

LEBEN JENSEITS VON MINDESTSTANDARDS. DOKUMENTATION ZUR SITUATION IN GEMEINSCHAFTSUNTERKÜNFTEIN IN NIEDERSACHSEN

Studie erstellt von Sabine Hess und Johanna Elle
Universität Göttingen
im Auftrag des Rats für Migration

Abstract Seit dem „Sommer der Migration“ 2015 ist die Unterbringungsfrage ein Dreh- und Angelpunkt der politisch kontrovers verhandelten „Flüchtlingskrise“, mit der sich, infolge bundes- sowie landesweiter Verteilungsschlüssel, nahezu jede Kommune konfrontiert sah. Nachdem 2015/2016 die Unterbringung von Geflüchteten im öffentlichen Diskurs vornehmlich unter dem Fokus stand, Obdachlosigkeit zu verhindern, lässt sich aktuell eine Verlagerung auf Diskussionen um Qualität, Nachhaltigkeit und Wahrung der Rechte von Geflüchteten beobachten. Hier lohnt es sich besonders, einen Blick auf die Kommunen zu werfen, wo zurzeit die Aufnahmepolitiken einer Revision unterliegen: Seit 2016 befindet sich die kommunale Unterbringungspolitik in einer Situation der Verstetigung, wobei aufgrund der gestiegenen Zahlen von Geflüchteten in den Kommunen neue Formen und Wege der Unterbringung zu beobachten sind. Dieser Moment, in dem zahlreiche Kommunen Unterbringungs- und Aufnahmekonzepte entwerfen, kann als kritischer Punkt verstanden werden, an dem durch die Hintertür Substandards eingeführt und verfestigt werden können (vgl. Lebuhn 2016; Cullen Dunn 2012). Aus diesem Grund untersucht diese Studie die Situation von Gemeinschaftsunterkünften (GU) in Niedersachsen sowohl strukturell als auch anhand konkreter Beispiele und zeigt auf, welche die kritischen Entwicklungen sind, worauf sie beruhen und welche Forderungen sich aus ihnen ableiten lassen. Hierbei interessiert insbesondere die Frage nach kommunalen Spielräumen und wie jene mit welchem „Resultat“ genutzt werden. Der Beitrag dieser kleinen Studie liegt in der Dokumentation der Unterbringung von Geflüchteten in GU an der Schnittstelle von Politik, Recht, Verwaltung und Praxis und beleuchtet somit einen spezifischen Bereich des lokalen Flüchtlingsregimes in Deutschland.

Danksagung Wir freuen uns sehr, Ihnen unsere Studie „Leben jenseits von Mindeststandards. Dokumentation zur Situation in Gemeinschaftsunterkünften in Niedersachsen“ präsentieren zu können. Bislang gibt es wenige Studien, die sich mit der aktuellen Unterbringungsfrage, in Hinblick auf den Zusammenhang von strukturellen Rahmenbedingungen und kommunale Handlungsspielräumen auseinandersetzen. Dieses politisch und wissenschaftlich relevante Forschungsdesiderat greift diese, im Auftrag des Rats für Migration durchgeführte, Dokumentation auf, um Schwierigkeiten und Potenziale aufzuzeigen und weitere Forschungen an diesem Schnittpunkt zu ermutigen.

Ein besonderer Dank geht an die Mitarbeiter_innen des Flüchtlingsrats Niedersachsen, mit deren Expertise nicht nur viele Informationen generiert und Kontakte hergestellt werden konnten, sondern die durch ihr spezifisches Überblickswissen immens geholfen haben landes- und kommunalpolitische Zusammenhänge herzustellen. Auch Bedanken möchten wir uns bei den städtischen und kommunalen Mitarbeiter_innen, die uns bereitwillig Informationen zu Konzepten, Unterbringungspraxen und - Zahlen bereitgestellt haben. Zudem bedanken wir uns bei dem Rat für Migration, durch deren Initiative und Förderung die Studie ermöglicht wurde. Und nicht zuletzt möchten wir uns bei den wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Mitarbeiter_innen, die mit großem Engagement und Verlässlichkeit an der Fertigstellung dieser Studie mitgearbeitet haben, für ihre Unterstützung bedanken.

1.	Die Unterbringungsfrage – eine Hinführung.....	4
2.	Bundespolitische Rahmung.....	6
2.1.	Standards – Schutz – Qualitätssicherung?	8
3.	Kommunale Unterbringung in Niedersachsen- rechtliche Unterdefinition	11
	Zwischenresümee	16
4.	EXKURS Schutz „besonders vulnerabler Gruppen“.....	17
5.	Konzepte von Städten, Landkreisen und Kommunen	21
5.1.	Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen der Stadt Osnabrück (Dezember 2013)	21
5.2.	Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen in der Stadt Göttingen (Februar 2014).....	24
5.3.	Konzept zur umfassenden Betreuung geflüchteter Menschen im Landkreis Northeim (Februar 2015)	25
5.4.	Verwaltungsvorschrift zur Unterbringung von Flüchtlingen (Hannover 2016)	27
	Zwischenresümee	29
6.	Schlaglichter: Praktiken der Unterbringung.....	30
6.1.	Wohnraum	30
6.2.	Ausstattung	31
6.3.	Anbindung.....	31
6.4.	Betreuung.....	32
6.5.	Security	32
6.6.	Erzwungene Gemeinschaft – Spannungen in der GU	33
6.7.	Verweildauer/ Auszugsmanagement	34
6.8.	Schutz „besonders vulnerabler Gruppen“	35
	Zwischenresümee	36
7.	Ergebnisse und Empfehlungen.....	37
	Quellen	39

1. DIE UNTERBRINGUNGSFRAGE – EINE HINFÜHRUNG

Seit dem „Sommer der Migration“ 2015 ist die Unterbringungsfrage ein Dreh- und Angelpunkt der politisch kontrovers verhandelten „Flüchtlingskrise“, mit der sich, infolge bundes- sowie landesweiter Verteilungsschlüssel, nahezu jede Kommune konfrontiert sah.

Nachdem 2015/2016 die Unterbringung von Geflüchteten im öffentlichen Diskurs vornehmlich unter dem Fokus stand, Obdachlosigkeit zu verhindern, lässt sich aktuell eine Verlagerung auf Diskussionen um Qualität, Nachhaltigkeit und Wahrung der Rechte von Geflüchteten beobachten. Hier lohnt es sich besonders, einen Blick auf die Kommunen zu werfen, wo zurzeit die Aufnahmepolitiken einer Revision unterliegen: In einer ersten Phase (2015), die sich als *ad hoc Phase* der aktuellen „Unterbringungsphase“ bezeichnen lässt¹ und in der das Wort „Notstand“ schon inflationär Verwendung fand, verschärften sich die Unterbringungsbedingungen. Seit 2016 befindet sich die kommunale Unterbringungs politik in einer Situation der Verstetigung, wobei aufgrund der gestiegenen Zahlen von Geflüchteten in den Kommunen neue Formen und Wege der Unterbringung zu beobachten sind. Dieser Moment, in dem zahlreiche Kommunen Unterbringungs- und Aufnahmekonzepte entwerfen, kann als kritischer Punkt verstanden werden, an dem durch die Hintertür Substandards eingeführt und verfestigt werden können (vgl. Lebuhn 2016; Cullen Dunn 2012).

Aus diesem Grund untersucht diese Studie die Situation von Gemeinschaftsunterkünften (GU) in Niedersachsen sowohl strukturell als auch anhand konkreter Beispiele und zeigt auf, welche die kritischen Entwicklungen sind, worauf sie beruhen und welche Forderungen sich aus ihnen ableiten lassen.

Für Niedersachsen lässt sich feststellen, dass es vor 2015 einen hohen Anteil an dezentralen Unterbringungen² (ca. 83 %³) gab (vgl. Wendel 2014: 71) und somit auch heute noch, gerade im Vergleich zu anderen Bundesländern, „eher keine ausgeprägte Lagerstruktur“ vorhanden ist, so der Vorsitzende des Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. Kai Weber. Diese Zahlen haben in den letzten zwei Jahren aufgrund der unübersichtlichen Situation jedoch keinen quantitativen Abgleich erhalten⁴. Der Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. geht aber aktuell von einer Wohnungsquote von weniger als 70 % aus, denn wie bereits angedeutet, veränderte sich durch den medial und politisch als „Krisensituation im Flüchtlingsunterbringungsmanagement“ ausgerufenen Zustand 2015/2016 Quantität und Qualität von Unterbringung und Versorgung erheblich, so dass sich eine Umkehrung zahlreicher in den letzten

¹ Vgl. hierzu Hanewinkel, Vera (2015): Deutschland: Verwaltungs- und Infrastrukturkrise. In: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/217376/verwaltungs-und-infrastrukturkrise?p=all> (Zugriff 14.02.2017)

² Gemeint sind hiermit Privatwohnungen.

³ Wendel nimmt in seiner Studie einen bundesweiten Ländervergleich zur Wohnungsquote für das Jahr 2013 vor und fasst zusammen: „Die Unterschiede sind erheblich: Mit 90,6% hat Rheinland-Pfalz die höchste Wohnungsquote, gefolgt von Niedersachsen mit 83,6%. Am unteren Ende stehen die Bundesländer Sachsen [34,2%], Brandenburg [34,1%] und Baden-Württemberg [33,5%].“ (Wendel 2014: 72)

⁴ Am 31.12.2015 lebten laut des statistischen Bundesamts 82,3% der, den Kommunen zugewiesenen Flüchtlinge, „dezentral“. Rund 14.000 Personen lebten in GU.

Jahren erreichter Verbesserungen für eine menschenwürdige Unterbringung von Geflüchteten⁵ beobachten lässt.

Zurzeit werden die Themen Unterbringung, Schutz und Standards in der Aufnahmesituation von zahlreichen Kommunen konzeptuell in Angriff genommen. Zugleich lässt sich aber in der Praxis ein programmatisches „Durchwurschteln“ beobachten. Dies, so soll diese Studie aufzeigen, fußt auf der Gleichzeitigkeit eines eminent großen kommunalpolitischen Handlungsspielraums bei gleichzeitig extremen finanziellen Engpässen, so dass die leitende Maxime zwischen *kostengünstig* und *nachhaltig* changiert⁶.

Die vorliegende Studie wird somit zunächst einen Überblick (*Kapitel 2*) über *strukturelle und politische Rahmenbedingungen des Unterbringungssystems* für Geflüchtete in Niedersachsen geben – einschließlich Politiken rund um Schutz und Standards – und daraus ableitend die diversen Gestaltungsspielräume und Handlungsmöglichkeiten *kommunaler Unterbringung* (*Kapitel 3*) aufzeigen sowie daran anknüpfend ein kurzes *Zwischenresümee* ziehen. Eingeschoben wird anschließend ein Exkurs zu „*Schutz besonders vulnerabler Gruppen*“ (*Kapitel 4*), da jener aktuell eine zentrale Rolle im Aushandlungsprozess um Unterbringung in GU spielt und quer zu den sonstigen Ebenen verläuft. In *Kapitel 5* werden, entsprechend der Relevanz von kommunalen Aufnahmekonzepten, verschiedene Unterbringungs- und Wohnraumkonzepte von kreisfreien Städten und Landkreisen untersucht. Anhand kontroverser Unterbringungspraxen in niedersächsischen Kommunen sollen *Schlaglichter auf die kritischen Entwicklungen* (*Kapitel 6*) von GU in Niedersachsen geworfen werden. Hierbei interessiert insbesondere die Frage nach kommunalen Spielräumen und wie jene mit welchem „Resultat“ genutzt werden. Der Beitrag dieser kleinen Studie liegt in der Dokumentation und Analyse der Unterbringung von Geflüchteten in GU an der Schnittstelle von Politik, Recht, Verwaltung und Praxis und beleuchtet somit einen spezifischen Bereich des lokalen Flüchtlingsregimes in Deutschland.

Das Datenmaterial generiert sich aus einer umfassenden Dokumentenanalyse, Expert_innengesprächen sowie Telefoninterviews mit Akteuren der Aufnahmepolitiken als auch mit Verwaltungsangestellten und Mitarbeiter_innen von Flüchtlingsberatungsstellen in Niedersachsen.

⁵ Wie beispielsweise die primäre Unterbringung in kleinen Unterkünften, eigenen Wohnungen oder auch die Abschaffung von Sachmitteln und „Gutscheinen“ (vgl. hierzu beispielsweise „Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen in Göttingen“)

⁶ Diese Situation hat auch der Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. erkannt und versucht im Rahmen seines EU-geförderten Verbundprojekts AMBA „Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in Niedersachsen durch eine Reihe von aufeinander abgestimmten Maßnahmen [zu] verbessern“ (Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.). Ein Aspekt dieses Projekts ist die „Entwicklung von Aufnahmekonzepten für Städte und Regionen“ sowie die Beratung der Kommunen zu bereits bestehenden Konzepten.

2. BUNDESPOLITISCHE RAHMUNG

Das Asylgesetz (AsylG) von 1992 legt fest, dass Menschen, die einen Asylantrag gestellt haben, nach maximal sechs Monaten⁷ nicht mehr verpflichtet sind, in landeseigenen Erstaufnahmeeinrichtungen zu leben, und daraufhin in der Regel in Gemeinschaftsunterbringungen untergebracht werden sollen (§ 53 Abs. 1 AsylG). Zur Schaffung und Unterhaltung dieser GU sind die Länder nach § 44 AsylG verpflichtet. Die Verpflichtung in einer GU zu leben endet, „[...] wenn das Bundesamt einen Ausländer als Asylberechtigten anerkennt oder ein Gericht das Bundesamt zur Anerkennung verpflichtet hat [...], sofern durch den Ausländer eine anderweitige Unterkunft nachgewiesen wird und der öffentlichen Hand dadurch Mehrkosten nicht entstehen.“ (§ 53 Abs. 2 AsylG). Der Auszug aus den GU wird von den Kommunen sehr unterschiedlich geregelt und gefördert. Zahlen zur Verweildauer in den GU gibt es in Niedersachsen nicht: Die Zeitspanne liegt zwischen wenigen Wochen bis hin zu mehreren Jahren.

Die Aufnahme und Unterbringung wird nach der Erstaufnahme in landeseigenen Unterkünften durch das niedersächsische Aufnahmegesetz (AufnG) als „Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises“ an die kommunalen Gebietskörperschaften übertragen, welche dementsprechend die Folgeunterbringung gestalten (§ 2 Abs. 1 AufnG).

Die Definition von GU divergiert stark⁸. In dieser Studie wird GU als Unterbringung mehrerer Geflüchteter in eine Anschlussunterbringung nach der Erstaufnahmeeinrichtung antonym zur Unterbringung in eigenen Wohnungen verstanden. Hiermit orientiert sich der hier verwendete Begriff an der Definition des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), welches die GU als „dezentrale [Anm. J.E.: gemeint ist an dieser Stelle, nicht zentral vom Land organisiert] Unterkunft für Asylbegehrende, die nicht mehr zum Wohnen in der Aufnahmeeinrichtung verpflichtet sind“ (BAMF), versteht.

Der Begriff Gemeinschaftsunterkunft legt dabei euphemistisch den Fokus auf eine „Gemeinschaft“, wobei es letztlich um die zwanghafte Sammel- oder Lagerunterbringung geht (Lebuhn 2016). Erstmalige Verwendung fand der Begriff 1982 im Asylverfahrensgesetz (vgl. Wendel 2014: 11). Aber nicht nur das Verständnis von GU, vielmehr sind auch ihre lokalen Ausführungen höchst vielfältig. So gibt es nicht nur unterschiedliche Unterbringungs-, Betreuungs- und Versorgungsvorstellungen und -konzepte, sondern vor allem stark divergierende Umsetzungen: Von Lagerhallen mit zentraler Beleuchtung in Gewerbegebieten über Häuser mit abschließbaren Zweibettzimmern und abgeklebten Fenstern bis hin zu abgeschlossenen Containerwohneinheiten, die sich in eine gutbürgerliche Nachbarschaft reihen, lässt sich beispielsweise in der Stadt Göttingen alles ausmachen. Gesetzliche Vorgaben zur Unterbringung von geflüchteten Menschen gibt es nur wenige; so sind Größe, Beschaffenheit und Ausstattung bundespolitisch nicht definiert (vgl. Wendel 2014: 8).

⁷ Ausweitung der Verweildauer im Rahmen des Asylpakets I 2015 auf 6 Monate §47 AsylG

⁸ Oft dient er als Sammelbegriff von Unterkünften für Geflüchtete und wird simultan zu Begriffen wie Flüchtlingswohnheime, Notfallunterkünfte und Erstaufnahmeeinrichtungen verwendet.

VERTEILUNGSVERFAHREN

Der Politikwissenschaftler Kai Wendel (2014) beschreibt in der Pro Asyl Studie „Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland“, dass Geflüchtete Objekte von Verwaltungshandeln sind, deren „Aufnahme, Verteilung, Zuweisung und Unterbringung sich allein nach verwaltungsorganisatorischen Erfordernissen richtet“ (2014: 8). Um genauer auf die Situation in GU einzugehen, ist neben der rechtlichen Rahmung das Zuweisungsverfahren zentral:

Nach der Einreise ins Bundesgebiet und dem Asylgesuch werden die Geflüchteten mithilfe des EASY-Systems (Erstverteilung der Asylbegehrenden) auf die Bundesländer verteilt. Die Aufnahmequote berechnet sich aus dem Königssteiner Schlüssel⁹.

