

Die gemeindlichen Pflichten bei der Unterbringung von Flüchtlingen

Bachelorarbeit

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

vorgelegt von
Melanie Nestler
aus Zschopau

Meißen, 22. März 2019

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
Darstellungsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Hinweise	VI
1 Einleitung	1
2 Ausgangssituation	3
2.1 Ablauf Asylverfahren	3
2.2 Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der Bundesrepublik Deutschland	5
2.3 Aktuelle Asylzahlen	6
3 Unterbringung von schutzsuchenden Personen	7
3.1 Unterbringung als Pflichtaufgabe	7
3.2 Rechtsgrundlagen	7
3.2.1 Allgemeine rechtliche Einordnung	7
3.2.2 Völkerrecht	8
3.2.3 EU-Recht	9
3.2.4 Nationales Recht	11
3.2.5 Landesrecht	14
3.2.6 Ortsrecht	16
3.2.7 Weigerungsrecht der Gemeinden und Durchsetzung der gemeindlichen Unterbringungs- und Aufnahmeverpflichtungen	17
3.3 Formen der Unterbringung	20
3.3.1 Allgemeine Leitlinien zur Unterbringung	20
3.3.2 Aufnahmeeinrichtungen	21
3.3.3 Kommunale Anschlussunterbringung	24
3.3.3.1 Voraussetzungen für eine kommunale Unterbringung	24
3.3.3.2 Zentrale Unterbringung - Gemeinschaftsunterkünfte	24
3.3.3.3 Dezentrale Unterbringung - Wohnungen	28
3.3.4 Einrichtungen für Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen	30
3.3.5 Unterbringungssituation in Sachsen im Jahr 2018	32
3.4 Umsetzung der Unterbringungspflicht am Beispiel der Stadt Chemnitz	33
3.5 Unterbringungskosten, Kostenerstattung und Förderprogramme	37
4 Zukünftige Herausforderungen und Potentiale für eine nachhaltige Unterbringung	39
4.1 Zentrale Herausforderungen und Lösungsstrategien	39
4.2 Teilhabe der Flüchtlinge am gesellschaftlichen Leben	40
4.3 Aufnahmegesellschaft	41
5 Fazit	44
Wesentliche Erkenntnisse der Bachelorarbeit	46
Anhang	VII
Literaturverzeichnis	XXVII
Rechtsprechungsverzeichnis	XXXII
Rechtsquellenverzeichnis	XXXIII
Eidesstattliche Versicherung	XXXVI

Darstellungsverzeichnis

Abbildung 1: Unterbringungseinrichtungen	21
Abbildung 2: Angemessene Aufwendungen für eine dezentrale Unterbringung in der Stadt Chemnitz	36

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BauGB	Baugesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
B-Plan	Bebauungsplan
EAE	Erstaufnahmeeinrichtung
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention, nach dem Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge
GG	Grundgesetz
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
LDS	Landesdirektion Sachsen
o.V.	ohne Verfasser
SächsFlüAG	Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsPolG	Sächsisches Polizeigesetz
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement

SMI	Staatsministerium des Innern
SMS	Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
UMA	unbegleiteter minderjähriger Ausländer
UN	United Nations (englisch), Vereinte Nationen
VA	Verwaltungsakt
VwV	Verwaltungsvorschrift

Hinweise

Die in dieser Bachelorarbeit gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Auf eine inklusive Schreibweise wurde zugunsten einer besseren Lesbarkeit verzichtet.

Diese Arbeit betrachtet vordergründig die Verhältnisse im Freistaat Sachsen unter Berücksichtigung internationaler und nationaler Vorschriften. Die spezielle Unterbringungspraxis und regionale Besonderheiten werden am Beispiel der Stadt Chemnitz als Gemeinde i.S.d. § 3 Abs. 1 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) aufgezeigt. Verfahren in anderen Bundesländern und eventuell daraus resultierende Vergleiche werden in dieser Arbeit nicht betrachtet.

Im Rahmen dieser Arbeit werden die Bezeichnungen „Flüchtling¹“, „Geflüchteter“ und „Asylsuchender²“ synonym verwendet und nicht nach rechtlichen Aspekten definiert. Der Autorin ist bewusst, dass es sich rechtlich gesehen um unterschiedliche Status handelt. Sie werden allesamt unter dem Begriff „schutzsuchende Personen“ mit unterschiedlichen Aufenthaltsformen zusammengefasst. Die Begriffe „Schutzberechtigte“ und „Bleibeberechtigte“ definieren weiterhin Menschen, welche eine Asylberechtigung, einen Flüchtlingsschutz oder einen subsidiären Schutz erhalten haben sowie Personen die aufgrund eines Abschiebeverbots in Deutschland bleiben dürfen.³

¹ Flüchtlinge sind Personen, welche nach Abschluss des Asylverfahrens den Flüchtlingsschutz nach der GFK erhalten.

² Als Asylsuchende werden Personen definiert, die zeitnah einen Asylantrag stellen wollen und demnach noch nicht beim BAMF registriert sind.

³ Vgl. BAMF (Hrsg.), Ablauf des deutschen Asylverfahrens, S. 2.

1 Einleitung

„Menschen, die wie wir weder Hunger leiden, noch von Kriegen bedroht sind, die in einem demokratischen Rechtsstaat leben, sind aus humanitären Gründen verpflichtet, Menschen in existentiellen Nöten zu helfen, schutzbedürftigen Flüchtlingen eine Lebensperspektive in unserem Land zu bieten.“⁴ In der Hoffnung, im sicher erscheinenden Europa Schutz und Zuflucht zu erhalten, verlassen immer mehr Menschen ihre Heimatländer. Aufgrund der Kettenmigration, insbesondere durch den Familiennachzug, nehmen die Wanderungsbewegungen insgesamt weiter zu. Push- und Pull-Faktoren⁵ veranlassen Menschen ihre gewohnte Umgebung gegen eine ungewisse Zukunft in einem fremden Land einzutauschen.

Die Fluchtgründe sind dabei verschieden. Häufig verlassen die Menschen ihre Herkunftsländer aufgrund von Kriegen, Menschenrechtsverletzungen, Verfolgung oder Terrorismus. Das entscheidende Motiv ist dabei nicht selten der Wunsch, die eigenen sowie die familiären Lebensverhältnisse zu verbessern. Die Grenzen zwischen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Fluchtgründen sind fließend und müssen zu ihrer Beurteilung in Abhängigkeit betrachtet werden.⁶

Deutschland als aufnehmendes Land stellte diese Immigration in den letzten Jahren sowohl politisch, als auch finanziell und gesellschaftlich vor große Herausforderungen. „Die langfristige Unterbringung von Flüchtlingen ist Aufgabe der Kommunen. [...] Mit strukturierten Konzepten für Flüchtlingsmanagement und –unterbringung müssen sie dafür sorgen, dass nachhaltige Lebensbedingungen für geflüchtete Menschen geschaffen werden. Denn diese bilden die Basis für eine gelingende Integration.“⁷ Die Städte und Gemeinden nehmen demnach bei der Erfüllung dieser Aufgaben eine Schlüsselrolle ein. Sie kümmern sich um Wohnraum, soziale Betreuung sowie Bildungsteilhabe und leisten damit ihren Beitrag für eine interkulturelle Öffnung der Gesellschaft. Nachdem die Unterbringungskapazitäten für Asylsuchende in den Jahren vor der großen Flüchtlingswelle 2015 kontinuierlich abgebaut wurden, viele Kommunen ihre Immobilien verkauft haben und kaum noch nutzbaren Wohnraum im Bestand hatten, kam es in der jüngsten Vergangenheit im Zuge der steigenden Asylanträge zu einer regelrechten Verteilungs- und Aufnahme Krise. Um dieser Lage wieder Herr zu werden, war ein schnelles Handeln auf allen föderalen Ebenen notwendig. Im Zuge dessen mussten insbesondere auch die Kommunen neue Strategien sowie Konzepte für ein effektives

⁴ DAKS e.V. (Hrsg.), Asyl suchen in Sachsen, S. 4.

⁵ Das Push- und Pull-Modell ist ein theoretischer Ansatz zur Erklärung von migrationsspezifischen Wanderungsprozessen. Dabei werden Ursachen für bestimmte Wanderungen dargestellt. Push-Faktoren drücken (to push) Personen von einem Gebiet weg, Pull-Faktoren ziehen (to pull) Menschen in ein bestimmtes Gebiet.

⁶ Vgl. Meier-Braun, K., Einwanderung und Asyl, S. 34.

⁷ Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.): Flüchtlingsunterbringung – vom Notfall zum Normalfall, S.1

Flüchtlingsmanagement ausarbeiten und zur Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben nach adäquaten Unterkunftsstandorten sowie Unterbringungsobjekten suchen.

Hauptziel dieser Arbeit ist demnach die Darstellung der rechtlichen Situation bei der Flüchtlingsunterbringung auf kommunaler Ebene. In diesem Zusammenhang werden auch Elemente der Flüchtlingsarchitektur – Orte und deren Gestaltung zur Unterbringung von schutzsuchenden Personen - beschrieben. Insbesondere werden dabei die kommunalen Rahmenbedingungen, die Pflichten der Gemeinden, die Unterbringungsformen, zukünftige Herausforderungen der Flüchtlingsunterbringung und das damit verbundene zivilgesellschaftliche Zusammenleben veranschaulicht. Da im Zuge der Aufnahme sowie Unterbringung von Flüchtlingen auch Konflikte mit der einheimischen Bevölkerung auftreten können, wird darüber hinaus thematisiert, inwiefern Möglichkeiten zur Sensibilisierung der Bürger im Umgang mit Ausländern bestehen.

2 Ausgangssituation

2.1 Ablauf Asylverfahren⁸

Die für das Asylverfahren zuständige Behörde in Deutschland ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Geflüchtete Personen müssen sich direkt nach ihrer Ankunft in Deutschland asylsuchend melden. Dies ist gem. § 13 Abs. 3 Asylgesetz (AsylG) in jeder Polizeidienststelle oder Ausländerbehörde und in den Außenstellen des BAMF möglich. Hier erfolgt bei allen Personen, die älter als 14 Jahre alt sind, eine erste erkennungsdienstliche Untersuchung nach §§ 16, 19 Abs. 2 und 22 Abs. 1 AsylG. Nach einer Registrierung⁹ durch das BAMF werden die Schutzsuchenden zunächst in eine nahegelegene Aufnahmeeinrichtungen gebracht. Später erfolgt anhand des EASY-Verfahrens (siehe Kapitel 2.2) gem. § 45 AsylG die Verteilung auf die Bundesländer.¹⁰

Wird ein Asylgesuch direkt an der Grenze gestellt, entscheidet die Bundespolizei über die Weiterleitung an eine Aufnahmeeinrichtung. Reisen schutzsuchende Personen auf dem Luftweg nach Deutschland ein, wird an den internationalen Flughäfen das Flughafenverfahren nach § 18a AsylG durchgeführt. In Deutschland betrifft dies derzeit die Flughäfen Berlin Schönefeld, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg und München, da dort die erforderlichen Unterbringungskapazitäten vorhanden sind.¹¹

Nach der Zuteilung auf die Erstaufnahmeeinrichtungen erfolgt die persönliche Asylantragstellung der Geflüchteten. Diese Antragstellung ist in den meisten Fällen in den Außenstellen des BAMF möglich, welche direkt an den größeren Erstaufnahmeeinrichtungen angegliedert sind. Im Rahmen der Prüfung des Asylantrages werden die vorgelegten Dokumente mithilfe elektronischer Urkundensoftware überprüft und eine Identitätsfeststellung durchgeführt. Um missbräuchliche Anträge herauszufiltern, werden darüber hinaus die vorgelegten Dokumente, Fotos und Fingerabdrücke mit Informationen aus dem Ausländerzentralregister, des Bundeskriminalamtes und dem europaweiten Fingerabdrucksystem „Eurodac“¹² abgeglichen.¹³ Mittels der Kriterien des Dubliner Übereinkommens wird weiterhin überprüft, welcher EU-Mitgliedsstaat für die Durchführung des Verfahrens zuständig ist und ob die Person bereits schon früher ein Asylgesuch in Deutschland oder einem anderen EU-Mitgliedsstaat gestellt hat. Wenn diese

⁸ Eine vereinfachte schematische Darstellung zum Ablauf des deutschen Asylverfahrens befindet sich im Anhang 1.

⁹ Für Personen aus den Hauptfluchtländern sind alle BAMF-Außenstellen zuständig. Die Asylanträge von Flüchtlingen aus bestimmten Herkunftsländern, wie z.B. Eritrea dürfen nur von bestimmten Stellen des BAMF bearbeitet werden, sodass sie dann auch in das jeweilige Bundesland verteilt werden müssen.

¹⁰ Vgl. BAMF (Hrsg.), Ablauf des deutschen Asylverfahrens, S. 7.

¹¹ Vgl. Meier-Braun, K., Einwanderung und Asyl, S. 88; BAMF (Hrsg.) Flughafenverfahren.

¹² Europaweites System zur Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken. Zugriff auf die Eurodac-Datenbank haben die Asylbehörden und die Polizei.

¹³ Vgl. BAMF (Hrsg.), Ablauf des deutschen Asylverfahrens, S. 11.

Vorabprüfung positiv ausfällt, erhalten die Flüchtlinge eine Bescheinigung¹⁴ über die Meldung als Asylsuchender, welche auch Regelungen zur Aufenthaltsbeschränkungen beinhaltet. Dieses Schriftstück bestätigt, dass sich die Person zum Zwecke der Asylantragstellung und nicht illegal in Deutschland aufhält. Ab diesem Zeitpunkt unterliegen die Antragsteller in der Regel in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland der Residenzpflicht. In den Bundesländern Sachsen und Bayern¹⁵ dürfen sie sich demnach rechtmäßig nur in dem Bezirk aufhalten, in dem sich die zuständige Aufnahmeeinrichtung befindet.¹⁶ Es muss jedoch eine Differenzierung zur Wohnsitzauflage erfolgen. Diese verpflichtet die Flüchtlinge lediglich an einem bestimmten Ort zu wohnen. Die Residenzpflicht erlischt in der Regel gem. § 59 Abs. 1 AsylG und § 61 Abs. 1b Aufenthaltsgesetz (AufenthG) nach einem dreimonatigen erlaubten Aufenthalt in Deutschland und dem Wegfall der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Aufnahmeeinrichtung.

Das asyl- und aufenthaltsrechtliche Clearing umfasst die Aufarbeitung der Fluchtgründe. Im Rahmen der persönlichen Anhörung gem. §§ 24 Abs. 1 S. 3, 25 AsylG sollen dabei durch die Entscheider des BAMF die individuellen Fluchtgründe herausgearbeitet und so mehr Informationen über die Verhältnisse, welche zum Verlassen des Herkunftslandes geführt haben, erarbeitet werden. Die Betroffenen werden im Zuge dessen aufgefordert, ihre damaligen Lebensumstände zu schildern. Des Weiteren sollen sie die Zustände und Bedingungen in ihrem Herkunftsland einschätzen, die sie bei einer gegenwärtigen Rückkehr erwarten würden.

Auf Grundlage des Asylgesetzes, der Anhörung, der Überprüfung und Würdigung aller vorliegenden Unterlagen trifft das BAMF eine Entscheidung über den Asylantrag. Die durchschnittliche Dauer eines Asylverfahrens ist einzelfallspezifisch und vom jeweiligen Herkunftsland abhängig. Dabei bestehen folgende Entscheidungsmöglichkeiten¹⁷: Asylberechtigung gem. Art. 16a Grundgesetz (GG), Flüchtlingsschutz gem. § 3 AsylG, subsidiärer Schutz gem. § 4 AsylG¹⁸ oder Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG. Wurde eine entsprechende Schutzform zuerkannt, erfolgt die Erteilung eines Aufenthaltstitels durch die zuständige Ausländerbehörde.¹⁹ Sollte keine aufenthaltstitelgewährende Schutzform zutreffend sein, erfolgt die Antragsablehnung verbunden mit einer Abschiebungsandrohung. Diese Personen sind ab Bekanntgabe des Ablehnungsbescheides innerhalb eines Monats zur Ausreise verpflichtet. Sollte dieser

¹⁴ Einen Aufenthaltstitel stellt dieses Dokument nicht dar.

¹⁵ Die übrigen Bundesländer haben die Residenzpflicht auf ihr Landesgebiet ausgedehnt. Für jeden Besuch außerhalb des Bezirks müssen die Betroffenen eine Erlaubnis bei der zuständigen Behörde beantragen.

¹⁶ Vgl. BAMF (Hrsg.), Ablauf des deutschen Asylverfahrens, S. 11- 12.

¹⁷ Eine tabellarische Übersicht zu den Entscheidungsmöglichkeiten des BAMF befindet sich im Anhang 2.

¹⁸ Die Gewährung subsidiären Schutzes erfolgt immer dann, wenn das eigentliche Asylrecht nicht einschlägig ist, aber trotzdem schwerwiegende Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit drohen.

