität und Religion auf engstem Raum zusammen. Konflikte bleiben da nicht aus. Die Polizei muss immer öfter schlichten. Eine Entspannung der Lage ist nicht in Sicht. [...] Vertreter von Flüchtlingsinitiativen sind nicht überrascht von den Auseinandersetzungen zwischen Bewohnern. „Es ist immer eng, immer laut, es gibt keine Privatsphäre“

¹⁹ So die in dieser Hinsicht vorbildhafte Konzeption zur Unterbringung von ausländischen Flüchtlingen im Landkreis Barnim. Stand: 13. Mai 2015, Beschlussvorlage I-50-1/15, beschlossen vom Kreistag am 20.05.2015, S. 8.

²⁰ Stadt Köln (2004): Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln. Beschluss des Rates der Stadt Köln v. 20.07.2004. Internet: <http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5620/1.pdf> [abgerufen 29.01.2016]

²¹ „OHV – Flüchtlingsheime: Eng, laut, keine Privatsphäre“ In: MAZ v. 23.12.2015, Internet: <http://www.maz-online.de/Lokales/Oberhavel/Fluechtlingsheime-Eng-laut-keine-Privatsphaere> [abgerufen 29.01.2016]

re. Mich wundert, dass es nicht öfter knallt“, sagt Jörg Ditt von der Willkommensinitiative Oberkrämer.

Gemildert wird der konfliktträchtige Faktor von Massenunterkünften durch die integrative Arbeit von Willkommensinitiativen und durch Berlin-Nähe²², die Größe an sich stellt jedoch ein Problem für sich dar. Daher sind sich alle in der Flüchtlingsbetreuung tätigen Wohlfahrtsorganisationen einig, dass die Größe zu begrenzen ist. Die Diakonie schlägt eine Maximalbelegung von 50 Personen vor²³, ebenso die AWO²⁴. Die Stadt Köln gab eine maximale Belegungszahl von 50 bis 80 Bewohnerplätzen an.²⁵ Das Land Schleswig-Holstein legt im Erstattungserlass von 2014²⁶ fest: „Anerkannte Gemeinschaftsunterkünfte müssen über mindestens 40 Unterbringungsplätze verfügen. Sie sollen eine Kapazitätsgrenze von 100 Unterbringungsplätzen nicht überschreiten.“

Gegen die Einrichtung kleinerer Unterkünfte wird eingewandt, dass diese wirtschaftlich weniger effizient betrieben werden könnten. So ist die Vorsitzende des Kreistags Havelland, Manuela Vollbrecht, der Auffassung, „Personalkosten & Co. seien bei Gemeinschaftsunterkünften erst ab einer Größenordnung von rund 200 Plätzen sinnvoll und wirtschaftlich.“²⁷ Hier zeigt sich nach unserer Auffassung einmal mehr die **Inflexibilität der Unterbringungsform Gemeinschaftsunterkunft**, die **andere Unterbringungsformen verdrängt**, da Gemeinschaftsunterkünfte **auf Auslastung ihrer Kapazitäten angelegt** sind, je größer, desto mehr. Insofern sind die wirtschaftlichen Gründe, die bei der Zuweisung zu Unterkünften nach § 6 Abs. 2 Satz 2 LAufnG-E („die wirtschaftliche Nutzung der Einrichtungen“) berücksichtigt werden können, eine Privilegierung der Unterbringungsform Gemeinschaftsunterkünfte durch die Hintertür, die der Förderung der Wohnungsunterbringung (und kleinerer Unterkünfte) entgegensteht. Vermutlich lässt sich an diesem Missstand über das LAufnG wenig ändern, solange die Gebietskörperschaften nicht eigene Unterbringungskonzepte entwickeln, die auf **kleinere, wohnungsähnliche Unterkunftstypen** setzen, die sich durch eine **soziale Durchmischung** und die **Möglichkeit der Nachnutzung** durch einheimische Mieter/innen auszeichnen. Hier sind gezielte Förderprogramme der Landesregierung gefragt, die freilich außerhalb des Anwendungsbereichs des LAufnG liegen.

22 Halpap (2015: 18) führt die relativ entspannte Lage in der mit 196 Personen belegten Gemeinschaftsunterkunft Teltow auf den günstigen Standort und die Nähe zu Berlin zurück, die viele Kontakte in das eigene bzw. kulturelle Milieu gestatte.

23 Diakonie Deutschland (2014): Positionen zur Aufnahme, Wohnraumversorgung und Unterbringung von Flüchtlingen. Berlin, S. 6. Internet: http://www.diakonie.de/media/Texte-07_2014_Positionen_Fluechtlingen.pdf [abgerufen 30.01.2016]

24 AWO Bundesverband (2012): AWO Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Flüchtlingen. Berlin, S. 8. Internet: http://www.awo-ww.de/mastercms1/awofiles/Meldungen/2012/Stutzki/Dateien/awo_positionen_und_empfehlungen_zur_unterbringung_von_fluechtlingen.pdf [abgerufen 29.01.2016]

25 S. Leitlinien Köln (2004: 9)

26 Innenministerium Schleswig-Holstein: Aktualisierung des Erstattungserlasses v. 25.02.2004. Rundschreiben v. 24.02.2014, Az.: IV 218-483.0223.31. Internet: http://www.frsh.de/uploads/media/imsh_gemeinschaftsunterkuenfte_24-2-2014.pdf [abgerufen 29.01.2016]

27 „Brieselang: Kreistagsvorsitzende lehnt Petition ab.“ In: Märkische Oderzeitung v. 20.01.2016. Internet: <http://www.moz.de/heimat/lokalredaktionen/falkensee/falkensee-artikel/dg/o/1/1452174/> [abgerufen 30.01.2016]

Wir plädieren für eine Begrenzung der Größe der Unterkünfte auf maximal 50 Belegungsplätze. Die Regelung sollte als Soll-Vorschrift in eine Verordnung aufgenommen werden.

1.5.2 Anforderung 2: Standort der Unterkünfte

Es ist uns unverständlich, dass in § 10 Abs. 1 Satz 2 LAufnG-E das Kriterium „**städtebaulich integrierte Lage**“ für den Standort von Unterkünften gestrichen wurde, das im Referentenentwurf enthalten war. Zwar bleibt noch das Kriterium, dass „*die für die vorläufige Unterbringung genutzten Liegenschaften [...] in ihrer Beschaffenheit den Bewohnerinnen und Bewohnern die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen*“ sollen, doch dieses Kriterium ist wesentlich abstrakter und unbestimmter als der im Bauplanungsrecht übliche Begriff der städtebaulich integrierten Lage. Mit dem Begriff „städtebaulich integrierte Lage“ wird im Brandenburger Einzelhandelserlass vom 17. Juni 2014²⁸ die Einbettung eines Standorts in Siedlungsbereiche bezeichnet, die überwiegend in Wohnbereiche eingebettet sind. In der Begründung zum Landes-Raumordnungsprogramm des Landes Niedersachsen²⁹ heißt es zum Begriff:

Städtebaulich integrierte Lagen stehen im engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Versorgungsbereichen im Sinne des § 2 Abs.2 und § 9 Abs. 2a BauGB. Sie verfügen über ein vielfältiges und dichtes Angebot an Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen, haben einen wesentlichen fußläufigen Einzugsbereich und sind gut in das ÖPNV-Netz eingebunden.

Der Begriff ist damit – im Gegensatz zum unbestimmten Begriff der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben – operationalisierbar und gibt so gut wie alle Kriterien an, die auch einen Standort von Flüchtlingsunterkünften auszeichnen sollten: Zugang zur sozialen Infrastruktur insbesondere der gesundheitlichen Versorgung und von Bildungseinrichtungen wie Schule und Kita, Anschluss an den ÖPNV, Einbettung in Wohngebiete. Diese Kriterien entscheiden in hohem Maße darüber, welche **Integrationschancen** die Bewohner/innen einer Unterkunft haben.

Gegenüber der Position der Landesregierung im Jahr 2012, wie im Bericht zum Änderungsbedarf der Mindestbedingungen für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften niedergelegt (Drs. 5/4573), stellt die Beschränkung der Kriterien für den Standort auf „die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichend“ einen Rückschritt dar. Damals machte sich die Landesregierung den Vorschlag zu eigen, „[...] *wonach Gemeinschaftsunterkünfte nur noch innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils oder im direkten Anschluss daran liegen sollen.*“ (S. 27) Dieser Vorschlag sei „*aus integrations- und sozialpolitischer Sicht zu begrüßen.*“ Entsprechende Regelungen, die die Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften nur noch im Innenbereich und im direkten Anschluss daran gestatten, haben die Länder Baden-Württem-

28 Bauplanungsrechtliche und raumordnerische Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben (Einzelhandelserlass) vom 17.06.2014, ABl. Nr. 38/2014, S. 1146. Internet: https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/Amtsblatt%2038_14.pdf [abgerufen 29.01.2016]

29 Auszug aus der Begründung des LROP – Niedersachsen, S. 2. Internet: http://www.ml.niedersachsen.de/download/3500/Auszug_aus_der_Begruendung_des_LROP.pdf [abgerufen 29.01.2016]

berg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern (sogar als Ist-Vorschrift), Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.³⁰ Es ist an der Zeit, dass Brandenburg hier nachzieht, vorzugsweise mit dem präzisen Begriff der städtebaulich integrierten Lage.

