

## Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen

Hendrik Cremer<sup>1</sup>

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gab es noch nicht so viele Menschen auf der Flucht wie in den letzten Jahren. Gegenwärtig sind es nach Angaben des UN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) etwa 60 Millionen weltweit. Auch in Deutschland steigt die Zahl der Menschen, die hier Schutz suchen, mittlerweile rasant an, rund ein Drittel sind Kinder und Jugendliche.

Zugleich wiederholen sich Berichte, dass es in Deutschland nicht genügend beziehungsweise nicht ausreichend menschenwürdige Unterkünfte für Asylsuchende gibt. Immer wieder kommen auch Zelte oder Sporthallen zur Unterbringung der Menschen zum Einsatz. Dabei ist Deutschland durch das internationale Flüchtlingsrecht und die Menschenrechte verpflichtet, Asylsuchende menschenrechtskonform aufzunehmen. Die Staaten müssen auch auf steigende Zahlen von Schutzsuchenden reagieren – auf diese besondere Herausforderung ist das internationale Flüchtlingsrecht von Beginn an ausgelegt.

Auch wenn die Zahl asylsuchender Menschen in Deutschland in jüngster Zeit rasant steigt, lassen sich die Probleme bei der Unterbringung nicht allein damit rechtfertigen, dass immer mehr Menschen nach Deutschland kommen. Zum einen ist die Entwicklung deutlich steigender Flüchtlingszahlen seit geraumer Zeit absehbar, wenngleich präzise längerfristige Prognosen sicherlich schwierig sind. Zum anderen gibt es gravierende Missstände in Unterkünften für Asylsuchende nicht erst, seit die Zahlen so deutlich gestiegen sind. Schon zuvor haben Wohlfahrtsverbände oder Flüchtlingsräte regelmäßig auf Unterkünfte mit mangelnder Hygiene, Schimmelbefall, fehlenden Toiletten, undichten Dächern oder kaputten Heizungen hingewiesen. Elementare Rechte nach Deutschland geflohener Menschen werden damit nicht ausreichend realisiert.

Ihre Rechte sind etwa im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in der UN-Frauenrechtskonvention, in

### Auf einen Blick

**Deutschland ist nach internationalem Flüchtlingsrecht und den Menschenrechten dazu verpflichtet, menschenrechtskonforme Aufnahmebedingungen für Asylsuchende sicherzustellen. Die Realität sieht häufig anders aus, auch die Gesundheitsversorgung der Menschen, die hier Schutz suchen, ist unzureichend. Länder, Kommunen und der Bund müssen dringend erforderliche und geeignete Schritte unternehmen, um ihren menschenrechtlichen Handlungspflichten nachzukommen.**

der UN-Behindertenrechtskonvention oder in der UN-Kinderrechtskonvention festgehalten. Die dort verankerten Menschenrechte gelten unabhängig von der Staatsangehörigkeit und vom Aufenthaltsstatus eines Menschen. Die von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge sind geltendes Recht, das sämtliche Staatsorgane auf der Ebene des Bundes, der Länder bis hin zu den Kommunen bindet.

## Rechtlicher Rahmen zur Unterbringung von Asylsuchenden

Hinsichtlich der Ausgestaltung und des Betriebs von Flüchtlingsunterkünften gibt es indes keine einheitlichen Mindestanforderungen. Bundesweit ist – im Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) – nur geregelt, dass Menschen, die nach Deutschland fliehen und hier einen Asylantrag stellen, zunächst in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen.<sup>2</sup> Welche Aufnahmeeinrichtung für sie zuständig ist, regeln Aufnahmequoten der Länder, die auf der Basis ihrer Steuereinnahmen und Bevölkerungszahlen errechnet werden (Königsteiner Schlüssel). Die Länder sind verpflichtet, Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote notwendige Unterbringungsplätze bereitzustellen. Nach dem Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung werden Asylsuchende, sofern ihr Aufenthalt nicht endet, auf die Kommunen verteilt und hier in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht.

Das AsylVfG enthält keine Mindestanforderungen zur Beschaffenheit von Erstaufnahmeeinrichtungen. Ob eine Gemeinschaftsunterkunft, in der die Menschen häufig jahrelang leben, wohnlicher gestaltet sein muss als Erstaufnahmeeinrichtungen, ist ebenfalls nicht geregelt. Kreise und Gemeinden sind zwar zur Aufnahme der ihnen zugewiesenen Flüchtlinge verpflichtet – wie sie der Verpflichtung nachkommen, entscheiden sie nach dem AsylVfG in eigener Verantwortung.