¹⁹ Vgl. BAMF (Hrsg.), Ablauf des deutschen Asylverfahrens, S. 13 – 25.

Ausreisepflicht nicht freiwillig nachgekommen werden, kann die zuständige Ausländerbehörde eine zwangsweise Rückführung anordnen.²⁰ Gegen die Entscheidungen des BAMF können die Betroffenen Klage vor den nationalen Verwaltungs- und Verfassungsgerichten erheben sowie den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anrufen.

Ferner ermöglicht § 30a AsylG die Durchführung eines Asylschnellverfahrens in den Ankunftszentren. Dies betrifft jedoch vorrangig Personen aus „sicheren Herkunftsländern“ oder Asylsuchende, welche offensichtlich falsche Angaben gemacht haben. In diesen Fällen besteht bis zum Abschluss des Asylverfahrens eine Wohnverpflichtung in den Ankunftszentren.

2.2 Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der Bundesrepublik Deutschland

Die Verteilung der schutzsuchenden Personen zwischen Bund und Ländern erfolgt in einem zweistufigen Verfahren. Aufgrund der Vielzahl der beteiligten Behörden, den immensen politischen sowie administrativen Aufwendungen erfordert dies ein hohes Maß an vertikaler und horizontaler Koordinierungsarbeit.²¹ Zentrale Koordinierungsstelle ist das BAMF. Die Verteilung auf Bundesebene gem. § 45 AsylG erfolgt anhand des EASY-Systems²², welchem der sogenannte „Königsteiner Schlüssel“ zugrunde liegt. Dieses Verfahren wird seit dem Königsteiner Staatsabkommen von 1949 angewendet. Ziel ist es, die Flüchtlinge auf horizontaler Ebene anhand einer Verteilerquote unter Berücksichtigung der jeweiligen Leistungsfähigkeit der Bundesländer gerecht aufzuteilen. Diese Schlüsselzahl wird jährlich neu durch die Bund-Länder-Kommission ermittelt. Die Berechnung pro Bundesland erfolgt aus einem Drittel der jeweiligen Bevölkerungszahl und zu zwei Dritteln aus dem jeweiligen Steueraufkommen. Im Jahr 2019 ist der Freistaat Sachsen mit einer Quote von 4,991 Prozent beteiligt.²³ Dem Bund steht insofern keine andere Möglichkeit zu, als die Asylsuchenden an die Länder und diese wiederum an ihre Kommunen weiterzuleiten. Um den Ländern und Kommunen dabei eine gewisse Vorlaufzeit für die Planung der Flüchtlingsaufnahme zu gewährleisten, übermittelt das BAMF in regelmäßigen Abständen gem. § 44 Abs. 2 AsylG aktuelle Zahlen der Asylerstanträge.

Dieses Verteilungsverfahren führte in der vergangenen Flüchtlingskrise jedoch vermehrt zu Problemen, da die Zuweisungen nicht anhand der Aufnahmekapazitäten der Länder erfolgten. So kam es häufig dazu, dass nicht ausreichend Plätze für die aufzu-

²⁰ Gegen diese Personen wird ein gesetzliches Einreise- und Aufenthaltsverbot verhängt. Bei Schutzsuchenden aus den „sicheren Herkunftsländern“ wird diese Wiedereinreisesperre auch bei freiwilliger Ausreise automatisch ausgesprochen.

²¹ Vgl. BAMF (Hrsg.), Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland, S. 30.

²² EASY ist das Quotensystem zur Erstverteilung von Asylbegehrenden.

²³ Vgl. DAKS e.V. (Hrsg.), Asyl suchen in Sachsen, S. 11. Eine Übersicht zu den Aufnahmequoten im Jahr 2019 befindet sich im Anhang 3.

nehmenden Asylsuchenden zur Verfügung standen und die Bundesländer sich gezwungen sahen zusätzliche Unterkünfte zu schaffen, indem sie ihre Kommunen zur Mitwirkung verpflichteten.

Die Verteilung innerhalb des Freistaates Sachsen geschieht ebenfalls mithilfe eines Schlüssels, welcher sich aus dem Anteil der Wohnbevölkerung des jeweiligen Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt an der Gesamtbevölkerung des Freistaates berechnet. Für diese Verteilerquote maßgeblich sind die Verhältnisse zum 30. Juni des jeweils vorangegangenen Jahres.²⁴ Näheres regelt das Sächsische Flüchtlingsaufnahmegesetz (SächsFlüAG). Ferner sollen die Flüchtlinge innerhalb der Kommunen räumlich gleichmäßig verteilt werden.

Die Asylsuchenden können somit nicht selbstbestimmt darüber entscheiden innerhalb der Bundesrepublik oder des Freistaates umzuziehen. Über eine Umverteilung entscheidet die zuständige Behörde nach ausführlicher Ermessensausübung auf Grundlage eines formlosen detailliert begründeten Antrags des Asylsuchenden. Bei Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht selbstständig sichern können, soll eine Genehmigung zum Umzug in ein anderes Bundesland in der Regel jedoch nur in Ausnahmefällen erfolgen, beispielsweise zur Pflege von nahen Familienangehörigen.²⁵

2.3 Aktuelle Asylzahlen

Aktuelle Daten zu den Asylzahlen und dazugehörige Grafiken sowie Übersichten befinden sich in den Anhängen 4 bis 7 dieser Arbeit. Im Jahr 2018 nahm das BAMF deutschlandweit 185.853 Asylanträge entgegen. Im Vergleich zum Jahr 2017 wurden 16,5 Prozent (222.683 Asylanträge) weniger Asylgesuche registriert. Nach wie vor stammen die meisten schutzsuchenden Personen aus Syrien (27,3 %), gefolgt von Irakern (10,1 %) und Iranern (6,7 %). Somit war mehr als ein Drittel (44,1 %) der Asyl-Erstantragssteller im Jahr 2018 aus einem dieser drei Herkunftsländer.²⁶ Die Besonderheit im Freistaat Sachsen ist, dass der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im bundesdurchschnittlichen Vergleich eher gering ist. Gemäß Angaben des Statistischen Bundesamtes lag dieser Anteil in Sachsen im Jahr 2018 bei 7,2 Prozent. Weiterhin ist auffällig, dass circa ein Drittel der Migranten erst in den letzten fünf Jahren nach Sachsen immigriert ist. Die Gruppe der Flüchtlinge macht allerdings an der Gesamtzahl der sächsischen Migranten einen verhältnismäßig großen Anteil aus. So lebten zum Stichtag 31.12.2018 insgesamt 23.305 Asylbewerber in Sachsen.²⁷

²⁴ Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.), Asylbewerber und Flüchtlinge im Freistaat Sachsen, S.7.

²⁵ Vgl. SMS (Hrsg.), Orientierungshilfe für Asylsuchende in Sachsen, S. 9.

²⁶ Vgl. BAMF (Hrsg.), Aktuelle Zahlen zu Asyl, S. 4-8.

²⁷ Vgl. Forschungsbereich beim SVR (Hrsg.), Integration in Sachsen. Sonderauswertung des SVR-Integrationsbarometers 2018, S. 26.

3 Unterbringung von schutzsuchenden Personen

3.1 Unterbringung als Pflichtaufgabe

Die Schaffung von menschenwürdigen Flüchtlingsunterkünften ist eine öffentliche Aufgabe, die der Staat im Rahmen seiner Daseinsvorsorge zu erfüllen und am Allgemeinwohl der Bevölkerung zu orientieren hat. Für die Unterbringung der Flüchtlinge sowie die Gewährung von existenzsichernden Geld- und Sachleistungen sind die Bundesländer zuständig. Die Kommunen als verfassungsrechtliche Bestandteile der Länder tragen somit die Hauptlast bei der Aufnahme und Integration der ankommenden Flüchtlinge. Der Freistaat Sachsen hat die Flüchtlingsunterbringung auf seine Kommunen als Pflichtaufgabe²⁸ gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, 3, § 3 Abs. 3 und § 6 Abs. 4 Sächs-FlüAG übertragen. Es handelt sich demnach sowohl um weisungsfreie als auch um weisungsgebundene Pflichtaufgaben. Allerdings gingen die Anstrengungen der Kommunen in den letzten Jahren aufgrund der verstärkten Zuwanderung über die eigentlichen Pflichtaufgaben hinaus. So haben viele Ehrenamtliche dazu beigetragen, den massiven Flüchtlingszustrom zu bewältigen. Gerade deshalb bedarf es auch zukünftig, zur Bewältigung dieser gesamtstaatlichen Aufgabe, der Unterstützung von Bund und Ländern.

3.2 Rechtsgrundlagen

3.2.1 Allgemeine rechtliche Einordnung

Asylrecht ist eines der ältesten Rechtsinstitute der Menschheit. Es ist aufgrund der weltpolitischen Brisanz und der damit einhergehenden Rechtsprechung sehr dynamisch und anspruchsvoll für den Anwender. Speziell das Unterbringungsrecht liegt in einem Grenzbereich aus Asyl-, Bau-, Polizei- und Kommunalrecht und bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen nationalen Vorschriften sowie den Anforderungen einer vergemeinschafteten Migrations- und Asylpolitik der EU.²⁹

Demnach sind bei der Darstellung aller in diesem Zusammenhang zentral bedeutender Normen und Rechtsquellen die allgemeinen rechtlichen Kollisionsregeln zu beachten, insbesondere die Grundsätze: „lex specialis derogat legi generali“ und „lex superior derogat legi inferiori“.³⁰ Im Rahmen dieser Arbeit wird nicht auf die Einzelheiten der rechtlichen Regelungen eingegangen. Vielmehr soll dem Leser ein Gesamtüberblick über alle wichtigen Vorschriften und sonstigen Verfahrensschritte vermittelt werden.

²⁸ Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 2, Abs. 3 SächsGemO.

²⁹ Vgl. Zimmermann, R., Asylbegehrende –nein, danke?, S. 25.

³⁰ Vgl. o.V., Wirksamkeit und Anwendbarkeit einer Rechtsnorm, verfügbar unter: <https://juracademy.de/methodenlehre/anwendbarkeit-rechtsnorm.html>.

Neben dieser grundsätzlichen gesetzlichen Einordnung muss darüber hinaus eine rechtliche Differenzierung zwischen den Begriffen „Flüchtlingsunterkunft“, „Wohnhäusern“ sowie „Wohnungen“ vorgenommen werden. Der wesentliche Unterschied „[...]“ liegt nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung darin begründet, dass der Begriff des Wohnens durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie von Freiwilligkeit des Aufenthaltes gekennzeichnet ist.“³¹

3.2.2 Völkerrecht

Das Völkerrecht gewährt Menschen unterschiedlicher Nationalitäten Schutz und Asyl³² vor Verfolgung. Die besonders bedeutenden internationalen Regelwerke sind dabei: die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die UN-Menschenrechtscharta, der UN-Sozialpakt und der UN-Zivilpakt. Die Vereinten Nationen haben das Recht auf Asyl als allgemeines Menschenrecht erklärt. Art. 14 der UN-Menschenrechtscharta erläutert, dass jeder das Recht hat, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl³³ zu suchen und zu genießen. Darüber hinaus hat jeder Mensch ein Recht auf Wohnen, es soll ein diskriminierungsfreier Zugang zum Wohnungsmarkt nach Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gewährleistet sein. Dieses Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und somit der Sicherung eines sozialen Existenzminimums steht allen Menschen zu. In Art. 11 des UN-Sozialpakts wird dieser Anspruch ebenso postuliert. Der Staat ist demnach verpflichtet, sich um besonders schutzbedürftige Personen zu kümmern. So liegt es in der Verantwortung wohlhabender Länder gegenüber Menschen aus Katastrophengebieten und Entwicklungsländern sozial zu interagieren.³⁴

Das wohl bedeutendste internationale Dokument des Flüchtlingsschutzes ist das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) aus dem Jahr 1951, welches 1954 in Kraft trat. Im Jahr 1967 wurde dies durch das „Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ ergänzt und bislang von 147 Staaten anerkannt.³⁵ Die GFK definiert, welche Personengruppen als Flüchtlinge anzusehen sind, welche Rechts- und Schutzstatus damit einhergehen und konstituiert die jeweils durch die Unterzeichnerstaaten zu erbringenden Hilfen. Art. 33 manifestiert das Verbot, Flüchtlinge auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten aus- oder zurückzuweisen, in denen ihnen Gefahren für Leben oder Gesundheit aufgrund ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, ethnischer Zugehörigkeit oder politischen Über-

³¹ Beckmann, K., Die diversen gesetzlichen Mängel in den beiden BauGB-Flüchtlingsnovellen als integrale Bestandteile der Sonderregelungen des § 246 BauGB, S. 2.

³² Es wird zwischen territorialem und diplomatischem Asyl differenziert.

³³ Dies verpflichtet die Staaten allerdings nicht direkt tatsächlich Asyl zu gewähren.

³⁴ Vgl. AWO (Hrsg.), Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Menschen nach der Flucht, S.9.

³⁵ Vgl. UNHCR (Hrsg.): Die Genfer Flüchtlingskonvention.

zeugung drohen.³⁶ Durch die in der GFK festgelegten Standards und Definitionen erfolgt eine Selektion, welche Personengruppen einen Asylschutz erhalten können. In der GFK heißt es demnach, dass diese Menschen „begründete Furcht vor Verfolgung“ haben müssen. Der Begriff der Furcht ist jedoch objektiv nicht einzuordnen, sodass bei der Beurteilung des Asylgesuchs und der damit verbundenen Möglichkeit der Gewährung eines Aufenthaltstitels eine detaillierte Würdigung der Fluchtgründe und Verhältnisse vor Ort erforderlich ist.³⁷

3.2.3 EU-Recht

Die EU legt weitere Mindeststandards der Migrations- und Asylpolitik gegenüber ihren Mitgliedsstaaten fest. Mit den Verträgen von Amsterdam im Jahr 1999 und Lissabon im Jahr 2007 wurde die Asylpolitik vergemeinschaftet und in ein gemeinsames Verfahren überführt. Konkrete rechtliche Grundlagen bilden dabei die Art. 67 Abs. 2 und Art. 78 AEUV. Demnach haben sich alle EU-Mitgliedsländer sowie Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz verpflichtet mit nachfolgend genannten Verfahren ihre Handlungen gegenüber Asylsuchenden aufeinander abzustimmen.

Unter Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes verfolgt die EU mit der Harmonisierung des Asylrechts auf diese Weise das Ziel, dass Personen unabhängig davon in welchem Mitgliedstaat sie ihren Asylantrag stellen, eine gleichwertige Behandlung hinsichtlich der Aufnahmebedingungen und des Asylverfahrens erfahren.³⁸ Hier sind insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu nennen. Die Charta der Grundrechte orientiert sich wiederum an den Grundsätzen der UN Charta der Menschenrechte sowie den in den Verfassungen der Mitgliedsstaaten verankerten Grundrechten.³⁹

Das Dubliner Übereinkommen, welches das Kernelement der europäischen Asylpolitik bildet, trat am 01.09.1997 in Kraft. Nunmehr gab es zwei Überarbeitungen, sodass im Jahr 2003 eine Überführung in die Dublin-II-Verordnung und eine erneute Fortschreibung in die Dublin-III-Verordnung erfolgte, welche seit 2013 wirksam ist. Das in diesem Zusammenhang entwickelte Dublin-Verfahren⁴⁰ regelt die Asylzuständigkeiten innerhalb der EU und soll ein einheitliches und koordiniertes Verfahren zur Erfassung, Verteilung sowie Zurückweisung von Flüchtlingen sicherstellen.⁴¹ Demnach ist immer nur ein Mitgliedsstaat für das Asylverfahren zuständig, um eine gleichzeitige oder nachei-

³⁶ Vgl. Meier-Braun, K., Einwanderung und Asyl, S. 90 f.

³⁷ Vgl. DAKS e.V. (Hrsg.), Asyl suchen in Sachsen, S. 6.

³⁸ Vgl. Bpb (Hrsg.), Dubliner Übereinkommen.

³⁹ Vgl. Marx, R., Offene Schlüsselfragen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, S. 2.