Es ist zu befürchten, dass der Begriff der Ermöglichung von **Teilhabe am gesellschaftlichen Leben** durch Gebietskörperschaften eine **weite, fast beliebige Auslegung** erfahren wird, wodurch sich das Ziel, abgelegene Unterkünfte zu vermeiden, nicht erreichen lässt. Isolierte Massenunterkünfte wie die seit Jahrzehnten betriebene Gemeinschaftsunterkunft bei Hohenleipisch oder neu eröffnete Unterkünfte wie die im ehemaligen „Pfötchenhotel“³¹, mitten im Wald, ca. 5 km von Beelitz entfernt, zeigen die Notwendigkeit auf, gegen abgelegene Standorte gegenzusteuern. Standorte wie das „Pfötchenhotel“, zu denen es unter den neu errichteten und geplanten Unterkünften eine Reihe von Beispielen gibt, werden von Bewohner/innen wie Orte der Verbannung und Ausgrenzung erlebt. Die Einrichtung eines Busshuttles kann daran wenig ändern.

Zur Kritik der kommunalen Spitzenverbände, das Kriterium der städtebaulich integrierten Lage sei ein „realitätsferner Standard“, gelten unsere Ausführungen zur Begrenzung der Verweildauer (siehe oben S. 9): **Ohne eine entsprechende im LAufnG verankerte Zielsetzung wird der langfristigen Planung und der Beseitigung temporärer Ausnahmen keine Richtung gewiesen.** Mit abgelegenen Standorten wird die **soziale Ausgrenzung** von Flüchtlingen auf Jahre hinweg festgeschrieben.

Wir plädieren dafür, das Standortkriterium der städtebaulich integrierten Lage für alle Formen der vorläufigen Unterbringung (Gemeinschaftsunterkünfte, Wohnungsverbände und Wohnungen) wieder in § 10 Abs. 1 Satz 2 LAufnG-E einzufügen.

1.5.3 Anforderung 3: abgetrennte Wohneinheiten

Bislang wurde in den Mindestbedingungen für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften eine Mindestwohnfläche von 6 m² pro Person als Soll-Vorschrift angegeben. Mit dem Sonderprogramm der Landesregierung aus dem Haushaltsplan 2013/2014 (Drs. 5/8150 v. 18.11.2013, S. 92) sollte über eine finanzielle Förderung der Kommunen die Wohnfläche auf mindestens 8 m² pro Person auf freiwilliger Basis erhöht werden. Im Oktober 2014 genehmigte das MASGF den Kommunen, zeitlich begrenzt die Wohnfläche pro Person von 6 auf 5 m² zu verringern.³² Die zeitliche Begrenzung auf drei Monate wurde in der Folgezeit mehrmals verlängert, sodass immer mehr „verdichtete“ Gemeinschaftsunterkünfte und „vorübergehend genutzte Unterkünfte“, sprich: Notunterkünfte, eingerichtet wurden. (Drs. 6/1808 v. 22.06.2015) Damit

³⁰ Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Stand: August 2014. Hg. v. Pro Asyl. Internet: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_02.pdf [abgerufen 30.01.2016]

³¹ „Flüchtlinge kommen ab Januar nach Schönefeld. Beelitzer Pfötchenhotel wird Flüchtlingsunterkunft.“ In: PNN v. 23.12.2015. Internet: <http://www.pnn.de/pm/1035262/> [abgerufen 30.01.2016] Laut Thomas Wardin, dem Ex-Bürgermeister des Ortsteils Schönefeld, sei der Standort „völlig ungeeignet“.

³² PM des MASGF v. 16.10.2014: „Kommunen und Sozialministerium beraten zu Flüchtlingsunterbringung“. Internet: <http://www.masgf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.379871.de> [abgerufen 01.02.2016]

hat sich die Einschränkung der Privatsphäre in Gemeinschaftsunterkünften verschärft. Angesichts von Mehrbettzimmern mit Personen, die untereinander keine Verbindung aufweisen und über keine gemeinsame Sprache verfügen, angesichts von kollektiv genutzten Küchen- und Sanitäreinrichtungen, in denen es immer wieder zu Konflikten kommt (Halpap 2015: 16), muss jedoch festgestellt werden, dass auch mit einer Erhöhung der Mindestwohnfläche pro Person der Schutz der Privatsphäre nicht gewährleistet werden kann. Aus diesen Gründen sollten Gemeinschaftsunterkünfte über abgetrennte Wohneinheiten mit eigener Küchenzeile und Sanitärzelle verfügen.³³ Dies gilt für Familien und besonders schutzbedürftige Flüchtlinge nach Art. 21 Abs. 1 AufnRL, sofern ihre vorübergehende Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft überhaupt zu verantworten ist, wie für alleinstehende Personen. In Gemeinschaftsunterkünften mit abgetrennten Wohneinheiten „[...] *sinken die gewalttätigen Auseinandersetzungen gegen Null.*“ (Halpap 2015: 4) Stehen in einer Gemeinschaftsunterkunft keine abgetrennten Wohneinheiten zur Verfügung, sind die Betroffenen auf eigenen Wunsch schnellstmöglich in Wohnungen unterzubringen.

Wir plädieren für die Aufnahme einer Soll-Vorschrift für abgetrennte Wohneinheiten mit eigener Küchenzeile und Nasszelle in Gemeinschaftsunterkünften in die geplante Verordnung zu Mindestbedingungen.

1.6 Unterbringung in der Erstaufnahmeeinrichtung

Ein wichtiger Bereich der Unterbringung wird vom LAufnG-E ausgeklammert: der Bereich der Erstaufnahmeeinrichtung. Die Begründung dafür ist, dass die aktuelle Geschäftsverteilung zwischen dem MASGF und dem MIK eine Zuständigkeit der MIK für die Erstaufnahmeeinrichtung des Landes vorsieht, die von der Zentralen Ausländerbehörde (ZABH), einer Landesbehörde unter der Fachaufsicht des MIK, betrieben wird. Während das LAufnG die Beziehungen zwischen dem Land und den Gebietskörperschaften regeln soll, insbesondere die Verpflichtung der Gebietskörperschaften nach § 1 LAufnG-E zur Aufnahme, vorläufigen Unterbringung und soziale Unterstützung zugewiesener Flüchtlinge sowie die Durchführung des AsylbLG, kann das MIK für die ihm untergeordnete Behörde ZABH unmittelbar Regelungen und Weisungen erlassen. Bislang waren diese Regelungen nicht öffentlich zugänglich und transparent.

Die Landesregierung hat nach den Verschärfungen der Lebensbedingungen in den Erstaufnahmeeinrichtungen durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz einen Ermessensspielraum, eine Reihe dieser Verschärfungen einzuführen oder von ihnen abzulassen. Diese Regelungen sollten nicht der parlamentarischen Kontrolle entzogen werden.

Wir fordern die parlamentarische Debatte einer Verordnung zu den Mindestbedingungen der Aufnahme, Unterbringung und soziale Unterstützung in der Erstaufnahme und ihren Außenstellen.

Eine Verschärfung durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (BGBl. I 2015 v. 23.10.2015, S. 1722), die als Kann-Bestimmung formuliert ist, betrifft den Ersatz von Bargeldleistungen zur

³³ So auch die Forderungen von AWO und Diakonie, s. AWO (2012: 8); Diakonie (2014: 6).

Deckung des persönlichen Bedarfs (das „Taschengeld“ in Höhe von 143 Euro monatlich) durch Sachleistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 5 AsylbLG: „Soweit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich, sollen diese [Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens nach Satz 4] durch Sachleistungen gedeckt werden.“ Wir begrüßen es, dass in Brandenburg von dieser Möglichkeit bislang nicht Gebrauch gemacht wurde, plädieren aber für die Verankerung der Nicht-Anwendung in einer Verordnung.

Auf das Identifizierungsverfahren für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge nach der EU-Aufnahmerichtlinie werden wir im nächsten Kapitel eingehen. Es sollte ein zentraler Regelungsbereich der erforderlichen Rechtsverordnung zur Erstaufnahmeeinrichtung sein.

Wegen ihrer Überbelegung und fehlenden Privatsphäre sind die Erstaufnahmeeinrichtungen nicht nur für die besonders Vulnerablen, sondern für so gut wie alle Flüchtlinge integrationsfeindlich, wenn nicht gar gesundheitsschädlich. Daher sollte eine **möglichst kurze Verweildauer** in diesen geregelt werden, die nicht wie derzeit verlängert wird, wenn wegen eines temporären Rückgangs der Zugangszahlen mehr Kapazitäten zur Verfügung stehen.³⁴ Damit würde eine weitere Verschärfung durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, die Verlängerung der maximalen Verweildauer von drei auf sechs Monate nach § 47 Abs. 1 AsylG, nicht angewandt. Soweit möglich, sollten Integrationsmaßnahmen wie Basissprachkurse schon in der Erstaufnahmeeinrichtung angeboten werden. Wegen des Verzichts auf die Beschulung von schulpflichtigen Kindern und ihre Betreuung in Kitas sollte für Familien mit Kindern die Verweildauer noch weiter verkürzt werden.