Verteilungsquoten 2016

Niedersachsen 9,32 %

Max: NRW 21,21 %

Min: Bremen 0,95 %

(vgl. BAMF 2017)

ERSTAUFNAHMEEINRICHTUNGEN

So gelangen die Asylsuchenden auch nach Niedersachsen, wo sie für eine Verweildauer von bis zu sechs Monaten auf die inzwischen sechs Erstaufnahmeeinrichtungen der Landesaufnahmebehörde (im weiteren Text LAB) Bad Fallingbostal/Oerbke, Bramsche, Braunschweig, Friedland, Osnabrück, Oldenburg verteilt werden¹⁰. Diese Erstaufnahmeeinrichtungen verfügen über die typische Lagerstruktur (vgl. Pieper 2013; Selders/Kothen/Weber 2011: 4ff.). Sie sind zumeist weniger gut an den urbanen Raum angeschlossen, bestehen aus Gebäudekomplexen die neben der Unterbringung von Geflüchteten auch Raum für Verwaltung, Verpflegung, medizinischen Versorgung, Kinderbetreuung bieten¹¹ und der Unterbringung. Alle LAB Standorte haben spezifische Aufgaben: So ist in der ehemalige Kaserne Bad Fallingbostal/Oerbke das erste „Ankunftszentrum“ Niedersachsens im Entstehen, in dem „besonders effektiv registriert“ werden soll und BAMF-Anträge gestellt werden können¹². In der Erstaufnahmeeinrichtung Bramsche, die vor einigen Jahren, unter anderem aufgrund der abgeschiedenen Lage und der schlechten infrastrukturellen Anbindung, stark in der Kritik stand, besteht die standortspezifische Aufgabe in der „Förderung der freiwilligen Rückkehr“¹³.

⁹ Der Königssteiner Schlüssel wird für jedes Jahr, entsprechend der Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl der jeweiligen Länder, berechnet und richtet sich nach deren Steuereinnahmen (2/3 des Anteils bei der Bewertung) und deren Bevölkerungsanzahl (1/3 des Anteils bei der Bewertung).

¹⁰ Die LAB Einrichtungen haben ein Fassungsvermögen von durchschnittlich etwa 400 Personen. Neben den fünf großen Unterbringungskomplexen wurden insbesondere im letzten Jahr, aufgrund der gestiegenen Zahlen von Geflüchteten, auch auf Notunterkünften wie Turn- und Lagerhallen sowie Zelte zurückgegriffen. Nach einem Zeitraum von offiziell drei Wochen bis hin zu maximal sechs Monaten werden die Menschen auf die Kommunen verteilt.

¹¹ Zum Teil gibt es sogar Außenstellen von Grund- und Hauptschulen. Landesaufnahmebehörde Niedersachsen: Standort Bramsche. http://www.lab.niedersachsen.de/standorte/standort_bramsche/der-standort-bramsche-86581.html (Letzter Zugriff 27.02.2017)

¹² Landesaufnahmebehörde Niedersachsen: Standort Bad Fallingbostal/Oerbke. <http://www.lab.niedersachsen.de/standorte/standort-bad-fallingbostaloerbke-145429.html> (Letzter Zugriff 27.02.2017)

¹³ Landesaufnahmebehörde Niedersachsen: Standort spezifische Aufgaben. Förderung der freiwilligen Rückkehr. http://www.lab.niedersachsen.de/standorte/standort_bramsche/86613.html (Letzter Zugriff 27.02.2017)

Diesem Standort der LAB werden vor allem Menschen mit einer sogenannten „schlechten Bleibeperspektive“ zugewiesen (vgl. hierzu Doppler 2012: 32ff.).

An den Belegungszahlen der Erstaufnahmeunterbringungen des Landes lässt sich im September 2015 ein Höchststand von 33.150 untergebrachten Geflüchteten ablesen. Seit diesem Datum geht die Belegung deutlich zurück: Waren im Februar 2016 noch etwa halb so viele Geflüchtete in den Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht (16.788), so sind es zur letzten Erhebung am 02.01.2017 niedersachsenweit nur noch etwa 2.907 gewesen. Registriert wurden in Niedersachsen laut EASY von Januar 2016 bis Ende Dezember 2016 31.065 Menschen. Nach der Registrierung als Asylsuchende werden die Geflüchteten zumeist vom Land auf die Kommunen in sogenannte Anschlussunterbringungen gebracht. Seit dem 01.01.2016 sind bis zum 31.12.2016 insgesamt 46.372 Flüchtlinge zur Anschlussunterbringung verteilt worden. (Land Niedersachsen 2017a)

Von den Erstaufnahmeeinrichtungen werden die Menschen nach einem niedersächsischen Verteilerschlüssel auf die Kommunen verteilt. Ein Mitspracherecht der Geflüchteten bei der Verteilung ist gesetzlich nicht vorgesehen, berücksichtigt wird zumeist der enge heteronormative Familienverband als nicht trennbare Einheit¹⁴.

2.1. STANDARDS – SCHUTZ – QUALITÄTSSICHERUNG?

Die Skizzierung der bundespolitischen Rahmung und der Verteilungsprozesse macht nicht nur deutlich, dass die Geflüchteten als unterzubringende Objekte verwaltet werden, sondern auch, dass eine menschenwürdige Unterbringung nicht im Fokus der deutschen Asyl- und Aufnahmegesetzgebung steht. Konkret bindende Vorgaben lassen sich auf dieser Ebene ausschließlich durch die landesbehördlichen Bauverordnungen und Hygienevorschriften ausmachen.

Das Recht auf menschenwürdige Unterbringung ist aus internationalen Abkommen, wie der UN Kinderrechtskonvention, der UN Frauenrechtskonvention CEDAW, der Europäische Charta für Menschenrechte, der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU und der Istanbul Konvention¹⁵, ableitbar. Wichtige, wenn auch nicht bindende Instrumente der Unterbringungskonditionen sind durch den UNHCR veröffentlicht worden: 1991 Guidelines on the Protection of Refugee Women, 2000 Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union, 2002 UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation, 2008 Handbook for the Protection of Women and Girls (siehe hierzu auch Bonewit 2016).

Diese Abkommen und Handreichungen sind vielfältig und zunächst einmal von großer Tragweite. In den deutschen Bundes- und Landesgesetzen zur Aufnahme von Geflüchteten finden sie allerdings nur eine äußerst geringe rechtliche Verbindlichkeit. An dieser Stelle ist es von zentraler Bedeutung, sich die konkreten „Instrumente“ zur Implementierung von Standards, Konzepten und Schutzvorkehrungen, wie sie in den internationalen Abkommen vorgesehen sind, anzuschauen:

- *Clearing-Verfahren* zur frühzeitigen Identifizierung von „besonders schutzbedürftigen Geflüchteten“ nach der EU-Aufnahmerichtlinie

¹⁴ Einige Einrichtungen/Mitarbeiter_innen verfolgen den fortschrittlichen Ansatz, die Menschen möglichst im Reiseverbund weiterzuvermitteln. Dies kommt gerade den Menschen zu Gute, die nicht im heteronormativen Familienverbund unterwegs sind, und daher auf ihre Netzwerke, die zum Teil unterwegs geschlossen worden, angewiesen sind.

¹⁵ In der Konvention verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, eine geschlechtersensible Behandlung für alle Asylsuchenden während des Asylverfahrens sicherzustellen. Sie umfasst die Bereiche Aufnahme, Hilfsdienste und Verfahren sowie die dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vertragsstaaten.

- *Mindeststandards* allgemein
- *Qualitätssicherung* und Überprüfung der Einhaltung von Mindeststandards
- *Schutzmaßnahmen für „besonders vulnerable Gruppen“* (siehe hierzu v.A. Kapitel 4)
- *(kommunale) Aufnahme- und Unterbringung(-skonzepte)* (siehe hierzu v.A. Kapitel 5)

In dieser kurzen Studie werden daher die verschiedenen „Instrumente“, die vorhanden sind, um eine menschenwürdige Unterbringung herzustellen bzw. zu gewährleisten, auf Inhalte, Intentionen, Reichweiten und Schwierigkeiten untersucht. Festzuhalten bleibt, dass Unterbringung in GU nicht dasselbe Maß an Selbstbestimmtheit und menschenwürdigen Wohnen und somit auch nicht dasselbe Maß an sozialer, politischer und kultureller Partizipation herstellen kann, wie das Wohnen in dezentralen Wohnungen.

CLEARING VERFAHREN

In der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33, die bis Juli 2015 von den EU-Staaten ratifiziert werden sollte und die Deutschland bis heute nicht ratifiziert hat, wird unter anderem die Berücksichtigung der speziellen Situation von schutzbedürftigen Personen, wie „Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien“, festgeschrieben. Hierzu ist ein Verfahren zur Beurteilung und Ermittlung besonderer Schutzbedarfe (*Clearing-Verfahren*) in den Erstunterkünften vorgesehen, damit den Betroffenen im weiteren Verfahren der Aufnahme eine „spezifische Unterstützung“, angelehnt an ihre Bedürfnisse, zuteilwird. Die Feststellung „besonderer Schutzbedürftigkeit“ ist in Niedersachsen nicht flächendeckend gewährleistet und betrifft auch nur wenige Gruppen (z.B. unbegleitete Minderjährige). Zur Erkennung von Traumafolgeschäden gibt es in Niedersachsen das „Friedländer Modell“: Dabei werden Bewohner_innen der Erstaufnahmeeinrichtungen, welche dem – durch das Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen e.V. (NTFN) geschulten – Sozialdienst auffallen, an eine Institutsambulanz weitergeleitet. In der Institutsambulanz werden durch psychologisches Fachpersonal bis zu drei diagnostische Gespräche mit den Menschen geführt. Im Rahmen dieser Gespräche sollen Hinweise auf eine Posttraumatische Belastungsstörung (PTBS) aufgenommen werden und Empfehlungen zur „Behandlungsbedürftigkeit, Unterkunft, Ort der Umverteilung etc.“ (BAfF e.V. 2015: 5) ausgestellt werden. Die Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF e.V.) beurteilt das Friedländer Modell in ihrem Reader „Konzepte und Modelle zur Umsetzung der EU-Richtlinien für besonders schutzbedürftige Asylsuchende“ als ambivalent. So wird unter anderem herausgearbeitet, dass durch das Modell zum einen eine gute Erreichbarkeit gewährleistet sei, zum anderen die Feststellungen jedoch oft ohne Auswirkungen blieben und die Umsetzung oft an den unterschiedlichen Praxen der Kommunen scheitere (vgl. BAfF e.V.: 6).

Andererseits problematisieren auch kommunale Verwaltungsbehörden, dass Menschen mit einem besonderen Schutzbedarf¹⁶ und den damit einhergehenden dringenden Handlungsbedarf oftmals

¹⁶ An dieser Stelle geht es zumeist um Krankheiten, Be_Hinderung, fortgeschrittene Schwangerschaft und psychische Krankheiten.

ohne (Vorab-)Informationen bei ihnen ankommen. In den Kommunen kann eine umfassende Überprüfung und Bedarfsanalyse nicht durchgeführt werden, so dass eine angemessene Versorgung, insbesondere für die Gruppe der „besonders Vulnerablen“, oft nur durch freiwilliges Engagement gewährleistet werden kann.

So lässt sich festhalten, dass trotz EU-Aufnahmerichtlinie keine umfassende Berücksichtigung und Beurteilung besonderer Schutzbedarfe sowie die daran angelehnte spezifische Unterstützung gewährleistet ist.

MINDESTSTANDARDS

Rechtlich bindende Standards gibt es nur in wenigen Bundesländern, wobei sie sich dort wiederum nicht zwangsläufig positiv auf die Unterbringung auswirken, da Mindestangaben wie z.B. Quadratmeterangaben pro Person in diesen Bundesländern in der Umsetzung als Zielwert und nicht als unterste Marke verstanden werden (vgl. hierzu ausführlicher Wendel 2014). Verbindliche Standards gibt es in Baden-Württemberg¹⁷, in Brandenburg, in Mecklenburg-Vorpommern und in Thüringen. Flüchtlingsräte und Wohlfahrtsverbände fordern schon seit Jahren bundesweit verbindliche und nachhaltige Mindeststandards und Aufnahmekonzepte. Zentrale Forderungen beziehen sich hierbei auf folgende Punkte:

- Lage der GU
- Größe der GU
- Abgeschlossene Wohnbereiche
- Eigene Koch- und Sanitärzelle
- Mindestquadratmeterfläche
- Mindestausstattung
- Berücksichtigung von Familien, Kindern, alleinreisenden Frauen
- Auszugsmanagement: Perspektive Wohnungsunterbringung, Unterstützung, maximale Verweildauer
- Angemessene Sozialbetreuung und angemessener Betreuungsschlüssel
- Sozialer Wohnungsbau muss gefördert werden
- Keine Container und andere Schnellunterkünfte
- Dezentrale Unterbringung ist GU vorzuziehen

Einige kommunale Gebietskörperschaften haben in den letzten Jahren eigene Mindeststandards verabschiedet, die Regelungen zu (einigen) der oben genannten Punkte vorsehen. De facto ist es also nicht so, dass es gar keine Regelungen gäbe. Die Landeshauptstadt Hannover (überarbeitet 2016) beispielsweise besitzt ein Aufnahmekonzept, welches Mindeststandards inkorporiert (siehe hierzu Kapitel 5.4).

Zusätzlich zu den verbindlichen Mindeststandards ist die wirksame Überprüfung und Kontrolle jener essentiell. In einigen Bundesländern wird eine *Qualitätssicherung* verfolgt, wie beispielsweise in Sachsen durch den „Heim TÜV“ (welcher 2015 ausgesetzt wurde)¹⁸.

¹⁷ Wobei diese nicht für Anschlussunterbringungen, also GU in kommunaler Verantwortung, gelten.

¹⁸ Nachzulesen unter: https://sab.landtag.sachsen.de/dokumente/sab/Handreichung_HEIM-TUEV_A4_16052013.pdf (Zugriff 09.05.2017)

Kommunale Unterbringung in Niedersachsen- rechtliche Unterdefinition

Die Historie der Unterbringung in Niedersachsen wird vom Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. folgendermaßen beschrieben: „Bereits in den 80er Jahren hatte das Land Niedersachsen zu einem großen Teil [Geflüchtete] in landeseigenen Lagern untergebracht. 1987/1988 wurden diese Lager dann jedoch [...] aus Kostengesichtspunkten wieder aufgelöst. [...] Trotz hoher Flüchtlingszahlen [ab 1990] verzichtete die Landesregierung auf große Lager und entwickelte stattdessen ein Konzept, das die Unterbringung von Flüchtlingen in dezentrale Unterkünfte und Wohnheime vorsah, für die jeweils Mindeststandards definiert wurden. Die nächste Legislaturperiode (1994-1998) [...] war geprägt von den Versuchen des Landes, sich aus den (Knebel-)Verträgen mit privaten Betreiberfirmen zu lösen, Kosten einzusparen und die Verantwortlichkeit für die Unterbringung von Flüchtlingen ganz auf die Kommunen zu übertragen. Entsprechend wurden die Mindeststandards für die Unterbringung abgeschafft.“ (Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. 2004)

So lässt sich aus der niedersächsischen Historie zum einen die *Abschaffung von Mindeststandards* herauslesen und zum anderen die damit einhergehende erhöhte Verantwortung, die Kommunen im Laufe der Entwicklung zu Teil wurde. Zudem ist interessant, dass dieses „Mehr an Verantwortung“ aktuell wieder vermehrt bei der Unterbringung in GU mündet, welche aber nun nicht mehr zentral kontrolliert werden, sondern in der Hand von einzelnen Gemeinden oder Städten weitestgehend ohne Kontrolle und Mindeststandards liegen.

Auf das Land Niedersachsen bezogen gibt es dementsprechend de facto keine verbindlichen flächendeckenden Vorgaben mehr. Dies wird auch aus der folgenden Antwort der Landesregierung auf die kleine schriftliche Anfrage der CDU, „Was tut die Landesregierung, um Flüchtlinge in niedersächsischen Sammelunterkünften zu schützen?“, deutlich:

„Der niedersächsische Landesgesetzgeber hat über die ausländerrechtlichen und allgemeinen Regelungen – wie beispielsweise dem Asylverfahrensgesetz, Aufenthaltsgesetz, Asylbewerberleistungsgesetz, Bundesinfektionsschutzgesetz, Baurecht - hinaus *keine weiteren Vorgaben* gemacht, sodass es den Landkreisen und kreisfreien Städten, der Region Hannover und den gegebenenfalls herangezogenen kreisangehörigen Städten und Gemeinden hiernach obliegt, die zu gewährende Unterkunft auszuwählen und innerhalb des gesetzlichen Rahmens im Detail auszugestalten. Der Landesgesetzgeber hat den Kommunen bei der Ausgestaltung der Unterbringung einen *größtmöglichen Gestaltungsspielraum* eingeräumt und damit den örtlich sehr unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung getragen. [...] Die Landesregierung *sieht angesichts stark steigender Zugangszahlen derzeit davon ab, die im Rahmen der gesetzlichen Regelungen bestehende kommunale Gestaltungsfreiheit weitergehend einzuschränken*. Sie geht vielmehr davon aus, dass die niedersächsischen Kommunen die ihnen bei Beachtung der allgemeinen gesetzlichen Regelungen verbleibenden Spielräume im Sinne einer bestmöglichen Unterbringung im Rahmen der bestehenden Kapazitäten und unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten nutzen.“ (MS/MI 27.02.2015, Hervorhebungen J.E.)

Die rechtlichen Vorgaben für die Auswahl, den Bau und die Ausstattung von Unterbringungen fallen sehr gering aus. So ergab eine Anfrage, dass sich die Verwaltung des Fachbereichs Wohnraumfragen

der Stadt Göttingen an den Brandschutzregeln¹⁹ und an dem Rahmen-Hygieneplan gemäß § 36 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) orientiert.

Zudem gelten auch für den Bau von GU die landesüblichen Bauverordnungen. Allerdings wurden jene am 12.11.2015 um das Niedersächsische Gesetz zur Erleichterung und Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende (NEFUG) erweitert. Das Ziel des Gesetzes ist eine bis 2019 befristete Vereinfachung und Beschleunigung bei der Schaffung von GU. Dies beinhaltet zum Beispiel, dass für diesen Zweck Baugebiete erschlossen werden können, die normalerweise als nicht bebaubar bzw. nicht bewohnbar qualifiziert werden würden, wie zum Beispiel Industrie- und Gewerbegebiete (vgl. hierzu Shammann/ Kühn 2016: 14).