⁴⁰ Rechtsgrundlagen des Dublin-Verfahrens sind die Dublin III-VO (EU) Nr. 604/2013 in Verbindung mit der Durchführungsverordnung zur Dublin III-VO (EU) Nr. 118/14 sowie die EURODAC II-VO (EU) Nr. 603/2013.

einander folgende Antragstellung in mehreren EU-Ländern zu vermeiden und eine gezielte Asyl-Antragstellung in bestimmten Ländern zu verhindern.⁴² Es gilt, dass derjenige Mitgliedstaat für die Aufnahme eines Flüchtlings und dem damit verbundenen Asylverfahren zuständig ist, über den der Asylsuchende in die EU eingereist ist. Erfolgt eine Weiterreise des Asylsuchenden innerhalb der EU ohne vorherige Registration, können die dortigen Behörden diese Personen zurück an das Einreiseland überstellen. Dieses Aufnahmegesuch⁴³ muss jedoch gegenüber dem ursprünglichen Einreiseland so schnell wie möglich, aber spätestens drei Monate nach Asylantragstellung geltend gemacht werden. Fraglich in diesem Zusammenhang ist, ob Deutschland bei einer Asyl-antragstellung grundsätzlich verpflichtet ist, den eigentlich zuständigen EU-Staat gem. Dublin-III-Verordnung zu ermitteln. Laut einem EuGH-Urteil darf ein EU-Mitgliedsstaat Asylsuchende nicht ohne weiteres in den nach dem Dublin-Verfahren rechtmäßig zuständigen Staat rücküberstellen.⁴⁴ Erforderlich hierzu ist laut EuGH eine Zustimmung des betreffenden Staates zur Wiederaufnahme.⁴⁵

Eine Rücküberstellung ist vor allem bei Ländern mit direkten Außengrenzen zu Drittstaaten problematisch. In diesen „Grenzländern“ waren im Zuge der vergangenen Zuwanderungswelle sowohl das Asylsystem als auch die Unterbringungskapazitäten bereits stark überbelastet, sodass zusätzliche Rücküberstellungen schon aus praktischer Sicht hätten nicht bewerkstelligt werden können. In diesem Zusammenhang hat der EuGH Urteile gefasst, nach denen es u.a. verboten ist Flüchtlinge in EU-Länder zurückzuschicken, in denen menschenunwürdige Unterbringungsbedingungen herrschen.⁴⁶ So finden generell nach Griechenland keine Überstellungen mehr statt.

Inwieweit das Dublin-Verfahren zu Verteilungsungerechtigkeiten zwischen den EU-Mitgliedsstaaten führen kann, soll in dieser Arbeit außen vor bleiben. Es ist jedoch festzuhalten, dass der EU-Gesetzgeber im Jahr 2018 die Dublin-Verordnung nochmals reformieren wollte, um eine weitere Harmonisierung der Flüchtlingsversorgung sowie Anerkennungspraxis zu gewährleisten. Bislang konnte jedoch noch keine Einigung erzielt werden.⁴⁷

Ferner gelten im Rahmen des gemeinsamen europäischen Asylsystems folgende Richtlinien und Verordnungen: Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU), Richtlinie über die Aufnahmebedingungen (2013/33/EU), Anerkennungsrichtlinie (2011/95/EU) sowie die Eurodac-Verordnung.

⁴² Diese mehrmalige Antragstellung wird in der Fachliteratur als Asylshopping bezeichnet.

⁴³ Besonders geschützt und von der Rücküberstellung ausgenommen sind insbesondere schwerkranke Personen, Schwangere und Ältere.

⁴⁴ Vgl. EuGH, Urteil vom 31.05.2018 – C-64/16.

⁴⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, (Hrsg.), Zurückweisung an den EU-Binnengrenzen, S. 4-8.

⁴⁶ Vgl. EuGH, Urteil vom 14.11.2013, C-4/11.

⁴⁷ Vgl. Deutsche Bank (Hrsg.), Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, S. 3 ff.

Die Aufnahmerichtlinie vom 26.06.2013 legt europaweite Standards für die Unterbringung und Lebensbedingungen von Asylsuchenden fest. Für Deutschland hatte diese Richtlinie jedoch keine wesentlichen Auswirkungen, da bereits zuvor angemessene menschenwürdige Aufnahme- und Unterbringungsverhältnisse gewährleistet wurden. In Verbindung mit Art. 33 GFK bilden die beiden Richtlinien zur Aufnahme und Anerkennung von Flüchtlingen die Grundlage für die Verankerung des zentralen Prinzips des „non-refoulement“⁴⁸ in der Europapolitik. Die Anerkennungsrichtlinie legt darüber hinaus Kriterien für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft und den daraus resultierenden Rechten und Pflichten fest.⁴⁹

Kritisch hinsichtlich der europäischen Asylpolitik anzumerken ist, dass zwar gemeinsame Mindeststandards definiert werden, diese aber den Mitgliedsstaaten in der Umsetzung viel Spielraum ermöglichen. So existieren beispielsweise verschiedene Regelungen zur Einstufung von Drittstaaten als „sichere Herkunftsländer“. Die jeweilige nationalrechtliche Umsetzung der europäischen Vorgaben schlägt sich dementsprechenden auch in den unterschiedlichen Asylverfahrensdauern sowie Anerkennungsquoten nieder und schafft auf Seiten der Flüchtlinge Anreize für „Asylshopping“.⁵⁰

3.2.4 Nationales Recht

Durch den nationalrechtlichen Rahmen können die Zugangsbedingungen, Verteilung und Unterbringung der Flüchtlinge unter Maßgabe der bestehenden völkerrechtlichen Bestimmungen gelenkt und beeinflusst werden. So sollen aufgrund der bundeseinheitlichen Vorschriften gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet geschaffen werden. Flüchtlinge sollen nicht dadurch benachteiligt werden, dass sie durch das Verteilungsverfahren einem Bundesland zugewiesen werden, indem für sie nachteilige Regelungen zur Unterbringung getroffen wurden.

Ein direkter Rechtsanspruch auf die Einreise nach Deutschland besteht nicht. Die deutsche Verfassung legt in Art. 16a GG fest, dass politisch Verfolgte Asyl genießen. Der Schutzbereich wird jedoch insoweit eingeschränkt, dass sich Personen, welche aus EU-Mitgliedsstaaten oder aus Ländern einreisen, in denen die GFK und die EMRK gelten, nicht auf Art. 16a GG⁵¹ berufen können. Dies gilt ebenso für Personen aus einem „sicheren Drittstaat“. Als „sicheren Herkunftsstaat“ definiert der deutsche Gesetzgeber Länder, von denen sich aufgrund des demokratischen Systems und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell keine staatliche Verfol-

⁴⁸ Das völkerrechtliche Nichtzurückweisungsgebot besagt, dass es untersagt ist, Personen in Staaten zurückzuführen, in denen ihnen Folter oder andere Maßnahmen der Menschenrechtsverletzung drohen,

⁴⁹ So ermöglicht diese Richtlinie die Gewährung von subsidiärem Schutz.

⁵⁰ Vgl. Keller, S. (Hrsg.), Was bringt das neue europäische Asylsystem?, S. 27 ff.

⁵¹ Ein Schutzstatus aus Art. 16a GG spielt in der gegenwärtigen Asylentscheidungspraxis nur noch eine sehr untergeordnete Rolle.

gung zu befürchten und Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung gewährleistet ist.⁵² Zurzeit werden in Deutschland neben den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, Norwegen und der Schweiz folgende Länder als „sicher“ bezeichnet: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien.⁵³ Aufgrund des geltenden Koalitionsvertrages wird diskutiert weitere 14 Länder als „sichere Herkunftsstaaten“ einzustufen, um Abschiebeverfahren zu erleichtern. Dieses Verfahren steht jedoch schon länger massiv unter Kritik, da nicht verlässlich eingeschätzt werden kann, dass das Verbot der Kettenabschiebung⁵⁴ eingehalten wird.

Auf Bundesebene müssen hinsichtlich der Unterbringung von Flüchtlingen neben den internationalen Vorschriften, insbesondere das Asylgesetz (AsylG), das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und das Baugesetzbuch (BauGB) in Einklang gebracht werden. Das Asylgesetz bestimmt dabei, welche Personen Schutz erhalten, wie das Asylverfahren abläuft und welche Rechte und Pflichten sich daraus für die schutzsuchenden Personen während des Asylverfahrens ergeben. Im fünften Abschnitt des Asylgesetzes ist die Unterbringung und Verteilung der Flüchtlinge geregelt. So werden die Zuständigkeiten der einzelnen föderalen Ebenen, die Aufnahmequoten, die landesinterne sowie die länderübergreifende Verteilung normiert. Das Aufenthaltsgesetz enthält neben Regelungen zur Erwerbstätigkeit und Integration von Ausländern, Bestimmungen über die Ein- und Ausreise sowie zu den rechtmäßigen Zwecken des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland. Die Umsetzung der GFK erfolgt auf nationaler Ebene im § 60 Abs. 1 AufenthG.

Die Höhe und Formen der Leistungsgewährung an materiell hilfebedürftige Asylbewerber, Geduldete und vollziehbar ausreisepflichtige Personen sind im Asylbewerberleistungsgesetz normiert.

Wesentliche gesetzliche Grundlagen für die Errichtung sowie Nutzungsänderung von Objekten zur Unterbringung von Flüchtlingen enthält das BauGB. Im dritten Teil des BauGB werden Regelungen zur baulichen und sonstigen Nutzung, Bestimmungen zu zulässigen Vorhaben in den drei bauplanungsrechtlichen Bereichen⁵⁵ sowie die Notwendigkeit der Beteiligung der Gemeinden getroffen.

Die Differenzierung zwischen Objekten zur ausschließlichen Wohnnutzung und Anlagen, welche für soziale Zwecke genutzt werden, ist weiterhin wesentliche Voraussetzung, um eine baurechtliche Beurteilung von Flüchtlingsunterkünften vornehmen zu

⁵² Vgl. BAMF (Hrsg.), Ablauf des deutschen Asylverfahrens, S. 40.

⁵³ Vgl. Marx, R., Offene Schlüsselfragen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, S. 4.

⁵⁴ Die Gefahr einer Kettenabschiebung bzw. Weiterschlebung besteht immer dann, wenn Personen nicht direkt in den Herkunftsstaat, sondern in einen Drittstaat (Zwischenstaat) abgeschoben werden. Von dort aus könnte das Risiko einer Weiterschlebung in den eigentlich „unsicheren“ Herkunftsstaat bestehen.

⁵⁵ Die drei bauplanungsrechtlichen Bereiche sind der beplante Bereich (§ 30 BauGB), der unbeplante Innenbereich (§ 34 BauGB) und der Außenbereich (§ 35 BauGB).

können. Eine Wohnnutzung ist angezeigt, wenn die bleibeberechtigten Personen innerhalb eines Wohnhauses untergebracht sind und sie dabei einen geringeren Anteil an der Bewohneranzahl ausmachen als die übrigen „einheimischen“ Mieter. Darüber hinaus ist eine Wohnnutzung zu vermuten, wenn die Möglichkeit einer weitaus selbstbestimmten Lebensführung einschließlich ausreichender Rückzugsmöglichkeiten, Eigenversorgung und Wohnraumgestaltung besteht. Anlagen für soziale Zwecke hingegen kennzeichnen eine zentrale Essensversorgung, Gemeinschaftssanitäreinrichtungen und die alleinige Unterbringung von schutzsuchenden Personen in einem Objekt. Neben der Unterbringung können in den sozialen Anlagen weitere Nebenzwecke verfolgt werden, wie beispielsweise Registration der Personen durch das BAMF und medizinische sowie sozialpädagogische Betreuung.⁵⁶ Unterscheidungskriterium kann dabei nicht der fremdbestimmte Aufenthalt von außen sein. So zeichnen sich beide Formen der baulichen Anlagen auch nicht durch ein klassisches Beherbergungskriterium aus. Denn die Schutzsuchenden sind in der Regel fremdbestimmt untergebracht, tragen nicht die Kosten der Unterkunft und sind wohnungsmäßig an das entsprechende Objekt gebunden. Somit ist eine genaue Einordnung immer einzelfallspezifisch vorzunehmen. Allerdings kann eine solche Abgrenzung dezentraler und zentraler Unterkünfte vor allem dann problematisch sein, wenn es sich um sogenannte sonstige Unterkünfte⁵⁷ handelt.⁵⁸

In der Zeit der massiven Flüchtlingskrise und des andauernden Zustroms von Asylsuchenden in Deutschland wurde das BauGB in den Jahren 2014 und 2015 novelliert. Mit diesen Modifizierungen hat der Gesetzgeber Erleichterungen für Länder und Kommunen bei der Unterbringung von Flüchtlingen geschaffen. Die konkrete Berücksichtigung der Interessen von Flüchtlingen sowie Asylsuchenden im § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB war dabei eine wesentliche Neuerung. Der Gesetzgeber möchte sichergehen, dass den Bedürfnissen dieses Personenkreises, vor allem auch hinsichtlich ihrer Unterbringung, bei der Bauleitplanung ausreichend Rechnung getragen wird.

Im Zuge der Baugesetzbuch-Novellen wurde darüber hinaus der § 246 BauGB modifiziert und in den Absätzen 8 bis 17 bis zum 31.12.2019 befristete Sonderregelungen⁵⁹ zu Ausnahme- und Befreiungstatbeständen für Vorhaben in allen Gebietsarten geschaffen. Der Anwendungsbereich dieser baurechtlichen Sonderregelungen des § 246 Abs. 8 bis 17 BauGB erstreckt sich sowohl auf Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder

⁵⁶ Erstaufnahmeeinrichtungen sowie Gemeinschaftsunterkünfte sind regelmäßig Anlagen für soziale Zwecke.

⁵⁷ Eine Legaldefinition „sonstiger Unterkünfte“ ist nicht vorhanden.

⁵⁸ Vgl. Beckmann, K., Die diversen gesetzlichen Mängel in den beiden BauGB-Flüchtlingsnovellen als integrale Bestandteile der Sonderregelungen des § 246 BauGB, S. 1 f.

⁵⁹ Diese Befristungen beziehen sich nicht auf die Geltungsdauer der zu erteilenden Genehmigungen, sondern auf den Zeitraum bis zu dessen Ende im Zulassungsverfahren von den erleichterten Zulassungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht werden darf.

als auch auf die kommunalen Anschlussunterbringungseinrichtungen. Für die Kommunen ist in diesem Zusammenhang besonders bedeutend, dass das gemeindliche Einvernehmen von zwei Monaten auf einen Monat herabgesetzt wurde, siehe § 246 Abs. 15 i.V.m. § 36 Abs. 2 BauGB. Dies sollte in der angespannten Flüchtlingskrise eine Verfahrensbeschleunigung nach sich ziehen. Verweigert eine Gemeinde ihr Einvernehmen, darf die Baugenehmigung nicht erteilt werden. Diese Entscheidung ist jedoch durch die Rechtsaufsichtsbehörde nachprüfbar. Sollte die Versagung der Gemeinde rechtswidrig gewesen sein, kann die Aufsichtsbehörde (gem. § 71 Abs. 3 S. 1 Sächsischer Bauordnung) das gemeindliche Einvernehmen ersetzen. Bei dringend benötigten Unterbringungseinrichtungen im Sinne des § 246 Abs. 14 BauGB, die auch unter Anwendung der Erleichterungen aus § 246 Abs. 8 bis Abs. 13 BauGB nicht oder nicht rechtzeitig genug zur Verfügung gestellt werden können, tritt an die Stelle des gemeindlichen Einvernehmens die Anhörung der Kommune, sofern sie nicht selbst oder in ihrem Auftrag ein Dritter Träger des Bauvorhabens ist.

Im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen kam es darüber hinaus im Rahmen des baurechtlichen Nachbarschutzes zu diversen Rechtsstreitigkeiten mit Anliegern solcher Unterkünfte. Gemäß einer Entscheidung des sächsischen Oberverwaltungsgerichtes⁶⁰ ist die Zusammensetzung der Bewohner einer Unterkunft nach ihrer Herkunft, Abstammung oder ihrem Familienstand kein städtebauliches Kriterium. Der damalige Kläger hatte die Befürchtung, dass durch tätliche Angriffe auf die Flüchtlingsunterkunft in seiner Nachbarschaft und durch kriminelle Machenschaften der Bewohner selbst, die Sicherheit seiner Familie gefährdet sei. Das allgemeine Bauplanungsrecht soll indes gerade keinen Milieuschutz gewähren. Nach einer weiteren Entscheidung des sächsischen Oberverwaltungsgerichtes können nur solche Einwirkungen als nachbarschaftlich unwirksam angesehen werden, welche bei der bestimmungsgemäßen Nutzung einer baulichen Anlage typischerweise auftreten. Beeinträchtigungen, welche auf ein Fehlverhalten einzelner Bewohner zurückzuführen sind, können dagegen nur mit den Mitteln des Polizei- und Ordnungsrechts oder des zivilen Nachbarrechts beseitigt werden.⁶¹

3.2.5 Landesrecht

Der Bund gibt eine einheitliche Rahmengesetzgebung vor, welche durch das föderale System eine Ausgestaltung in den Ländern ermöglicht. So gelten neben den europarechtlichen und nationalen Vorschriften im Freistaat Sachsen folgende Vorschriften: Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz (SächsFlüAG), Sächsisches Ausländer-

⁶⁰ Vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 19.07.2016 – 1B 46/16.

⁶¹ Vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 14.06.2017 – 1B 21/17.

rechtszuständigkeitsgesetz (SächsAuslZuG), Sächsische Aufenthalts- und Asylverfahrenszuständigkeitsverordnung (SächsAAZuVO), Sächsische Asylbewerberaufenthaltsverordnung (SächsAsylAufenthVO), Gesetz über den Sächsischen Ausländerbeauftragten (SächsAuslBeauftrG) und die Verwaltungsvorschrift des Staatsministerium des Innern (SMI) über die Mindestempfehlungen zu Art, Größe und Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften (VwV Unterbringung, 2015).