Ohnehin hat die Erstaufnahmeeinrichtung ihre ursprüngliche Funktion als zentraler Ort, an dem das Registrierungsverfahren durchgeführt und der Asylantrag gestellt werden soll, womöglich sogar der Aufenthalt bis zur Entscheidung über den Asylantrag verlängert werden soll, angesichts der organisatorischen Notbehelfe des vergangenen Jahres eingebüßt. Auch wenn für Flüchtlinge aus „sicheren Herkunftsstaaten“ diese Konzentration an einem Ort wieder eingeführt wurde, zeigen doch die Entwicklungen des vergangenen Jahres, dass eine solche **räumliche Konzentration nicht erforderlich und nicht wünschenswert** ist. Stattdessen ist die möglichst schnelle Verteilung auf die Gebietskörperschaften geboten, wo Integrationsmaßnahmen wie Spracherwerb, Kita-Betreuung und Beschulung stattfinden können. Das gilt es in einer Verordnung über die Erstaufnahmeeinrichtungen zu regeln.

2. Besonders vulnerable Flüchtlinge – Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs

Neben der Verbesserung der Lebenssituation der in Brandenburg aufgenommenen Flüchtlinge zielt der Gesetzesentwurf insbesondere auf die Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie ab.

Die EU-Aufnahmerichtlinie³⁵ hätte bis spätestens 20. Juli 2015 in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Da dies nicht geschehen ist, entfaltet die Richtlinie in den EU-Mitgliedsstaaten unmittelbare Wirksamkeit. Flüchtlinge könnten sich also schon jetzt unmittelbar auf diese

³⁴ So der Leiter der ZABH, Frank Nürnberger, in Brandenburg aktuell am 17.01.2016.

³⁵ 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 (Neufassung). Amtsblatt der Europäischen Union, L 180, S. 96. (im Folgenden abgekürzt als „AufnRL“)

Richtlinie berufen. Zudem haben unionsrechtliche Regelung einen Anwendungsvorrang vor nationalen Rechtsnormen. Dies bedeutet, das bereits bestehendes nationales Recht richtlinienkonform auszulegen ist bzw. nicht dazu im Widerspruch stehen darf.³⁶

Das Landesaufnahmegesetz muss daher im Einklang mit der novellierten EU-Aufnahmerichtlinie sein. Bei der Beurteilung, ob dies bei dem vorliegenden Gesetzesentwurf der Fall ist, stoßen wir – neben der erwähnten misslichen Situation, dass für wesentlichen Bereiche auf noch nicht vorliegende Rechtsverordnungen verwiesen wird – auf die **zweite Schwierigkeit**, dass der gesamte Bereich der **Erstaufnahme explizit aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf ausgenommen** ist. Die Schutzvorschriften der AufnRL finden jedoch bereits bei der Stellung eines Asylgesuches, also sogar noch vor der eigentlichen Asylantragstellung beim Bundesamt, Anwendung. Der Erstaufnahme fällt somit eine wichtige Rolle bei der Identifikation und Versorgung besonders vulnerabler Flüchtlinge zu. (Art. 6 AufnRL) Ein angemessenes Verfahren zur Umsetzung der AufnRL in der Erstaufnahmeeinrichtung steht noch aus. **Das LAufnG kann nur einen Teilbereich der AufnRL umsetzen.**

Wir fordern eine parlamentarische Debatte über eine Verordnung zu den Mindestbedingungen der Aufnahme, Unterbringung und soziale Unterstützung in der Erstaufnahme und ihren Außenstellen. Dabei sollten insbesondere die Anforderungen aus der AufnRL Berücksichtigung finden.

Die Asylrechtsverschärfungen werden sind negativ auf die Berücksichtigung der Anforderungen aus der AufnRL auswirken. Hier ist die Landesregierung gefordert gegenzusteuern, um eine Aushöhlung des Schutzsystems für besonders vulnerable Flüchtlinge zu verhindern. Folgende Probleme wären in der vorgeschlagenen Rechtsverordnung zur Erstaufnahmeeinrichtung zu berücksichtigen:

- Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde die maximale Verweildauer und damit gleichzeitig die räumliche Aufenthaltsbeschränkung nach § 56 AsylG verlängert, für Flüchtlinge aus „sicheren Herkunftsstaaten“ sogar bis zur Entscheidung über den Asylantrag bzw. bis zu ihrer Abschiebung. Die räumliche Aufenthaltsbeschränkung behindert jedoch den Zugang zu Beratungs- und Versorgungsstrukturen sowie zu einer anwaltlichen Vertretung. Das steht in Widerspruch zu Anforderungen aus der AufnRL.
- Das mit dem Asylpaket II geplante Schnellverfahren für Flüchtlinge aus „sicheren Herkunftsländern“ wird die Möglichkeiten beeinträchtigen, posttraumatische Belastungsstörungen oder Folgeerkrankungen wie Depressionen zu erkennen. Die Feststellung einer Traumatisierung kann jedoch Rückwirkungen auf das Asylverfahren haben. Opfer von Folter werden nicht erkannt und versorgt werden, Tatsachen, die zum Schutz vor Verfolgung führen würden, bleiben unentdeckt, der Asylanspruch wird verkannt.
- Nach Art. 24 Abs. 3 Satz 2 EU-Verfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) benötigen Opfer von Folter, Vergewaltigung und anderer Formen schwerer psychischer, physischer oder sexueller Gewalt besondere Verfahrensgarantien, die eine „Entschleunigung“ des Asyl-

³⁶ Pelzer, Marei, und Maximilian Pichl (2015): Die Geltung der EU-Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinien: Zu den unmittelbaren Rechten für Asylsuchende. In: Asylmagazin Nr. 10/2015, 331-338, hier: S. 331.

verfahrens zur Folge haben. In diesem Fall ist das für Flüchtlinge aus „sicheren Herkunftsstaaten“ vorgesehene Schnellverfahren nicht anzuwenden. Voraussetzung ist allerdings wieder eine sichere Identifizierung der posttraumatischen Belastungsstörung.

2.1 Identifikation und Versorgung besonders schutzbedürftiger Personen in den Gebietskörperschaften

Art. 22 AufnRL verpflichtet die Mitgliedsstaaten der EU, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass der besondere Schutzbedarf erkannt wird und darauf aufbauend eine angemessene Versorgung erfolgt. Diesem Prinzip ist während des gesamten Asylverfahrens Rechnung zu tragen. Dabei muss es möglich sein, die Schutzbedürftigkeit auch zu einem späteren Zeitpunkt im Verfahren festzustellen und die besonderen Bedürfnisse während der gesamten Dauer des Asylverfahrens Rechnung zu tragen. Das erfordert ein kontinuierliches Monitoring ihrer Situation. (Art. 22 Abs. 1 Satz 3 AufnRL)

Daraus ergibt sich nicht nur die Verpflichtung, besondere Schutzbedürftigkeit zu erkennen, sondern auch die Verpflichtung, die nötige Versorgung sicherzustellen, unter anderem durch Weiterleitung an geeignete Fachstellen.

Dass sich der Gesetzesentwurf des LAufnG nur auf die Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaften bezieht und bezüglich der Identifikation und Versorgung besonders vulnerabler Personen in der Erstaufnahmeeinrichtung eine **Regelungslücke** besteht, ist hier insofern relevant, weil in § 6 Abs. 2 LAufnG-E (Verteilungsverfahren) auch „andere humanitäre Gründe vergleichbaren Gewichtes“ zu berücksichtigen sind. Darunter fallen auch die besonderen Belange besonders vulnerabler Personen. Schon vor der Verteilung der Flüchtlinge auf die Landkreise müssen also deren Vulnerabilität und Bedarfe festgestellt werden. Dies muss dann bei der Verteilung berücksichtigt werden, sodass eine Weiterversorgung der vulnerablen Flüchtlinge in der entsprechenden Gebietskörperschaft sichergestellt wird. Wie soll dies aber möglich sein, wenn ein angemessenes Verfahren zur Identifikation der Vulnerabilität in der Erstaufnahme nicht sichergestellt ist? **An dieser Stelle weist das LAufnG zwingenderweise über sich selbst hinaus und erfordert zusätzliche Regelungen außerhalb seiner selbst.**

In § 6 Abs. 7 LAufnG-E wird auf eine Rechtsverordnung zum Verteilungsverfahren verwiesen, die noch nicht vorliegt und deshalb nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sein kann.

In § 7 Abs. 1 LAufnG (Landesinterne Umverteilung) werden in Satz 3 in nicht-abschließender Aufzählung „wesentliche Umverteilungsgründe und ihre Voraussetzungen benannt, bei denen die aufnehmende Ausländerbehörde ihr Einverständnis erteilen muss“ (GE-Begr. S. 13). Hier sollten im Sinne der AufnRL auch „humanitäre Gründe von vergleichbarem Gewicht“, zu denen auch die Versorgung von besonders vulnerablen Personen gehört, mit aufgenommen werden, um so die notwendige Umverteilung dieser Personengruppe in die Nähe von entsprechenden Versorgungseinrichtungen zu erleichtern und damit ihre angemessene Weiterversorgung sicherzustellen. Denn die angemessene Versorgung im Sinne der AufnRL ist nicht eine Frage der Ermessensentscheidung einzelner Ausländerbehörden, sondern ein Rechtsanspruch vulnerabler Personen, den das Gesetz sicherzustellen hat.