Auch auf Länderebene gibt es keine einheitlichen Mindestanforderungen für Flüchtlingsunterkünfte. In manchen Ländern gibt es Standards, in manchen nicht, wobei sich auch die bestehenden Standards inhaltlich unterscheiden. Die Lebensbedingungen von Flüchtlingen und die Zustände in den Einrichtungen sind also stark von den Entscheidungen der politisch Verantwortlichen auf Landes- und kommunaler Ebene abhängig.<sup>3</sup>

## Leben in Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften

In der Regel zeichnet sich die Situation in Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften dadurch aus, dass Menschen auf engstem Raum zwangsweise zusammen leben: Auseinandersetzungen um Koch-, Reinigungs-, Wasch- und Trockengelegenheiten sind dadurch vorprogrammiert. Konflikte unter den Erwachsenen entzünden sich auch am Verhalten der Kinder. Bedürfnisse von Einzelpersonen oder Familien nach Wohnraum, Privatsphäre und Gemeinschaftsräumen werden nicht berücksich-

tigt. Verzweiflung über die gegenwärtige Situation und Ungewissheit über die Zukunft können die Probleme in der drangvollen Enge verschärfen. Auch die Sicherheit der Menschen ist oft nicht gewährleistet. Besonders Frauen sind in solchen Unterkünften erhöhter Gefahr von Belästigungen und sexuellen Übergriffen ausgesetzt. Konzepte zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt durch andere Bewohner, Personal oder auch Partner existieren nicht.<sup>4</sup> Kindern und Jugendlichen fehlen Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten, auch Lernlust und Lernerfolg der Minderjährigen leiden durch diese Form des zwanghaften Zusammenlebens.

## Empfehlungen zur Sicherstellung menschenrechtskonformer Unterbringung und Versorgung

### (1) Mindeststandards zur Unterbringung

Es reicht nicht aus, Flüchtlingen nur ein Dach über dem Kopf zu geben. Erforderlich sind weitergehende Standards für Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte, damit Flüchtlinge in Deutschland menschenrechtskonform untergebracht werden. Darüber hinaus muss Deutschland auch die EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 umsetzen, die Vorgaben für die Aufnahme von Flüchtlingen enthält.<sup>5</sup>

Zu den Menschenrechten, die bei der Gestaltung und beim Betrieb von Flüchtlingsunterkünften berücksichtigt werden müssen, zählen etwa die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung.<sup>6</sup> Die Betreiber der Unterbringungen müssen für Toiletten, Waschbecken und Duschen in angemessener Zahl sorgen. Aus dem Recht auf Gesundheit<sup>7</sup> folgt, dass die Einrichtungen nicht gesundheitsgefährdend, beispielsweise nicht vom Schimmel befallen, sein dürfen. Insbesondere Flure, sanitäre Anlagen und sonstige Gemeinschaftsflächen müssen regelmäßig und adäquat gereinigt werden, um ausreichende Hygiene zu gewährleisten. Ein weiteres Menschenrecht, das beachtet werden muss, auch mit Blick auf Kinder, ist das Recht auf Schutz vor Gewalt und sexuellen Übergriffen. Die Betreiber von Unterkünften müssen dafür sorgen, dass sich insbesondere alleinstehende Frauen in den Einrichtungen sicher bewegen und in separaten Zimmern wohnen können. Das Recht auf Familienleben gibt vor, dass Familienmitglieder gemeinsam und unter sich bleibend unterkommen können. Aus dem Recht von Kindern auf Spiel und aktive Erholung<sup>8</sup> folgt, dass Räume und Möglichkeiten zum Spielen und der Freizeitgestaltung zu gewährleisten sind. Eine Segregation bei der Unterbringung nach Herkunftsländern hat nach dem menschenrechtlichen Diskriminierungsverbot zu unterbleiben.

Auch wenn staatliche Stellen infolge der stark ansteigenden Zahl von Asylsuchenden situativ gezwungen sind, Notmaßnahmen zu ergreifen, indem sie etwa Zelte oder Sporthallen zur Unterbringung heranziehen, müssen sie die Rechte der Menschen weitestgehend berücksichtigen.