Das SächsFlüAG regelt die Aufnahme, Unterbringung und Verteilung von Asylsuchenden, illegal eingereisten Personen (§ 15a AufenthG), aus dem Ausland aufgenommene Flüchtlinge (§§ 22 bis 25 AufenthG), Ausländern mit Aufenthaltserlaubnis sowie von geduldeten und sonstigen ausreisepflichtigen Personen.⁶² Es werden Bestimmungen hinsichtlich der Verteilung der Flüchtlinge und der Kostenerstattung durch den Freistaat getroffen, die zulässigen Unterbringungsarten aufgelistet sowie die Zuständigkeiten von Land, Landesdirektion und Kommunen festgelegt. Die Ausländer- und Asylverfahrenszuständigkeiten sind zusätzlich in den §§ 1 - 3 SächsAAZuVO normiert. In § 2 SächsAAZuVO wird die örtliche Zuständigkeit der Unterbringungsbehörden festgelegt. Demnach ist für Entscheidungen nach dem SächsFlüAG die Behörde örtlich zuständig, in deren Bezirk sich der Ausländer gemäß einer Wohnsitzauflage aufhalten muss oder in dessen Bezirk er rechtmäßig verteilt bzw. zugewiesen wurde. Oberste Unterbringungsbehörde ist gem. § 2 Abs. 1 S.1 Nr. 1 SächsFlüAG das SMI. Die Landesdirektion Sachsen verteilt die Flüchtlinge aus den Erstaufnahmeeinrichtungen auf die Landkreise und kreisfreien Städte. Diese sind als untere Unterbringungsbehörden gem. § 3 Abs. 2 SächsFlüAG für die Schaffung, den Betrieb und die Unterhaltung von Gemeinschaftsunterkünften und sonstigen Unterbringungseinrichtungen zuständig. Der Gesetzgeber normiert in diesem Zusammenhang in § 3 SächsFlüAG die Mitwirkungs- sowie Duldungspflichten der Gemeinden bei der Schaffung und Bereitstellung adäquater Flüchtlingsunterkünfte. Gemäß § 3 Abs. 3 SächsFlüAG haben die Gemeinden adäquate Grundstücke sowie Gebäude zur Flüchtlingsunterbringung zur Verfügung zu stellen oder zu benennen.

Es wird jedoch nicht eindeutig definiert, was der Gesetzgeber genau unter „geeigneten Grundstücken und Gebäuden“ versteht. Offen bleibt bei dieser Formulierung auch, in welchem Zustand und an welchem Standort sich diese Liegenschaften befinden sollten. Es ist ebenfalls nicht definiert, inwiefern auch solche Objekte geeignet sind, welche erst durch diverse bauliche oder sonstige Maßnahmen als Unterkunftseinrichtung herangezogen werden können. Der Terminus „Schaffung“ im selbigen Paragraph lässt nach Ansicht der Verfasserin dieser Arbeit jedoch Spielraum für mögliche Instandsetzungsarbeiten. § 3 Abs. 3 SächsFlüAG setzt demnach nicht automatisch voraus, dass

⁶² Das SächsFlüAG umfasst demnach sowohl Personen mit ungesichertem Aufenthalt, als auch Ausländer mit Daueraufenthalt.

diese Objekte sofort für die Unterbringung genutzt werden können. Es obliegt also zunächst den Kommunen diese unbestimmten Rechtsbegriffe mit Hilfe der juristischen Methoden⁶³ auszulegen und anzuwenden. Den zuständigen Gerichten obliegt die volle Kontrolle über die Auslegung dieser Begriffe.⁶⁴

Die Regelungen des § 12a Abs. 2 und Abs. 3 AufenthG ermöglicht es den Ländern im Ermessen der unteren Unterbringungsbehörden eine Wohnsitz- und Integrationsfeinststeuerung vorzunehmen. Das SMI erläutert in seiner Entscheidung vom 16.02.2018 zum Vollzug des Aufenthaltsgesetzes, dass in allen sächsischen Kommunen die erforderlichen Integrationsbedingungen gleichermaßen erfüllt werden können. Gem. § 12a Abs. 9 Nr. 5 AufenthG i.V.m. § 6 Abs. 4 SächsFlüAG sind die Gemeinden demnach verpflichtet, die zu integrierenden Personen aufzunehmen. Infolgedessen erteilte das SMI in seinem Schreiben vom 16.02.2018 den Landkreisen und kreisfreien Städten, als untere Unterbringungsbehörden, die Weisung zur Befugnis zum Erlass von Wohnsitzzuweisungen gem. § 12a Abs. 2 und 3 AufenthG. Es wurde begründet, dass die grundsätzlich freie Wohnortwahl durch die Flüchtlinge selbst zu einem Ungleichgewicht führen und Schwierigkeiten bei der Schaffung bundeseinheitlicher Lebensverhältnisse verursachen würde. Mit der Anordnung von Wohnsitzauflagen soll demnach dazu beigetragen werden, dass die Integrations- sowie Wohnungsangebote im ländlichen Raum genutzt und die Ressourcen in den urbanen Zentren geschont werden.⁶⁵

3.2.6 Ortsrecht

Den Gemeinden wird durch das Grundgesetz und die Sächsische Verfassung das Recht der kommunalen Selbstverwaltung garantiert. So dürfen sie alle örtlichen Angelegenheiten frei und selbstverantwortlich regeln. Eingriffe in dieses Recht bedürfen einer verfassungsrechtlichen Legitimation. Im Rahmen der Planungshoheit obliegt es den Gemeinden unter Beachtung der gesetzlichen Beschränkungen über die Nutzung des gemeindlichen Grund und Bodens zu entscheiden, bestimmte Nutzungsarten zu fördern und somit unmittelbar die strukturelle Entwicklung zu beeinflussen. Wesentliches Recht der Gemeinde ist der Erlass von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen. Als unterste Ebene des föderalen Staatssystems haben die Kommunen im Rahmen ihrer Hoheiten das Recht Regelungen für die Unterbringung von schutzsuchenden Personen in ihrem Gebiet zu treffen. So ermöglicht § 3 Abs. 4 SächsFlüAG gerade den kreisfreien Städten und Landkreisen, entsprechende Unterbringungs- und Benutzungssatzungen zu erlassen und Konzepte zum Umgang mit schutzsuchenden Personen zu

⁶³ Wenn eine Gesetzesnorm mehrere mögliche Auslegungen zulässt, kommen die vier klassischen Methoden zur Gesetzesauslegung zur Anwendung: grammatikalische, historische, systematische und teleologische Auslegung.

⁶⁴ Vgl. Zimmermann, R., Asylbegehrende –nein, danke?, S. 26.

⁶⁵ Vgl. SMI, Entscheidung vom 16.02.2018 – 24a-2301/12/1, S. 2- 6.

erstellen. Insbesondere Regeln zum Zusammenleben in Gemeinschaftsunterkünften, das Verhältnis zwischen Bewohnern und Personal sowie sicherheitsrechtliche Aspekte finden sich in den Satzungen der Kommunen sowie in den Hausordnungen der Unterkünfte wieder. Der Chemnitzer Stadtrat hat in diesem Zusammenhang am 08.11.2017 auf Grundlage der §§ 2, 4 SächsGemO, §§ 1, 2, 9, 10 SächsKAG, § 3 Abs. 1 SächsPolG und § 3 Abs. 4 SächsFlüAG eine Satzung über die vorübergehende Unterbringung von Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten und über die Gebührenerhebung (Unterbringungssatzung) beschlossen. Die genaue Ausgestaltung der Unterbringungspraxis in der Stadt Chemnitz wird im Kapitel 3.4 dargestellt.

3.2.7 Weigerungsrecht der Gemeinden und Durchsetzung der gemeindlichen Unterbringungs- und Aufnahmeverpflichtungen

Der Gesetzgeber lässt im SächsFlüAG die Frage offen, inwieweit die Verpflichtungen aus § 3 Abs. 3 durchgesetzt werden können, wenn die Gemeinden ihre Mitwirkung verweigern oder dieser nicht im erforderlichen Maße nachkommen. Es ist fraglich, inwiefern die hierarchisch höheren Behörden einzelfallbezogene Eingriffsmaßnahmen anordnen und vollziehen können. Um belastende Verwaltungsakte gegenüber den Gemeinden zu erlassen, müsste zunächst Art. 20 Abs. 3 GG, der Vorbehalt des Gesetzes, beachtet werden. So ist der Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes nur aufgrund einer gesetzlich normierten Ermächtigungsgrundlage möglich. Darüber hinaus müssten Gemeinde und Unterbringungsbehörde in einem Über-Unterordnungsverhältnis zueinander stehen. Die Gemeinden sind hinsichtlich ihrer Mitwirkungs- und Duldungspflichten aus dem SächsFlüAG den Landkreisen sowie der LDS Sachsen unterstellt. Darüber hinaus ist bei der Anordnung von übergeordneten Maßnahmen in jedem Falle zu prüfen, ob es sich um einen Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. Art 82 Abs. 2 SächsVerf handelt. Zwar greift § 3 Abs. 3 SächsFlüAG in die Allzuständigkeit und die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden ein, dies erfolgt aber nur zur Sicherstellung der Erfüllung einer wesentlich bedeutenden öffentlichen Aufgabe. Insofern haben die Gemeinden zum Wohle der Allgemeinheit bei der Flüchtlingsunterbringung mitzuwirken.

Verweigern Gemeinden ihre Mitwirkung oder kommen sie ihren Aufgaben aus dem SächsFlüAG nicht in notwendigem Umfang nach, so handelt es sich aus Sicht der Autorin dieser Arbeit lediglich um einen Eingriff in den Randbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Die Gemeinden verlieren ihre kommunale Allzuständigkeit

trotz einzelfallbezogener Weisungen nicht. Sie können ihre Hoheitsrechte⁶⁶ auch im Zuge der Flüchtlingsunterbringung weiterhin ausüben.

Im Rahmen des Baurechts ermöglicht die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens gem. § 36 BauGB den Kommunen ein Mitspracherecht in der Unterbringungsproblematik. Die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens sichert die verfassungsrechtlich garantierte Planungshoheit und wird durch den jeweiligen Gemeinderat erteilt. Ziel ist es, die Gemeinden⁶⁷ frühzeitig in das Genehmigungsverfahren des Bauvorhabens einzubeziehen, zu informieren und ihnen dadurch Möglichkeit zu geben, entsprechende Maßnahmen wie beispielsweise Veränderungssperren (§ 14 BauGB) zu verhängen. Es spiegelt das hoheitliche Verhältnis zwischen Gemeinde und Bauaufsicht wieder. Allerdings geht es dabei nur um die Prüfung städtebaulicher Kriterien, sodass die Kommunen ihr Einvernehmen nur aus bauplanungsrechtlichen Gründen verweigern können. Etwaige soziale Befürchtungen oder gesellschaftspolitische Vorstellungen dürfen dabei nicht herangezogen werden.⁶⁸

Weigern sich Gemeinden ihre Pflichten aus dem SächsFlüAG zu erfüllen, könnten zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Regelungen des Polizeirechts herangezogen werden. Fraglich ist also, ob die örtlichen Polizeibehörden geeignete Liegenschaften zur Flüchtlingsunterbringung beschlagnahmen können. Einschlägig hierzu könnte § 27 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG sein, wenn eine unmittelbare Störung der öffentlichen Sicherheit⁶⁹ oder Ordnung bevorsteht oder bereits eingetreten ist. Die Beseitigung dieser Störung müsste darüber hinaus zum Schutz der Allgemeinheit, von Gruppen oder Personen erforderlich sein.

Weigert sich eine Gemeinde also ihren hoheitlichen Aufgaben aus dem SächsFlüAG nachzukommen, könnte sie einerseits als unmittelbarer Verhaltensstörer gem. § 4 Abs. 1 SächsPolG angesehen werden. Andererseits bestünden Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit, wenn Asylbegehrende nicht oder nicht zeitnah menschenwürdig untergebracht werden können. Da sich die Flüchtlinge diesen Gefahren jedoch bereits durch die Flucht und ihrer Asylantragstellung selbst aussetzen, ist die Gemeinde in diesem Zusammenhang polizeirechtlich gesehen nicht als unmittelbarer Verhaltensstörer, sondern als Nichtstörer anzusehen. Sie hat dementsprechend dafür Sorge zu tragen, dass unfreiwilliger Obdachlosigkeit entgegengewirkt wird.⁷⁰

⁶⁶ Die Hoheitsrechte der Gemeinden sind: Gebiets-, Planungs-, Satzungs-, Finanz-, Organisations- und Personalhoheit

⁶⁷ Kreisangehörige Gemeinden sind in der Regel nicht selbst untere Bauaufsichtsbehörden, welche für den Vollzug der Bauordnung sowie die Durchführung der Baugenehmigungsverfahren zuständig sind. Untere Bauaufsichtsbehörden sind gem. § 57 Abs. 1 Nr. 1 SächsBO die Landkreise und kreisfreien Städten.

⁶⁸ Vgl. ZJS-Online (Hrsg.), Krüper, J., Das Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB, S. 582 f.

⁶⁹ Laut herrschender Auffassung umfasst die öffentliche Sicherheit sowohl alle individuellen Rechtsgüter als auch die Gesamtheit der Einrichtungen und Veranstaltungen, um das Funktionieren des demokratischen Rechtsstaates zu gewährleisten.

⁷⁰ Vgl. Zimmermann, R., Asylbegehrende – nein, danke?, S. 28.

Eine Unklarheit zur polizeirechtlichen Beschlagnahmung ergibt sich aber bezüglich der Zuständigkeiten. Gem. §§ 60 Abs. 1, 68 Abs. 2, 64 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG sind die kreisangehörigen Gemeinden selbst Ortspolizeibehörden und nehmen die Aufgaben gem. § 3 SächsPolG wahr. Dementsprechend würde es zu einer sich widersprechenden Konstellation kommen, wenn die Gemeinde im Innenverhältnis gegen sich selbst eine belastende Maßnahme ergreifen würde. Somit ist fraglich, ob bei einer solchen Beschlagnahmung mittels Verwaltungsakt überhaupt eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen gegeben wäre. Durch das Eingreifen der Fachaufsichtsbehörden nach § 66 Nr. 3 SächsPolG bestünde jedoch die Möglichkeit, die gemeindlichen Pflichten auf dem Gebiet des Polizeirechts durchzusetzen. Die Befugnis zur Erteilung von Weisungen gem. § 67 Abs. 1 SächsPolG gegenüber den Ortspolizeibehörden obliegt den Landratsämtern, den oberen Verwaltungsbehörden und den zuständigen Staatsministerien. Sollte der Weisung nicht nachgekommen werden, kann die Fachaufsichtsbehörde die entsprechenden Maßnahmen anstelle der Ortspolizeibehörde ergreifen.

Zur Durchsetzung der gemeindlichen Pflichten können ferner die Vorschriften der Kommunalaufsicht gem. §§ 111 aus der SächsGemO herangezogen werden. Die §§ 111 ff. SächsGemO normieren die Aufsichtsbefugnisse der Landkreise und der LDS gegenüber den Gemeinden, welche sich in einem rechtlichen Über-Unterordnungsverhältnis befinden. Gegenüber den Landratsämtern hat die LDS als obere Rechtsaufsichtsbehörde weitere Befugnisse siehe § 112 Abs. 2 SächsGemO.⁷¹ Die kommunale Aufsichtsbefugnis umfasst auch das Recht die Einhaltung der Pflichtaufgaben aus § 3 Abs. 3 SächsFlüAG zu überprüfen. Somit eröffnet § 115 SächsGemO den Rechtsaufsichtsbehörden eine Anordnungsbefugnis gegenüber den Gemeinden. Des Weiteren können Ersatzvornahmen gem. § 116 SächsGemO sowie einzelfallbezogene Anordnungen zur sofortigen Vollziehung gem. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr.4 Verwaltungsgerichtsordnung (VWGO) vorgenommen werden. Den Rechtsaufsichtsbehörden ist es demzufolge gestattet, geeignete Liegenschaften zur Flüchtlingsunterbringung im Wege der Ersatzvornahme zu beschlagnahmen und das weitere Vorgehen zur Nutzung als Unterbringungseinrichtung zu bestimmen. Zur Wahrung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gem. Art. 28 Abs. 2 GG, wird von diesen aufsichtsrechtlichen Ermächtigungen jedoch nur in dem jeweils erforderlichen Maß Gebrauch gemacht, um den Pflichten einer adäquaten Flüchtlingsunterbringung gerecht zu werden.⁷²

Ein Rückgriff auf das Polizeirecht ist somit nur subsidiär möglich, wenn die Rechte der Kommunalaufsicht erschöpft oder nach ausführlicher Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht ausreichend sind.⁷³ „Ein polizeirechtliches Vorgehen kommt allenfalls dort in Be-

⁷¹ Die drei sächsischen kreisfreien Städte sind Dresden, Leipzig und Chemnitz.