Ansonsten wird zur Identifikation der besonderen Vulnerabilität auf die neu zu schaffende *fachspezifische und koordinierende Migrationssozialarbeit* der Gebietskörperschaften verwiesen. Da auch hier für die Spezifizierung der Leistungsbeschreibung auf eine zu erlassende Rechtsverordnung verwiesen wird, möchten wir hier nur darstellen, was in dieser Rechtsverordnung zu berücksichtigen wäre:

- Nichtstaatliche Organisationen und weitere Akteure, die Erfahrung und Expertise im Umgang mit besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen einbringen können, müssen so früh wie möglich in das Verfahren einbezogen werden. Neben der fachlichen Expertise sorgt dies auch für eine schnellere Umsetzung europarechtlicher Vorgaben, da der Aufbau neuer Strukturen zu deutlichen Verzögerungen führen würde.³⁷
- Um ihre Rechte aus der AufnRL wahrnehmen zu können, müssen Flüchtlinge darüber in geeigneter Weise so früh wie möglich (gemäß Art. 5 Abs. 1 AufnRL) innerhalb von 15 Tagen), aber auch im späteren Verlauf des Asylverfahrens informiert werden. Die Unterrichtungen sollten Informationen über besondere Schutzbedürftigkeit, die Rechte und Leistungsansprüche, die sich daraus ergeben enthalten, sowie Personen und Einrichtungen, die bei der Verwirklichung der Ansprüche behilflich sein oder informieren können.
- Die Bereitstellung von Informationen geht während des gesamten Verfahrens einher mit der Bereitstellung von Übersetzung und Dolmetscher/innen. So wird sichergestellt, dass Flüchtlinge die eigenen Bedarfe und Ansprüche verstehen und die Weitervermittlung und Versorgung dadurch erleichtert wird.

Generell verweisen wir nochmals darauf: Ziel sollte die Einrichtung eines einheitlichen Verfahrens (Clearingverfahren) sein, um die angemessene Weiterleitung und Versorgung von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen möglichst frühzeitig und während des gesamten Verfahrens sicherzustellen, von der Erstaufnahme bis in die Gebietskörperschaften.

Erfreulich ist die explizite Benennung der besonderen Bedarfe schutzbedürftiger Personen in der Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 15 Abs. 2 LAufnG-E (GE-Begr. S. 26), die demnach aus den besonderen Leistungen nach § 6 AsylbLG gedeckt werden können. Die Gewährung von Leistungen nach § 6 AsylbLG liegt jedoch im Rahmen der Ermessensausübung der Gebietskörperschaften. Da die AufnRL die Sicherstellung der besonderen Bedürfnisse als Rechtsanspruch vorsieht, reduziert sich das Ermessen der Gebietskörperschaften bei Vorliegen des Bedarfs auf Null. Dies sollte im LAufnG eindeutig geregelt sein.

Wir plädieren dafür, dass die im Gesetzesentwurf aus § 3 Abs. 4 LaufnG-RefE gestrichene Ermächtigungsbefugnis für eine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des AsylbLG wiederaufgenommen wird. Hier sollte der Leistungskatalog für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge definiert werden. Die Definition des Leistungskatalogs sollte unter Einbe-

37 Saborowski, Nadja (2014): *Wie werden besondere Bedürfnisse nach der Aufnahmerichtlinie ermittelt? Empfehlungen aus der Praxis*. In: Asylmagazin 7-8/2014, S. 242ff. Internet: http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2014/AM2014_7_8_beitragsaborowski.pdf [abgerufen 02.02.2016]

ziehung der spezialisierten Beratungsstellen und den Fachdiensten erstellt werden und entsprechende, im Regelsystem der Sozialgesetzbücher vorgesehene Leistungen übernehmen.

Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass es sich bei der in Art 21 AufnRL definierten Gruppen nicht um eine abschließende Aufzählung handelt. („[...] von schutzbedürftigen Personen wie [...]“ [Art. 21 AufnRL]) Auch andere Gruppen können die besonderen Schutzvorschriften der AufnRL in Anspruch nehmen, wenn das Ausmaß der Schutzbedürftigkeit **vergleichbar** mit den genannten Gruppen ist.³⁸ Eine mögliche Gruppe, die in der Richtlinie nicht explizit benannt wird, sind geflüchtete LSBTI³⁹-Personen, die in Sammelunterkünften besonders vulnerabel sind und deren Situation eine ähnliche Schutzbedürftigkeit erfordert.

2.2 Geeignete Unterbringung

Wir begrüßen das Vorhaben in § 9 Abs. 4 LAufnG-E, bei der vorläufigen Unterbringung Anforderungen im Sinne von Art. 18 AufnRL zu berücksichtigen und regelmäßig besonders schutzbedürftige Flüchtlinge in Wohnungen unterzubringen, wenn ihren Belangen in einer Gemeinschaftsunterkunft nicht entsprochen werden kann. Die Vorgaben, die sich aus Art. 18 AufnRL ergeben, beziehen sich jedoch nicht nur auf Berücksichtigung geschlechts- und altersspezifischer Aspekte sowie der Situation von besonders schutzbedürftigen Personen im Sinne von Art. 21 AufnRL, sondern auch gemäß Art. 18 Abs. 4 AufnRL auf die Sicherstellung, dass Übergriffe und geschlechtsbezogene Gewalt einschließlich sexueller Übergriffe und Belästigungen in den Gemeinschaftsunterkünften verhindert werden.

Verschiedene Studien belegen, dass besonders Frauen in Gemeinschaftsunterkünften ohne abgeschlossene Küchen- und Sanitärbereiche, häufig Belästigungen ausgesetzt sind. Der Verein „*Women in Exile*“ fordert daher schon lange, dass Frauen vorrangig in Wohnungen untergebracht werden.⁴⁰

In § 9 Abs. 4 Satz 2 LAufnG-E sollte daher auch Art. 18 Abs. 4 AufnRL berücksichtigt werden, sodass nicht nur besonders Schutzbedürftige nach Art. 21 Abs. 1 AufnRL, sondern auch Frauen und andere bedrohte und belästigte Personen (bspw. LGBTI) in geeigneten Wohnungen untergebracht werden, wenn in Gemeinschaftsunterkünften geschlechtsbezogene Übergriffe und Gewalt nicht verhindert werden können.

Es ist zu diesem Zeitpunkt noch völlig offen, nach welchen Kriterien und im Rahmen welches Verfahrens entschieden wird, ob eine Unterbringung geeignet ist, welche Instanz diese

³⁸ Um die in der AufnRL vorgesehene besondere Unterstützung erhalten zu können, muss eine Person so vulnerabel sein, dass ihre Situation mit den in Art. 21 AufnRL genannten Gruppen vergleichbar ist.

³⁹ Lesbisch, Gay (schwul), Bisexuell, transgender, intersexuell. S. „LGBT“. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 26. Dezember 2015, 11:59 UTC. Internet: <https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=LGBT&oldid=149454635> [abgerufen: 02.02.2016]

⁴⁰ „Kein Lager für Flüchtlingsfrauen!“ In: Blog von „Women in Exile. Flüchtlingsfrauen werden aktiv“; 01.11.2010. Internet: <http://womeninexile.blogspot.de/2010/11/01/no-lager-text/> [abgerufen: 02.02.2016]

Standards festgelegt und wie ihre Einhaltung kontrolliert. In der Begründung des Gesetzesentwurfs befindet sich der Hinweis darauf, dass weitere Konkretisierungen durch künftige Rechtsverordnungen geregelt werden.

In Hinblick auf die kommende Verordnungen sollte sich die Definition der geeigneten Wohnung bzw. Unterkunft im Sinne von Art. 18 AufnRL und nach dem individuellen Bedarf betroffener Flüchtlinge ausrichten. Das betrifft nicht nur die Beschaffenheit der Wohnung, sondern auch die Anbindung an geeignete Versorgungs- und Unterstützungsstrukturen sowie die Möglichkeit, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen.

Bestehende Rechtsnormen müssen auch hier Berücksichtigung finden. So sieht Art. 23 AufnRL bei der Anwendung der Richtlinien eine Vorrangigkeit des **Kindeswohls** vor.

Die Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 9 Abs 4 Satz 2 LAufnG-E definiert, dass die vorläufige Unterbringung in Wohnungen, die erfolgt, wenn den Bedarfen vulnerabler Personen in den Gemeinschaftsunterkünften nicht Rechnung getragen werden kann, regelmäßig in Wohnungsverbänden oder Übergangswohnungen erfolgt. In der GE-Begr. zu § 9 Abs. 1 LAufnG-E (GE-Begr. S. 14) wird „Wohnungsverbund“ jedoch als eine der Gemeinschaftsunterkunft „*ähnliche*“ Wohnform beschrieben, lediglich weiter bestimmt als „*abgeschlossene [...] Wohnungen innerhalb eines Mehrfamilienhauses [...]*“. Dies entspricht auch unseren Erfahrungen. Abgeschlossene Wohnungen, die jeweils von mehreren, miteinander nicht verwandten Personen belegt werden, entsprechen nicht dem Charakter einer Wohnung im engeren Sinne. (siehe oben Fn. 9) Das wesentliche Kriterium einer Wohnung ist die freiwillige Auswahl der Mitbewohner/innen und damit die Gewährleistung eines erhöhten Maßes an Privatsphäre. Auch ein Wohnungsverbund ist in der Regel nicht dazu geeignet, den besonderen Belangen vulnerabler Personen Rechnung zu tragen, außer es besteht **Mitspracherecht bei der Wahl der Mitbewohner/innen**.

3. Migrationssozialarbeit

Den Bereich Migrationssozialarbeit werden die Beraterinnen Katrin Böhme vom Diakonischen Werk Potsdam und Karin Hopfmann von der AWO Ostprignitz-Ruppin gewiss ausführlich und vertieft darstellen. Daher können wir uns auf einige Anmerkungen beschränken, vor allem auf die Darstellung von Strukturfragen.