In Niedersachsen gibt es sowohl GU, die kommunale und private Trägern innehaben als auch welche, die von Wohlstandsverbände betrieben werden. Eine Umfrage der Landesregierung ergab für den Dezember 2015 (für 2017 gibt es keine aktuellen Zahlen) folgende Informationen: „Von den abgefragten Landkreisen, kreisfreien Städten, der Region Hannover sowie den Städten Göttingen, Hameln, Hildesheim und Lüneburg (insgesamt 51 Kommunen) haben 39 geantwortet (Stand 12. Januar 2015). Gemeldet wurden 94 Wohnheime bzw. Gemeinschaftsunterkünfte und sechs Notunterkünfte. 16 Kommunen gaben an, ausschließlich dezentral in Wohnungen unterzubringen.“ (MS/ MI 27.02.2015)

¹⁹ „Der Brandschutz als Teil des Bauordnungsrechts liegt in der Zuständigkeit der Bundesländer und wird geregelt durch die jeweilige Landesbauordnung. Die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften zum Brandschutz gelten auch für Gemeinschaftsunterkünfte, die der vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen oder dem vorübergehenden Wohnen dienen. Der Brandschutz ist eine besonders wichtige Anforderung an Bauwerke zur Gewährleistung der Sicherheit der Nutzer. Die erforderlichen objektbezogenen Maßnahmen werden von der zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörde auf Basis der Planungs- und gegebenenfalls der Genehmigungsunterlagen festgelegt. Die Bundesregierung empfiehlt, temporäre und dauerhafte Flüchtlingsunterkünfte sowie Wohnungen flächendeckend mit Rauchwarnmeldern auszurüsten. Die Betreiber der Unterkünfte sollten die Betriebsbereitschaft gewährleisten. Eine Brandschutzordnung ist zur Gewährleistung betrieblich organisatorischer Maßnahmen im Brandfall erforderlich. Die Bewohner der Unterkünfte sollten in geeigneter Form über die Rettungswege, Rauchwarnalarmierung, Aushänge der Brandschutzordnung und vorhandene Feuerlöscher sowie das Verhalten im Brandfall informiert werden. Bei der Nutzung von Sonderbauten oder mehrgeschossigen Gebäuden zur Unterbringung von Flüchtlingen kann das Brandschutzkonzept eine Brandmeldeanlage mit Aufschaltung auf eine ständig besetzte Stelle oder zur Feuerwehr erfordern. Die jährliche Wartung und regelmäßige Funktionsüberprüfung der brandschutztechnischen Ausstattung obliegt dem Betreiber, wenn das Landesrecht nichts anderes bestimmt.“ (BMUB)

Die gemeldeten 94 Wohnheime und sechs Notunterkünfte haben folgende Betreiber:

Anzahl Wohnheime oder Notunterkunft	Betreiber
33	Kommune
13	Wohlfahrtsverbände
1	Kirchen
46	Private Firmen
1	Keine Angabe

Die 59 von privaten Firmen und Wohlfahrtsverbänden betriebenen Wohnheime und Notunterkünfte verteilen sich wie folgt:

Gebietskörperschaft	Anzahl der Wohnheime	Größenordnung/Personenkapazität
Stadt Wolfsburg	3	370
Gifhorn	2	275
Helmstedt	1	31
Peine	1	80
Region Hannover	3	208
Landeshauptstadt Hannover	24	1.299 (+160)
Stadt Hildesheim	1	200
Harburg	16	Jeweils von 30 bis 90 Personen
Rotenburg/Wümme	1	55
Stadt Oldenburg	3	274
Stadt Wilhelmshaven	2	68
Grafschaft Bentheim	1	40
Verden	1	30 bis 35

Quelle: MS/ MI 27.02.2015

Aus den rückgemeldeten Daten geht hervor, dass knapp 49 % der GU von privaten Firmen betrieben werden. Wendel benennt die Tatsache, dass Geflüchtete als „unterzubringende Objekte“ in die alleinige Verantwortung privater Betreiber gelangen, in seiner Studie als sehr problematisch, da es zumeist keine Kontrolle gebe und Leistungsbeschreibungen und Vertragsverhältnisse in den meisten Fällen intransparent seien (2014: 6). So führt die zu beobachtende Entwicklung des *Outsourcings* an private Betreiber zu noch weniger Kontrolle und Qualitätssicherung, insofern als dass diese nicht ausreichend in der Leistungsbeschreibung festgelegt sind, was sich wiederum nicht nur in baulichen, sondern vor allem auch in betreuungstechnischen Faktoren niederschlägt. Lebuhn betitelt diese Entwicklung als „Das Lager als neue Geschäftsidee“ (Lebuhn 2016) und Die ZEIT spricht vom „Boom der Hilfsindustrie“ (Die Zeit 12.09.2016).

GRUNDVERSORGUNG IN DEN KOMMUNEN

Angesichts des Belegungsrechts der Verwaltung schließen diese *Nutzungsverträge für ein Bett/ Zimmer/eine Wohnung mit* den geflüchteten Menschen ab. Dies ist insofern relevant, da dieses Belegungsrecht, welches einige Verwaltungen restriktiv auslegen, GU Leiter_innen die Autonomie nimmt, Geflüchtete nach Bedarf (zum Beispiel aufgrund von Spannungen mit Zimmer- oder Bett Nachbar_innen, sexuellen Belästigungen, o. Ä.) in ein anderes Zimmer zu verlegen.

Neben der baulichen Unterbringung sind die Kommunen auch für die **Grundversorgung** bezüglich Nahrung/Kleidung/soziale Betreuung zuständig. Diese Faktoren werden genau wie die bauliche

Unterbringung von Kommune zu Kommune, von Unterkunft zu Unterkunft, von Betreiber zu Betreiber unterschiedlich gehandhabt²⁰.

Insbesondere die **soziale Betreuung** ist hier ein wichtiger Faktor: In Niedersachsen gibt es keine Regelung, die das Unterstützungsangebot für Geflüchtete in GU personell, zeitlich, räumlich, konzeptionell oder infrastrukturell festlegt. So gibt es keinen festen Betreuungsschlüssel, wobei eine Zielformulierung der Landesregierung 1:75 beziehungsweise 1:100 ist (MS/MI 12.01.2016). Flächendeckend lässt sich feststellen, dass die soziale Betreuung personell zu gering aufgestellt ist: In zahlreichen Kommunen oder kreisfreien Städten liegt der Betreuungsschlüssel bei 1:100 oder noch höher²¹, u.a. weil die Betreuung sonst zu kostenintensiv sei, was insbesondere bei der Betreuung von besonders vulnerablen Gruppen ein schwer lösbares Problem für die Kommunen darstellt. Im Positionspapier „Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften. Professionelle Standards und sozialpolitische Basis“ wird daher „für die fachliche Soziale Arbeit mit geflüchteten Erwachsenen ein Personalschlüssel von 1:50, in der Unterstützung besonders schutzbedürftiger Personen von 1:20 sowie in der Begleitung von Kindern von 1:10 als Mindeststandard [gefordert].“ (Initiative Hochschullehrender 2016: 7f.). Auch gibt es weder juristische noch faktische Regelungen von Aufgaben und Bedingungen, unter denen soziale Arbeit stattfindet, geschweige denn festgelegte Aufgaben²², so dass die Praxis hier stark variiert und von den jeweiligen Betreibern und den abgeschlossenen Leistungsverträgen abhängig ist (vgl. Ebd.: 4).

Die Unterbringungs- und Versorgungsleistungen sind oft mit hohen **Kosten** verbunden, deren Übernahme seit Jahrzehnten ein Streitpunkt zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist und bei der sowohl Länder als auch Kommunen häufig draufzahlen (vgl. hierzu auch Schammann/ Kühne 2016: 29ff.). Zum „Ausgleich“ der entstehenden Kosten²³ zahlt das Land eine jährliche Pauschale²⁴ an die kommunalen Gebietskörperschaften, die 2016 bei 9500 Euro und 2017 bei 10.000 Euro pro Person (§ 4 AufnG) lag²⁵.

²⁰ Zur Leistungsgewährung siehe auch ausführlicher: Schammann, Kühne 2016: 14ff.

²¹ „[...] andernorts sind überhaupt keine Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen durch Sozialarbeiter_innen vorgesehen oder ihre Aufgaben sind so uneindeutig definiert und gestaltet, dass die Zeit für fachliche Aufgaben durch fachfremde Tätigkeiten (z. B. Essensausgabe) minimiert wird.“ (Initiative Hochschullehrender 2016: 4).

²² Dies problematisiert z.B. auch Wendel: „Soziale Betreuung von Flüchtlingen hat eine **Doppelfunktion**: einerseits die Unterstützung der Flüchtlinge in ihren Belangen, andererseits eine Kontroll- und Ordnungsfunktion im Auftrag von GU-Betreibern, Heimleitungen und Behörden. Ob Sozialarbeiter/innen im Gemeinschaftsunterkünften überhaupt eine Chance haben, mit ihren Klient/innen ein vertrauensvolles, respektierendes und unterstützendes Verhältnis einzugehen, hängt maßgeblich von den Zwängen und Anforderungen des institutionellen Settings ab.“ (Wendel 2014: 73)

²³ Laut Aussage des Innenministeriums auf eine mündliche Anfrage der CDU (Land Niedersachsen 27.06.2014) errechnet sich die Jahrespauschale wie folgt: Grundleistungen nach § 3 AsylbLG, Leistungen nach SGB XII, alle übrigen Ausgaben, z. B. Unterkunft, Heizung, Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sowie Hilfe zur Pflege, Leistungen nach § 34 Abs. 3 SGB XII [Schulbedarf], Zusätzliche Leistungen für Paket Bildung und Teilhabe, Berücksichtigung der Personal- und Sachkosten nach RsErl. des MF vom 13. Juni 2012 einer E 09-Stelle bei einer Kennzahl von 1/200.

²⁴ Es gibt bundesweit zwei wesentliche Erstattungssysteme sowie einige Mischformen aus jenen. Zunächst gibt es das **Pauschalensystem**, bei dem das Land (z.B. Niedersachsen) den Kommunen eine jährliche Pauschale pro aufgenommenen Geflüchteten erstattet. Außerdem gibt es das Erstattungssystem der **Spitzabrechnung**, bei der alle tatsächlichen Auslagen der Kommunen vom Land erstattet werden, und einige **Mischsysteme**. (Wendel 2014: 16) Das Pauschalensystem kann als politisch ausgehandelter Kompromiss der kommunalen Spitzenverbände angesehen werden, die keine Spitzabrechnung erreichen konnten. Wie die aktuelle Berechnung der Erstattungspauschale berechnet ist, ist nicht bekannt (vgl. Ebd.: 25).

²⁵ Hier hat durch massives Einwirken der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände eine Erhöhung der Ausgleichszahlungen stattgefunden: 2013 belief sich die Pauschale nach dem Aufnahmegesetz auf 5.036 Euro, 2014 auf 5.932 (AufnGKostAnpV NI oder Land Niedersachsen 27.06.2014). Zusätzlich gibt es 2015 40 Mio. Extraausschüttung; einmal vom Bund, einmal vom Land. „Niedersächsisches Gesetz zur Entlastung der Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerber“

„In 2015 erhielten die Kommunen bereits rund 534 Millionen Euro im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen. [...] In 2016 wird dieser Betrag unter Berücksichtigung einer Vorauszahlung für die Jahre 2017 und 2018, der Erhöhung der Kostenabgeltungspauschale auf 10.000 Euro sowie der Verkürzung des Berechnungszeitraums bereits insgesamt rund 856 Millionen Euro betragen. Hinzukommen weitere rund 188 Millionen Euro im Zusammenhang mit der Betreuung unbegleiteter Minderjähriger Ausländerinnen und Ausländer. 2017 werden hierfür rund 272 Millionen Euro und 2018 rund 198 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. [...] Vom Bund erhält das Land im Zeitraum 2016 bis 2018 rund 1,3 Milliarden Euro (2016: 595 Millionen Euro; 2017: 340 Millionen Euro und 2018: 350 Millionen Euro). Mehr als zwei Drittel der Kosten trägt das Land damit selbst.“ (Land Niedersachsen 2017b)

Für die Kommunen wiederum sind die ausbezahlten Landesmittel oft „nicht auskömmlich“, wie die Zahlen der Stadt Göttingen hier illustrieren können:

Die Stadt Göttingen (2014) legt in ihrem Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen in der Stadt Göttingen dar: „Im Jahr 2013 lag die Pauschale nach dem Aufnahmegesetz bei 5.036 € pro Person und wurde im Jahr 2014 auf 5.932 € erhöht. Pro Fall entstehen für die Stadt Göttingen darüber hinaus ungedeckte Kosten von mehr als 10.000 € ausschließlich im Bereich der Pflichtausgaben. Das jährliche Defizit lag für die Stadt Göttingen in den Jahren 2012 und 2013 bei über 1,8 Mio. €, für 2014 werden über 1,5 Mio. € erwartet. Die außerordentlich hohen Belastungen der Stadt Göttingen im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes liegen an der zu niedrig bemessenen Pauschale des Landes sowie durch das hohe Mietpreinsniveau und die den hohen Krankenhilfekosten in Göttingen.“ (Stadt Göttingen 2014: 5)²⁶.

Diese Situation hat sich 2015 noch weiter verschärft, da viele Kommunen nicht auf den starken Zuwachs der Unterbringungszahlen vorbereitet waren und infolgedessen auf teurere Unterbringungsmöglichkeiten²⁷ zurückgreifen mussten.

Durch die dargelegte Finanzsituation in den kommunalen Gebietskörperschaften haben jene oft geringe Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten bei der Unterbringung, was zur Folge haben kann, dass (private) Betreiber ausschließlich aufgrund ihres Preises und nicht auf der Grundlage ihrer Leistungen ausgewählt werden.

(AsylAufnKomEntIGND). In der Pressemitteilung der niedersächsischen kommunalen Spitzenverbände (Juni 2015) ist zu lesen: „Kommunen bestehen auf Anhebung der Pauschale von Asylbewerbern“: „Mit erheblicher Enttäuschung haben die drei niedersächsischen kommunalen Spitzenverbände auf die Ankündigung der Landesregierung reagiert, die Kostenpauschale der Kommunen für die Betreuung der Asylbewerber nicht zu erhöhen und stattdessen den Kommunen lediglich 40 Millionen Euro zusätzlich zur Verfügung zu stellen. [...] Wir rechnen im Jahr 2015 mit nicht gedeckten kommunalen Belastungen in Höhe von mindestens 240 Millionen Euro. Angesichts dieser Größenordnung stellen die 40 Millionen Euro des Landes nur ein Trostpflaster dar. Rechnet man die 40 Millionen Euro des Bundes hinzu, verbleibt immer noch eine Lücke von mindestens 160 Millionen Euro. Das ist nicht akzeptabel.“, erklärte der Präsident des Niedersächsischen Landkreistages, Landrat Klaus Wiswe, Celle, nach einem Gespräch der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände mit Innenminister Boris Pistorius. (Kommunale Spitzenverbände 02. Juni 2016).

²⁶ Auch die Landeshauptstadt Hannover und der Landkreis Harburg mahnen öffentlich an, dass die Kosten, die sie für die Unterbringung aufbringen, die erstatteten Kosten weit übersteigen (siehe <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Hannover-will-mehr-Geld-vom-Land-Niedersachsen-fuer-Fluechtlingsunterbringung> Zugriff am 12.02.2017).

²⁷ Gemeint sind hier sowohl Miet- und Kaufpreise als auch Umbaukosten und Betreiberkosten.

Anhand dieser Ausführungen lassen sich neben der Tatsache, dass Geflüchtete als verwaltbare und verschiebbare Objekte verhandelt werden, die laut Gesetz und Praxis nur geringen Einfluss auf Verweildauer, Ort und Lokalität ihrer Unterbringung haben, zwei zentrale Dynamiken der kommunalen Unterbringungspraxis beziehungsweise -Unterbringungsproblematik ablesen:

- a.) *Zu wenig Geld*: Bis vor wenigen Jahren lag die Pro Kopf Pauschale, die das Land Niedersachsen an die kommunalen Gebietskörperschaften zahlte, noch unter 5.000 Euro pro Jahr, wovon Unterbringung und Versorgung der Geflüchteten komplett durch die Kommunen bestritten werden musste. In den letzten vier Jahren ist eine deutliche Erhöhung (2017 bekommen die Kommunen 10.000 Euro pro Person) zu verzeichnen. Diese Verdopplung der Kostenabgeltpauschale des Landes Niedersachsen an die kommunalen Gebietskörperschaften ist unter anderem auf jahrzehntelange Kämpfe kommunaler Spitzenverbände, dem Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. und anderen Akteur_innen zurückzuführen. Gleichzeitig ist auch zu berücksichtigen, dass die Erhöhung auch mit den stetig steigenden Kosten bei der Versorgung und Unterbringung verbunden ist. Aufgezeigt werden konnte in diesem ersten Teil der Dokumentation, dass Zahlungen oft nicht ausreichend für die Kostendeckung waren und sind, was sich neben einer Auslagerung und Ökonomisierung vor allem auf die Qualität der kommunalen Unterbringung auswirkt. Durch die Pauschalabrechnung im Gegensatz zur Spitzenabrechnung lässt sich nicht nur keine Qualitätskontrolle herstellen, sondern vielmehr verstärkt dieses System die Devise „Sparen statt Qualität“.
- b.) *Keine Unterbringungsstandards*: Das AsylVfG und das im Jahre 2003 reformierte niedersächsische Aufnahmegesetz, in Zuge dessen sich das Land komplett aus der Verantwortung für kommunale Unterbringung und Versorgung zurückgezogen hat²⁸, gibt den Kommunen einen enormen Spielraum, der an sehr wenige Maßgaben oder Kontrollen gekoppelt ist. Wiederkehrende Argumentation dieser rechtlichen Unterdefinition ist der Handlungsspielraum, der für die individuellen Situationen vor Ort erhalten bzw. geschaffen werden soll. Die Verantwortung für Unterbringung und Versorgung wird von oben nach unten delegiert.