⁷² Vgl. Zimmermann, R., Asylbegehrende – nein, danke?, S. 27.

⁷³ Vgl. Zimmermann, R., Asylbegehrende – nein, danke?, S. 29.

tracht, wo die Liegenschaften der Gemeinde lediglich zur Fiskalverwaltung dienen oder wo ein unvorhersehbarer Eilfall dies gebietet.“⁷⁴

3.3 Formen der Unterbringung

3.3.1 Allgemeine Leitlinien zur Unterbringung

„Die Bereitstellung von Unterkünften für Asylbewerber spielt sich im Spannungsfeld zwischen bundeseinheitlicher Regelung und Durchführung des Asylverfahrens einerseits sowie der Aufnahme der Asylbewerber durch die Bundesländer andererseits ab. Zur Aufnahme der Asylbewerber existieren zwar bundesrechtliche und landesrechtliche Regelungen, der Verwaltungsvollzug obliegt jedoch ausschließlich den Ländern und Kommunen.“⁷⁵ Bislang existieren weder bundeseinheitliche Unterbringungsempfehlungen noch verpflichtende Mindeststandards. Demzufolge vielfältig ist die Unterbringungspraxis in den Kommunen und entsprechend unterschiedlich gestaltet sich die Lebenswirklichkeit der Geflüchteten in den einzelnen Unterkünften. Dabei sind die Umgebung und Lage einer Flüchtlingsunterkunft wesentliche Faktoren. So müssen sich die als Flüchtlingsunterkunft genutzten Gebäude in einem sicheren baulichen Zustand befinden und funktionell ausgestattet sein. Aus der Situation der Geflüchteten und Schutzsuchenden heraus „[...] ist es besonders wichtig, ein Wohnumfeld zu schaffen, das die Menschen dabei unterstützt, sich in der neuen Umgebung einzuleben und Verlust- und Fluchterfahrungen zu verarbeiten. Dabei spielen viele Faktoren eine Rolle, unter anderem die Ausstattung der Einrichtung, die soziale Betreuung vor Ort, die räumliche Lage ihrer Unterkunft und der einfache Zugang zu Beratungsangeboten und umliegender Infrastruktur.“⁷⁶ Hierbei stellen die Inhomogenität der schutzsuchenden Personen, die damit einhergehenden unterschiedlichen Bedürfnisse und die Würdigung der öffentlichen sowie nachbarlichen Interessen besonders große Herausforderung dar.

In Deutschland existieren vier Unterbringungsarten: Aufnahmeeinrichtungen (EAE), Gemeinschaftsunterkünfte, dezentrale Unterkünfte sowie Einrichtungen für besonders schutzbedürftige Personengruppen. In Sachsen sind die Unterkunftsformen in § 3 Abs. 1 SächsFlüAG aufgelistet. So sieht der sächsische⁷⁷ Gesetzgeber Aufnahmeeinrichtungen gem. § 44 Abs. 1 AsylG und § 15a Abs. 3 AufenthG, Gemeinschaftsunterkünfte und sonstige Unterkünfte vor. Durch die Verwendung des Begriffs „sonstige Unterkünfte“ eröffnet der Normgeber somit auch explizit die Unterbringung in Mietwohnungen

⁷⁴ Zimmermann, R., Asylbegehrende – nein, danke?, S. 30.

⁷⁵ BAMF (Hrsg.), Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland, S. 12.

⁷⁶ AWO (Hrsg.), Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Menschen nach der Flucht, S. 6.

⁷⁷ Grafiken zur Aufteilung der Asylbewerber in den sächsischen Unterbringungseinrichtungen befinden sich im Anhang 8.

und sonstigen dezentralen Einrichtungen. Eine Unterbringung in Notunterkünften, wie beispielsweise in Containeranlagen, Turnhallen oder Zelten sollte nur in äußersten Ausnahmesituationen erfolgen. Zur Verbesserung des Rückkehrmanagements können die Bundesländer Ausreiseeinrichtungen gem. § 61 Abs. 2 AufenthG für vollziehbar ausreisepflichtige⁷⁸ Ausländer unterhalten.

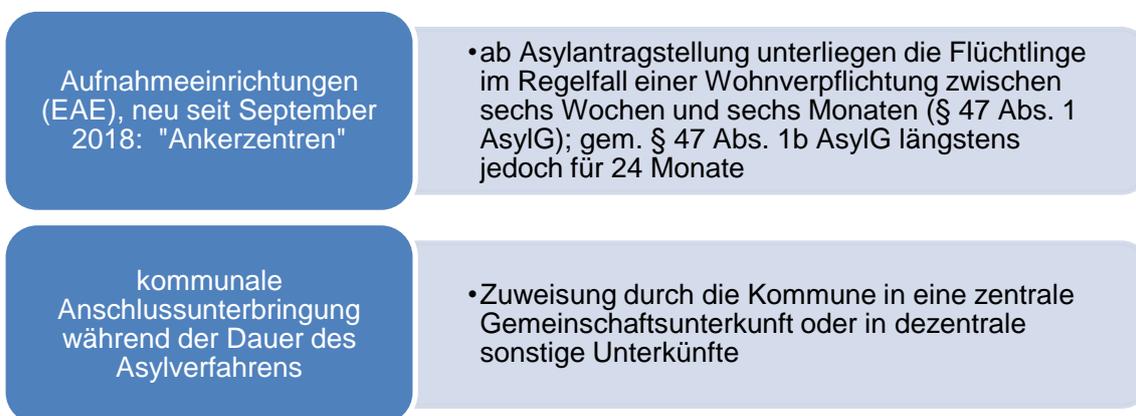


Abbildung 1: Unterbringungseinrichtungen⁷⁹

3.3.2 Aufnahmeeinrichtungen

Jedes Bundesland wird gem. § 44 AsylG beauftragt, unter Beachtung der Aufnahmequoten nach dem „EASY“-System, Erstaufnahmeeinrichtungen vorzuhalten und zu unterhalten. Die schutzsuchenden Personen sind gem. § 47 Abs. 1 AsylG verpflichtet mindestens sechs Wochen, aber längstens für sechs Monate in einer EAE zu verweilen. Aufgrund des „Asylpaket II“, welches im Februar 2016 verabschiedet wurde, sollen Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“ gem. § 47 Abs. 1a AsylG, Folgeantragsteller und Asylsuchende ohne Identitätsdokumente nicht auf kommunaler Ebene untergebracht werden, sondern bis zum Abschluss des Asylverfahrens in den landeseigenen Einrichtungen verbleiben. Darüber hinaus eröffnet § 47 Abs. 1b AsylG den Ländern abweichende Regelungen zum Höchstaufenthalt in den EAE zu treffen. So ist eine Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen von längstens 24 Monaten erlaubt.⁸⁰

Die Entscheidung über die Auswahl eines Standortes für eine EAE in Sachsen trifft in der Regel das SIB. Dabei ist möglichst frühzeitig die zuständige Polizeidirektion einzubeziehen. Nach einer ausführlichen Gefährdungsanalyse beurteilt die Polizei, inwieweit der jeweilige Standort für die Unterbringung von Flüchtlingen geeignet ist und gibt Empfehlungen zu baulich-technischen sowie personell-organisatorischen Aspekten.⁸¹

⁷⁸ Im Anhang 9 befindet sich eine Übersicht zu den ausreisepflichtigen Personen.

⁷⁹ Eigene Darstellung.

⁸⁰ Vgl. BAMF (Hrsg.), Sichere Herkunftsstaaten.

⁸¹ Vgl. LDS, Erstaufnahme von Asylbewerbern in Sachsen.

Die Betreuung sowie Unterhaltung der sächsischen⁸² EAE in Dresden, Leipzig und Chemnitz erfolgt durch die LDS in Zusammenarbeit mit diversen privaten und gemeinnützigen Institutionen. Bei Bedarf besteht die Möglichkeit zusätzliche temporäre Einrichtungen zur Erstaufnahme zu unterhalten. Derzeit stehen jedoch einige der sächsischen EAE leer. Aufgrund der unsicheren politischen Entwicklung in den Hauptfluchtländern unterhält der Freistaat diese Objekte jedoch weiterhin. Um die laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten zu decken, wird versucht diese Objekte anderweitig zu nutzen oder zu vermieten.⁸³

Für Personen, welche in der Vergangenheit Opfer häuslicher oder sexueller Gewalt geworden sind, hält die LDS mindestens ein separates Objekt bereit.

Des Weiteren existiert in Dresden seit September 2018 ein „Ankerzentrum“⁸⁴, welches im Zuge einer bundesweiten Pilotphase erprobt wird und für die Begriffe Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung und Rückführung steht. Dort sollen die Asylverfahren durch die Verzahnung aller Beteiligten qualitativ beschleunigt bearbeitet werden. Alle für eine Asylentscheidung beteiligten Behörden und sozialen Beratungs- sowie Unterstützungsstellen, wie z.B. das BAMF, die Zentrale Ausländerbehörde, das Jugendamt, das Gesundheitsamt, das JobCenter, Mitarbeiter der Justiz und die Bundespolizei sollen direkt am Zentrum angesiedelt werden. Der Freistaat Sachsen will das Dresdner Ankerzentrum bis 2020 fertiggestellt haben.⁸⁵

In EAE mit mindestens 500 Betten wird durch das BAMF eine Außenstelle zur Durchführung des Asylverfahrens eingerichtet. Darüber hinaus werden die Schutzsuchenden in den EAE durch die Zentrale Ausländerbehörde registriert und medizinisch untersucht.⁸⁶ In den sächsischen EAE müssen ferner das „Sicherheitsrahmenkonzept“ sowie das „Gewaltschutzkonzept für EAE im Freistaat Sachsen“⁸⁷, welche im Zuge der verstärkten Zuwanderung im Jahr 2015 durch das SMI herausgegeben wurden, beachtet werden. Diese Konzepte zielen auf die Erhöhung der Sicherheit innerhalb des Objektes ab, insbesondere zur Vorbeugung sowie Verhinderung von Drogen- und Gewaltdelikten sowie sonstigen Straftaten. Ebenso sollen umliegende Institutionen sowie Bewohner geschützt werden.⁸⁸ In diesem Zusammenhang sind insbesondere Ein-

⁸² Tabellarische Übersichten finden sich hierzu im Anhang 10.

⁸³ Vgl. LDS, Erstaufnahme von Asylbewerbern in Sachsen.

⁸⁴ Der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD sieht vor, dass die Länder Ankerzentren für ein zentrales, beschleunigtes Asylverfahren einrichten. Die weitere Ausgestaltung dieser Einrichtungen liegt in der Verantwortung der Länder.

⁸⁵ Vgl. BAMF (Hrsg.), AnkER-Zentrum Dresden hat sich bewährt.

⁸⁶ Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.), Ankommen und Asylverfahren. Aktuelle Zahlen.

⁸⁷ Das Gewaltschutzkonzept zielt auf ein friedliches Zusammenleben ohne sexuelle, körperliche oder sonstiger Gewalt ab. Ein besonderes Augenmerk wird auf den Schutz von Kindern und Frauen gelegt.

⁸⁸ Vgl. SMI, Sicherheitsrahmenkonzept, S. 8 ff.

gangskontrollen, umfassende Einfriedungen und elektroakustische Notfallwarnsysteme an und in den EAE zwingend erforderlich.⁸⁹

Des Weiteren verpflichtet das sächsische Sicherheitsrahmenkonzept die Unterkunftsbetreiber zur Beschäftigung von qualifiziertem Personal. So werden bei den Mitarbeitern in den EAE Fähigkeiten im Konfliktmanagement, Fremdsprachenkenntnisse sowie interkulturelle Sensibilität vorausgesetzt. Darüber hinaus sind die Mitarbeiter regelmäßig fortzubilden, insbesondere sind Deeskalationstrainings anzubieten.⁹⁰

„Mit der Wahrnehmung der Sicherungs- und Überwachungsaufgaben ist durch die LDS ein dem Bundesverband der Sicherheitswirtschaft oder vergleichbaren Verband angeschlossener Sicherheitsdienstleister, der über ein qualifiziertes Qualitätsmanagementsystem verfügt, zu beauftragen.“⁹¹ Demzufolge hat der Wachschutz⁹² in den EAE rund um die Uhr für die Sicherheit im Objekt Sorge zu tragen. In Einrichtungen mit mehr als 200 Bewohnern ist der Wachschauftrag durch mindestens zwei Mitarbeiter pro Dienstschiht abzusichern.⁹³

Nach § 48 AsylG endet die Verpflichtung in einer EAE zu wohnen, entweder nach Ablauf der sechs- bzw. in Ausnahmefällen zulässigen vierundzwanzigmonatigen Maximalverweildauer. Darüber hinaus endet sie, wenn die Notwendigkeit zur Unterbringung an einem anderen Ort oder in einer anderen Unterkunft besteht, die Zuerkennung als Asylberechtigter erfolgt ist oder ein internationaler Schutzstatus nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylG anerkannt wurde. Außerdem endet diese Verpflichtung, wenn der Schutzsuchende die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels im Sinne des Aufenthaltsgesetzes erfüllt (z.B. Eheschließung).

Aufgrund sozialer sowie integrationsspezifischer Aspekte sollte der Aufenthalt in den EAE so kurz wie möglich gehalten werden. Darüber hinaus schränkt die dauerhafte zentrale Unterbringung in EAE auch den Freistaat in seiner kurzfristigen Handlungsfähigkeit ein. Denn so müssten bei wieder plötzlich ansteigenden Zugangszahlen, Schutzsuchende, welche bereits über sechs Monate in den EAE verweilen auf die Kommunen umverteilt werden.

⁸⁹ Vgl. SMI, Sicherheitsrahmenkonzept, S. 4 ff.

⁹⁰ Vgl. SMI, Sicherheitsrahmenkonzept, S. 7.

⁹¹ SMI, Sicherheitsrahmenkonzept, S. 10.

⁹² Der Wachschauf ist insbesondere mit folgenden Aufgaben betraut: Durchführung von Zugangskontrollen, regelmäßige Streifrundgänge auf dem Gelände und innerhalb des Objektes sowie Überwachung der Funktionsfähigkeit der Alarm- sowie Kontrollsysteme.

⁹³ Vgl. SMI, Sicherheitsrahmenkonzept, S. 12 f.

3.3.3 Kommunale Anschlussunterbringung

3.3.3.1 Voraussetzungen für eine kommunale Unterbringung

Für die Verteilung auf kommunale Unterbringungseinrichtungen muss sichergestellt sein, dass eine Registration durch die Zentrale Ausländerbehörde erfolgt ist, eine medizinische Erstuntersuchung stattgefunden hat und eine mindestens zehn Tage andauernde Inkubationszeit abgewartet wurde.⁹⁴ Aus Verfahrenssicht wechselt die ausländerechtliche Zuständigkeit vom Freistaat Sachsen auf die jeweilige Kommune.

Durchschnittlich vier Tage vor Ankunft der Flüchtlinge, erhalten die Kommunen von den EAE Informationen über die Zuweisung. Auf Grundlage der Zuweisungszahlen prüft die betroffene Kommune nun, unter Berücksichtigung eventueller individueller Besonderheiten, ihre Kapazitäten in den Unterbringungseinrichtungen.⁹⁵ Im Rahmen ihrer kommunalen Allzuständigkeit haben die kreisfreien Städte, unter Beachtung ihrer Leistungsfähigkeit, Unterbringungskonzepte entwickelt. So unterhalten die kreisfreien Städte und Landkreise die Unterkünfte entweder selbst oder sie beauftragen dafür gemeinnützige Wohlfahrtsverbände, Privatpersonen oder andere Institutionen.

Hervorzuheben ist dabei, dass die Asylsuchenden keinen Anspruch auf eine bestimmte Unterbringungsart haben. Folglich sind sie verpflichtet, in der ihnen zugewiesenen Unterkunft zu wohnen und sind an ihre Wohnsitzauflage gem. § 60 AsylG gebunden. Einem besonderen Schutz unterliegen Familien, Alleinerziehende, erwerbstätige Personen und Menschen mit Behinderung oder einer schwerwiegenden Erkrankung.⁹⁶

Darüber hinaus stellen die Schutzsuchenden im Zuge ihrer Ankunft in den Kommunen einen Leistungsantrag i.S.d. AsylbLG. So werden ihnen dann während ihres laufenden Asylverfahrens, abhängig von der jeweiligen Unterbringungsform, Leistungen⁹⁷ nach dem AsylbLG gewährt.

In den folgenden Unterkapiteln erfolgt nun eine Darstellung sowie Bewertung der kommunalen Unterbringungsformen.

3.3.3.2 Zentrale Unterbringung - Gemeinschaftsunterkünfte

Die Anschlussunterbringung soll gem. § 53 Abs. 1 AsylG in Gemeinschaftseinrichtungen erfolgen. Allerdings macht der Bundesgesetzgeber für die Unterbringung in solchen Einrichtungen keine Vorgaben, sodass die dortigen Lebensbedingungen sehr unterschiedlich sind. Durch den Begriff „Gemeinschaftsunterkunft“ wird lediglich be-

⁹⁴ Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.), Ankommen und Asylverfahren. Aktuelle Zahlen.