Wir begrüßen die Intention, die hinter dem neuen Oberbegriff Migrationssozialarbeit steht, nämlich die **Aufhebung der Trennung von Beratung und Betreuung**. Wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt (Drs. 6/3080, GE-Begr. S. 18), ist damit die Erwartung verbunden, dass die Migrationssozialarbeit in den Gemeinschaftsunterkünften, die bisher meist unter „Betreuung“ subsumiert wurde, eine dringend notwendige qualitative Verbesserung im Sinne ihres fachlichen Selbst- und Aufgabenverständnisses erfährt. Ob sich diese Erwartung erfüllen kann, hängt von der konkreten Ausstattung bzw. dem Personalschlüssel, den Qualifikationsanforderungen und der organisatorischen Anbindung ab. Diese Fragen lassen sich nur mit Kenntnis der zugehörigen Verordnung einschätzen, und diese Verordnung liegt uns nicht vor.

Des Weiteren begrüßen wir, dass die spezifische Migrationssozialarbeit an ein **fachliches Konzept** gebunden sein soll, das kontinuierlich, bedarfsgerecht und zielgruppenspezifisch sein soll. Insbesondere die bisherige soziale Betreuung innerhalb der Gemeinschaftsunterkünfte ließ meist ein solches Konzept vermissen. Diese Konzepte sollten für jede Unterkunft und jeden Bereich **schriftlich fixiert und öffentlich zugänglich** gemacht werden, sodass die Aufgabenwahrnehmung transparent und nachvollziehbar wird. Entsprechende Regelungen sollten in die Verordnung aufgenommen werden.

Für positiv halten wir die Öffnung der Migrationssozialarbeit für Gruppen in **unterschiedlichen Unterbringungsformen**. Bislang fehlten spezifische Angebote für dezentral in Wohnungen untergebrachte Flüchtlinge. Mit der fachspezifischen und koordinierenden Migrationssozialarbeit kann auch dem Aufbau der **Identifizierung und Versorgung besonders schutzbedürftiger Personen** ein Rahmen gegeben werden.

Wichtig erscheint uns die Soll-Vorschrift in § 12 Abs. 2 Satz 1 LAufnG-E, wonach die Migrationssozialarbeit in der Regel auf **nichtstaatliche Träger der Sozialen Arbeit** übertragen werden soll. Zu Recht wird in der Gesetzesbegründung (S. 19) die Notwendigkeit der Unabhängigkeit der Sozialen Arbeit von der Verwaltung betont, ohne die das Vertrauensverhältnis zu den Klient/innen missbraucht oder beschädigt würde. Würde die Soziale Arbeit von kommunalen Verwaltungsangestellten wahrgenommen, bestünde die Gefahr, dass vertrauliche Informationen, die die Soziale Arbeit von ihren Klient/innen erlangt, etwa über aufenthaltsrelevante Fragen, „auf dem kurzen Dienstweg“ an Mitarbeiter/innen von Sozialamt oder Ausländerbehörde weitergegeben werden.

Für positiv halten wir schließlich die **getrennten Pauschalen für Unterbringung und Versorgung** nach § 12 Abs. 1 LAufnG-E und **für Migrationssozialarbeit** nach § 12 Abs. 3 LAufnG-E. Damit ist zumindest die finanzielle Möglichkeit geschaffen, den Betrieb einer Gemeinschaftsunterkunft und die Migrationssozialarbeit in derselben an unterschiedliche Träger zu vergeben. In diesem Zusammenhang ist auch das in § 12 Abs. 2 Satz 2 verankerte Zugangsrecht der Sozialen Arbeit zu den Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung relevant. Mit diesen Regelungen wird die organisatorische Unabhängigkeit der Sozialen Arbeit von den Betreibern der Gemeinschaftsunterkünfte und Wohnungsverbände möglich. Bislang wurden Beratungs- und Betreuungsaufgaben meist an die Betreiber der Gemeinschaftsunterkünfte übertragen (GE-Begr. S. 19), die Gebietskörperschaften kauften ein „all inclusive“-Paket.

Die **Unabhängigkeit der Sozialen Arbeit** hat jedoch eine grundsätzliche Bedeutung. Nach dem **Ethischen Kodex der Sozialen Arbeit**, den Prinzipien und Standards, die die Internationale Vereinigung der Sozialarbeiter/innen aufgestellt hat⁴¹ und die für die Mitgliedsverbände wie den DBSH⁴² verbindlich sind, sollen Sozialarbeiter/innen in ihrem fachlichen Selbstverständnis auf die bestmögliche Unterstützung ihrer Klient/innen verpflichtet sein. Dabei bewegen sie sich in mehreren Problembereichen, die ethische Fragen berühren. Zum einen ist das

41 International Federation of Social Workers [IFSW] (1994): Ethische Grundlagen der Sozialen Arbeit – Prinzipien und Standards. Internet: <http://www.ex-heimkinder.de/Dokumente/Ethik-Richtlinien.pdf> [abgerufen 30.01.2016]

42 Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit [DBSH] (2012): Grundlagen für die Arbeit des DBSH e.V. Ethik in der Sozialen Arbeit. Internet: <https://www.dbsh.de/fileadmin/downloads/Ethik.Vorstellungsklein.pdf> [abgerufen 30.01.2016]

der Interessenkonflikt zwischen der Institution bzw. dem Arbeitgeber und den Klient/innen, zum anderen ihre „Doppelrolle als Helfer/lin und Kontrolleur/lin“ (IFSW 1994: 4). Gerade für Sozialarbeiter/innen, die mit dem Klientel Flüchtlinge zusammenarbeiten, sind beide, sich überschneidende Problemkonstellationen äußerst wichtig.

In Gemeinschaftsunterkünften kam es immer wieder vor, dass Sozialarbeiter/innen, die vom Heimbetreiber angestellt sind, im Auftrag der Heimleitung für **Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten** herangezogen werden. Das verringert nicht nur die Arbeitszeit, die sie für ihre eigentliche sozialpädagogische Tätigkeit für die Klient/innen zur Verfügung haben, es unterminiert auch das Vertrauensverhältnis der Klient/innen zu ihnen. Sie werden als Teil eines die Klient/innen fremdbestimmenden Systems wahrgenommen, wenn sie z. B. Anwesenheitskontrollen oder Kontrollen der Sauberkeit in den Zimmern durchführen. Es ist mit einem auf den Ethischen Kodex der Sozialen Arbeit verpflichteten fachlichen Selbstverständnis nicht zu vereinbaren, wenn Sozialarbeiter/innen sich an einem System der Kontrollen und Sanktionen beteiligen. Dazu werden sie jedoch von ihrem Arbeitgeber, dem Heimbetreiber, verpflichtet.

Aus diesen Gründen fordert ein Zusammenschluss von Hochschullehrenden der Sozialen Arbeit⁴³ die Unabhängigkeit der sozialarbeiterischen Fachkräfte. „Sozialarbeiter_innen sollten im Falle eines nicht-pädagogischen Trägers organisatorisch und fachlich unabhängig sein und nicht den direkten Weisungen des Betreibers unterstehen.“ Die Forderung ist wie folgt begründet:

Sozialarbeiter_innen werden in Tätigkeiten verwickelt, die mandatswidrig sind. Dies geschieht etwa, wenn von Sozialarbeiter_innen erwartet wird, dass sie „Amtshilfe“ für die Polizei leisten, dass sie Angaben zu vermuteten Herkunftsländern oder Abwesenheiten in Unterkünften „melden“ sollen oder Adressen von untergetauchten Klient_innen weiterleiten sollen. Zudem werden ihnen Tätigkeiten übertragen, die nicht dem Aufgabenspektrum ihrer Profession entsprechen. Dazu gehören z. B. kontrollierend-sicherheitsdienstliche, privatwirtschaftlich-verwaltungsbezogene, essensausgabe-verantwortliche Aufgaben. Dies bringt Sozialarbeiter_innen zudem in Widersprüche zu ihrem eigentlichen Auftrag. (Positionspapier-Entwurf, S. 3)

Wir schließen uns dieser Forderung an und plädieren für eine organisatorische Trennung der in Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungsverbänden eingesetzten Migrationssozialarbeiter/innen von den Heimbetreibern. Diese Regelung sollte in der Verordnung zur Migrationssozialarbeit verankert werden.

Oben haben wir unsere Auffassung dargelegt, wie wichtig die Aufgabenübertragung der Migrationssozialarbeit an nicht-staatliche Träger der Sozialen Arbeit ist. Die Unabhängigkeit der Sozialen Arbeit ist jedoch nicht nur für die sozialpädagogische Unterstützung der Klient/innen innerhalb der Einrichtungen relevant, sondern auch für die **fachspezifische und koordinierende Migrationssozialarbeit**, die, neben anderen Aufgaben, Flüchtlinge in asylverfahrens- und sozialrechtlichen Fragen beraten soll. Gerade bei dieser Arbeit geraten Beratungsstellen wie die überregionale Flüchtlingsberatung immer wieder in Widerspruch zu Entscheidungen

⁴³ Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften – Professionelle Selbstverständigung und sozialpolitische Basis. Entwurf eines Positionspapiers von Hochschullehrenden der Sozialen Arbeit. (Im Erscheinen)

der Ausländerbehörden und Sozialämter. Da nach dem neuen Erstattungssystem die Kostenerstattung für die fachspezifische und koordinierende Migrationssozialarbeit über die Gebietskörperschaften abgewickelt wird, werden diese direkte Arbeitgeber der Migrationssozialarbeit. Damit gerät die fachspezifische und koordinierende Migrationssozialarbeit in einen Interessenkonflikt, der auf Kosten der bestmöglichen, an den Interessen der Klient/innen orientierten Beratungstätigkeit geht. Es steht zu befürchten, dass Ausländerbehörden oder Sozialämter auf die vom Landkreis bzw. der kreisfreien Stadt eingestellten Berater/innen Druck ausüben, um missliebige Kritik zu unterbinden. Daher ist diese Konstellation mit dem Ethischen Kodex der Sozialen Arbeit nicht vereinbar.