Kommunen besitzen auf der einen Seite erstaunliche Handlungs- und Entscheidungsgewalt und stehen zugleich unter extremen finanziellen Druck. So wird in dem *Policy Paper* des Instituts für Menschenrechte zum Schutz von geflüchteten Frauen konstatiert: „Aufgrund der aktuellen Belastung dieser Behörden durch die steigende Anzahl von Asylanträgen ist die Diskussion derzeit stark verengt auf Fragen nach der Unterbringung und Kostenlast.“ (Rabe 2015: 23)

²⁸ Vgl. hierzu S. 12.

3. EXKURS SCHUTZ „BESONDERS VULNERABLER GRUPPEN“

Beobachten lässt sich, insbesondere in Bezugnahme auf die Schutzbedarfe von geflüchteten Frauen in Unterkünften, zunächst eine „feministische Konjunktur“ in medialen Diskursen und auf der *Policy-Ebene* (vgl. Neuhauser/Hess/Schwenken 2016). Unzählige Forderungen, Konzepte und Handreichungen sind im Umlauf und markieren das Feld der Geflüchtetenunterbringung auch genderpolitisch als hochdynamisches Feld.²⁹ Zum anderen lässt sich beobachten, dass die konkrete Umsetzung jedoch zumeist offen bleibt. Zentral ist an dieser Stelle, wie die konkreten Umsetzungen lokal geprägt sind und welche Diskrepanz zwischen Konzept, Verwaltung und Praxis besteht bzw. bestehen kann. So weisen NGOs in zahlreichen Papieren, wie beispielsweise der Handreichung des Instituts für Menschenrechte „Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften“ (Rabe 2015)³⁰, daraufhin, dass der „Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften [...] derzeit erhebliche Defizite [aufweist], die mit den zunehmenden Flüchtlingszahlen sichtbarer werden.“ (Rabe 2015: 3).

Auf **Bundesebene** gibt es seit 2016 das Mindeststandardkonzept des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Zusammenarbeit mit UNICEF. Die umfassenden Mindeststandards wurden allerdings nicht, wie zunächst vorgesehen, im 2016 verabschiedeten Asylpaket II gesetzlich verankert. Stattdessen sollen die „Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften“ durch zeitlich begrenzte Pilotprojekte in 25 GU realisiert werden³¹.

Auf **Landesebene** gibt es das „Gemeinsames Konzept des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) und des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) für den Kinderschutz und Gewaltschutz für Frauen in Aufnahmeeinrichtungen des Landes für Flüchtlinge und Asylbegehrende“ (2015).

Laut dem Niedersächsischen Schutzkonzept sind „etwa 25 % der Flüchtlinge und Asylbegehrende in Aufnahmeeinrichtungen des Landes minderjährig und 25 % bis 30 % weiblich. Beide Gruppen haben aufgrund ihrer Vulnerabilität im Herkunftsland und auf der Flucht zum Teil erhebliche Gewalt erleben müssen und sind häufig traumatisiert.“ (MS/MI 2015: 1)

Das Schutzkonzept des Landes spricht *Empfehlungen* für die Unterbringung von Geflüchteten aus und enthält einige regionale Spezifika, wie einem „angestrebten Betreuungsschlüssel von 1:75“ (MI/MS 2015: 2), dem Einsatz von weiblichen Security Personal (Ebd.: 3), der Gewährleistung einer Rund-um-

²⁹ Noch 2015 warnt das Institut für Menschenrechte: „Insbesondere der Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt und sexueller Belästigung in Unterkünften wird derzeit kaum thematisiert. Dies trifft insbesondere vulnerable Flüchtlingsgruppen wie Frauen, die circa ein Drittel der Antragsteller_innen ausmachen, sowie Schwule, Bisexuelle, Trans*- und Inter*-Menschen (LSBTI).“ (Rabe 2015: 3)

³⁰ Oder auch: „Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept zum Schutz von Frauen und Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Gemeinschaftsunterkünften durch den Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband“ (2015); „Positionspapier von medica mondiale e. V. und Kölner Flüchtlingsrat e.V. zum Gewaltschutz von Frauen und Mädchen in Flüchtlingsunterkünften des Landes Nordrhein-Westfalen“ (medica mondiale/ Kölner Flüchtlingsrat 2015); u.a.

³¹ Für Ende 2017 werden aktuell weitere 75 GU ausgewählt, die als Pilotprojektstandorte bei der Konzeption und Umsetzung eines Unterbringungsspezifischen Gewaltschutzkonzept unterstützt werden.

die-Uhr-Ansprechbarkeit des Personals in Unterküften (Ebd.:4) sowie die Aufstockung der Fördersumme für das Psychosoziale Zentrum. Zudem wird die Wichtigkeit von Sprachvermittlerleistungen betont und die zusätzliche Förderung von Dolmetscherleistungen durch das Land in diesem Bereich zugesagt³² (Ebd.: 5). Auch das niedersächsische Konzept verbleibt auf einer Empfehlungsebene: „Das Konzept enthält in wesentlichen Teilen *Kann- bzw. Sollbestimmungen*. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass aufgrund der derzeitigen Situation natürlich wirksame, aber auch realitätstüchtige Maßnahmen zu treffen sind.“ (MI/MS 2015: 6-7, Hervorhebung: J.E.)

Auch in diversen **kommunalen Gebietskörperschaften**, wie zum Beispiel in Oldenburg oder Göttingen, gibt es Bestrebungen Gewaltschutzkonzepte zu erstellen, deren praktische Umsetzung allerdings oft nicht gewährleistet werden kann beziehungsweise an (Verwaltungs-)Realitäten scheitert, oder aber parallel zu Wohnraum- und Aufnahmekonzepten entwickelt wird, anstelle einer integrativen Einbettung in jene. So wurden zum Beispiel in Göttingen 2016 in einer Arbeitsgruppe aus frauenpolitische Akteuren, Stadtverwaltung und Akteuren der Flucht_Migrationsarbeit „konkrete Maßnahmen zur Gewaltprävention und zum Gewaltschutz von besonders vulnerablen Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften“ (2016) konzipiert. Die Umsetzung allerdings, welche der Verwaltung unterliegt, ist schwierig und von unterschiedlichen Interessen und Realitäten geprägt.

Um einen Überblick über **zentrale Aspekte der Schutzkonzepte und Positionspapieren** zu ermöglichen, sind im Folgenden zentrale Forderungen aus diversen Papieren zusammengefasst:

- Einrichtungsinterne Schutzkonzepte, die für alle Bereiche und Mitarbeiter_innen gelten sollen
- Personal und Personalmanagement:
 - Verhaltenskodex (Schutz vor jeglicher Form von Gewalt/ Intervention bei Gewalt) und ein erweitertes Führungszeugnis
 - Sensibilisierungs- und andere Weiterbildungsmaßnahmen
- Interne Strukturen und externe Kooperationen
 - Hausordnung
 - feste Ansprechpersonen
 - unabhängige Beschwerdestelle
 - aktive Informierung über Rechte und Hilfsangebote
 - niedrigschwellige Kurs- und Beratungsangebote
 - Einbindung von externen Kooperationspartner_innen
- Umgang mit Gewalt und Gefährdungssituationen/ Risikomanagement
 - standardisierte Verfahrensweisen bei Verdacht auf Gewalt
 - Trennung von Opfer und Täter
- menschenwürdige, schützende und fördernde Rahmenbedingungen
 - bauliche Schutzmaßnahmen, Rückzugsmöglichkeiten und Privatsphäre, kinderfreundliche Räume, abschließbare Räume
 - Zugang zu Rechten schaffen

³² Hier ist das 2016 angelaufene, vom Land geförderte, Projekt „Worte Helfen Frauen. Übersetzungsleistungen für geflüchtete Frauen“ zu nennen.

- Monitoring und Evaluation der Umsetzung des Schutzkonzeptes
 - partizipativ und mithilfe externer Kooperationspartner_innen
- Strukturelle Weichenstellungen
 - geschlechtsspezifische Gewalt muss bestimmten Schutzbedarf auslösen, dies muss in den Aufnahmegesetzen verankert werden
 - Errichtung von GU für Frauen und Kinder
 - Schutzmaßnahmen müssen von Maßnahmen der Ausländer- und Sozialbehörde flankiert werden
 - Vernetzung zwischen Frauen- und Geflüchtetenberatungsstellen
 - geschlechtsspezifische Gewalt soll in Mindeststandards/Konzepten Berücksichtigung finden
 - Gewährleistung eines stabilisierenden und stärkenden Umfeldes (Familienverbände und Netzwerke beachten)

Im Fokus der Positionspapiere, Konzepte und der öffentlichen Debatten steht wie bereits angemerkt, zumeist der Schutz von Frauen und Kindern. Lesbische, bisexuelle, schwule und queere Geflüchtete oder geflüchtete Trans*- und Interpersonen, im Folgenden **LGBTIQ** Geflüchtete³³ genannt, erhalten in diesem Kontext weniger Beachtung, werden in den diesbezüglichen Debatten jedoch gelegentlich ebenfalls als besonders vulnerable Gruppen verhandelt. Dabei lässt sich feststellen, dass auch hier, unter dem Gesichtspunkt des Gewaltschutzes, vor allem der Unterbringungsfrage eine hohe Relevanz beigemessen wird, was sich auch in den vereinzelt in Einrichtungen separater Unterkünfte oder Wohnmöglichkeiten für LGBTIQ-Geflüchtete aufzeigen lässt. So stellt beispielsweise die Landeshauptstadt Hannover seit 2016 neun Plätze in einer Wohngemeinschaft für schwule Geflüchtete zur Verfügung³⁴. Verweisen lässt sich an dieser Stelle darüber hinaus auf die „Handreichung für die Betreuung und Unterstützung von LSBTTI*-Flüchtlingen“ (2016)³⁵, in der sich „Allgemeine Empfehlungen für einen Umgang mit Geflüchteten mit LSBTTI*-Hintergrund in Flüchtlingseinrichtungen“ finden lassen. Hier wird beispielsweise auf die Wichtigkeit von Privatsphäre für ein Outing und auf die Einbeziehung von LGBTIQ-Beratungsstellen hingewiesen sowie gefordert, dass die LGBTIQ-Thematik in das Gewaltschutzkonzept von Einrichtungen integriert werden sollte (Arbeiter-Samariter Bund et al. 2016: 8).

Auf Landesebene gibt es die Niedersächsische Vernetzungsstelle für die Belange von LSBTTI* Geflüchteten, welche 2016 ihre Arbeit aufgenommen hat³⁶ und welche die folgenden Themen verfolgt: Vernetzung und Weiterqualifizierung von Haupt- und Ehrenamtlichen aus der

³³ Das Akronym LGBTIQ steht für Lesbian, Gay, Bisexual, Trans*, Inter* und Queer und vereint als Sammelbegriff unterschiedliche geschlechtliche und sexuelle Identitäten. Dabei vermag es der Begriff allerdings nicht, alle nicht-heterosexuellen und gendernonkonformen Seins- und Lebensweisen zu fassen.

³⁴ Weitere Kommunen, in denen zurzeit alternative Unterbringungskonzepte für LGBT-Geflüchtete umgesetzt werden, sind unter anderem Nürnberg, München und Berlin.

³⁵ Herausgegeben wurde die Publikation gemeinsam vom Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), dem LSVD und dem Paritätischen Gesamtverband, mit Unterstützung der Hirschfeld-Eddy-Stiftung. Gefördert wurde die Erstellung der Publikation durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

³⁶ Es handelt sich um ein Kooperationsprojekt von Andersraum e.V. – Hannovers queeres Zentrum, QNN e.V. – Queeres Netzwerk Niedersachsen und VNB e.V. – Landeseinrichtung der Erwachsenenbildung, gefördert aus Mitteln des Landes Niedersachsen.

Geflüchtetensozialarbeit, Verwaltung und queeren Strukturen sowie *Empowerment* und Unterstützung queerer Geflüchteter bei ihrer Selbstorganisation³⁷. Diese Entwicklungen zeigen ein vereinzelt landes- bzw. kommunalpolitisches Engagement im Bereich LGBTIQ Geflüchtete auf, welches mit einer „besonderen Schutzbedürftigkeit“ begründet wird. Daraus ist noch nicht ersichtlich, welche konkrete Wirkung dieses Engagement auf die Situation von Geflüchteten, deren Sexualität, Begehren oder geschlechtliche Selbstdefinition nicht der heteronormativen Ordnung entspricht, tatsächlich entfaltet.

Daran anschließend ist es interessant, festzustellen, dass sich zurzeit zahlreiche Kommunen, Städte und Landkreise konzeptuelle Gedanken zu ihrer allgemeinen Unterbringungs- und Integrationspraxis machen, in welche bereits ausformulierten Schutzkonzepte nur sehr bedingt bzw. gar nicht einfließen und auch in der praktischen Umsetzung wenig Beachtung finden.

Dabei müssten genau an dieser Stelle, also in den kommunalen Aufnahmekonzepten, Mindeststandards und besondere Schutzstandards integriert werden, um eine nachhaltige und passgenaue Umsetzung und Wirkung zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ergebnisse soll im Folgenden der Blick auf kommunale Aufnahmekonzepte in ihrer zentralen Bedeutung gerichtet werden. So wird exemplarisch auf vier Aufnahmekonzepte kommunaler Gebietskörperschaften vertiefend eingegangen, so dass Schwerpunkte illustriert und – im Abgleich mit der aktuellen Situation – Schwierigkeiten und kritische Tendenzen aufgezeigt werden können.

³⁷ Queer Refugees. Niedersächsische Vernetzungsstelle für die Belange der LSBTI-Flüchtlinge: <http://queer-refugees-niedersachsen.de/>

4. KONZEPTE VON STÄDTEN, LANDKREISEN UND KOMMUNEN

Schon 2012 forderte der Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. gemeinsam mit Kooperationspartnern, „nachhaltige Konzepte für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen“ zu entwickeln: In der damaligen Diskussion fiel neben dem divergenten kommunalen Umgang mit der Flüchtlingsaufnahme und dem weitestgehendem Fehlen von nachhaltigen Konzepten insbesondere auf, dass der Großteil der Kommunen kein konzeptuelles Auszugsmanagement betrieb und keine verbindlichen Vorgaben für Unterbringungsstandards vorhanden waren. Auch wurde auf die strukturellen Probleme im Rahmen der großflächigen Reduzierung des sozialen Wohnungsbaus hingewiesen, nämlich auf die absehbaren Engpässe in der Unterbringung sowie die Gefahr der Kommunen, in eine Abhängigkeit von (privaten) Betreibern zu geraten. Gefordert wurde außerdem die vorrangige Unterbringung in dezentralen Wohnungen, da dies nicht nur Raum für Autonomie und Privatsphäre schafft, die Integration in die Gesellschaft erleichtert sowie in Verbindung mit Stress auftretende Krankheiten minimiert, sondern auch kostengünstiger für die Kommunen ist³⁸ (Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. 14.12.2012).

Im Zuge der gestiegenen Zahlen sind in diesem Bereich aktuell zwei Entwicklungen zu beobachten: Zum einen das Aushebeln bestehender Richtlinien und zum anderen die Entstehung zahlreicher neuer Konzepte. Im Folgenden werden die vier Aufnahmekonzepte *Osnabrück* (2013), *Göttingen* (2014), *Northeim* (2016), *Hannover* (2016) dargestellt und positive Punkte sowie Lücken und Widersprüche – auch in Hinblick auf die aktuelle Situation – herausgearbeitet.

4.1. KONZEPT ZUR WOHNRAUMVERSORGUNG UND INTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN DER STADT OSNABRÜCK (DEZEMBER 2013)

Sowohl Osnabrück als auch Göttingen weisen einleitend auf den zentralen Punkt kommunaler Unterbringung hin. Denn über die bloße Unterbringung hinaus gibt es wenig verbindliche Rahmenbedingungen und gleichzeitig sehr geringe Erstattungszahlungen: „Grundsätzlich ist durch bundesgesetzliche Vorgaben die ‚Integration von Flüchtlingen‘ im Asylverfahren nicht vorgesehen. Wenn die Stadt Göttingen den Umgang mit Flüchtlingen über das gesetzlich geregelte Minimum hinaus *human gestalten* möchte und sie in die Stadtgesellschaft integrieren will, müssen die hierzu notwendigen *Leistungen freiwillig und zusätzlich* erbracht werden. Die auf gesetzlicher Grundlage nach dem Nds. Aufnahmegesetz vom Land Niedersachsen an die Kommunen erstatteten *Kostenpauschalen* sind für Göttingen bei weitem *nicht ausreichend*.“ (Stadt Osnabrück 2013: 3; Stadt Göttingen 2014: 2, Hervorhebungen: J.E.).

³⁸ Dies rechnet auch Wendel in seiner Studie an konkreten Zahlen aus Thüringen vor und kommt zu dem Ergebnis: „Das Beispiel Thüringen zeigt, dass aus der Sicht der Kommunen als Erstattungsempfänger in zwei Drittel der Fälle die Wohnungsunterbringung billiger als die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften ist – sofern das Land die Kosten für die Bewachung der Gemeinschaftsunterkünfte zusätzlich erstattet. Aus der Sicht des Landes als Erstattungsgeber ist die Wohnungsunterbringung im Durchschnitt billiger als die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, weil die Erstattung der Bewachungskosten wegfällt.“ (Wendel 2014: 33)

Interessant ist, zu sehen, wie unterschiedlich dieser gemeinsame Ausgangspunkt der beiden Städte (beiden Städte benutzen in ihrer Einleitung gar den exakt gleichen Wortlaut) zu zwei sehr unterschiedlich lokalen Wohnraumversorgungskonzepten ausgearbeitet wurde.