⁹⁵ Vgl. Chemnitz (Hrsg.), Asylkonzept, S. 6.

⁹⁶ Vgl. SMS (Hrsg.), Orientierungshilfe für Asylsuchende in Sachsen, S.9.

⁹⁷ Die Leistungen nach dem AsylbLG umfassen: Geldleistungen (für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Haushaltsgüter), Taschengeld für den persönlichen Bedarf, Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sowie individuelle Leistungen bei besonderen Umständen.

stimmt, dass mehrere Personen gemeinsam in einem Objekt untergebracht werden sollen und die vorhandenen Räumlichkeiten für keine anderen Zwecke genutzt werden.⁹⁸ Das SMI definiert in der „VwV Unterbringung“ Gemeinschaftsunterkünfte als Einrichtungen, in denen Menschen beherbergt werden, welche sich in unsicheren Lebensumständen befinden und nicht auf ein Leben in Deutschland vorbereitet sind.

Darüber hinaus gibt der sächsische Gesetzgeber vor, dass die Gemeinschaftsunterkünfte mit ausreichend qualifiziertem⁹⁹ Personal auszustatten sind, insbesondere Reinigungspersonal, Wachschutzmitarbeiter, Sozialbetreuer, medizinisches Personal sowie Dolmetscher. Die Mitarbeiter müssen neben Fachkompetenz ein hohes Maß an Sozialkompetenz aufweisen, um den schutzsuchenden Personen einfühlsam, respektvoll und tolerant gegenüberzutreten. Für den Kommunikations- und Interaktionsprozess sind Fremdsprachenkenntnisse und interkulturelle Kompetenzen essentiell.

In der „VwV Unterbringung“ macht das SMI sowohl Vorgaben zu verpflichtenden Mindeststandards als auch „Soll“-Empfehlungen bezüglich Art, Größe und Ausstattung dieser Unterkünfte. Eine tabellarische Übersicht zu den speziellen Regelungen der „VwV Unterbringung“ befindet sich im Anhang 11 dieser Arbeit. Wird die VwV in ihrer Gesamtheit analysiert, kann festgestellt werden, dass es jedoch nur sehr wenige bindende Vorschriften gibt. Viele Vorgaben sprechen lediglich von einem „sollen“ oder einem „können“. Somit steht die Ausgestaltung der Unterkünfte im Ermessen der jeweiligen Kommune. Inwieweit durch die ranghöheren Behörden eine Kontrolle bezüglich der Einhaltung dieser Vorgaben stattfindet, ist ungewiss. Darüber hinaus wird auch nicht ersichtlich, welche Konsequenzen bei einem Verstoß drohen. In diesem Zusammenhang ist aus „[...] Sicht der untergebrachten Flüchtlinge [...], abgesehen vom Verlust der Privatsphäre und den daraus resultierenden Folgen bei der Lagerunterbringung, die Tatsache besonders problematisch, dass sie vielerorts privaten Betreibern als quasi unterzubringende Objekte belassen werden, ohne dass eine ernsthafte Kontrolle der Unterkünfte ihre Rechte wahren hilft. Die Vertragsverhältnisse zwischen Kommunen und privaten Betreibern sind fast immer intransparent.“¹⁰⁰

In diversen Studien wurden die Schwierigkeiten einer zentralen Unterbringung untersucht und die Lebensbedingungen in Gemeinschaftsunterkünften analysiert. So konnte festgestellt werden, dass sich die Unterkünfte häufig fernab von städtischen Zentren und in einem baulich schlechten Zustand befinden.¹⁰¹ Des Weiteren birgt die Unterbringung in zentralen Einrichtungen sowohl zwischen den Heimbewohnern als auch

⁹⁸ Vgl. Pro Asyl (Hrsg.), Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, S. 11.

⁹⁹ Auch hier zeigt der Fachkräftemangel und das Fehlen entsprechend gut qualifizierter Personen Wirkung.

¹⁰⁰ Pro Asyl (Hrsg.), Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, S. 6.

¹⁰¹ Vgl. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (Hrsg.): Flucht: Forschung und Transfer. Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen: Konfliktmediation und lokale Beteiligung, S. 7.

gegenüber der umliegenden Wohnbevölkerung erhebliches Konfliktpotential. Die Studie „All Day Waiting“, welche Konflikte in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete in Nordrhein-Westfalen untersuchte, kommt zu folgenden Ergebnissen: „Das Leben in einer Gemeinschaftsunterkunft kann als ein tiefgreifender Eingriff in die Autonomie einzelner Menschen verstanden werden. Auch wenn die Notwendigkeit von Regeln (Hausordnung, Brandschutz etc.) für das Zusammenleben nicht bestritten werden kann, sind auch sie ein Eingriff in das Selbst, wenn etwa identitätsstiftende Merkmale wie Einrichtungsgegenstände nicht erlaubt sind. Gerade in beengten Verhältnissen reagieren viele Menschen mit einem starken Rückzugsbedürfnis. [...] In Verbindung damit stehen auch Konflikte in Bezug auf das als erzwungen empfundene Zusammenleben, die sich häufig am Thema von Sauberkeit von gemeinschaftlich geteilten sanitären Anlagen oder Küche entzünden.“¹⁰²

Das Zusammenleben in Lagern ist geprägt von Kompromissen und Absprachen. So müssen die Geflüchteten ihren eigenen Lebensrhythmus an die Gegebenheiten des Lagers und der Mitbewohner anpassen. Folgen sind Frustration, Resignation und Aggression, welche sich nicht selten in einer Sucht niederschlagen. Darüber hinaus kommt es häufig auch zu physischen Beeinträchtigungen.¹⁰³

Weiterhin wurde festgesellt, dass sich ein Leben in einer Sammelunterkunft nicht nur individuell nachteilig auswirkt, sondern ebenso außenwirksame stigmatisierende Effekte hat. Die Bewohner werden häufig allein aufgrund ihrer großen Anzahl, fehlender Begegnungs- und Freizeitmöglichkeiten als bedrohliche anonyme Masse wahrgenommen. Zwar erscheint die räumliche Nähe zu sozial, kulturell sowie ethnisch ähnlichen Gruppen für die Vernetzung und gegenseitige Unterstützung vorteilhaft. Allerdings haben Untersuchungen gezeigt, „[...] dass eine ‚Ballung‘ von Menschen gleicher ethnischer und kultureller Herkunft nur bis zu einer gewissen Größe der Gruppe Vorteile [...] bringt. Sobald eine gewisse Größe überschritten wird und die Gruppe autonom und unabhängig von anderen den Alltag gestalten kann, kann es zu Abschottungserscheinungen und Segregation unter umgekehrten Vorzeichen kommen.“¹⁰⁴ Somit bleibt schutzsuchenden Personen in einer Sammelunterkunft in der Regel ein freies und selbstbestimmtes Leben verwehrt. Neben ihrer ohnehin schon unklaren Lebensperspektive, ihren Fluchterfahrungen, den Sorgen um die Angehörigen in den Herkunftsländern befinden sie sich in einer vollkommenen abwartenden und abhängigen Situation. „Die Bewohner leiden unter Isolation und Perspektivlosigkeit. In der Einöde werden sie leicht Opfer rassistischer Übergriffe. Die Ghettoisierung von Menschen in Lagern führt dazu, dass der Spracherwerb durch mangelnden Kontakt zur deutschsprachigen

¹⁰² Christ, S., All Day Waiting, S. 5.

¹⁰³ Vgl. Pro Asyl (Hrsg.), Neue Nachbarn, Vom Willkommen zum Ankommen, S. 24.

¹⁰⁴ Deutscher Städtetag, Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren, S. 46.

Bevölkerung erschwert wird. Auch die Integration in den Arbeitsmarkt wird behindert.“¹⁰⁵

Andererseits bietet eine Unterbringung in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften auch Vorteile. Werden die Flüchtlinge zunächst in einer solchen Einrichtung untergebracht, können sie sich in ihrer neuen Umgebung orientieren und zur Ruhe kommen. Ansprechpartner für soziale und asylverfahrensrechtliche Angelegenheiten, medizinische sowie psychologische Versorgung aus einer Hand sind zentral vor Ort anzufinden.¹⁰⁶ Die gemeinsame Unterbringung von Flüchtlingen verschiedener Herkunft und somit auch unterschiedlicher Sprache fördert das Bewusstsein der gegenseitigen Rücksichtnahme. Dies kann als Anreiz für die Bewohner dienen, sich auf Deutsch als gemeinsame neue Sprache zu verständigen. Darüber hinaus bietet es für die Kommunen, als Unterbringungsbehörden, den Vorteil, dass ihnen mehr Zeit für die Suche nach individuell passgenauen dezentralen Wohnungen zur Verfügung steht.¹⁰⁷

Da für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften keine abschließenden Mindeststandards existieren und die Einhaltung der Empfehlungen aus der „VwV Unterbringung“ nicht unterstellt werden kann, wurde in Sachsen im Jahr 2010 im Auftrag des damaligen Ausländerbeauftragten in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern der Technischen Universität Dresden ein sogenannter „Heim-TÜV“ entwickelt. Dieser analysiert die Lebensbedingungen in den sächsischen Gemeinschaftsunterkünften im Rahmen eines ausführlichen Monitorings.¹⁰⁸ Die Kriterien¹⁰⁹ des „Heim-TÜV“ sind weit umfassender als die Vorgaben der „VwV Unterbringung“. So können Missstände aufgedeckt und daraus Handlungsempfehlungen sowie Verbesserungsvorschläge entwickelt werden. Durch die Vergleiche der einzelnen Einrichtungen können best-practice-Beispiele identifiziert werden, welche zur Nachahmung anregen und ein Benchlearning ermöglichen.¹¹⁰ Darüber hinaus soll mit der Aufdeckung von Unterbringungsmängeln politisches sowie mediales Interesse an der Unterbringungssituation von Flüchtlingen geweckt werden. Der Gesetzgeber soll so indirekt aufgefordert werden, einheitliche Unterbringungsmindeststandards zu erlassen.¹¹¹

Auch die Arbeiterwohlfahrt hat die Lebensbedingungen in Gemeinschaftsunterkünften analysiert und hierzu ein Positionspapier erarbeitet.¹¹² Zur Gewährleistung eines

¹⁰⁵ Pro Asyl (Hrsg.), Menschen wie Menschen behandeln!, S. 7 f.

¹⁰⁶ Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.): Flüchtlingsunterbringung – vom Notfall zum Normalfall, S. 7.

¹⁰⁷ Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragter, „Heim-TÜV“ 2017, S. 11.

¹⁰⁸ Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragter, „Heim-TÜV“ 2017, S. 1.

¹⁰⁹ Es erfolgt die Analyse und Bewertung folgender Kriterien: Unterbringung von Familien und Frauen, Sicherheit, Betreuung, Frauen- und Familiengerechtigkeit, Integration von Kindern, Bildungsangebote, Mitwirkungsmöglichkeiten, Lage und Infrastruktur, Zustand und Umfeld, gesellschaftliche Einbindung.

¹¹⁰ Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragter, „Heim-TÜV“ 2017, S. 3.

¹¹¹ Vgl. Pro Asyl (Hrsg.), Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, S. 51 ff.

¹¹² Vgl. AWO e.V., AWO Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Menschen nach der Flucht.

selbstbestimmten sowie eigenverantwortlichen Lebens wird angeregt, nicht mehr als 50 Personen in einer Unterkunft und maximal zwei Personen in einem Zimmer unterzubringen. Dabei sollte eine Trennung nach ethnischen Gruppen, Geschlecht (bei alleinstehenden Personen), Religionszugehörigkeit und individueller Lebenslage vorgenommen werden. Jeder Person sollte eine Mindestwohnfläche von zwölf Quadratmetern zustehen. Familien, Ehepaare und Lebenspartnerschaften sind gemeinsam mit eigenen Kochnischen und sanitären Einrichtungen zu beherbergen. Separate Räumlichkeiten für Kinder sind sowohl im Innenbereich als auch auf der Außenanlage des Objektes vorzuhalten. Grundsätzlich sollte es den Asylsuchenden möglich sein, ihre Nahrungsmittel zu lagern und Essen selbstständig zuzubereiten. Außerdem sollen jederzeit frei zugängliche Gemeinschafts- und Aufenthaltsräume mit diversen Unterhaltungsmöglichkeiten und Arbeitsräume mit PC-Arbeitsplätzen vorhanden sein.¹¹³

3.3.3.3 Dezentrale Unterbringung - Wohnungen

Aufgrund humanitärer und finanzpolitischer Vorteile wird in der Literatur sowie in Ergebnissen empirischer Studien die dezentrale Unterbringung in Wohnungen als die zu bevorzugende Variante angesehen.¹¹⁴ So werden in den sächsischen Kommunen nahezu zwei Drittel der zugewiesenen Personen dezentral untergebracht.¹¹⁵ Für die dezentrale Wohnform gibt es weder eine einheitliche Definition noch konkrete staatliche Vorgaben bzw. Mindeststandards. Vorrangig sollen Familien, Alleinerziehende und anderweitig besonders schutzbedürftige Personen dezentral untergebracht werden. Bei begrenzten dezentralen Unterbringungskapazitäten können individualisierte Rankings durch Priorisierung gewisser Personengruppen eingesetzt werden.¹¹⁶

In der Regel suchen die Kommunen für die dezentrale Unterbringung entsprechende Objekte aus und mieten diese an. In einigen Kommunen haben die Flüchtlinge unter bestimmten Voraussetzungen auch die Möglichkeit eigenen Wohnraum anzumieten. So sind eine enge Zusammenarbeit mit den lokalen Wohnungsgesellschaften und eine breite Öffentlichkeitsarbeit zur Akquise von privatem Wohnraum notwendig. Kriterien bei der Wohnungsauswahl sind insbesondere: Mietpreis, Wohnungsgröße, Zustand der Wohnung, infrastrukturelle Anbindung, Nähe zu Schulen und Kindergärten sowie die Zusammensetzung der Nachbarschaft.¹¹⁷ Des Weiteren muss darauf geachtet werden, dass die Gesamtzahl der kommunalen dezentralen Wohnungen in einem angemessen

¹¹³ Vgl. AWO (Hrsg.), Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Menschen nach der Flucht, S. 13 ff.

¹¹⁴ Vgl. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (Hrsg.): Flucht: Forschung und Transfer. Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen: Konfliktmediation und lokale Beteiligung, S. 8.

¹¹⁵ Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragter, „Heim-TÜV“ 2017, S. 13.

¹¹⁶ Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragter, „Heim-TÜV“ 2017, S. 10.

¹¹⁷ Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragter, „Heim-TÜV“ 2017, S. 15.

Verhältnis zur Einwohnerzahl steht. Darüber hinaus muss die soziale Betreuung¹¹⁸ und Unterstützung der Bewohner gewährleistet sein. Analog zur Ausstattungssituation in den Gemeinschaftsunterkünften müssen die Wohnungen ein angemessenes Niveau an Funktionalität aufweisen.¹¹⁹ Die Ausstattung der angemieteten Wohnungen erfolgt vorrangig durch Sachleistungen sozialer Möbeldienste. Sollte diese Grundausstattung nicht ausreichend sein, können pauschale zweckgebundene Geldleistungen für die Beschaffung des notwendigen Inventars bewilligt werden.

Es ist festzustellen, dass eine dezentrale Unterbringung den Flüchtlingen eine weitgehend selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht. Durch diese Wohnform können die im Kapitel 3.2.2.1 genannten Nachteile einer Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vermieden werden. Die unmittelbare Nähe zur umliegenden Wohnbevölkerung erzeugt ein Gefühl der Zugehörigkeit und fördert die Integration in allen Lebensbereichen. Allerdings ist bei einer dezentralen Unterbringung nachteilig, dass die Flüchtlinge gewissermaßen auf sich allein gestellt sind und keine direkten Kontaktmöglichkeiten zu Sozialarbeitern und anderen Flüchtlingen haben. So ist vor einer dezentralen Unterbringung in jedem Fall zu prüfen, ob die jeweiligen Personen aufgrund sprachlicher Defizite oder kultureller Besonderheiten in der Lage sind, ihren Alltag auch außerhalb einer Gemeinschaftsunterkunft selbstständig zu bewältigen. Kulturelle, religiöse und ethnische Besonderheiten sollten bereits im Rahmen der gemeinschaftlichen Unterbringung in Erfahrung gebracht werden und bei einer sich anschließenden dezentralen Wohnform Berücksichtigung finden.¹²⁰

Zudem ist fraglich, wie die benachbarte Wohnbevölkerung auf die „Neuen“ eingestellt ist und reagiert. Um Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung offensiv zu begegnen und die Sicherheit für Flüchtlinge sowie übriger Wohnbevölkerung zu gewährleisten, müssen jederzeit Ansprechpartner vorhanden sein. Dementsprechend bedeutsam ist die Flüchtlingssozialarbeit während einer dezentralen Unterbringung. Für die Gewährleistung der sozialen Betreuung empfiehlt sich der Einsatz eines mobilen Beratungsdienstes, welcher die Bewohner bei der Bewältigung ihres Alltages unterstützt und sie zu wichtigen Terminen begleitet. Dadurch können die Menschen vor Ort je nach Bedarf und individueller Problemlage betreut werden. Der mobile Service nimmt darüber hinaus eine Vermittlungsfunktion zwischen Nachbarn, Behörden und sonstigen Institutionen ein.¹²¹

Des Weiteren bestehen auch für die Kommunen bei der Anmietung von Wohnungen zur Unterbringung von Flüchtlingen diverse Risiken. Aufgrund der bereits sehr ange-

¹¹⁸ Die dezentral untergebrachten Personen müssen ausreichend informiert sein, an welche Personen bzw. Institutionen sie sich in Notsituationen wenden können.