Sofern die öffentliche Hand privaten Anbietern die Unterbringung von Flüchtlingen überträgt, muss gewähr-

leistet sein, dass auch sie die Rechte der Menschen achten. Um Missständen entgegenzuwirken, sind zudem Kontrollen der Flüchtlingsunterkünfte erforderlich, seien diese in öffentlicher oder privater Hand. Außerdem müssen die Flüchtlinge selbst die Möglichkeit haben, sich über unzumutbare Zustände in Einrichtungen und insbesondere über gewalttätige Übergriffe zu beschweren.

## (2) Qualifizierte Beratung und Betreuung

Im Übrigen ist dafür Sorge zu tragen, dass in Erstaufnahme- und Gemeinschaftseinrichtungen ausreichend und qualifiziertes Personal tätig ist, das etwa Beratung in rechtlichen Fragen ermöglicht, damit die Menschen ihr Recht auf Asyl und weitere Rechte, auch ihrer Kinder, wie etwa das Recht auf Gesundheitsversorgung oder das Recht auf Zugang zum Schulbesuch tatsächlich ausüben können. Nötig sind ebenso Mitarbeitende, in erster Linie Sozialarbeiter\_innen und -pädagog\_innen, mit Kompetenzen im Konfliktmanagement und Gewaltschutz, die mit Behörden kommunizieren, ehrenamtliches Engagement koordinieren und Wege zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben öffnen.

## (3) Unterkünfte vorausschauend planen

Um die Flüchtlinge menschenrechtskonform unterbringen zu können, müssen die Länder – in Zusammenarbeit mit den Kreisen und Gemeinden – stärker vorausschauend planen. Dazu gehört, dass die Länder – nach jüngster Beschlusslage mit Unterstützung des Bundes – mit dem erforderlichen Nachdruck Aufnahmeeinrichtungen schaffen, die genügend Kapazitäten und menschenwürdige Zustände gewährleisten. Zudem müssen die Kommunen so früh wie möglich über (weitere) Zuweisungen von Flüchtlingen informiert werden. An dieser Stelle ist Kommunikation zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen besonders wichtig und schnellstmöglich zu optimieren, damit Kommunen möglichst viel Zeit bekommen, um Unterkünfte bereitzustellen.

Schon bei der Standortbestimmung von Flüchtlingsunterkünften sind die Rechte der Betroffenen zu berücksichtigen. So beinhaltet etwa das Recht auf Bildung, dass Kinder einen zu bewältigenden Schulweg haben und tatsächlich zur Schule gehen können.<sup>9</sup> Flüchtlingsunterkünfte sollten nicht an Orten ohne vorhandene Infrastruktur eingerichtet werden. Sollte dies als ultima ratio dennoch geschehen, müssen die Verantwortlichen dafür Sorge tragen, dass die Einrichtungen an den öffentlichen Nahverkehr angebunden werden, etwa durch Änderungen bestehender Buslinien.

Der Neubau von Großunterkünften sollte vermieden werden, da die Akzeptanz gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen bei der Bevölkerung vor Ort leiden kann, wenn Unterkünfte für eine große Anzahl von Asylsuchenden geschaffen werden. So passiert es, dass Belastungen für das Umfeld, die aus Sammelunterkünften resultieren können, in den Fokus von Anwohner\_innen und öffentlicher Kritik geraten und gleichzeitig den Bewohrer\_innen zugeschrieben werden. Auch die Gefahr von Anfeindungen und Angriffen gegen Flüchtlinge kann sich dadurch erhöhen.

## (4) Schutz vor Übergriffen

Mit der Schaffung von Unterkünften müssen polizeiliche Risikoanalysen einhergehen und entsprechende Schutzkonzepte entwickelt werden. Die Sicherheit der Unterkünfte vor rassistischen Angriffen muss gewährleistet sein.

## (5) Keine dauerhafte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

In Gemeinschaftsunterkünften sind Menschen in der Ausübung ihrer Rechte und im Zugang zum gesellschaftlichen Leben in der Regel eingeschränkt. In der Realität kommt es allerdings häufig vor, dass Menschen über Jahre hinweg dort verharren müssen. Zu den betroffenen Menschen gehören nicht nur Asylsuchende, sondern auch Menschen im Duldungsstatus. Darüber hinaus leben in solchen Einrichtungen auch Menschen, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, sei es weil sie als asylberechtigt anerkannt worden sind, einen subsidiären Schutzstatus erhalten haben oder aus humanitären Gründen. Um zu verhindern, dass Menschen jahrelang in solchen Einrichtungen leben, müssen Kommunen, Bundesländer wie auch der Bund effektive Maßnahmen ergreifen.