Wir plädieren für eine finanzielle Unabhängigkeit der fachspezifischen und koordinierenden Migrationssozialarbeit von den Gebietskörperschaften.

In Bayern⁴⁴ gibt es eine solche organisatorische und finanzielle Trennung. Hier schließt das Sozialministerium mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege auf Landesebene einen Vertrag, in dem die Zuwendungen für die Asylsozialberatung für alle Landkreise vereinbart werden, nachdem die örtlichen Träger der Asylsozialberatung die zu fördernden Stellen ihrem Spitzenverband gemeldet haben.

Wir plädieren für eine Herauslösung der fachspezifischen und koordinierenden Migrationssozialarbeit aus den in § 2 Abs. 1 Satz 1 LAunfG-E benannten Pflichtaufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte und ihre Übertragung an das MASGF oder hilfsweise an regionale landkreisübergreifende Verbände.

4. Monitoring der Unterkünfte

Für die Frage der Mindeststandards in Unterkünften und damit für die Frage der menschenwürdigen Unterbringung ist entscheidend, dass die Standards verbindlich sind und dass sie durchgesetzt werden können. Zur Durchsetzung gehört, dass Weisungen erteilt werden können und **bei Nichteinhaltung der Mindestbedingungen Kürzungen der Kostenerstattung** an die Gebietskörperschaften möglich sind. Das wird bisher über § 2 Abs. 1 Nr. 2 ErstV geregelt. Eine entsprechende Regelung sollte in die neue Erstattungsverordnung aufgenommen werden. Zur Durchsetzung gehört aber auch, dass kontinuierlich und regelmäßig Kontrollen stattfinden, und hier weist die bisherige Praxis in Brandenburg Mängel auf. Nach § 10 Abs. 4 ist das LASV weiterhin für die Sonderaufsicht über die Unterkünfte zuständig, es konnte diese Arbeit aber bisher aufgrund von Personalmangel nur unzureichend ausführen. **Daher sollte das LASV personell so ausgestattet werden, dass es diese Aufgabe ausführen kann.**

Es ist uns unverständlich, dass die Aufgabe der **Beratung** der Gebietskörperschaften aus dem Aufgabenkatalog der Sonderaufsicht in § 18 Abs. 1 LAunfG-E gestrichen wurde (zusammen mit der Auskunftspflicht der Gebietskörperschaften über ihre Aufwendungen, siehe dazu oben: [Unterrichtungsrecht](#)). Laut GE-Begr-RefE sollten die Gebietskörperschaften durch die

⁴⁴ Bayerische Asylsozialberatungs-Richtlinie v. 05.01.2007. Internet: [http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Sozialreferat/wohnungsamt/rueckkehrhilfen/Veranstaltung/solid-fonds/Asylsozialberatungsrichtlinie/Asylsozialberatungs-Richtlinie%20\(AsylSozBR\).pdf](http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Sozialreferat/wohnungsamt/rueckkehrhilfen/Veranstaltung/solid-fonds/Asylsozialberatungsrichtlinie/Asylsozialberatungs-Richtlinie%20(AsylSozBR).pdf) [abgerufen 30.01.2016]

Beratung als „präventive Sonderaufsicht“ bei ihrer Aufgabenwahrnehmung unterstützt werden. (LAufnG-RefE, GE-Begr., S. 27) Damit hätten sich nach unserer Auffassung Ansatzmöglichkeiten für eine Verbesserung der Unterbringungssituation im Dialog ergeben, jenseits der harten Mittel wie Erstattungskürzungen.

Wir plädieren dafür, dass die Beratung der Landkreise und kreisfreien Städte wieder in die Aufgaben der Sonderaufsicht nach § 18 Abs. 1 LAufnG-E aufgenommen wird.

Grundsätzlich krankt das aktuelle und geplante System der Aufsicht nach unserer Auffassung an mangelnder Transparenz, der Reduktion auf materielle Mindeststandards und der Nicht-Einbeziehung der Bewohner/innen der Unterkünfte. Daher schlagen wir ein transparentes und öffentliches Monitoring-Verfahren vor, das am sächsischen Heim-TÜV orientiert ist.

Der sächsische Landesausländerbeauftragte Martin Gillo wählte im Jahr 2010 einen innovativen Ansatz für ein Monitoring der Flüchtlingsunterkünfte. Er entwarf einen **Heim-TÜV**⁴⁵, der bundesweit große Beachtung erfuhr und auf der Konferenz der Ausländer- und Integrationsbeauftragten der Länder am 26. November 2013 als „good practice“-Beispiel zur Nachahmung empfohlen wurde. Zunächst entwickelte er auf Grundlage von Empfehlungen der Wohlfahrtsverbände ein **transparentes Set von zehn Qualitätsfaktoren** für die reale Wohnsituation und eventuelle Missstände, das über die materielle Ausstattung der Unterkünfte, wie meist in den Mindeststandardkatalogen festgelegt, weit hinausging:

1. *Unterbringung von Familien und Frauen in der Gemeinschaftsunterkunft,*
2. *Sicherheit,*
3. *Betreuung,*
4. *Frauen- und Familiengerechtigkeit,*
5. *Integration von Kindern,*
6. *Bildungsangebote,*
7. *Mitwirkungsmöglichkeiten,*
8. *Lage und Infrastruktur,*
9. *Zustand und Umfeld,*
10. *Gesellschaftliche Einbindung.*

Bei der „Innenrevision“ der Unterkünfte bemühte sich Gillo, mit den politisch und organisatorisch Verantwortlichen in einen Dialog über Missstände und Verbesserungsmöglichkeiten zu treten. Auch die Bewohner/innen der Unterkünfte selbst wurden befragt, wodurch **Spannungen in den sozialen Beziehungen zwischen der Heimleitung, dem Personal und den Bewohner/innen** ans Licht kamen. Die Ergebnisse des Monitorings wurden in zwei Dokumentationen im Jahr 2011 und 2013 veröffentlicht. In der Darstellung wählte er eine anschauliche Ampel-Methode zum Vergleich der Probleme und Leistungen in den Unterkünften. Dadurch konnte die öffentliche und politische Sensibilität für dieses Thema gefördert werden.

Anknüpfend an der Beratungsaufgabe der Sonderaufsicht wäre ein am sächsischen Heim-TÜV angelehntes Monitoring-Verfahren in Brandenburg wünschenswert, in das insbesondere die

⁴⁵ Mitmenschen im Schatten. „Heim-TÜV“ 2011 über das Leben in sächsischen Gemeinschaftsunterkünften. LT SN Drs. 5/7446 v. 07.12.2011; Hinschauen lohnt sich. „Heim-TÜV“ 2013 über das Leben in sächsischen Gemeinschaftsunterkünften. LT SN Drs. 5/13948 v. 10.03.2014; vgl. auch Wendel (2014: 50-54).

vor Ort tätigen Willkommensinitiativen einbezogen werden sollten. Das könnte in einer Rechtsverordnung zur Sonderaufsicht geregelt werden, wie sie in § 18 Abs. 6 LAufnG-RefE vorgesehen war.

Daher plädieren wir für die Wiedereinfügung der Ermächtigungsbefugnis für eine Rechtsverordnung zur Sonderaufsicht in § 18 LAufnG-E.

5. Datenschutz

Mit Entsetzen haben wir festgestellt, dass die zuständigen Behörden nach § 19 Abs. 2 LAufnG-E Daten „[...] über die rassistische und ethnische Herkunft, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen und die Gesundheit [...]“ erheben dürfen. Im Referentenentwurf waren sie hinter der Formulierung „Daten im Sinne des § 4a des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes“ versteckt, was aber dasselbe bedeutete.

Diese Regelung stellt einen Verstoß gegen die Antirassismusklausel der Brandenburger Landesverfassung dar und einen Verstoß gegen höheres Bundesrecht.

Zwar ist die Regelung des § 19 Abs. 2 LAufnG-E mit § 4a BBgDSG konform, wo es heißt:

Soweit nicht andere Rechtsvorschriften die Verarbeitung personenbezogener Daten über die rassistische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, die Gewerkschaftszugehörigkeit, die Gesundheit oder das Sexualleben ausdrücklich vorsehen oder zwingend voraussetzen, ist diese nur zulässig,

- 1. mit Einwilligung des Betroffenen,*
- 2. auf der Grundlage der §§ 15, 28, 29, 31, 33a, 33b und 33c oder*
- 3. wenn sie zum Schutz lebenswichtiger Interessen des Betroffenen oder eines Dritten erforderlich ist und der Betroffene aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht in der Lage ist, seine Einwilligung zu geben.*

Die Verarbeitung dieser Daten ist auch zulässig, wenn die Daten von dem Betroffenen offenkundig öffentlich gemacht wurden.