¹¹⁹ Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragte, „Heim-TÜV“ 2017, S. 8 f.

¹²⁰ Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragte, „Heim-TÜV“ 2017, S. 9.

¹²¹ Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragter, „Heim-TÜV“ 2017, S. 18.

spannten Wohnraumsituation in den Ballungszentren, den immer weiter steigenden Miet- und Nebenkosten, den nur begrenzt verfügbaren kommunalen Haushaltsmitteln und des häufig unübersichtlichen Immobilienmarktes, erscheint es problematisch angemessenen Wohnraum zu finden.¹²² Um Anbieter und Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt zueinander zu bringen, sollten spezielle Onlineplattformen für Wohnungsangebote und -gesuche für Flüchtlinge etabliert werden. Die Bereitschaft der ansässigen Wohnungswirtschaftsunternehmen Wohnraum für Flüchtlinge bereitzustellen, hängt maßgeblich davon ab, ob die Zugewanderten soziale Unterstützung erhalten. Zudem wünschen sich viele Vermieter, dass das Mietverhältnis bei auftretenden Problemen ohne mietrechtliche Hürden beendet werden kann.¹²³ Die Bedenken der Vermieter sind laut den Ergebnissen des „Heim-TÜV 2017“ nicht immer unbegründet. So traten in der Vergangenheit Probleme bei der pfleglichen Behandlung des Wohnraums und im Umgang mit Wasser, Strom und Heizung auf.¹²⁴ Abhilfe könnte in solchen Fällen der „Mieterführerschein“¹²⁵ schaffen, welchen einige Kommunen in Zusammenarbeit mit freien Trägern entwickelt haben. Dieser soll den Flüchtlingen einerseits das Zusammenleben in einem deutschen Mietshaus näherbringen und dem Inhaber andererseits eine positive Mitereigenschaft attestieren.¹²⁶

3.3.4 Einrichtungen für Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen

Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen, insbesondere unbegleitete Minderjährige (UMA), Menschen mit Behinderung oder schweren Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen, Opfer von Menschenhandel sowie Personen, die Folter, Vergewaltigung oder eine sonstige schwere Form sexueller Gewalt erlitten haben, sind gem. Art. 21 der EU-Aufnahmerichtlinie gesondert unterzubringen. Um die Schutzbedarfe zu identifizieren, ist gem. Art. 22 der EU-Aufnahmerichtlinie ein „Clearingverfahren“ und die Einrichtung entsprechender Clearingstellen erforderlich. Die Feststellung der besonderen Schutzwürdigkeit hat gem. Art. 22 Abs. 1 S. 3 der EU-Aufnahmerichtlinie innerhalb einer angemessenen Frist nach Eingang des Antrages auf internationalen Schutz zu erfolgen.¹²⁷ Die Sozialarbeiter sowie Mitarbeiter des BAMF sind dazu angehalten, auf Anzeichen eventueller Traumatisierungen oder sonstiger physischer und psychischer Beeinträchtigungen zu achten.

¹²² Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.), Flüchtlingsunterbringung – vom Notfall zum Normalfall, S. 2.

¹²³ Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren, S. 42.

¹²⁴ Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragter, „Heim-TÜV“ 2017, S. 11.

¹²⁵ Die Teilnehmer werden während dieses Kurses u.a. zur Mülltrennung, Lebensmittellagerung, Lüftung, Beheizung und zu allgemeinen Mieter- sowie Nachbarpflichten geschult.

¹²⁶ Vgl. o.V., www.mieterqualifizierung.de/#kurse.

¹²⁷ Vgl. Pro Asyl (Hrsg.), Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, S. 57 f.

Den Großteil der besonders schutzbedürftigen Personen stellt die Gruppe der unbegleiteten¹²⁸ Minderjährigen dar. Am häufigsten kommen Jungen im Alter von 16 Jahren aus Afghanistan, Syrien oder dem Irak nach Deutschland. Im Jahr 2016 wurden bundesweit rund 36.000 Asylanträge erfasst.¹²⁹ Neben den allgemeinen Fluchtursachen sind bei den UMA insbesondere Zwangsheiraten, innerfamiliäre Gewalt, Zwangsrekrutierung als Kindersoldaten, Kinderarbeit, Kinderprostitution und geschlechterspezifische Verfolgung bzw. Maßnahmen (z.B. Genitalverstümmelungen) Anlässe für das Verlassen des Heimatlandes. Dementsprechend oft kommen die Kinder und Jugendlichen mit traumatischen Erfahrungen und psychischen sowie physischen Defiziten in Deutschland an.¹³⁰

Im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von UMA ist zu beachten, dass das Kinder- und Jugendhilferecht dem Asyl- und Aufenthaltsrecht vorgeht. So hat die Beurteilung¹³¹ des Asylantrags insbesondere unter Berücksichtigung der UN-Kinderrechtskonvention zu erfolgen. Sofern das BAMF zu der Entscheidung kommt, dass kein aufenthaltsrechtlicher Schutzstatus einschlägig ist und keine Familienmitglieder oder geeigneten Aufnahmeeinrichtungen im Herkunftsland vorhanden sind, welche eine adäquate Fürsorge gewährleisten könnten, erhalten die UMA eine Duldung gem. § 60a Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 58 Abs. 1a AufenthG. Somit besteht für die UMA zumindest bis zur Volljährigkeit ein gesicherter Schutz.

Unter Berücksichtigung des Art. 24 der EU-Aufnahmerichtlinie trat am 01.11.2015 das Gesetz¹³² zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher in Kraft. „Ziel des Gesetzes ist insbesondere, eine den Schutzbedürfnissen und Bedarfslagen von unbegleiteten Minderjährigen entsprechende Unterbringung und Betreuung durch eine landes- und bundesweite Aufnahmepflicht sicherzustellen. [...] Grundlage für die Pflicht eines Landes zur Aufnahme eines unbegleiteten ausländischen Minderjährigen ist eine Aufnahmequote.“¹³³ Dabei ist eine Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern möglich, sodass ein Bundesland mit einer hohen Fallzahl, UMA an Bundesländer mit einer vergleichsweise niedrigeren Fallzahl abgeben kann. So nahm auch der Freistaat Sachsen im Zeitraum vom 01.11.2015 bis zum 06.02.2017 circa 2.600 UMA auf.¹³⁴

¹²⁸ Der Staat übernimmt die Rolle der Sorgeberechtigung. Er gewährleistet dies durch die Inobhutnahme durch das Jugendamt gem. § 42 Abs. 1 S.1 Nr. 3 SGB VIII, welches unverzüglich die Bestellung eines gesetzlichen Vormundes gem. § 42 Abs. 3 S. 3 SGB VIII anordnet.

¹²⁹ Vgl. BAMF (Hrsg.), Unbegleitete Minderjährige.

¹³⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11540, S. 8.

¹³¹ Für die Beurteilung dieser Asylanträge hat das BAMF Sonderbeauftragte ausgebildet, welche sich ausschließlich mit Entscheidungen in dieser Sache befassen.

¹³² Um diese Bundesvorgaben landesrechtlich umzusetzen, erfolgte eine Anpassung der Ausführungsgesetze zum SGB VIII. So wurden die Strukturen und Verfahrensweisen der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe mit diesen Neuerungen in Einklang gebracht.

¹³³ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11540, S. 4.

¹³⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11540, S. 39.

Ein besonderes Augenmerk bei der Schaffung und Bereitstellung von Unterbringungseinrichtungen für UMA ist auf adäquate Zugangsmöglichkeiten zu Bildungseinrichtungen¹³⁵ einschließlich einer angemessenen Sprachförderung und Angebote zur Freizeitgestaltung zu legen. Vordergründig erfolgt die Unterbringung der UMA in speziellen Objekten, insbesondere in Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen freier Träger und in landeseigenen bzw. kommunalen Clearingstellen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit die Heranwachsenden bei Gast- und Pflegefamilien in Obhut zu geben oder sie in speziellen Wohnprojekten unterzubringen. Eine Unterbringung in temporären Einrichtungen, wie Hotels sowie sonstigen Notunterkünften sollte vermieden werden.¹³⁶ Die Kosten der Unterbringung sind sehr verschieden und richten sich nach der entsprechenden Unterbringungsform. Nach Angaben der Länder belaufen diese sich durchschnittlich auf 90 bis 205 Euro pro Tag.¹³⁷

Mit Eintritt in die Volljährigkeit werden die Jugendlichen entweder aus der Jugendhilfe entlassen oder erhalten Hilfe für junge Volljährige nach dem SGB VIII. Ihr Bleibestatus wird unter Umständen prekär, da sie ihren gesetzlichen Vormund verlieren, ihre Unterkunft verlassen müssen und möglicherweise vor einer Abschiebung stehen.¹³⁸

3.3.5 Unterbringungssituation in Sachsen im Jahr 2018

Die Partei „Die Linke“ stellt halbjährlich kleine Anfragen¹³⁹ zur Unterbringungssituation von Geflüchteten im Freistaat Sachsen an die Landesregierung. Zur Beurteilung der aktuellen Lage, wurden die Antworten zu den Anfragen aus den beiden Halbjahren 2018 herangezogen und in den Anhängen 12 bis 15 grafisch dargestellt.¹⁴⁰ Zum Stichtag 31.12.2018 standen im gesamten Freistaat Sachsen 32.733 Unterbringungsplätze in Gemeinschaftsunterkünften und dezentralen Wohnungen bereit. Es zeigt sich, dass die Zahl der in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Personen stabil ist. Die kommunalen Sammelunterkünfte mit insgesamt 13.078 Plätzen sind derzeit nicht ausgelastet und zu circa 70 Prozent ungenutzt.¹⁴¹ Darüber hinaus stehen in den sächsischen Kommunen mit Stand vom 31.12.2018 insgesamt 19.655 Wohnungen zur Unterbringung von geflüchteten Personen zur Verfügung, wovon 15.024 Wohnungen belegt waren. Die sächsische Gesamtquote der dezentral untergebrachten Flüchtlinge liegt bei 65 Prozent.¹⁴² Es fällt auf, dass zwischen den einzelnen Kommunen erhebliche Diskrepanzen bestehen. So wird durch die Anfrage offengelegt, dass im Landkreis

¹³⁵ In Sachsen besteht für alle unter 18-jährigen Personen Schulpflicht.

¹³⁶ Vgl. BAMF (Hrsg.), Unbegleitete Minderjährige.

¹³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11540, S. 72.

¹³⁸ Vgl. Stadt Chemnitz, Asylkonzept der Stadt Chemnitz, S. 12.

¹³⁹ Die Anfragen der Abgeordneten stellen ein wichtiges Instrument der parlamentarischen Kontrolle dar und sind durch die Regierung unverzüglich zu beantworten.

¹⁴⁰ Vgl. Parlaments-Drucksachen, 6/16215 und 6/14027.

¹⁴¹ Vgl. Parlaments-Drucksache, 6/16215, S. 3; Vgl. Parlaments-Drucksache 6/14027, S.3.

¹⁴² Vgl. Parlaments-Drucksache, 6/16215, S. 3; Vgl. Parlaments-Drucksache 6/14027, S.4.

Bautzen nur 23 Prozent der Geflüchteten dezentral untergebracht sind. Im Vogtlandkreis hingegen liegt dieser Wert bei 96 Prozent. Darüber hinaus zeigt sich, dass der Anteil von den durch die Flüchtlinge selbst angemieteten Wohnungen in der Stadt Leipzig und im Landkreis Sächsische-Schweiz-Osterzgebirge relativ hoch ist.¹⁴³

Diese Ergebnisse lassen schlussfolgern, dass der Freistaat Sachsen fähig ist, weitere schutzsuchende Personen aufzunehmen. Für eine dezentrale Unterbringung sind ebenso genügend freie Kapazitäten vorhanden.

3.4 Umsetzung der Unterbringungspflicht am Beispiel der Stadt Chemnitz¹⁴⁴

Folgend wird am Beispiel der kreisfreien Stadt Chemnitz¹⁴⁵ die Unterbringungspraxis von Flüchtlingen dargestellt. Im März 2018 lebten 5.998 Flüchtlinge in Chemnitz, wovon 40 Prozent Syrier waren. Diese Zahlen und weitere Statistiken zum Thema Asyl veröffentlicht die Stadtverwaltung Chemnitz auf ihrer Webseite.¹⁴⁶ Darüber hinaus beziehen die Fachausschüsse mindestens halbjährlich in öffentlicher Sitzung Stellung zur aktuellen Asyilentwicklung. Bei Bedarf informiert die Oberbürgermeisterin über wichtige Angelegenheiten in Bezug auf Asyl und Integration.

Zur Sicherstellung einer aufeinander abgestimmten und einheitlichen Verfahrensweise im Umgang mit Flüchtlingen, hat die Verwaltung verbindliche Leitlinien definiert. Das Asylkonzept der Stadt Chemnitz ist dabei Handlungsgrundlage zur Erfüllung der Pflichtaufgabe aus § 3 SächsFlüAG unter sozialen, wirtschaftlichen und fachlichen Aspekten.¹⁴⁷ Aufgrund der bundesweit zurückgehenden Flüchtlingszahlen und der sich entspannenden Aufnahmesituation, hat der Chemnitzer Stadtrat in seiner Sitzung am 20.06.2018 die Beschlüsse „Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern in der Stadt Chemnitz“ und „Asylkonzept der Stadt Chemnitz als 1. Fortschreibung des Unterbringungs- und Betreuungskonzeptes“ geändert.¹⁴⁸ Die Chemnitzer Unterbringungssatzung legt Grundsätze der Flüchtlingsaufnahme fest und regelt das Zusammenleben in den städtischen Gemeinschaftsunterkünften. Nach § 1 Abs. 2 der Unterbringungssatzung hält die Stadt Chemnitz als untere Unterbringungs- und Eingliederungsbehörde Gemeinschaftsunterkünfte und Wohnungen für eine dezentrale Unterbringung (Dezentral I) zum Zweck der Aufnahme von Spätaussiedlern, Kontingentflüchtlingen, Asylbewerbern und geduldeten Ausländern vor. Dies gilt auch für anerkannt bleibeberech-

¹⁴³ Vgl. Parlaments-Drucksache, 6/16215, S. 4 f.; Vgl. Parlaments-Drucksache 6/14027, S. 4 f.

¹⁴⁴ Eine Übersicht zur kommunalen Verteilung und Unterbringung befindet sich im Anhang 16.

¹⁴⁵ Chemnitz ist als kreisfreie Stadt sowohl Gemeinde i.S.d. § 3 Abs. 1 SächsGemO als auch untere Unterbringungsbehörde i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 3 SächsFlüAG.

¹⁴⁶ Vgl. Stadt Chemnitz, Flüchtlinge und Asyl.

¹⁴⁷ Vgl. Stadt Chemnitz, Asylkonzept der Stadt Chemnitz, S. 3.

¹⁴⁸ Vgl. Ratsinformationssystem der Stadt Chemnitz, B-091/2018.

tigte Personen¹⁴⁹ mit Unterbringungsbedarf bis zur Anmietung von eigenem Wohnraum.

Zuständig für alle Unterbringungsangelegenheiten ist gem. § 1 Abs. 3 Unterbringungssatzung das Sozialamt Chemnitz. Die wirtschaftliche Betreuung dieser Wohnformen und die Erbringung aller damit einhergehenden Dienstleistungen sowie sozialer Unterstützungsangebote obliegt gem. § 1 Abs. 4 Unterbringungssatzung der Stadt Chemnitz oder wird durch vertragliche Beauftragung einem Dritten übertragen.