### *Pauschale Wohnverpflichtungen menschenrechtswidrig*

Die Unterbringung von Flüchtlingen nach ihrer Zeit in der Erstaufnahmeeinrichtung ist bundesweit sehr unterschiedlich geregelt: Es gibt zahlreiche Kommunen, die das Konzept der dezentralen Unterbringung verfolgen und Flüchtlinge vorrangig in Wohnungen unterbringen. Die Bundesländer überlassen hier den Kommunen die Entscheidung über die Art der Unterbringung und verpflichten Asylsuchende nicht, in Gemeinschaftsunterkünften zu leben.<sup>10</sup> Andere Länder und Kommunen verpflichten Asylsuchende oder Menschen im Duldungsstatus dazu; insbesondere in Bayern müssen sie regelmäßig über Jahre in Gemeinschaftsunterkünften bleiben.<sup>11</sup>

Solche Regelungen verstoßen gegen das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zum Wohnungsmarkt, das ein wesentlicher Bestandteil des menschenrechtlich verbrieften Rechts auf Wohnen<sup>12</sup> ist. Das Recht, den Wohnsitz frei zu wählen, kann zwar für Menschen, die Asyl suchen oder sich nach deutschem Aufenthaltsrecht im Duldungsstatus befinden, eingeschränkt werden. Ein jahrelanger pauschaler Ausschluss vom Zugang zum Wohnungsmarkt ist indes weder verhältnismäßig noch mit dem menschenrechtlich verbrieften Diskriminierungsverbot vereinbar.<sup>13</sup>

### *Zugang zum Wohnungsmarkt forcieren*

Regelungen, die den Zugang zum Wohnungsmarkt verhindern, tragen überdies dazu bei, dass es nicht genügend freie Plätze in Flüchtlingsunterkünften für neu ankommende Menschen gibt. Die dezentrale Unterbringung ist daher dringend zu forcieren, damit zügig freie Plätze für die Unterbringung zur Verfügung gestellt werden können, wodurch erfahrungsgemäß auch Kosten eingespart werden können. Bund, Länder und Kommunen müssen daher dringend Restriktionen abbauen, die verhindern, dass nach Deutschland geflohene Menschen Zugang zum Wohnungsmarkt haben. Gegenwärtig ver-

hindern Wohnsitzauflagen und starre Regelungen zur Verteilung von Asylsuchenden, dass Menschen, die in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnen, nicht in leerstehende Wohnungen vor Ort oder in benachbarte Gemeinden oder Städte ziehen können. Auch der Umzug in ein anderes Bundesland scheitert, selbst wenn sich dort Verwandte oder Bekannte aufhalten, bei denen Wohnraum vorhanden ist.

Auf lokaler Ebene ist zudem ein effektives Wohnraummanagement erforderlich. Dazu gehört, dass verwaltungstechnische Abläufe zur Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen für Sozialwohnungen optimiert und beschleunigt werden. Darüber hinaus sind dringend Beratungs- und Unterstützungsangebote zu etablieren, die etwa von Wohlfahrtsverbänden oder Flüchtlingsräten durchgeführt werden können, damit die Menschen möglichst schnell eine Wohnung beziehen können. Allein schon um bestehende Sprachbarrieren zu kompensieren, sind solche Angebote nötig. Beispiele für dieses Konzept gibt es bereits, die Stadt Leverkusen ist dafür schon seit Jahren bekannt. Hier haben grundsätzlich alle Menschen, Asylsuchende wie auch Menschen im Duldungsstatus, sofern keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bevorstehen, die Möglichkeit, in eine eigene Wohnung zu ziehen, wenn sie von der Größe und den Kosten her angemessenen Wohnraum finden.