Das LAufnG dürfte unter die „anderen Rechtsvorschriften“ fallen, die die Verarbeitung dieser Datenkategorien „ausdrücklich vorsehen“. Die Verknüpfung von LAufnG und BBgDSG wirft aber ein neues Licht auf § 4a BBgDSG, das gegen das Bundesdatenschutzgesetz verstößt. Im BDSG werden Angaben über die „rassistische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben“ in § 3 Abs. 9 BDSG als „besondere Arten personenbezogener Daten“ bezeichnet, die einem besonderen Schutz unterliegen. Nach § 4a Abs. 3 BDSG müssen die Betroffenen ihre Einwilligung ausdrücklich für die Erhebung besonderer Arten personenbezogener Daten erteilen. § 4a BBgDSG sieht aber von der Einwilligung der Betroffenen ab für den Fall, dass „andere Rechtsvorschriften“ die Verarbeitung „ausdrücklich vorsehen“. Das ist mit dem höherrangigen Recht des BDSG nicht vereinbar. Genauso wenig ist es mit § 67a Abs. 1 Satz 3 SGB X vereinbar, wonach Angaben über die rassistische Herkunft ohne Einwilligung des Betroffenen, die sich ausdrücklich auf diese Daten beziehen muss, nicht erhoben werden dürfen. Daher stellt das Brandenburgische Datenschutzgesetz in dieser Hinsicht eine **Verletzung des**

Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung dar und ist verfassungswidrig. Damit ist auch die Regelung in § 19 Abs. 2 LAufnG hinfällig.

Zum Verstoß gegen die Antirassismusklausel:

In der Begründung des Gesetzesentwurfs des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (BT-Drs. 16/1780 v. 08.06.2006, S. 30 f.) wird konstatiert, dass die Verwendung des Begriffs „Rasse“ nicht unproblematisch ist. Der Begriff wird im AGG im Anschluss an die EU-Antirassismusrichtlinie (RL 2000/43/EG) dennoch verwendet, „[...] weil ‚Rasse‘ den sprachlichen Anknüpfungspunkt zu dem Begriff ‚Rassismus‘ bildet [...]“, und den gilt es zu bekämpfen. Weiter wird ausgeführt:

In Übereinstimmung mit Erwägungsgrund 6 der Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG sind allerdings Theorien zurückzuweisen, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen. Die Verwendung des Begriffs „Rasse“ in der Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG bedeutet keinesfalls eine Akzeptanz solcher Vorstellungen. Zur Klarstellung wurde daher – auch in Anlehnung an den Wortlaut des Artikels 13 des EG-Vertrags – die Formulierung „aus Gründen der Rasse“ und nicht die in Artikel 3 Abs. 3 GG verwandte Wendung „wegen seiner Rasse“ gewählt. Sie soll deutlich machen, dass nicht das Gesetz das Vorhandensein verschiedener menschlicher „Rassen“ voraussetzt, sondern dass derjenige, der sich rassistisch verhält, eben dies annimmt. (BT-Drs. 16/1780, S. 31)

In anderen Worten: „Rasse“ ist ein soziales Konstrukt, das anderen Gruppen in rassistischer, d. h. diskriminierender Weise zugeschrieben wird, die durch diese Zuschreibung erst als solche konstituiert werden. Daher ist der Begriff „Rasse“ nur in Zusammenhang mit rassistischer Diskriminierung zu verwenden, und selbst das ist nicht unproblematisch, da es zu Missverständnissen führen kann.

Wenn eine Behörde jedoch personenbezogene Daten über die „rassistische Herkunft“ der Betroffenen erheben soll, und das sogar ohne deren Einwilligung, wird der Begriff „Rasse“ nicht in Zusammenhang mit rassistischer Diskriminierung benutzt, sondern affirmativ. Implizit wird in diesem Akt die Vorstellung der Existenz verschiedener menschlicher Rassen akzeptiert. Daher stellt die Erhebung personenbezogener Daten über die „rassistische Herkunft“ nach § 19 Abs. 2 LAufnG-E i. V. m. § 4a BBgDSG einen Verstoß gegen die Antirassismusklausel der Brandenburger Landesverfassung dar, wo in Art. 7a BbgVerf postuliert wird, dass das Land das friedliche Zusammenleben der Menschen schützt und der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entgegentritt.

Wir schlagen deshalb vor, dass ein Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit von § 19 Abs. 2 LAufnG-E und § 4a BBgDSG eingeholt wird. Ohne Feststellung der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung sollte das LAufnG nicht verabschiedet werden, weil erhebliche Bedenken hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit der Landesverfassung und dem Bundesdatenschutzgesetz bestehen.

Diese Bedenken sind auch nicht aus der Welt zu schaffen, wenn die Kategorien in § 19 Abs. 2 LAufnG-E hinter der Formulierung „besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sin-

ne von § 4a des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes“ versteckt wird, wie es nach uns vorliegenden Informationen das MASGF vorschlägt.

Über den **Zweck der Erhebung von Daten** „über die rassische und ethnische Herkunft, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen und die Gesundheit“ werden in der Begründung des Gesetzesentwurfs keine Angaben gemacht. Nach uns vorliegenden Informationen gibt das MASGF als Zweck „Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ an. Das würde bedeuten, dass die erhobenen Daten dieser Kategorien mit sicherheitsrelevanten Vorkommnissen, etwa Gewalt in Flüchtlingsunterkünften, abgeglichen würden. Diesen Zweck halten wir für äußerst problematisch, da damit eine Ethnisierung von Konflikten vorbereitet würde. Die Analyse von Konfliktursachen würde sich nicht auf Faktoren einer problematischen Unterbringungssituation richten – die Überbelegung, die fehlende Privatsphäre, die Fremdbestimmung etc., wie oben unter Ziffer 2.3 ff. ausgeführt –, sondern auf „rassische“, „ethnische“, „religiöse“ oder „weltanschauliche“ Faktoren. Das wäre eine Ursachenverschiebung, die von wissenschaftlichen Untersuchungen wie der von Halpap (2015) nicht gedeckt wäre und rassistischen Zuschreibungen Vorschub leisten würde, ganz zu schweigen vom diskriminierenden Charakter einer möglichen Praxis, die sich auf solche Zuschreibungen stützen würde, wie etwa der Aufteilung der Unterkünfte nach „Rassen“ oder „Ethnien“.

Daher fordern wir die Streichung der Erhebung der problematischen Datenkategorien auch aus dem Grund des Fehlens eines gerechtfertigten Zwecks der Datenerhebung.

6. Fazit

Wie in der Einleitung dargestellt, verfolgt der Gesetzesentwurf zum LAufnG im Wesentlichen zwei Ziele: die Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie und die Verbesserung der Lebenssituation von Flüchtlingen insbesondere durch die Förderung der Wohnungsunterbringung und die Verbesserung der Flüchtlingsberatung. Wir haben auf den zurückliegenden Seiten eine Vielzahl von Vorschlägen für notwendige Änderungen und Ergänzungen der Regelungen gemacht, mit denen unserer Auffassung nach diese Ziele erreicht werden könnten. Es stellt sich hier aber die Frage, welche Entwicklung wahrscheinlich wäre, würde der vorliegende Gesetzesentwurf ohne Änderungen in Kraft treten. Könnten dann die Ziele auch erreicht werden?

Steigerung der Wohnungsquote

Bei der Frage der Förderung der Wohnungsunterbringung geht es nicht darum, ob die Gebietskörperschaften die Zahl der Plätze in Wohnungen erhöhen. Das tun sie zur Schaffung zusätzlicher Unterbringungskapazitäten seit 2012, wenn auch weniger schnell als die Steigerung der Plätze in Gemeinschaftsunterkünften. Es geht vielmehr um die Frage, wie die im Bundesvergleich sehr niedrige Wohnungsquote des Landes verbessert werden könnte. Stellt der Gesetzesentwurf die nötigen Steuerungsinstrumente zur Erreichung dieses Ziel zur Verfügung?

In der Bilanz weist der Gesetzesentwurf für diese Frage nur einen positiven Faktor auf: die Ausweitung der Investitionszuschüsse auf Wohnungsverbände und Wohnungen. Ob dieser

Faktor als finanzieller Anreiz einer verstärkten Wohnungsunterbringung wirken wird, ist allerdings zweifelhaft. Denn diesem Faktor stehen zwei negative Faktoren entgegen: die Verzerrung der Kosten aus der Sicht der Gebietskörperschaften durch die Bewachungspauschale für Gemeinschaftsunterkünfte und die hohen Fixkosten von Gemeinschaftsunterkünften, die einen Sog zu großen Unterkünften und ihrer Auslastung darstellen und damit verdrängend gegenüber anderen Unterbringungsformen wirken. Des Weiteren wird die Wohnungsunterbringung durch den nach wie vor gültigen Runderlass zur Unterbringung in Wohnungen aus dem Jahr 1998 behindert, der einen Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft auf familiäre und gesundheitliche Gründe sowie eine lange Verweildauer beschränkt. Mit der Streichung der Begrenzung der Verweildauer in Gemeinschaftsunterkünften hat die Landesregierung auf jeden Fall auf einen die Wohnungsunterbringung fördernden Faktor verzichtet. Letztendlich lässt sich die Frage, ob die Wohnungsquote durch die Regelungen des LAufnG-E verbessert wird, ohne valide Daten über die tatsächlichen Aufwendungen der Gebietskörperschaften und ohne Kenntnis der neuen Erstattungsverordnung nicht beantworten.