Das Osnabrücker Konzept stellt zunächst, im Sinne der Sozialverträglichkeit, Kriterien zur Auswahl der GU vor: Kleine, abgegrenzte (abschließbare) Wohneinheiten mit Kochmöglichkeiten und eigener Sanitär-/Nasszelle, zentrale Lage mit guter ÖPNV-Anbindung und ausreichenden Versorgungsmöglichkeiten, max. 2 Personen pro Wohn- und Schlafräum (Ausnahme Familien), Außenbereich mit Möglichkeiten der Freizeitgestaltung. (Ebd.: 10). Festgehalten wird zudem, dass sich darum bemüht wird, alleinstehende Personen in Einzelzimmern unterzubringen (Ebd.: 11) Der Bezug von Privatwohnungen ist nach dem Konzept der Stadt Osnabrück nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich und wird nicht als ausdrückliches Ziel, sondern vielmehr als Wunsch von Flüchtlingsberatungsstellen formuliert. Allgemein werden GU im Konzept sehr positiv bewertet, da Geflüchtete hier „Schutz“, „schnelle Hilfe“ und „Unterstützung“ erhalten. Weiter ist im Konzept zu lesen: „Grundsätzlich ist die Betreuung in Gemeinschaftsunterkünften verwaltungseffizienter und damit kostengünstiger als eine dezentrale Unterbringung.“ (Ebd.: 11). Die vorrangig positive Bewertung von GU und auch die erklärten Kosteneinsparungen bei dieser Unterbringungsform³⁹ werden an zahlreichen anderen Stellen dieses Papiers und auch in anderen Aufnahmekonzepten anders bewertet.

Grundsätzlich besteht das Osnabrücker Wohnraumversorgungs-Modell aus zwei Bausteinen:

1. Wohnraum in einer GU (max. 24 Monate).
2. Dezentrale Wohnraumversorgung im Einzelfall und in Form von Zusage zur Übernahme einer „angemessenen“ Bruttokaltmiete (Ebd.: 11).

Wobei, in Hinblick auf spezielle Kriterien (wie Familien mit schulpflichtigen Kindern, Konflikten aufgrund von Religion oder ethnischer-, politischer-, sexueller Orientierung sowie geschlechtsspezifischen Gründen der Person in GU, die nicht durch einen Umzug in eine andere GU behoben werden können), auf einen verkürzten Aufenthalt in der GU hingewirkt werden kann (Ebd.: 12).

Eine zentrale Rolle in diesem Modell spielt die neu geschaffene **Koordinierungsstelle der Flüchtlingsarbeit**⁴⁰, die in den GU und bei der dezentralen Unterbringung begleitend und unterstützend wirken soll. „Als eine Schnittstelle zwischen der Verwaltung, den freien Trägern und den Flüchtlingen arbeiten zunächst zwei Vollzeitkräfte, um einerseits Flüchtlinge zu beraten und zu begleiten und andererseits die Regelinstitutionen für die Belange der Osnabrücker Flüchtlinge zu öffnen. Die Koordinierungsstelle betreut und berät schwerpunktmäßig die Flüchtlinge in den

³⁹ Vgl. hierzu beispielsweise auch Flüchtlingsrat Berlin-Brandenburg 2016, hier wird berechnet, dass die Unterbringung in GU durchschnittlich etwa 20,9% mehr kostet (4): http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2016/02/Stellungnahme_Fluechtlingsrat_LAufnG.pdf (Letzter Zugriff 20.03.2017)

⁴⁰ Koordinierungsstellen werden vom niedersächsischen Sozialministerium gefördert, so dass es sie seit 2014 in zahlreichen Landkreisen und kreisfreien Städten gibt. „Das Land Niedersachsen fördert seit 2014 die Einrichtung und den Betrieb von Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe. [...] Damit soll ein landesweites flächendeckendes lokales Migrations- und Teilhabemanagement entstehen. (Siehe http://www.soziales.niedersachsen.de/startseite/soziales_gesundheit/migration_und_teilhabe/koordinierungsstellen_migration_un_d_teilhabe/koordinierungsstellen-fuer-migration-und-teilhabe-125282.html) (Letzter Zugriff 12.02.2017).

Gemeinschaftsunterkünften.“ (Ebd.: 13) Die Aufgabenbereiche der beiden Sozialarbeiter_innen umfassen aufsuchende Sozialarbeit, Koordinierung und Vernetzung sowie Öffentlichkeitsarbeit und nachbarschaftliche Kommunikation.

Im Erscheinungsjahr des Konzeptes 2013 leben, laut der Stadt Osnabrück, 281 Geflüchtete in Osnabrück, 53 % sind in GU untergebracht, 47 % dezentral. (Ebd.: 9f.)

Im Juni 2017 sind in der Stadt Osnabrück etwa 3515 Flüchtlinge⁴¹ mit ihrem Hauptwohnsitz gemeldet.

Das Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Osnabrück weist keinen konkreten Betreuungsschlüssel auf. 2017 sind es nicht mehr, wie noch 2014 im Konzept beschrieben, zwei Sozialarbeiter_innen auf 280 Geflüchtete. Inzwischen leben 3515 Geflüchtete in Osnabrück (wobei 279 in der LAB untergebracht und versorgt werden) und die Stadt stellt 6,75 Sozialarbeiter_innen zur Verfügung. So hat die Arbeit der Koordinierungsstelle, so heißt es im „Gemeinsamen Bericht der Koordinierungsstelle Flüchtlingssozialarbeit“ (Juli 2016), eine Schwerpunktverlagerung auf die aufsuchende Sozialarbeit erfahren (Stadt Osnabrück 2016: 10). Es ist vorstellbar, dass Koordinierungstätigkeiten und Vernetzungen in den Hintergrund treten, wenn die Betreuungsdichte einen solch enormen Anstieg erfährt. Kritisch lässt sich außerdem festhalten, dass das Konzept keine Mindestquadratmeterzahlen für den Wohnraum festlegt und Doppelzimmerbelegungen als Standard definiert werden. Auch der Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. weist kritisch auf die lange Verweildauer von 24 Monaten hin. Ebenso die dargelegten Sonderregelungen scheinen fragwürdig, zum Beispiel der Aspekt, dass Familien mit schulpflichtigen Kindern die Möglichkeit bekommen sollen, früher in dezentrale Wohnungen zu ziehen, Familien mit Säuglingen oder Kleinkindern aber nicht. Nicht beschrieben wird ein Auszugsmanagement, was sich, so geht aus einem Telefongespräch mit einem Mitarbeiter der Koordinierungsstelle Flüchtlingssozialarbeit hervor, als äußerst schwierigen Punkt in Osnabrück erweist, da insbesondere für große Familien, Singles als auch gehandicapte Menschen Wohnraum nur sehr schwer zu finden ist. Aus diesem Grund verbleiben Menschen oft weitaus länger als 24 Monate in den GU, wie die Koordinierungsstelle Flüchtlingssozialarbeit Osnabrück Anfang 2017 bestätigte. Außer der Äußerung, sich um separate Zimmer für alleinstehende Frauen und Männer zu bemühen, sind keine Maßnahmen zum Schutz besonders vulnerabler Gruppen aus dem Konzept ableitbar. Der Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. weist zudem auf die Notwendigkeit konkreter Ideen zur Akquise dezentralen Wohnraums hin, was in Hinblick auf die aktuelle Situation umso dringlicher erscheint.

⁴¹ Leider gibt es nur ungenaue Angaben, wie viele Geflüchtete in GU (etwa ein 1/3) und wie viele dezentral untergebracht sind, außerdem zählen 2017 auch die Geflüchteten, die in der neuerrichteten Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht sind, in die Statistik mit hinein (279 Personen in der LAB Osnabrück am 02.01.2017 Land Niedersachsen 2007a). Dies ergab eine telefonische Nachfrage bei der Statistik Abteilung der Stadt Osnabrück am 14.06.2017.

4.2. WOHNRAUMVERSORGUNG UND INTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN IN DER STADT GÖTTINGEN (FEBRUAR 2014)

Das Göttinger Konzept beschreibt zur Verortung und Weiterentwicklung der eigenen Aufnahmepolitik den „Ist-Zustand“ von 2014 und prognostiziert darüber hinaus die Entwicklung der kommenden Jahre: Zum damaligen Zeitpunkt sind in Göttingen noch keine GU vorhanden, ihre Einrichtung, so wird aus dem Konzept deutlich, ist aber aufgrund der steigenden Zahlen von Geflüchteten und der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt unumgänglich, auch wenn die Unterbringung in Privatwohnungen „mit Priorität angestrebt wird“ (Stadt Göttingen 2014: 13). Die Unterbringung in dezentralen Wohnungen hat neben sozialen Kriterien auch Vorrang, da sie, so wird im Konzept festgehalten, mit wesentlich geringeren Aufwendungen als GU verbunden ist (vgl. Ebd.:14).

Die Unterbringung der zugewiesenen Geflüchteten erfolgte 2014 zunächst in stadteigenen Wohnungen, so dass eine zentrale Betreuung durch Sozialverwaltung, Hausmeisterdienst und Sozialdienst sowie der Kontakt zur Community gewährleistet werden sollte. Außerdem können so Integrationsangebote leichter angeboten werden (Stadt Göttingen 2014: 2016). Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass diese Praxis in seiner damaligen Form eine Ballung in einem sozial schwachen Stadtteil und Nachbarschaftskonflikte nach sich zieht (Ebd.: 16). Im Konzept wird ein Auszugsmanagement skizziert: „Nach der Erstbetreuung unterstützt das städtische Umzugsmanagement bei der Suche nach einer individuellen Wohnung. Daneben wird durch das aktive Umzugsmanagement aus den städtischen Unterkünften in reguläre Mietwohnungen erreicht, dass ausreichend Wohnraum für neuankommende Flüchtlinge vorgehalten werden kann.“ (Ebd.: 13) Zur Akquirierung von neuem Wohnraum ist die Sozialverwaltung ständig auf der Suche, langfristig wird die „schnellstmögliche Realisierung neuer Bestände im Sozialen Mietwohnungsbau.“ lanciert (Ebd.: 15). Die Stadt spricht sich rigoros gegen Container und Leichtbauten aus, da jene sich ökonomisch nicht lohnen und gleichzeitig soziale Nachteile mit sich bringen (Ebd.: 15).

In Göttingen leben zum Zeitpunkt der Konzeptveröffentlichung 2014 618 Flüchtlinge. (Ebd.: 8).

Anfang 2017 werden in Unterkünften der Stadt Göttingen 836 Geflüchtete untergebracht.

Das Göttinger Konzept beinhaltet keine konkreten Rahmenbedingungen oder Standards zur Unterbringung. Dies hängt sicherlich mit der Abwesenheit von GU Anfang 2014 zusammen, aber auch in jenem Kontext bleibt festzuhalten, dass kein Betreuungsschlüssel, keine Mindestquadratmeterangaben, keine Maximalangaben für Personen pro Raum/Wohnung, kein Ausschluss von Zelten, Turnhallen, Gewerbehallen, kein Schutz für besonders vulnerable Gruppen, keine Qualitätssicherung festgelegt wird. Auch werden infrastrukturelle Bedingungen wie eine gute Anbindung an den ÖPV nicht beachtet. Positiv ist die Priorisierung von dezentraler Unterbringung zu vermerken. Das zunächst einmal ebenfalls positiv hervorzuhebende Vorhandensein eines Auszugsmanagement aus den stadteigenen Wohnungen für „Neuzuweisungen“ scheint aber an eine extrem lange Verweildauer von 48 Monaten gekoppelt zu sein⁴². Forderungen der Flüchtlingsräte

⁴² Vorrangig wurde in der Vergangenheit auf einen Umzug in eine Privatwohnung bei dem Personenkreis hingewirkt, der länger als 48 Monate im Leistungsbezugstand verweilte und einen Leistungsanspruch nach § 2 AsylbLG (analog dem SGB XII) hatte. So wurde zum einen der Dauer des Aufenthaltes und der leistungsrechtlichen Gleichstellung Rechnung getragen.“ (Stadt Göttingen 2014: 14) (erstes Anführungszeichen fehlt)

belaufen sich auf maximal ein Jahr. Außerdem lässt sich aus dem Konzeptpapier ein Überblick über zahlreiche Angebote und Kooperationspartner gewinnen.

2016/2017 betreibt Göttingen zahlreiche große GU, zum Beispiel Nonnenstieg, Europaallee, Siekhöhe, Zietenterassen, Gustav-Bielefeld-Straße, Voigtschule, Schützenanger. Aufgrund der veränderten Lage hat es 2016 einen Antrag für die Konkretisierung und Ergänzung von Mindeststandards gegeben. Zusätzlich ist unter Beteiligung verschiedener Gruppen ein Papier entstanden, welches „konkrete Maßnahmen zum Gewaltschutz für Frauen und Kinder in Flüchtlingsunterkünften der Stadt Göttingen“ festlegt, sowie ein ausführliches Gewaltschutzkonzept durch den Integrationsrat. Rekurrierend auf das oben vorgestellte Konzept von 2014, wurde im November 2016 im Ausschuss für Soziales, Integration, Gesundheit und Wohnungsbau beschlossen: „Einer erneuten Beschlussfassung über Mindeststandards in Geflüchteten-Unterkünfte in Göttingen sowie eines Monitorings der Unterkünfte bedarf es nicht.“ In der Begründung heißt es weiter: „Somit liegt ein Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen, das sich an den Forderungen der Flüchtlingsräte orientiert und auch erfüllt, vor. Die beschlossenen Mindeststandards wurden und werden auch in der durch die im Jahre 2015 hohe Zahl von nach Göttingen kommenden Menschen, notwendig gewordenen größeren Unterkünften umgesetzt.“⁴³

Dieser Beschluss bzw. seine Begründung ist äußerst fragwürdig, da sich zum einen auf das oben skizzierte Wohnraumkonzept von 2014 bezogen wird, welches veraltet ist und nicht den aktuellen Umständen entspricht. Außerdem lassen sich aus dem Konzept von 2014 keinerlei Mindeststandards oder konkrete Maßnahmen ableiten.

Auch das umfassende Gewaltschutzkonzept wurde mit der Begründung abgelehnt, dass sich die Verwaltung an dem nicht ratifiziertem 1-seitigem Papier „Konkrete Maßnahmen zum Gewaltschutz für Frauen und Kinder in Flüchtlingsunterkünften der Stadt Göttingen“, welches durch die Gleichstellungsstelle als „Gewaltschutz light“ bezeichnet wird, orientiere.

4.3. KONZEPT ZUR UMFASSENDEN BETREUUNG GEFLÜCHTETER MENSCHEN IM LANDKREIS NORTHEIM (FEBRUAR 2015)

Das Konzept des Landkreises Northeim (LK Northeim) liest sich deutlich anders als die Konzepte aus Osnabrück und Göttingen. Dies ist zum einen der Tatsache geschuldet, dass es etwa ein Jahr später als die anderen Konzepte veröffentlicht wurde und somit neuere Entwicklungen weitreichender abgebildet werden, zum andern liegt es daran, dass es sich um das Konzept eines Landkreises und nicht einer Stadt handelt, was grundsätzlich andere Bedingungen schafft. Schon der Titel des Konzeptes legt einen anderen Schwerpunkt: Anstelle von Wohnraumversorgung von Flüchtlingen, geht es hier um die „umfassende Betreuung geflüchteter Menschen“. Das Konzept setzt sich mit acht Handlungsfeldern auseinander (Vernetzung, Unterbringung, Begleitung und Beratung, Sprache,

⁴³ Siehe hierzu: Vorlage <https://ratsinfo.goettingen.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=13941&x=13&y=61/2> zurück (Betreff: Mindeststandards für Geflüchteten-Unterkünfte in Göttingen; Status: öffentlich; Vorlage-Art: Beschlussvorlage/sonstige Vorlage; Federführend: 50-Fachbereich Soziales; Beratungsfolge: A. f. Soziales, Integration, Gesundheit und Wohnungsbau, Vorberatung 15.11.2016, 1. öffentliche/nichtöffentliche Sitzung des Ausschusses) http://antragsarchiv.kommunalpiraten.de/download/37083_NI_Antrag_Mindeststandards_fuer_Gefluechtetenunterkuenfte_Stellungnahme.pdf (Zugriff 04.01.2017) (das sind zwei unterschiedliche Links zu der gleichen Sache, soll das so?)

Beschäftigung, Freizeit, Kultur und Begegnung sowie Migration und Teilhabe), wobei an dieser Stelle der Fokus auf der Unterbringung und der Betreuung liegt.

Der Landkreis definiert seine Aufgabe:

„Unterbringung‘ als solche beinhaltet sowohl Dienst- und Beratungsleistungen und gliedert sich im Kern in die Teilaufgaben Koordination und Organisation sowie im weitesten Sinne in die erstmalige Leistungsbewilligung und -gewährung. Die „Unterbringung“ beginnt spätestens mit der Zuweisung der Geflüchteten. (16)

Im AsylbLG gilt als Maßstab an eine Unterkunft der Begriff des „notwendigen“ Bedarfs (§ 3 Abs. 1). Dieser Bedarf ist begrifflich geringer anzusehen als die „angemessenen“ Kosten der Unterkunft im SGB XII und SGB II. Für die Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG bedeutet dies eine Beschränkung auf eine einfache Ausstattung einer Unterkunft, die nur den Grundbedürfnissen des Wohnens genügen soll. Auch hinsichtlich der Größe gelten ausdrücklich nicht die sozialhilferechtlichen Maßstäbe.