Überdies müssen Bund, Länder und Kommunen insbesondere in Ballungsgebieten und Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt dringend alle erforderlichen Maßnahmen treffen, damit schnell und bedarfsgerecht neue Sozialwohnungen gebaut werden. Insbesondere auf der lokalen Ebene sind außerdem kreative Wege zu beschreiten und Aufrufe zu starten, die das Angebot an kostengünstigem Wohnraum erweitern.<sup>14</sup>

## (6) Recht auf Gesundheit verwirklichen

Im Übrigen muss Schutz suchenden Menschen der Zugang zum regulären Gesundheitssystem eröffnet werden, so dass ihr Recht auf Gesundheit Verwirklichung findet. Gegenwärtig ist ihr Zugang zur Gesundheitsversorgung aufgrund von Regelungen im Asylbewerberleistungsgesetz sehr eingeschränkt, so dass sie nur eine Akut- und Notfallversorgung erhalten, was gravierende Folgen hat: Die Zähne von Kindern etwa verrotten und Erkrankungen werden erst dann behandelt, wenn sie eskalieren.<sup>15</sup> Auch dringend erforderliche Therapien für schwer traumatisierte Menschen werden häufig verweigert. Die Restriktionen führen im Übrigen dazu, dass die Kosten für Gesundheitsausgaben nicht niedriger, sondern höher sind, wie eine aktuelle wissenschaftliche Studie aufzeigt.<sup>16</sup>

## (7) Gesamtstaatliche Strategie erforderlich

Die Verwirklichung menschenrechtlicher Verpflichtungen Deutschlands ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Neben der Notwendigkeit auf Landes- und kommunaler Ebene, dringend Konzepte zu entwickeln, die auf die zunehmende Anzahl von Flüchtlingen und insbesondere den wachsenden Bedarf an Wohnraum reagieren, bedarf es ebenso einer gesamtstaatlichen Strategie. Hierzu gehört es auch, bestehende Restriktionen für Flüchtlinge und die damit verbundene Bürokratie abzubauen, damit die Verwaltung ihre Kräfte auf die menschenrechtskonforme Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen konzentrieren kann. Aktuelle Pläne der Bundesregierung, das Sachleistungsprinzip auszuweiten, gingen in die entgegengesetzte Richtung. Des Weiteren sind die Kosten angesichts steigender Flüchtlingszahlen angemessen und dauerhaft zu verteilen, damit alle staatlichen Ebenen, insbesondere die Kommunen, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen auch tatsächlich nachkommen können.

1 Dr. Hendrik Cremer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte.

2 Unbegleitete Minderjährige sind – Art. 20 UN-Kinderrechtskonvention (KRK) entsprechend – im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe unterzubringen.

3 Vgl. Schammann, Hannes: Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, Bundeszentrale für politische Bildung, 9.6.2015, <http://www.bpb.de/apuz/208005/fluechtlingspolitik-im-foederalismus> (16.9.2015); Grabitz, Ileana; Nagel, Lars-Marten: Das Getto im zweitreichsten Landkreis Deutschlands, Die Welt, 2.9.2014, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article131805630/Das-Getto-im-zweitreichsten-Landkreis-Deutschlands.html> (16.9.2015).

4 Umfassend: Rabe, Heike: Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2015.

5 Siehe etwa Erwägungsgrund 14, Art. 21 und 22 der Richtlinie.

6 Grundsätzlich zu den Rechten: Winkler, Inga: Lebenselixier und letztes Tabu. Die Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2011.

7 Art. 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr); Art. 24 KRK.

8 Art. 31 KRK.

9 UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: UN-Dok. CESCR E/C.12/1999/10 vom 8.12.1999, Ziffer 6. b), II) und 34.

10 Zum Beispiel Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.

11 Siehe Art. 4 Abs. 4 Nr. 2 Bayerisches Aufnahmegesetz.

12 Art. 11 IPwskr.

13 Genauer: Cremer, Hendrik: Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen: Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2014, S. 8f.

14 Siehe dazu mit Beispielen: Oberhuber, Nadine: Der Kampf um Wohnungen beginnt, Zeit online, 14.9.2015 <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-09/fluechtlinge-wohnungen-wohnraum-grossstadt-ueberfuellung> (15.9.2015).

15 Lobenstein, Caterina: Deutschland tut weh, Die Zeit, 4.12.2014, S. 2.

16 Bozorgmehr, Kayvan; Razum, Oliver: Effect of Restricting Access to Health Care on Health Expenditures among Asylum-Seekers and Refugees, 22.7.2015, <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0131483> (17.9.2015).