Verbesserung der Wohnsituation in Gemeinschaftsunterkünften

Bei der Frage der Verbesserung der Wohnsituation in Gemeinschaftsunterkünften lässt sich nur ein positiver Faktor im Gesetzesentwurf finden: das Standortkriterium der Ermöglichung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Es besteht jedoch die Gefahr, dass dieser unbestimmte Begriff sehr weit ausgelegt wird, womit dieses Steuerungsinstrument stumpf würde. Das Standortkriterium der städtebaulich integrierten Lage, das wesentlich wirkungsvoller gewesen wäre, wurde gestrichen, auf weitere Steuerungsinstrumente wie die Begrenzung der Größe der Unterkünfte oder abgetrennte Wohneinheiten hat die Landesregierung verzichtet. Daher wird sich die Wohnsituation in Gemeinschaftsunterkünften nach unserer Einschätzung nicht verbessern.

Wir bedauern es sehr, dass die Landesregierung auf die Steuerung und Gestaltung einer menschenwürdigen Unterbringung weitgehend verzichtet und die Ausgestaltung den Gebietskörperschaften überlässt, die höchstwahrscheinlich ihre bisherige, in einzelnen Aspekten problematische Unterbringungspolitik ohne entscheidende Änderungen fortsetzen werden. Das wird freilich regional sehr unterschiedlich ausfallen.

Umsetzung der EU-Aufnahmerrichtlinie

Dem zweiten großen Ziel des Gesetzesentwurfs, die Umsetzung der EU-Aufnahmerrichtlinie, kann dieser nur partiell gerecht werden, weil die Erstaufnahmeeinrichtung nicht Gegenstand des Gesetzes ist. Das Verfahren zur Erstidentifizierung besonders Vulnerabler Personen in der Erstaufnahmeeinrichtung ist jedoch die entscheidende Weichenstellung für die Verteilung und weitere Versorgung in den Gebietskörperschaften. Den weiteren Regelungen im LAufnG-E, die Anforderungen aus der AufnRL umsetzen sollen, fehlt demnach das Fundament.

Wir begrüßen einige gute Ansätze zur Umsetzung der AufnRL im Gesetzesentwurf, weisen aber darauf hin, dass es um die Umsetzung der gesamten AufnRL geht, nicht nur der Teile, die sich auf besonders schutzbedürftige Personen beziehen. Konkret bedeutet das den Schutz

vor Übergriffen und geschlechtsbezogene Gewalt in den Unterkünften, die Berücksichtigung geschlechts- und altersspezifische Aspekte sowie des Kindeswohls.

Verbesserung der Migrationssozialarbeit

Wir haben mehrere positive Ansätze im neuen Konzept der Migrationssozialarbeit benannt, u. a. die Öffnung der Migrationssozialarbeit für dezentral untergebrachte Flüchtlinge. Das zentrale Prinzip der Unabhängigkeit der Migrationssozialarbeit sowohl von der kommunalen Verwaltung als auch den Heimbetreibern scheint uns jedoch nicht gesichert. Insbesondere die Finanzierung der fachspezifischen und koordinierenden Migrationssozialarbeit über die jeweiligen Landkreise stellt eine erhebliche Gefahr für die Unabhängigkeit der Sozialen Arbeit und einen Rückschritt im Verhältnis zur aktuellen überregionalen Flüchtlingsberatung dar. Ohne Kenntnis der Verordnung zur Migrationssozialarbeit lässt sich die Frage, ob die Migrationssozialarbeit verbessert wird, nicht beantworten.

Weitere Defizite

Keine Verbesserungen können wir auch im Bereich des Monitorings der Unterkünfte erkennen. Hier fehlt nach wie vor ein an sozialen und menschenrechtlichen Standards orientiertes Monitoringverfahren. Selbst die Beratungsaufgabe der Sonderaufsicht und die Ermächtigungsbefugnis für eine Verordnung zur Sonderaufsicht wurde im Gesetzesentwurf gestrichen.

Als einen Skandal begreifen wir die Befugnis, persönliche Daten über die „rassische und ethnische Herkunft, die Weltanschauung oder Religion“ von Flüchtlingen zu erheben. Diese Regelung ist rassistisch und höchstwahrscheinlich verfassungswidrig. Ohne Prüfung dieser Regelung durch ein Rechtsgutachten sollte das Landesaufnahmegesetz auf keinen Fall verabschiedet werden.

In der vorliegenden Form ist der Gesetzesentwurf unserer Einschätzung nach nicht ausreichend, die selbst gesteckten Ziele zu erreichen. Es besteht ein erheblicher Nachbesserungsbedarf. Wir hoffen, mit unserer Stellungnahme einige Anregungen dafür geben zu können.

Zitierte Literatur

Ausführungsvorschriften über die Anmietung von Wohnraum durch Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 24. September 2013, Internet:

https://www.berlin.de/sen/soziales/berliner-sozialrecht/archiv/av/av_wohnasyblbg_2015.html
[abgerufen 29.01.2016]

Auszug aus der Begründung des LROP – Niedersachsen, S. 2. Internet:

http://www.ml.niedersachsen.de/download/3500/Auszug_aus_der_Begruendung_des_LROP.pdf
[abgerufen 29.01.2016]

AWO Bundesverband (2012): AWO Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Flüchtlingen.

Berlin, S. 8. Internet: http://www.awo-ww.de/mastercms1/awofiles/Meldungen/2012/Stutzki/Dateien/awo_positionen_und_empfehlungen_zur_unterbringung_von_fluechtlingen.pdf [abgerufen 29.01.2016]

Bauplanungsrechtliche und raumordnerische Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben (Einzelhandelserlass) vom 17.06.2014, ABl. Nr. 38/2014, S. 1146. Internet:

https://bravours.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/Amtsblatt%2038_14.pdf [abgerufen 29.01.2016]

- Bayerische Asylsozialberatungs-Richtlinie v. 05.01.2007. Internet: [http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Sozialreferat/wohnungsamt/rueckkehrhilfen/Veranstaltung/solid-fonds/Asylsozialberatungsrichtlinie/Asylsozialberatungs-Richtlinie%20\(AsylSozBR\).pdf](http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Sozialreferat/wohnungsamt/rueckkehrhilfen/Veranstaltung/solid-fonds/Asylsozialberatungsrichtlinie/Asylsozialberatungs-Richtlinie%20(AsylSozBR).pdf) [abgerufen 30.01.2016]
- Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit [DBSH] (2012): Grundlagen für die Arbeit des DBSH e.V. Ethik in der Sozialen Arbeit. Internet: <https://www.dbsh.de/fileadmin/downloads/Ethik.Vorstellung-klein.pdf> [abgerufen 30.01.2016]
- Diakonie Deutschland (2014): Positionen zur Aufnahme, Wohnraumversorgung und Unterbringung von Flüchtlingen. Berlin, S. 6. Internet: http://www.diakonie.de/media/Texte-07_2014_Positionen_Fluechtlingen.pdf [abgerufen 30.01.2016]
- Halpap, Silvia (2015): Gewalt in den Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende im Land Brandenburg. Situationsanalyse, hg. v. FaZIT. Potsdam.
- Hollmann, Ekkehard (2003): Wohnung in Asylbewerberunterkünften. In: Asylmagazin Nr. 1-2/2003, S. 6-10.
- Innenministerium Schleswig-Holstein: Aktualisierung des Erstattungserlasses v. 25.02.2004. Rundschreiben v. 24.02.2014, Az.: IV 218-483.0223.31. Internet: http://www.frsh.de/uploads/media/imsh_gemeinschaftsunterkuenfte_24-2-2014.pdf [abgerufen 29.01.2016]
- International Federation of Social Workers [IFSW] (1994): Ethische Grundlagen der Sozialen Arbeit – Prinzipien und Standards. Internet: <http://www.ex-heimkinder.de/Dokumente/Ethik-Richtlinien.pdf> [abgerufen 30.01.2016]
- Klose, Alexander, und Doris Liebscher (2014): Gutachten zur Rechtmäßigkeit der „Wohnfähigkeitsprüfung“ für Flüchtlinge in der Stadt Potsdam. Internet: http://www.antidiskriminierungsberatung-brandenburg.de/sites/default/files/attachements/Gutachten%20diskriminierende%20Wohnfaehigkeitspruefungen_2014.pdf [abgerufen 29.01.2016]
- Ochs, Carolin (2015): Menschenwürde in der Flüchtlingshilfe. Heim-versus Wohnungsunterbringung von geflüchteten Menschen in Deutschland. Welche Form der Unterbringung ist ökonomisch und ethisch vertretbar? Unveröffentlichte Bachelor-Arbeit an der Alice-Salomon-Hochschule Berlin.
- Pelzer, Marei, und Maximilian Pichl (2015): Die Geltung der EU-Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinien: Zu den unmittelbaren Rechten für Asylsuchende. In: Asylmagazin 10/2015, S. 331-338.
- Renner, Günter (2005): Ausländerrecht. Kommentar, 8. Aufl. München.
- Saborowski, Nadja (2014): Wie werden besondere Bedürfnisse nach der Aufnahmerichtlinie ermittelt? Empfehlungen aus der Praxis. In: Asylmagazin 7-8/2014, S. 242ff. Internet: http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2014/AM2014_7_8_beitragsaborowski.pdf [abgerufen 02.02.2016]
- Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften – Professionelle Selbstverständigung und sozialpolitische Basis. Entwurf eines Positionspapiers von Hochschullehrenden der Sozialen Arbeit. (Im Erscheinen)
- Stadt Köln (2004): Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln. Beschluss des Rates der Stadt Köln v. 20.07.2004. Internet: <http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5620/1.pdf> [abgerufen 29.01.2016]
- Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Stand: August 2014. Hg. v. Pro Asyl. Internet: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_02.pdf [abgerufen 30.01.2016]