Unbeschadet dieser gesetzlich vorgegebenen Einschränkungen ist eine menschenwürdige Wohnungssituation zu gewährleisten.“ (Landkreis Northeim 2015: 16)

Der LK Northeim will aus sozialen Gründen keine GUerrichten, erwerben oder betreiben (Ebd.: 19). Auch eine Unterbringung in Containern soll nicht einmal vorübergehend in Betracht gezogen werden (Ebd.: 17). Zuständig für die Unterbringung ist die Projektgruppe „Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten“, welche hauptsächlich mit Wohnraumakquise beschäftigt ist. In diesem Bereich verzeichnet das Konzept Schwierigkeiten, da eigentlich viele kleine Wohnungen benötigt werden, der Markt aber inzwischen sehr klein geworden ist, weshalb auf größere Wohnungen, in denen Menschen als Wohngemeinschaft leben müssen, umgeschwenkt werden muss. Hierbei wiederum ergeben sich Schwierigkeiten bei der Anmietung, weshalb der Landkreis selbst zahlreiche Wohnungen anmieten muss, nicht zuletzt um flexibel und schnell unterbringen zu können. Auf diese Weise entstehen folglich hohe Kosten und ein großer bürokratischer Aufwand. Durch Beratungsinstitutionen im LK wird außerdem darauf hingewiesen, dass die zur Verfügung stehenden Wohnungen oft in einem desolaten Zustand seien.

Aufgrund der dezentralen Unterbringung bedarf es „einer ambulanten sozialen Betreuung, die als aufzusuchende Beratung und durch Unterstützung geflüchtete Menschen nicht nur bei der Erstintegration durch Lebenshilfe im Alltag (z.B. Begleitung zu Behörden und Ärzten, Übersetzungen, Unterstützung bei Antragstellungen, Vermittlung von Freizeitaktivitäten etc.) unterstützt“ (Ebd.: 20). Für 2015 sind daher zwei Vollzeitstellen für die Flüchtlingssozialarbeit eingeplant (Ebd.: 20). Außerdem gibt es eine Koordinierungsstelle für Migration und Teilhabe.

Im Jahr 2014 leben laut des Konzeptes etwa 314 Geflüchtete im LK Northeim, für 2015 werden 832 unterzubringende Menschen prognostiziert (LK Northeim 2015).

Wichtig wäre es in Hinblick auf das Konzept eines Landkreises infrastrukturelle Zugänge, Anbindung und Möglichkeiten der Teilhabe im ländlichen Raum zu definieren. Außerdem müssten auch für die dezentrale Unterbringung, dies ist in der Praxis immer wieder ein Problem, Wohn(ungs)standards vorhanden sein. Ein weiteres Manko des Konzepts scheint der Betreuungsschlüssel zu sein; angestellt sind für die ambulante Betreuung der rund 800 Geflüchteten ausschließlich zwei Fachkräfte. Zwar gibt es andere Träger wie die Werkstattschule e.V., die Betreuung anbieten, diese Angebote sollten

jedoch lediglich als Zusatz angesehen werden, zu welchem außerdem zunächst ein Zugang ermöglicht werden muss.

4.4. VERWALTUNGSVORSCHRIFT ZUR UNTERBRINGUNG VON FLÜCHTLINGEN (HANNOVER 2016)

Seit 2011 besitzt die Stadt Hannover ein Aufnahmekonzept, welches Mindeststandards und ein „Drei-Säulen-Modell“ beinhaltet und als Verwaltungsvorschrift eine bindende Wirkung hat. Das Grundgerüst besteht darin, dass die Unterbringung zunächst in sogenannten „Wohnheimen“ vorgesehen ist: „Dort gibt es Hilfen zur ersten Orientierung und bei der Verarbeitung von traumatischen Erfahrungen während der Flucht. Für die Betreuung gelten hohe qualitative Standards.“ (Stadt Hannover 2016b) Daran schließen die Wohnprojekte, in denen die Geflüchteten in Wohngemeinschaften zusammenleben und eine selbstständige Haushaltsführung in Form einer Wohngemeinschaft bestreiten, an. In einem dritten Schritt werden die Geflüchteten in Wohnungen untergebracht.

Durch den hohen Zuzug von Geflüchteten 2014/2015 war es der Stadt nicht möglich, diese 2011 festgelegten Standards einzuhalten, weshalb sie 2016 angepasst und um ein Integrationsmanagement erweitert wurden (Landeshauptstadt Hannover 2016b). Die neue Verwaltungsvorschrift wurde am 20.10.2016 in der Ratsversammlung beschlossen.

Neuerungen in der Verwaltungsvorschrift sind:

Das Drei-Säulen-Modell der Stadt Hannover wird um Notunterkünfte erweitert, so dass es sich de facto um ein Vier-Säulen-Modell handelt. Neudefiniert werden auch die Belegungsgrenzen: In Wohnheimen sollen maximal 150 Personen, in Wohnprojekten maximal 100 Personen untergebracht werden [beide Formen werden in dieser Studie als Gemeinschaftsunterbringungen gefasst]. Vor 2015/2016 lag die Belegungsgrenze bei maximal 50 Personen. In Notunterkünften, für die es bisher keine Begrenzung gab, gilt nun ein Maximum von 800 Personen. „Für alle Wohnformen wird grundsätzlich eine geringere Belegung angestrebt.“ (Landeshauptstadt Hannover 2016a: 3; Landeshauptstadt Hannover 2016b).

In der Verwaltungsvorschrift wird nach Möglichkeit eine zeitliche Obergrenze des Aufenthalts in GU, Wohnheimen und Notunterkünften von maximal zwölf Monate angestrebt (Stadt Hannover 2016a: 3). Pro Flüchtling wird in Wohnheimen, Wohnprojekten und Wohnungen mindestens zehn Quadratmeter Wohnfläche (Ebd.: 3) vorgeschrieben, in Notunterkünften mindestens sechs Quadratmeter (Ebd.: 4). Hannover verzichtet generell auf Zelte, Turnhallen etc. (Ebd.: 4). Außerdem sollen die Unterkünfte so im Stadtgebiet verteilt sein, dass Voraussetzungen für „gute Integration“ gegeben sind (Ebd.: 3).

Zudem legt die Stadt fest, dass die jährlichen Unterbringungskosten maximal 5.100 Euro pro Flüchtling (ohne Betriebs- und Betreuungskosten) betragen dürfen:⁴⁴ Angebote, die diesen Höchstbetrag überschreiten, werden grundsätzlich abgelehnt und darunter liegende Angebote sollen immer auf ihre Angemessenheit hin geprüft werden⁴⁵ (Ebd.: 6-7).

Der Betreuungsschlüssel (staatlich anerkannte Sozialarbeiter_innen pro geflüchteter Person) soll in Wohnheimen und Notunterkünften bei 1:33,3 liegen, in Wohnprojekte bei 1:60. Außerdem wurde ein städtisches Integrationsmanagement⁴⁶ geschaffen (Ebd.: 4-5).

Im „3-Säulen-Modell“ der Stadt sind auch, mit Bezugnahme auf das Niedersächsische Gewaltschutzkonzept für Frauen und Kinder, besondere Schutzvorkehrungen vorgesehen (Ebd.: 5f.):

- Die Berücksichtigung von Lebens- und Schutzbedürfnissen „bestimmter Nutzergruppen“ (alleinreisende/schwangere Frauen, LSBTTIQ) bei der Belegung: Schaffung von separaten (Rückzugs-)Räumen/Parzellen, bauliche Gestaltung
- Information der Mitarbeiter über „Formen und Auswirkungen von Misshandlung und sexueller Gewalt“
- Bekanntmachung von Hilfs- und Unterstützungsangeboten, Ansprechperson, erweitertes Führungszeugnis für Mitarbeiter_innen, die mit Minderjährigen zu tun haben
- standardisierte Vorgehensweise bei einem Gewaltvorfall

Sehr positiv hervorzuheben ist die Verschränkung der Mindeststandards, mit den Maßnahmen zum Schutz besonders vulnerabler Gruppen sowie den kommunalen Aufnahmestrategien in einem Konzept.

Gleichzeitig wird aus der hannoverischen Verwaltungsvorschrift die Verschlechterung der Unterbringungsstandards auf Grundlage der flüchtlingspolitischen Entwicklung der letzten Jahre, auch im Sinne der Einführung von Substandards durch die Hintertür, deutlich. Nicht nur die Schaffung von Notunterkünften wurde in das Unterbringungsmodell der Landeshauptstadt mit aufgenommen, auch die Belegungsgrenzen wurden deutlich nach oben verschoben.

Derzeit leben rund 3.850 Flüchtlinge mit über 60 verschiedenen Nationalitäten in den [...] im Stadtgebiet verteilten Unterkünften der LHH (Stand: 5. April 2017).

⁴⁴ Der Betrag orientiert sich an den Unterkunftskosten im Sinne von § 22 Abs. 1 SGB II (Grundsicherung).

⁴⁵ Hintergrund: Aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen mussten kurzfristig zahlreiche Immobilien erworben und angemietet werden, dabei wurden auch überzogene Forderungen gestellt.

⁴⁶ Dessen Schwerpunkte sind: Arbeit-Beschäftigung-Bildung, Auszugsmanagement, Koordinierungs- und Schnittstellenfunktion.

ZWISCHENRESÜMEE

Anhand der Darstellung der verschiedenen niedersächsischen Konzepte und des Abgleichs mit der aktuellen Situation konnte exemplarisch aufgezeigt werden, was Kernpunkte, Leerstellen, Trends und Widersprüche sind beziehungsweise sein können.

Ganz der bundesweiten Debatte entsprechend, wird die Schaffung und Bereithaltung von GU nach § 44 AsylG von den einen als Soll- von anderen als Kann-Bestimmung ausgelegt. So wird im LK Northeim aktiv eine dezentrale Unterbringungs politik verfolgt, während die Stadt Osnabrück zunächst GU favorisiert. Ablesbare Trends sind ein allgemeiner Mangel an Wohnungen und der daraus resultierende Mangel an dezentralen Unterbringungslösungen. Damit einher geht ein Anstieg von GU, eine Erhöhung der Belegungszahlen in selbigen und ein Anstieg von Containern, Lagerhallen sowie schlecht angebundenen Unterkünften. Zudem ist aus den Konzepten die wenig standardisierte Betreuung und Unterstützung der Geflüchteten ablesbar: Betreuungsformen, -aufgaben und -schlüssel sind zumeist nicht definiert. Wenn Angaben gemacht werden, sind sie zumeist von empfehlendem Charakter. In diesem Kontext besonders wichtig ist auch das Auszugsmanagement, welches, konzeptuell festgelegt, einen schnelleren und nachhaltigeren Weg aus der GU gewährleisten könnte. So wird vor allem ein Trend der Verschlechterung von Unterbringungsstandards und –realitäten, auf Grundlage der flüchtlingspolitischen Entwicklung der letzten Jahre, aus den Konzepten bzw. der nachgezeichneten aktuellen Entwicklung deutlich.

Als wegweisend ist die Verwaltungsvorschrift aus der Landeshauptstadt insofern zu beurteilen, als dass die Verschränkung von Mindeststandards, Maßnahmen zum Schutz besonders vulnerabler Gruppen sowie kommunaler Aufnahmestrategien der Weg ist, um Prämissen wie bevorzugte dezentrale Unterbringung, gutes Auszugsmanagement, sowie klare verbindliche Mindeststandards und Schutzmaßnahmen auf lokaler Ebene aufzubereiten und Geflüchteten somit nicht nur ein Mindestmaß an Wohn- und Lebensqualität zu ermöglichen, sondern auch eine Möglichkeit des Ankommens und der Teilhabe zuzusichern.

Bemerkenswert ist außerdem die zum Teil eklatante Differenz zwischen Konzept und Realität, welche zum einen auf die massiven Veränderungen in den letzten zwei bis drei Jahren, aber auch auf den oft sehr unverbindlichen Charakter der Konzepte fußen. Dies wird im Folgenden noch einmal durch Schlaglichter auf die konkrete niedersächsische Unterbringungspraxis deutlich.

6. SCHLAGLICHTER: PRAKTIKEN DER UNTERBRINGUNG

In diesem Teil wird zum Abschluss der Dokumentation explorativ und kollagenartig aufgezeigt, wie neuralgische Punkte, die sich aus der strukturellen Rahmung ablesen lassen, in die Praxis hineinwirken. Es geht also darum, welche Konsequenzen rechtliche und politische Prozesse/Strukturen auf die Lebensrealitäten geflüchteter Menschen in niedersächsischen GU haben. Um verschiedene Aspekte zu bündeln, sind die empirischen Beispiele anhand der Themen *Wohnraum, Ausstattung, Anbindung, Betreuung, Security, Spannungen in der GU, Verweildauer/ Auszugsmanagement und Schutz „besonderer vulnerabler Gruppen“* geclustert. Dieses eher kurz gehaltene Kapitel ist insofern von besonderer Wichtigkeit, da das Problem genau darin besteht, dass es viel Papier und viele Konzepte etc. gibt, aber es erst der Blick in die Praxis ermöglicht, die Leerstellen und Lücken, die fehlenden Verbindlichkeiten in ihren Konsequenzen zu sehen und zu verstehen.

6.1. WOHNRAUM

Wie bereits an verschiedenen Stellen aufgezeigt, stellt ein zentrales Problem der Mangel an Wohnraum zur Unterbringung von Geflüchteten dar. Dies wird durch Politik und Verwaltung zumeist den nicht zu erwarten gewesenem stark gestiegenen Zugangszahlen zugeordnet, obwohl ein Mangel an niedrigpreisigen, sozialen Wohnraum in vielen Städten und Kommunen in Niedersachsen seit einigen Jahren problematisiert wird. Der Wohnraummangel ist daher zunächst mit dem Rückgang des sozialen Wohnungsbaus in Verbindung zu bringen, der in Niedersachsen von 2001-2015 um die 40 % betrug (Jan Kuhnert 3/2016). Wegen dieses Wohnraummangels und der „plötzlichen Dringlichkeit“⁴⁷ entstanden in zahlreichen Städten wie Hannover, Osnabrück oder Göttingen vermehrt größere Unterkünfte, die aufgrund ihrer baulichen, strukturellen und infrastrukturellen Situation minderwertige Lebensbedingungen für Geflüchtete bieten.

Ein Beispiel hierfür ist die bereits beschriebene Entwicklung in der Landeshauptstadt Hannover, welche ihr „Drei-Säulen-Konzept“ (erst GU, dann Wohngemeinschaften, dann eigene Wohnung) 2016 „der Situation angepasst“ hat und Geflüchtete vermehrt in Containern oder großen Unterkünften unterbringt. So wurden Anfang 2017 Menschen, die bereits seit einem Jahr in der Landeshauptstadt lebten, zuletzt zurück in Wohnungen oder Container transferiert. Hier wird die Gefahr einer „Rolle rückwärts“, die sich verstetigt, sehr bildhaft.

Auch in Göttingen ist zur Zeit zu beobachten, wie Menschen zum Teil in sehr kostenintensiven⁴⁸, schlecht angebundenen Lagerhallen wie der Siekhöhe⁴⁹ untergebracht werden, anstelle von vergleichbar kleinen, zentralen Unterbringungen oder gar eigenen Wohnungen, wie im Konzept von 2014 noch vorgesehen.

Die bauliche Ausgestaltung der Unterbringung ist, wie bereits ausgeführt, anders als in großen Erstaufnahmelagern, nicht zentral organisiert und sehr unterschiedlich. Die Unterbringungsformen

⁴⁷ Welche von vielen Expert_innen zurückgewiesen wird; ein Anstieg der Zahlen hatte sich schon seit einiger Zeit angekündigt.

⁴⁸ Ein Platz kostet die Stadt pro Monat 1.142 Euro (Göttinger Tageblatt 27.04.2017 <http://www.goettinger-tageblatt.de/Goettingen/Uebersicht/Kosten-Goettinger-Fluechtlingsunterkuenfte-Siekhoehe-am-teuersten>)

⁴⁹ Siehe zu den lokalen Debatten und Protesten rund um die Lagerhalle Siekhöhe: <https://omzehn.noblogs.org/?p=894> oder <https://www.hna.de/lokales/goettingen/goettingen-ort28741/demonstranten-fordern-schliessung-von-fluechtlingsunterkunft-auf-siekhoehe-8392928.html> oder <http://www.goettinger-tageblatt.de/Goettingen/Uebersicht/Fluechtlingsunterkunft-IWF-Anlage-soll-doch-geschlossen-werden> (Letzter Zugriff 14.06.2017)

changieren zwischen abgeschlossene Wohneinheiten mit eigener Küche, Unterbringungen, deren Zimmer sich mehrere Familien mit Säuglingen teilen müssen und in denen es Gemeinschaftsküchen gibt, und großen Lagerhallen mit Kantinenverpflegung. In Gesprächen mit Geflüchteten spielen räumliche Enge, Lautstärke und wenig bis keine Privatsphäre eine bestimmende Rolle. „Wir können nicht schlafen“, berichtet ein junger Mann. „Die Wände sind dünn, die Zimmernachbarn sind zu acht, da ist immer viel los, auch nachts.“ In einem Interview berichtet eine junge Mutter, dass sie sich um die Gesundheit ihres Babys Sorge, da die hygienischen Umstände in der Unterkunft (fehlende Seifen, geringe Anzahl an Toiletten und Duschen sowie Schimmelbildung) miserabel seien.

6.2. AUSSTATTUNG

Oft ist die Ausstattung in Unterkünften sehr mangelhaft und nicht auf Dauer ausgelegt, insbesondere wenn sie im Rahmen des „Notstands“ sehr schnell entstanden und dementsprechend auch nur als Provisorium auf Zeit ausgelegt sind. Schwierig ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich diese Provisorien de facto dann aber oft, aufgrund der anhaltenden Wohnungsnot, verstetigen. So berichten beispielsweise Ehrenamtliche aus Oldenburg, wie GU zunächst von der Verwaltung kaum ausgestattet wurden⁵⁰. In diesen Fällen haben oft ehrenamtliche Spenden die Unterbringungsqualität verbessert. Viele Geflüchtete gehen selbst kreativ mit den geringen Ausstattungsgegenständen um; als Vorhänge dienen Schals, Plastiktüten werden anstelle von Regalen und Schränken als Stauraum genutzt. Besonders schwierig ist es, wenn aufgrund einer geplanten „geringen Nutzungszeitspanne“ nicht in bauliche Maßnahmen und Ausstattung investiert wird, wie im Fall einer temporären Frauenunterkunft in Göttingen. In dieser Unterkunft gab es keine Vorhänge, da der vorgeschriebene brandschutzsichere Stoff zu teuer für die temporäre Nutzung erschien. Dies hatte zur Folge, dass einem „Schutzraum für alleinreisende Frauen“ monatelang mit Folie zugeklebte Fenster als Sichtschutz dienten. Im gleichen Gebäude wurden zunächst keine Duschvorhänge montiert, da jede bauliche Maßnahme, wie in diesem Fall das Anbringen einer Duschvorhangstange, zurückgebaut hätte werden müssen.

6.3 ANBINDUNG

Ein zentraler Punkt für die Lebensqualität von Menschen ist die infrastrukturelle Anbindung ihrer Unterkunft. Mit der Möglichkeit Angebote wahrzunehmen, in Kontakt mit Menschen zu treten, einzukaufen, Artbesuche wahrzunehmen u. v. a. m. steht und fällt Lebensqualität und wird die soziale, politische und kulturelle Integration in eine Gesellschaft ermöglicht bzw. erschwert. Schwierigkeiten in niedersächsischen Städten sind hierbei die ungleichmäßige Verteilung von Geflüchteten innerhalb von Städten, so dass die meisten Unterbringungen und Wohnungen in sozial schwächeren Stadtteilen liegen. Außerdem liegen größere GU zumeist am Stadtrand oder sind in Gewerbe- und Industriegebieten platziert, was durch die Erleichterung der Bauverordnung⁵¹ unterstützt wurde. So beschrieben Eltern, die in einer GU in Göttingen lebten, wie sie täglich etwa drei Stunde lang unterwegs seien, um ihre Kinder zur Grundschule zu bringen und wieder abzuholen, da die Bushaltestelle zwar fußläufig, aber direkt an einer Schnellstraße läge und die Kinder nach einer

⁵⁰ Eine Verwaltungsangestellte, die für die Unterbringung Geflüchteter in Göttingen zuständig ist, erklärt, dass Bett, Matratze, 2x Bettzeug, Tisch, Stuhl, Hausrat (Teller, Besteck, Topf, Pfanne) gestellt werden.

⁵¹ Siehe hierzu 3. Kapitel.

halben Stunde Fahrt in die Innenstadt einen zweiten Bus zur Schule nehmen müssten. Auf dem Land ist die Situation durch eine schlechte Anbindung besonders schnell prekär. Menschen ohne Führerschein und ohne Auto sind im ländlichen Raum oft von einer sehr raumgreifenden Isolation betroffen. Ein konkretes Beispiel hierfür ist die GU in Wollershausen. Dort protestieren 2016/2017 in einer GU untergebrachte Geflüchteten monatelang gegen ihre Isolation durch schlechte Busverbindungen, folglich unzureichendem Zugang zu Sprach- und Integrationskursen und medizinischer Versorgung sowie zusätzlich schlechtem Internet- und Handyempfang⁵².

6.4 BETREUUNG

Wie bereits an mehreren Stellen aufgezeigt, ist die soziale Betreuung in GU nicht festgeschrieben. Es gibt Richt- und Wunschwerte, aber keine rechtliche Verbindlichkeit, die Geflüchteten ein Mindestmaß an Unterstützung in ihrer Situation zusichert. Die Betreuung ist somit zumeist direkt an Betreiber bzw. Betreiberverträge geknüpft und Betreuungsschlüssel und –formen sind äußerst divers. Nicht gesetzt ist außerdem, dass die Betreuung von ausgebildeten Fachkräften gewährleistet wird, vielmehr ist die „Flüchtlingsarbeit“ ein Arbeitsmarktsektor für zahlreiche Quereinsteiger_innen ohne entsprechende Ausbildung. So berichtete die Koordinatorin einer Unterkunft für 200 Menschen, dass keine der neun dort beschäftigten Menschen qualifizierte_r Sozialarbeiter_in sei. Ein häufig auftretendes Problem ist die schwierige Kommunikation und Absprache zwischen Verwaltung und Sozialarbeiter_innen in den GU, weshalb in größeren Kommunen und Städten vermehrt Koordinationsstellen bzw. ein Integrationsmanagement implementiert wird (siehe Hannover, Osnabrück, LK Northeim). Außerdem wird oft problematisiert, dass der zentrale Aufgabenbereich von Sozialarbeiter_innen nicht die Betreuung und Unterstützung der Geflüchteten ist, sondern das *Managen* der Unterkunftsabläufe. So berichtete eine Sozialarbeiterin von ihrer ständigen Überforderung und dem „zwischen den Stühlen stehen“: So sei ihre Arbeit zerrissen von den Bedürfnissen und Bedarfen der Geflüchteten, den Ansprüchen der Betreiber und denen der Verwaltung.

In vielen GU gibt es wiederum ausschließlich eine ambulante Betreuung, die für wenige Stunden in der Woche in der Unterkunft ist, so dass den Bewohner_innen als einzige Ansprechpersonen über längere Zeiträume das Sicherheitspersonal bleibt. Akute Schwierigkeiten sowie dringliche Termine und Fristen können somit in zahlreichen Fällen nicht aufgefangen und betreut werden.

6.5 SECURITY

Die Arbeit von Sicherheitsfirmen im Kontext der „Bewachung“ von GU und deren Bewohner_innen steht seit 2015 immer wieder im medialen Fokus: Die gestiegenen Zahlen an Geflüchteten hat der Security-Branche eine Sonderkonjunktur beschert, die immer wieder negative Schlagzeilen mit sich bringt: Sicherheitspersonal, das seine weitestgehend unkontrollierte Macht in Unterkünften missbraucht, kommt in unterschiedlichen Spielarten immer wieder vor. Im Landkreis Gifhorn ist 2016

⁵² Siehe zu den Protesten und Debatten rund um die GU Wollershausen: <https://www.nds-fluerat.org/22124/aktuelles/landkreis-goettingen-wollershausen-gefluechtete-und-unterstuetzerinnen-protestieren-gegen-isolation-und-einschuechterung/> oder <https://www.inventati.org/blgoe/index.php/arbeitskreise/ak-antira/199-wollershausen-proteste-gegen-isolation-und-einschuechterung> oder <http://www.goettinger-tageblatt.de/Goettingen/Uebersicht/Demonstration-von-Fluechtlingen-in-Goettingen> (Zugriff am 14.06.2017)

der Fall bekannt geworden, in dem die private Sicherheitsfirma Protector eine Unterkunft in Eigenregie betrieben und im Rahmen dieser Tätigkeit Geflüchtete unwürdig und menschenverachtend behandelt hat sowie einen Sanktionskatalog mit Geldstrafen in der Unterkunft implementierte. Die Missstände in der Unterkunft blieben über Wochen unbeachtet. Erst als sich Bewohner_innen an die breite Öffentlichkeit wandten, wurde der Vertrag mit der Firma gekündigt⁵³.

Zwar hat der Bundestag im September 2016 auf die eklatanten Mängel, die immer wieder im Rahmen der „Bewachung“ von Unterkünften entstehen, reagiert und eine Änderung der bewachungsrechtlichen Vorschriften vorgenommen⁵⁴, allerdings werden auch hier keine Befugnisse oder gar Qualitätsstandards, wie zum Beispiel Deeskalationstrainings etc., festgelegt. Auch ist es weiterhin legal, dass z.B. eine Sicherheitsfirma eine Unterkunft leitet.

Befugnisse und Aufgaben von Sicherheitsmitarbeiter_innen sind oft nicht transparent bzw. werden auch oft überschritten. So wird von nicht angewiesene Taschenkontrollen berichtet, von Security-Mitarbeiter_innen, die sich Zugang zu Zimmer verschafften, in denen Menschen schliefen und von willkürlichen Verboten. Ein zentrales Problem ist außerdem die minimale Anzahl an weiblichen Security-Mitarbeiterinnen, so dass insbesondere Frauen durch die ständige männliche Präsenz in ihrem Lebensalltag empfindlich gestört werden.

6.6 ERZWUNGENE GEMEINSCHAFT – SPANNUNGEN IN DER GU

In der erzwungenen „Gemeinschaft“ der GU kommt es aufgrund zahlreicher Faktoren wie fehlender Privatsphäre, Perspektivlosigkeit, ständiges Warten und erzwungene Passivität und geringe Ressourcen, beispielsweise hinsichtlich der Waschmaschinen- oder Küchennutzung, zu Unstimmigkeiten und Spannungen zwischen den Untergebrachten. Nicht zuletzt die gesetzlich verankerte Bevorzugung bzw. Benachteiligung bestimmten Personengruppen aufgrund ihrer „Bleibeperspektive“ hinsichtlich reeller Güter als auch in Hinblick auf Strukturen und Rechte, befördert Konflikte, wobei in zahlreichen Fällen bestimmte Personengruppen durch das „beschleunigte Asylverfahren“ von Anfang bis Ende ihres Verfahrens separiert untergebracht und versorgt werden. Neben den offiziell ausgewiesenen Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen (ARE) für Menschen aus sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“⁵⁵, wie sie in dieser Form in Niedersachsen nicht vorhanden ist, gibt es aber die LAB Bramsche, die auf „freiwillige Rückführung“ hinarbeitet (siehe Kapitel 2.1.). Auch auf kommunaler Ebene gibt es klar erkennbare Unterbringungen und Unterbringungsentscheidungen, die nicht auf den Bedürfnissen oder der reinen Verwaltungspragmatik beruhen, sondern auf Entscheidungen, die auf Grundlage der „Bleibeperspektive“ der Menschen getroffen werden.

⁵³ Zu Presseinformationen siehe: http://www.ndr.de/der_ndr/presse/mitteilungen/Fluechtlinge-erheben-schwere-Vorwuerfe-gegen-Betreiber-einer-Unterkunft-im-Landkreis-Gifhorn,pressemeldungndr17526.html,

<https://www.nds-fluerat.org/20772/pressemitteilungen/landkreis-gifhorn-schikanen-und-drohungen-versetzen-gefluechtete-in-angst/> (Letzter Zugriff 14.06.2017).

⁵⁴ Siehe https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0501-0600/529-16.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Letzter Zugriff 16.1.2017).

⁵⁵ Für genauere Informationen siehe: <http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/ankunfts-und-rueckfuehrungseinrichtungen.html>, (Letzter Zugriff 14.06.2017).

Neben Spannungen zwischen den Geflüchteten gibt es auch immer wieder Spannungen zwischen Betreuungs- bzw. Security-Personal und Geflüchteten. Durch das Hausrecht der Betreiber und die geringe Kontrolle von außen ist in diesem Gefüge extremer Abhängigkeiten seitens der Untergebrachten immer wieder Raum für Kontrolle, Schikanen und Sanktionen⁵⁶. Auch beklagen Geflüchtete und Unterstützer_innen immer wieder, dass Verlegungen durch die Verwaltung ohne Zustimmung und ohne ersichtlichen Grund und angemessene Vorbereitungszeit vorgenommen werden. Deutlich wird, dass die GU ein Ort der Kontrolle, Entmündigung und Unsicherheit darstellt, in dem sich sehr unterschiedliche Interessen auf engstem Raum verdichten, was zu enormen Spannungen führen kann.

Wichtig wäre in diesem Zusammenhang zumindest – und so fordern es nicht nur Unterstützer_innengruppen und Geflüchtete, sondern auch die Mindeststandards des BMFSFJ –, die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle für Geflüchtete, wo Schwierigkeiten, außerhalb von Abhängigkeiten und sozialen Verbindungen, vorgetragen und bearbeitet werden könnten.

6.7 VERWEILDAUER/ AUSZUGSMANAGEMENT

Zentral für die Lebensrealitäten ist zudem, wie lange die Unterbringung in der GU vorgesehen ist und welche Wege und Unterstützungen es in private Wohnungen gibt. Der Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. fordert in diesem Zusammenhang, dass von Anfang an eine Perspektive zum Auszug aufgezeigt werden muss, dementsprechend jede Kommune ein funktionierendes „Auszugsmanagement“ sowie eine maximale Verweildauer von einem Jahr haben sollte.

Hier ist eine bedarfsorientierte Auszugsbetreuung von großer Wichtigkeit. So gibt es einige Städte, die ein Auszugsmanagement verfolgen, allerdings scheitern diese Bestrebungen oft, so berichtete ein Sozialarbeiter, der im Auszugsmanagement einer niedersächsischen Stadt tätig ist, an dem fehlenden Angebot an Wohnungen (siehe 6.1. Wohnraum).

Dem Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. sind wiederum mehrere Fälle bekannt, bei denen auch anerkannte Flüchtlinge, die SGB II Leistungen bekommen und definitiv keiner Wohnsitzauflage unterliegen, schon viele Jahre in GU leben und die auf dem Weg zu einer eigenen Wohnung nicht begleitet bzw. beraten werden. Dies führt, so beobachtet eine Mitarbeiterin des Flüchtlingsrats Niedersachsen e.V., nicht nur zur Stigmatisierungen u. ä. für die dauerhaft untergebrachten Menschen, sondern auch zu dem Problem, dass die Plätze in GU besetzt sind und neu ankommende Geflüchtete, die schnell untergebracht werden müssen, folglich in neu geschaffene, schlechtere Unterkünfte kommen. Auch ist es eine gängige Verwaltungspraxis, Personen mit „geringeren Bleibeperspektiven“ oder mit Abschiebebescheiden kategorisch keine Wohnungen zuzugestehen, um ihre Ausreise zu beschleunigen.

Neben einer langen Verweildauer durch fehlendes Auszugsmanagement, fehlenden Wohnraumraum oder attestierter „schlechter Bleibeperspektive“ gibt es auch noch andere Schwierigkeiten: Aufgrund unterschiedlicher Gründe - von Schutz- über Disziplinierungsmaßnahmen bis hin zu politischen Entscheidungen und reinem Verwaltungshandeln - kommt es in einigen Fällen zur Transferierung von

⁵⁶ Diese Dynamiken werden im Artikel des Autor*innenkollektivs INGA (2017): „Du kannst diese zwei Brotscheiben nicht mit nach draußen nehmen“ im Kontext eines Abschiebelagers in Bayern sehr eindrücklich beschrieben.

Unterkunft zu Unterkunft. Das häufige Umziehen ist für die Betroffenen sehr belastend. Insbesondere in Hinblick auf zahlreich vorkommende Posttraumatische Belastungsstörungen, so stellt eine spezialisierte Psychologin dar, seien GU per se und häufige Wechsel im Speziellen äußerst gefährlich.

Auszugsmanagement hört aber nicht mit der Vermittlung einer Wohnung auf. Die Mitarbeiterin einer GU problematisiert wiederum das „nach der Unterkunft“: Ihrer Erfahrung nach seien die Geflüchteten, die in eine eigene Wohnung ziehen, bei der Bewältigung einer Reihe neuer Alltagsschwierigkeiten und bürokratischer Hindernisse zu großen Teilen auf sich allein gestellt. Eine Nachbetreuung durch den privaten GU Betreiber, bei dem sie tätig ist, sei durch die Kommunalverwaltung nur für vier Wochen bezuschusst, was viel zu wenig Zeit sei, um die Menschen beim „Ankommen“ zu unterstützen. In Extremfällen, so berichtet die GU Mitarbeiterin weiter, wäre die Folge gar, dass die ehemaligen Bewohner_innen zurück in die GU ziehen würden, da sie den „Absprung“ aus eigener Kraft nicht geschafft hätten.

6.8 SCHUTZ „BESONDERS VULNERABLER GRUPPEN“

Der Schutz besonders vulnerabler Gruppen ist in der Praxis stark fragmentiert, da es zum einen, wie in Kapitel 2.2. aufgezeigt, kein umfassendes „*Clearing-Verfahren*“ gibt und zum anderen Schutzkonzepte, wie in Kapitel 4. skizziert, zwar in großer Zahl kursieren, aber meist keine verbindliche Umsetzung finden.

Zum einen identifizieren zahlreiche haupt- und ehrenamtliche Unterstützer_innen bereits in der Vermittlung von betroffener Person und Angeboten eine massive Hürde zu spezifischer Versorgung in Niedersachsen, so dass beispielsweise schwangeren Frauen oft nur durch freiwilliges Engagement von Ehrenamtlichen eine –gesetzlich zugestandene – Hebammenversorgung zuteilwird. Zum anderen sind die „Schutzvorkehrungen“, die sich zumeist auf eine angemessenere Unterbringung und eine engmaschige medizinische, materielle und soziale Versorgung beziehen, in der kommunalen Praxis wiederum stark an die „Bleibeperspektive“ der Personen gekoppelt. So kann es passieren, dass ein Kind, welches im Rollstuhl sitzt und dialysiert wird, im ersten Stock einer Unterkunft ohne Fahrstuhl untergebracht wird, oder dass einer Frau mit ihrem Säugling eine Wohnung im LK Northeim nahezu ohne infrastrukturelle Anbindung zugewiesen wird.

Insbesondere bei Menschen mit einer angegriffenen Gesundheit und psychischen Problemen ist eine GU bereits aufgrund der hygienische Umstände, der Lautstärke und der fehlenden Rückzugsorte eine schwerwiegende Belastung, welche diesen „besonders vulnerablen“ Menschen nicht zugemutet werden sollte, aber in vielen Fällen wird. Die Schaffung von separaten GU für „besonders schützenswerte Personengruppen“ wie alleinreisende Frauen oder LGBTIQ sind in diesem Zusammenhang eine wiederum umstrittene Praxis.

ZWISCHENRESÜMEE

Unterstrichen wird durch diese empirischen Schlaglichter auf die kommunale Unterbringungspraxis, dass es um mehr geht als um rechtliche Unterdefinitionen, nämlich um oft sehr schwierige Lebensrealitäten, welche sich in Folge der oben beschriebenen Dynamiken von enormen Handlungsspielräumen und zugleich wenig Geld ergeben. Sichtbar wird, dass die konkrete Ausgestaltung von GU Lebensbedingungen produziert, unter denen niemand freiwillig leben will und lebt. Auffallend ist, dass zwischen Überforderung und Chaos auch eine Politik der Abschreckung⁵⁷ festzustellen ist, die sich in abgestuften Rechten bzw. Zugang zu besserem Lebensraum und Versorgung niederschlägt.

Diese Einblicke dienen auf der einen Seite der Konkretisierung von sich aus der rechtlichen Unterdefinition abzeichnenden Schwierigkeiten und wiederkehrenden Schwachstellen des Unterbringungssystems und darüber hinaus der Erweiterung des Blickwinkels, um ein systematisches Versagen und Vorenthalten von Fürsorgepflichten zu verdeutlichen.

⁵⁷ Wie sie bereits in den 1980ern verstärkt forciert wurde.

GU, so wird im Verlauf der Studie deutlich, können in diesem Kontext keineswegs als „*standardized, transferable device[s] of power*“ (Malkki 1995), in denen Menschen auf der Grundlage klarer Regeln untergebracht werden, verstanden werden. So wurden im Vorangegangenen die politisch gewollten und rechtlich festgelegten immensen kommunalen Handlungs- und Gestaltungsspielräume sowie ihre Konsequenzen aufgezeigt. Deutlich geworden sein sollte, dass GU nicht determiniert sind, sondern sich maßgeblich durch Faktoren der rechtlichen, strukturellen, personellen und räumlichen Situation dynamisch konstituieren.

Bereits seit den 1970er Jahren ist Unterbringung von geflüchteten Menschen ein politisches Konfliktfeld, in dem Versorgung und Teilhabe verhandelt wird (vgl. hierzu Pieper 2013: 24) und wobei das „Untergebracht-Werden“ und die damit einhergehende Fremdbestimmung zwischenzeitlich einem „Wohnraum-zur-Verfügung-stellen“ gewichen war, welches aktuell oft wieder in weite Ferne rückt.

Dabei muss, so wird in der Studie deutlich, zwischen allgemeinen Rahmenbedingungen und konkreter Ausgestaltung von Unterbringung unterschieden werden: Hier fallen Unterschiede zwischen Kommunen, Landkreisen, Gemeinden und Betreibern sowie zwischen Stadt und ländlichem Raum auf, sowie machen sich Unterschiede in Hinblick auf die „Bleibeperspektive“ der unterzubringenden Menschen und zwischen einzelnen handelnden Personal von Security, Verwaltung und Betreuer_innen bemerkbar.

Deutlich wird an zahlreichen Stellen die Gefahr eines *Roll-backs*, welche sich im aktuellen Kontext zu verstetigen droht. Von der *Ad-hoc-Unterbringung* in der diskursiv hergestellten „Krise“ 2015/Anfang 2016 hin zu zahlreichen Konzepten und Debatten über Willkommenskultur, Aufnahme, Integration und – ganz konkret – Unterbringungsorganisation verschiebt sich der öffentliche „Flüchtlings-Diskurs“ 2017 immer weiter in Richtung Kosten, Sicherheit und Abschiebung. So ist es nicht verwunderlich, dass in den letzten Jahren entworfene Konzepte, Maßnahmen, Handreichungen und Mindeststandards immer weniger Eingang in die Aushandlungen rund um Unterbringung von Geflüchteten finden. Fakt ist aber, dass hier internationale Abkommen und Richtlinien systematisch nicht erfüllt werden. Das Argument der kommunalen Freiräume ist demnach prinzipiell zwar nachvollziehbar, aber wie die Studie zeigt, geht dies in der Praxis nur zu Lasten der Geflüchteten und deren Lebensbedingungen.

EMPFEHLUNGEN

Daher müssten Mindeststandards und Maßnahmen zum Schutz „besonders vulnerabler Gruppe“ quasi als *bottom-line* konkret und verbindlich verankert werden, am besten in kommunalen Aufnahmekonzepten, die explizit auf die „Situation vor Ort“ Bezug nehmen können und dort in Verschränkung mit kommunalen Aufnahmeprämissen und –strategien lokaler Inklusion wirken.

GU müssen grundsätzlich als die schlechtere Alternative gegenüber dezentralen Wohnungen verstanden werden. GU stellen keine erstrebenswerte Wohnform dar, da sie eine Einschränkung der Selbstbestimmung bedeuten und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben behindern. Die zentrale

Forderung ist daher das Anstreben dezentraler Unterbringung mit einer engmaschigen aufsuchenden Betreuung. Um die flächendeckende Unterbringung in GU abzubauen, muss, wie zahlreich gefordert, der soziale Wohnungsbau intensiviert beziehungsweise wiederaufgenommen werden.

Falls, wie in einigen Situationen in der Vergangenheit, nicht abwendbar, sollten GU zu überprüfende Standards (siehe Kapitel 3) aufweisen, welche den Schutz für alle - und vor allem für „besonders vulnerabler Gruppen“ (Kapitel 4) – ermöglichen, sowie eine Qualitätssicherung in einem weitreichenderen Aufnahmekonzept (Kapitel 5) inkorporieren.

QUELLEN

Arbeiter-Samariter-Bund/ Lesben- und Schwulenverband/ Der Paritätische Gesamtverband (Hg.) (2016): Handreichung für die Betreuung und Unterstützung von LSBTTI*-Flüchtlingen. http://www.queer-refugees.de/wp-content/uploads/ASB-NRW-Broschuere-LSBTTI-Fluechtlinge_interaktiv.pdf (Letzter Zugriff: 13.06.2017).

arbeitskreis asyl (2016): Unsere Stimme gegen Isolation und Einschüchterung – Solidarität mit dem Protest der Geflüchteten in Wollershausen. Demonstration am 16.12.2016. <http://papiere-fuer-alle.org/node/957> (Letzter Zugriff 27.02.2017).

Aumüller, Jutta/ Daphi, Priska/ Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Stuttgart: Robert-Bosch-Stiftung. http://www.boschstiftung.de/content/language1/downloads/Studie_Aufnahme_Fluechtlinge_2015.pdf (Letzter Zugriff: 27.02.2017).

BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge): Glossar Gemeinschaftsunterkunft. https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?nn=1363008&lv2=5831822&lv3=7788990 (Letzter Zugriff: 14.01.2017).

BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2017): Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY). <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Erstverteilung/erstverteilung-node.html> (Letzter Zugriff: 27.02.2017).

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) & UNICEF (2016): Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften. <https://www.bmfsfj.de/blob/107848/5040664f4f627cac1f2be32f5e2ba3ab/schutzkonzept-mindeststandards-unterkuenfte-data.pdf> (Letzter Zugriff 07.06.2017).

BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit): Häufig gestellte Fragen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Flüchtlingsunterkünften. www.bmub.bund.de/P4045/ (Letzter Zugriff 27.02.2017).

Bonewit, Anne (2016): Reception of female refugees and asylum seekers in the EU - Case study Germany. European Union. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU\(2016\)536497_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU(2016)536497_EN.pdf) (Letzter Zugriff 27.02.2017).

Cullen Dunn, Elisabeth (2012): The Chaos of humanitarian aid. Adhocracy in the Republic of Georgia. *Humanity*, 3(1): 1-23.

Doppler, Lisa (2012): Politische Flüchtlinge und ihr Leben im Lager: „Ich will nicht integriert werden“. In: Crossing Germany: Bewegungen und Räume der Migration. Berlin: Heinrich Böll Stiftung. S. 32-36 <https://heimatkunde.boell.de/2013/11/18/politische-fl%C3%BChtlinge-und-ihr-leben-im-lager-%E2%80%9EIch-will-nicht-integriert-werden%E2%80%9C> (Letzter Zugriff: 12.06.2017).

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. Netzwerkprojekt AMBA. <http://www.nds-fluerat.org/projekte/netzwerkprojekt-amba/> (Letzter Zugriff 27.02.2017).

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (14.12.2012): Initiativen fordern nachhaltige Konzepte für Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen. <http://www.nds-fluerat.org/9832/aktuelles/initiativen-fordern-nachhaltige-konzepte-fuer-die-aufnahme-und-unterbringung-von-fluechtlingen/> (Letzter Zugriff 27.02.2017).

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (2004): Aktuelle Lagerpolitik in Niedersachsen. <http://www.nolager.de/blog/node/81/> (Letzter Zugriff 27.02.2017).

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (2016): Landkreis Giffhorn. <https://www.nds-fluerat.org/20772/pressemitteilungen/landkreis-giffhorn-schikanen-und-drohungen-versetzen-gefluechtete-in-angst/> (Letzter Zugriff am 29.04.2017).

Hanewinkel, Vera (2015): Deutschland: Verwaltungs- und Infrastrukturkrise. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/217376/verwaltungs-und-infrastrukturkrise?p=all> (Letzter Zugriff am 05.03.2018).

Hannoversche Allgemeine (03.05.2016): BISS Verband zweifelt an Zahlen der Stadt. <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Verband-zweifelt-an-Zahlen-zu-Gewalt-gegen-Fluechtlingsfrauen-in-Hannover> (Letzter Zugriff am 27.02.2017).

Herwartz, Christoph (2016): Der kurze Boom der Hilfsindustrie, 12.09.2016. Die Zeit <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-09/fluechtlingsunterkuenfte-verwaltung-betreiber-drk> (Letzter Zugriff 29.06.2017).

Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften (2016): Positionspapier: Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften. Professionelle Standards und sozialpolitische Basis. Berlin. <http://www.fluechtlingssozialarbeit.de/> (Letzter Zugriff am 23.02.2017).

Integrationsrat Göttingen e.V. (2016): Konzept zur Gewaltprävention und zum Gewaltschutz von besonders vulnerablen Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften. Göttingen.

Land Niedersachsen (27.06.2014): Beantwortung der mündlichen Anfrage der CDU zur finanziellen Unterstützung für Städte und Gemeinden. Sitzung des Niedersächsischen Landtages, Fragestunde Nr. 26. http://www.mi.niedersachsen.de/aktuelles/presse_informationen/beantwortung-der-mdl-anfrage-der-cdu-zur-finanziellen-unterstuetzung-fuer-staedte-und-gemeinden-125840.html (Letzter Zugriff am 27.02.2017).

Land Niedersachsen (2017a): Belegungsstand. http://www.fluechtlinge.niedersachsen.de/startseite/koodinierung_fluechtlingsversorgung/fluechtlinge_niedersachsen/erstaufnahmeeinrichtungen/belegungsstand-139645.html (Letzter Zugriff am 09.02.2017).

Land Niedersachsen: Finanzierung der Flüchtlingsversorgung (2017b) http://www.fluechtlinge.niedersachsen.de/startseite/koodinierung_fluechtlingsversorgung/fluechtlinge_niedersachsen/finanzierung_fluechtlingsversorgung/finanzierung-der-fluechtlingsversorgung-138474.html (Letzter Zugriff am 27.02.2107).

Landesflüchtlingsräte/ Pro Asyl (Hg.) (2011): AusgeLAGERT. Zur Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Hildesheim. http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/AusgeLAGERT.pdf (Letzter Zugriff am 13.06.2017).

Landeshauptstadt Hannover (2016a): Verwaltungsvorschrift für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden. Beschlussdrucksache Nr. 1003/2016. <https://e-government.hannover-stadt.de/lhshimwebre.nsf/DS/1003-2016> (Letzter Zugriff am 21.02.2017).

Landeshauptstadt Hannover (03.05.2016b): Standards für Flüchtlingsunterkünfte überarbeitet. <http://www.hannover.de/Fl%C3%BCchtlinge-in-Stadt-und-Region-Hannover/Meldungen/Standards-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-%C2%ADunterk%C3%BCnfte-%C3%BCberarbeitet> (Letzter Zugriff am 27.02.2017).

Landkreis Northeim (2015): Konzept zur umfassenden Betreuung geflüchteter Menschen im Landkreis Northeim. https://www.landkreis-northeim.de/pics/medien/1_1425545320/Konzept_zur_umfassenden_Betreuung_gefluechteter_Menschen_im_Landkreis_Northeim.pdf (Letzter Zugriff am 29.06.2017).

Lebuhn, Henrik (2016): Gemeinschaftsunterbringung Geflüchteter? Eine falsch gestellte Frage. *Luxemburg. Gesellschaftsanalyse und Linke Praxis*. <http://www.zeitschrift-luxemburg.de/gemeinschaftsunterbringung-gefluechteter-eine-falsch-gestellte-frage/> (Letzter Zugriff am 27.02.2017).

Malkki, Lisa H. (1995): Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania. Chicago University Press.

medica mondiale & Kölner Flüchtlingsrat e.V. (2015): Positionspapier von medica mondiale e. V. und Kölner Flüchtlingsrat e.V. zum Gewaltschutz von Frauen und Mädchen in Flüchtlingsunterkünften des Landes Nordrhein-Westfalen.

<http://www.fluechtlingsrat-thr.de/sites/fluechtlingsrat/files/pdf/Gewaltschutz/FLR%20K%C3%B6ln%20und%20medica%20mondiale-Positionspapier.pdf>. (Letzter Zugriff am 06.06.2017).

MS/MI (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport) (12.01.2016): Woher kommen die Asylsuchenden? Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung. Drucksache 17/5000. www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_17_5000/4501-5000/17-5000.pdf (Letzter Zugriff am 27.02.2017).

MS/ MI (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport) (27.02.2015): Was tut die Landesregierung, um Flüchtlinge in Niedersächsischen Sammelunterkünften zu schützen? Antwort auf eine Kleine schriftliche Anfrage. Drucksache 17/3068.

www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_17_5000/3001-3500/17-3068.pdf (Letzter Zugriff am 27.02.2017).

MS/ MI (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport) (2015): Gemeinsames Konzept des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) und des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) für den Kinderschutz und den Gewaltschutz für Frauen in Aufnahmeeinrichtungen des Landes für Flüchtlinge und Asylbegehrende.

MS/ MI (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport) (29.06.2015): Was tut das Land zur Unterbringung von Asylbewerbern? Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung. Drucksache 17/3818. http://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_17_5000/3501-4000/17-3818.pdf (Letzter Zugriff am 27.02.2017).

Müller, Andreas (2013): Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Working Paper 55 der Forschungsgruppe des Bundesamtes. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp55-emn-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf;jsessionid=98D7C6D69698DC39DFECACAF1D785E15.1_cid286?__blob=publicationFile (Letzter Zugriff am 27.02.2017).

Norddeutscher Rundfunk (2016): Flüchtlinge erheben schwere Vorwürfe gegen Betreiber einer Unterkunft in Gifhorn. http://www.ndr.de/der_ndr/presse/mitteilungen/Fluechtlinge-erheben-schwere-Vorwurfe-gegen-Betreiber-einer-Unterkunft-im-Landkreis-Gifhorn,pressemeldungndr17526.html (Letzter Zugriff am 23.04.2017).

Neuhauser, Johanna/ Hess, Sabine/ Schwenken, Helen (2016): Unter- oder überbelichtet: Die Kategorie Geschlecht in medialen und wissenschaftlichen Diskursen zu Flucht. In: Hess, Sabine et al. (Hg.) Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III. Berlin: Assoziation A. S. 176-195.

Niedersächsische kommunale Spitzenverbände (2. Juni 2015): Pressemitteilung: Kommunen bestehen auf Anhebung der Pauschale für Asylbewerber. https://www.nlt.de%2Fpics%2Fmedien%2F1_1433243407%2FGem._PM_-_Kommunen_bestehen_auf_Anhebung_der_Pauschale_fuer_Asylbewerber.pdf&usg=AFQjCNHBrfMbg06AGwxlYtsbTzEtWoDvA (Letzter Zugriff am 14.04.2017).

Pieper, Tobias (2013): Die Gegenwart der Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Rabe, Heike (2015): Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt. Policy Paper Nr. 32, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <http://www.institut-fuer>

menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/Policy_Paper_32_Effektiver_Schutz_vor_geschlechtsspezifischer_Gewalt.pdf (Letzter Zugriff am 27.02.2017).

Schammann, Hannes/ Kühne, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf> (Letzter Zugriff am 27.02.2017).

Selders, Beate/ Kothen, Andrea/ Weber, Kai (2011) Lager: Begriff und Funktion. In: Landesflüchtlingsräte/ Pro Asyl (Hg.): AusgeLagert. Zur Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, S. 4-8.

http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/AusgeLAGERT.pdf (Letzter Zugriff am 13.06.2017).

Stadt Göttingen (2014): Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen in der Stadt Göttingen.

https://ratsinfo.goettingen.de/bi/___tmp/tmp/45-181-136594430121/594430121/00151668/68-Anlagen/01/Fluechtlingskonzept_Goettingen3214DezC.pdf (Letzter Zugriff am 28.02.2017).

Stadt Osnabrück (2016): Gemeinsamer Bericht der Koordinierungsstelle Flüchtlingssozialarbeit. Fassung vom 27.07.2016.

http://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/BerichtFluechtlingssozialarbeit2015.pdf (Letzter Zugriff am 12.06.2017).

Stadt Osnabrück (2013): Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen der Stadt Osnabrück. Stand: 17.12.2013.

https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/2014-12-17_Fluechtlingskonzept_aktuell.pdf (Letzter Zugriff am 04.04.2017).

Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Frankfurt am Main: PRO ASYL e.V..

https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_02.pdf (Letzter Zugriff am 27.02.2107).