Das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis zwischen der Stadt Chemnitz und der schutzbedürftigen Person wird durch einen Verwaltungsakt begründet. Dieses Wohnzuweisungsschreiben gem. § 3 Abs. 1 Unterbringungssatzung muss folgende Mindestinhalte bezeichnen: genaue Angaben zum Wohnplatz (Adresse, Zimmer- bzw. Platznummer), die Dauer der Unterbringung sowie die Rechte und Pflichten des Bewohners. Seitens der Flüchtlinge besteht kein Anspruch auf die Unterbringung in einer bestimmten Wohnform. Die Gebührenhöhe bestimmt sich gem. § 13 Unterbringungssatzung nach der Wohnform und der Anzahl der in Anspruch genommenen Plätze. Gem. § 13 Abs. 4 Unterbringungssatzung und dem zu Grunde liegenden Gebührenverzeichnis betragen die monatlichen Unterkunfts-kosten in der Stadt Chemnitz derzeit 390,00 € pro regulärem und 180,00 € für einen ermäßigten Platz. Die Stadt Chemnitz setzt voraus, dass die Bewohner mit dem Inventar pfleglich umgehen und sich umsichtig im Sinne der Wahrung des Hausfriedens verhalten. Bei Verstößen ist das Sozialamt Chemnitz berechtigt, entsprechende Weisungen und Anordnungen zu erteilen (§ 5 Abs. 6 Unterbringungssatzung). Mitarbeiter und durch die Stadt beauftragte Dritte sind auch ohne vorherige Ankündigung berechtigt, die Räumlichkeiten zu betreten. Gegenstände, welche ohne vorherige Genehmigung in die Unterbringungseinrichtung eingebracht werden, können beschlagnahmt, verwertet oder auf Kosten des Verursachers entsorgt werden (§ 5 Abs. 8, 9 Unterbringungssatzung). Für alle vorsätzlich und grob fahrlässig herbeigeführten Schäden am Inventar können die Bewohner gem. § 7 Abs. 1 Benutzungssatzung haftbar gemacht werden.

§ 3 Abs. 4 Unterbringungssatzung ermöglicht dem Sozialamt, Umzüge in andere Unterkünfte zu verfügen. Das Nutzungsverhältnis soll gem. § 4 Abs. 2 Unterbringungssatzung insbesondere dann beendet werden, wenn ein Verbleib in der Einrichtung aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr zumutbar ist, vorsätzliche bzw. grob fahrlässige Sachbeschädigungen am Objekt oder den Ausstattungsgegenständen erfolgten oder wiederholt und in schwerwiegender Form gegen die Hausordnung bzw. den daraus resultierenden Anordnungen des Sozialamtes verstoßen wurde. Sollten Bewohner dem

¹⁴⁹ Beispielsweise Personen, welche aufgrund der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis keine Leistungen mehr nach dem AsylbLG beanspruchen können.

Auszug nicht freiwillig nachkommen, kann die Räumung mittels Anwendung unmittelbaren Zwangs gem. § 8 Unterbringungssatzung vollstreckt werden.

Die Stadt Chemnitz ist darauf fokussiert, den Großteil¹⁵⁰ der schutzsuchenden Personen in dezentralen Wohnungen unterzubringen und arbeitet nach einem mehrstufigen Verfahren. Zunächst werden die schutzsuchenden Personen einer Gemeinschaftsunterkunft zugewiesen.¹⁵¹ Dazu betreibt die Stadt unter Beteiligung privater Anbieter fünf Heime mit aktuell insgesamt 538 Plätzen in den Stadtteilen: Furth, Rabenstein, Altdorf und Altchemnitz.¹⁵² Bei der Ausgestaltung der Gemeinschaftsunterkünfte werden die zentralen Vorgaben aus der „VwV Unterbringung“¹⁵³ beachtet.

Nach einer angemessenen Eingliederungsphase zur Eingewöhnung, besteht die Möglichkeit in eine dezentrale Unterbringungseinrichtung zu wechseln. Die Entscheidung erfolgt einzelfallbezogen durch das Sozialamt. Dabei finden insbesondere der familiäre Kontext sowie die individuellen Lebenslagen der Flüchtlinge Beachtung. Alleinstehende Männer werden in Chemnitz im Regelfall bis zum Abschluss des Asylverfahrens in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht.¹⁵⁴

Das Unterbringungskonzept der Stadt Chemnitz sieht bei der dezentralen Unterbringung eine weitere Abstufung vor. So wird nochmals zwischen den Formen „Dezentral I“ und „Dezentral II“ differenziert. Für die Unterbringung in „Dezentral I“ stehen derzeit 2.194 kommunal angemietete Wohnungen zur Verfügung.¹⁵⁵ Diese befinden sich in allen Chemnitzer Stadtteilen und sind mit entsprechendem Inventar und Hausrat ausgestattet. Um eine Ghettoisierung zu vermeiden, werden dabei bevorzugt Mehrfamilienhäuser mit nahegelegenen Versorgungseinrichtungen und Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr ausgewählt. Zur Gewährleistung eines gleichbleibenden Wohnstandards wurden Rahmenverträge und Einrichtungsvereinbarungen mit privaten Anbietern geschlossen.¹⁵⁶

Die Unterbringungsform „Dezentral II“ bietet den Flüchtlingen den größten Grad der selbstbestimmten Lebensführung. In diesem Fall können sie eigenständig nach Wohnraum suchen, einen Mietvertrag abschließen und die Wohnung einrichten. Grundlage ist ein entsprechender Antrag der Asylbewerber oder eine Empfehlung der Verwaltung aufgrund einer besonderen gesundheitlichen oder persönlichen Lebenslage. Die Entscheidung erfolgt unter Ermessensgesichtspunkten und setzt eine Abwägung zwischen den individuellen Bedürfnissen des Flüchtlings und den Belangen der Gemeinschaft,

¹⁵⁰ In den letzten Jahren konnten nahezu 90 Prozent der Asylbewerber in dezentralen Wohneinheiten untergebracht werden.

¹⁵¹ Vgl. Stadt Chemnitz, Asylkonzept der Stadt Chemnitz, S. 2.

¹⁵² Vgl. Parlamentsdrucksache 6/16215, S. 2f.

¹⁵³ Ausführungen dazu finden sich im Kapitel 3.3.3.2.

¹⁵⁴ Vgl. Stadt Chemnitz, Asylkonzept der Stadt Chemnitz, S. 2.

¹⁵⁵ Vgl. Parlamentsdrucksache 6/16215, S. 2f.

¹⁵⁶ Vgl. Stadt Chemnitz, Asylkonzept der Stadt Chemnitz, S. 4 f.

insbesondere hinsichtlich der Kosten, Belegung der Wohnungen (Dezentral I) und den allgemeinen Sicherheitsvorkehrungen am gewünschten Mietobjekt voraus.¹⁵⁷ Die Entscheidung über die Angemessenheit der Wohnung erfolgt unter Beachtung der aktuellen Aufwendungsrichtlinie¹⁵⁸ für Unterkunft und Heizung nach den Sozialgesetzbüchern II und XII in der Fassung vom 01.05.2018. Für eine alleinstehende Person gilt eine Wohnfläche von bis zu 48 und für zwei Personen bis zu 60 Quadratmeter als angemessen. Die Brutto-Kaltmieten¹⁵⁹ sind ebenso an den untergebrachten Personen orientiert.

Personenanzahl in der Bedarfsgemeinschaft	1	2	3	4	5 ¹⁶⁰
angemessene Brutto-kaltniete	284,16 €	342,00 €	421,50 €	473,45 €	530,10 €

Abbildung 2: Angemessene Aufwendungen für eine dezentrale Unterbringung in der Stadt Chemnitz¹⁶¹

Bei der Unterbringungspraxis der Stadt Chemnitz ist zwar sehr lobenswert, dass der Großteil der Flüchtlinge in dezentralen Wohnungen untergebracht wird, allerdings ist die Argumentationsweise für diese Entscheidung kritisch zu hinterfragen. So erweckt das Chemnitzer Asyl-, Betreuungs- und Unterbringungskonzept den Eindruck, dass die Stadt hauptsächlich auf wirtschaftliche Aspekte fokussiert ist. In diesem Zusammenhang wird immer wieder begründet, dass eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sehr preisintensiv sei. Die Hauptvorteile für eine dezentrale Unterbringung und somit selbststimmten Lebensführung werden nach Ansicht der Verfasserin dieser Arbeit im Chemnitzer Konzept nicht ausreichend begründet dargestellt.¹⁶²

Fraglich ist weiterhin, ob die von der Stadt Chemnitz praktizierte Unterbringung von alleinstehenden Männern in Gemeinschaftsunterkünften zielführend ist. Die Männer unterschiedlicher Kultur und Religion wohnen auf engem Raum zusammen, was zur Entstehung von Konflikten führen kann. Unter Umständen entwickeln sich nicht adäquate und non-konforme Verhaltensweisen, welche von den gesellschaftlichen Erwartungen abweichen. Viele Männer verlassen die Sammelunterkunft, um sich abzulenken und ihren Alltag etwas abwechslungsreicher zu gestalten. So fällt es auf, dass sie sich vor allem an zentralen Orten treffen und dort von einigen Chemnitzern und Besuchern als Störfaktoren wahrgenommen werden.

¹⁵⁷ Vgl. Stadt Chemnitz, Asylkonzept der Stadt Chemnitz, S. 5 f.

¹⁵⁸ So können bei einem späteren Rechtskreiswechsel (von Leistungen nach dem AsylbLG in das SGB II oder SGB XII) erneute Umzüge vermieden werden.

¹⁵⁹ Zu den Kosten der Brutto-Kaltniete fallen zusätzlich Aufwendungen für Heizung und Warmwassererzeugung an.

¹⁶⁰ Für jede weitere in der Bedarfsgemeinschaft untergebrachte Person kommen 55,80 € hinzu.

¹⁶¹ Vgl. Stadt Chemnitz, Unterkunfts- und Heizkostenrichtlinie, S. 2.

¹⁶² Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragter, „Heim-TÜV“ 2017, S. 18.

Die Stadt Chemnitz steht damit, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Vorfälle¹⁶³ aus dem Sommer 2018 vor großen Herausforderungen. Die negative mediale Darstellung, die unruhige und teils aggressive Grundstimmung sowie die allgemeine Außenwahrnehmung der Stadt, müssen dringend aufgebessert werden. Schließlich hat dies nicht nur Auswirkungen auf das Zusammenleben in der Stadt, sondern insbesondere auch Nachteile für die wirtschaftliche Entwicklung. Ziel sollte es nun sein, einerseits die Interessen der politischen Lager ernst zu nehmen, um andererseits ein Umfeld für ein sicheres und friedliches Zusammenleben zu ermöglichen.

3.5 Unterbringungskosten, Kostenerstattung und Förderprogramme

Die Finanzierung der Flüchtlingsunterbringung und –betreuung auf Länderebene erfolgt vordergründig aus Transferzahlungen des Bundes. Jedes Bundesland hat das jeweilige Budget für die Aufnahme und Unterbringung der Flüchtling in seinem Haushaltsplan zu veranschlagen. Mithilfe des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU, welcher für den Zeitraum 01.01.2014 bis 31.12.2020 beschlossen wurde, können die Mitgliedsstaaten zusätzliche Finanzmittel im Rahmen ihrer nationalen Programme erhalten. So konnte auch die Bundesrepublik Deutschland in der Zeit der verstärkten Zuwanderung auf ihren Mindestbetrag an Unterstützungsmitteln von rund fünf Millionen Euro zurückgreifen. Von diesen Zahlungen der EU profitieren die Länder und Kommunen aufgrund des föderalen deutschen Staatsaufbaus ebenso.¹⁶⁴

Im Jahr 2017 belief sich der Unterstützungsbetrag des Bundes an die Länder auf circa 6,6 Milliarden Euro¹⁶⁵. Aus diesen Mitteln sind allein im Jahr 2017 173,9 Millionen Euro an den Freistaat Sachsen geflossen, welcher die Zuweisungen vollständig an seine Kommunen weitergeleitet hat.¹⁶⁶ Dem gegenüber sah sich das Land Sachsen mit flüchtlingsbezogenen Ausgaben in Höhe von 647,8 Millionen Euro konfrontiert. Für das Jahr 2017 ist festzustellen, dass die Finanzierung der Kosten für Asylsuchenden zu 26,8 Prozent aus Anteilen von Bundesmitteln erfolgte.¹⁶⁷ Der Freistaat Sachsen kritisiert deshalb, dass „[...] der Bund seiner Zusicherung, sich bei den Asylausgaben ‚strukturell, dauerhaft und dynamisch an den gesamtstaatlichen Kosten zu beteiligen‘, nicht in ausreichendem Maße nachkomme. Aus Sicht des Freistaates Sachsen erfordere diese Zusicherung mindestens eine hälftige Finanzierung durch den Bund.“¹⁶⁸

¹⁶³ Aufgrund einer Messerstecherei am 26.08.2018 bei der ein Mann tödlich verletzt wurde, kam es zu massiven gewalttätigen Ausschreitungen. Rechtsextreme Gruppierungen behaupteten, die Täter seien Migranten bzw. Flüchtlinge und riefen zu Demonstrationen und Hetzjagden gegenüber Ausländern auf. In diesem Zusammenhang gab es eine Vielzahl von Gegenaktionen verschiedener Künstler, Politiker und Verbände.

¹⁶⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5879 vom 20.11.2018, S. 1.

¹⁶⁵ Eine detaillierte Darstellung hierzu befindet sich im Anhang 17.

¹⁶⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/2499, S. 1 ff.

¹⁶⁷ Ebenda.

¹⁶⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/2499, S. 31.

Als erste Reaktion darauf, hat die große Koalition zugesagt, die Länder und Kommunen stärker bei der Integration von Flüchtlingen über pauschale Anteile am Umsatztsteuererwerb zu unterstützen und stellt in diesem Zusammenhang in den Jahren 2019 bis 2022 mehr als 15 Milliarden Euro bereit.¹⁶⁹

Die praktische Verteilung der Mittel an die Kommunen erfolgt in Sachsen gem. § 10 SächsFlüAG in Form einer Kostenerstattung durch eine Pro-Kopf-Pauschale. Für Schutzsuchende nach § 5 Nr. 1 - 3, 5 und 7 SächsFlüAG wurde demnach 2018 je Vierteljahr ein Betrag in Höhe von 2.352,50 € erstattet. Darüber hinaus wurde den Kommunen gem. § 10 Abs. 1 S. 3 SächsFlüAG ein Sonderausgleich¹⁷⁰ je Person und je Vierteljahr gewährt, welcher sich im Jahr 2018 auf 94,25 € belief. Für Personen nach § 5 Nr. 4 SächsFlüAG zu dessen Aufnahme der Freistaat Sachsen verpflichtet ist, wurde für das Jahr 2018 eine vierteljährliche Pro-Kopf-Pauschale in Höhe von 562,50 € gewährt. Seit dem 1. Januar 2019 erfolgt die Kostenerstattung durch den Freistaat im Rahmen einer Erstattungspauschale gem. § 10a SächsFlüAG.

Darüber hinaus hält der Freistaat Sachsen zusätzlich diverse Förderprogramme für seine Kommunen bereit. Hierdurch soll den Kommunen ein Anreiz geschaffen werden, unabhängig von den Flüchtlingszuweisungszahlen, ein langfristiges sowie nachhaltiges Unterbringungsmanagement zu verfolgen. Die „Richtlinie zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen“, ermöglicht den Landkreisen und kreisfreien Städten dabei als untere Unterbringungsbehörde, Zuwendungen¹⁷¹ für eine qualifizierte soziale Beratung und Betreuung innerhalb ihrer Unterbringungseinrichtungen zu beantragen¹⁷². Zuwendungsfähig sind u.a. Maßnahmen, welche Flüchtlinge dabei unterstützen sich in der neuen Lebenssituation zurechtzufinden, das Zusammenleben in den Unterkünften fördern oder Projekte, welche Begegnungsmöglichkeiten mit der Aufnahmegesellschaft ermöglichen.

Auf Grundlage der Richtlinie „Integrative Quartiersentwicklung“ können Gemeinden, die in ein laufendes Programm der städtebaulichen Erneuerung aufgenommen wurden und in denen die Unterbringung von Flüchtlingen vorgesehen ist, Zuwendungen für die Sanierung und Modernisierung vorhandener Gebäude beantragen. Durch die Übernahme des gemeindlichen Anteils, welcher im Rahmen der VwV zur „Städtebaulichen Erneuerung“ aufzubringen ist, soll Flüchtlingen angemessener dezentraler Wohnraum zur Verfügung gestellt werden.

¹⁶⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung (Hrsg.), Bund will mehr Geld für Flüchtlinge ausgeben.

¹⁷⁰ Diese Sonderausgleichszahlung war jedoch bis zum 15.02.2019 befristet.

¹⁷¹ Zuwendungen sind freiwillige Leistungen eines Hoheitsträgers an einen Dritten. Ziel ist es, mit diesen Fördermitteln einen bestimmten Zweck zu erreichen, an dem der Zuwendungsgeber ein besonderes Interesse hat. Dieses Zweckkriterium liegt in der Regel im öffentlichen Interesse und würde ohne die finanzielle Unterstützung durch den Hoheitsträger nicht oder nicht im gewünschten bzw. erforderlichen Maß erbracht werden. Über die zweckentsprechende Mittelverwendung müssen die Zuwendungsempfänger entsprechende Nachweise führen.

¹⁷² Die Höchstfördersumme beträgt maximal 90 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben.

4 Zukünftige Herausforderungen und Potentiale für eine nachhaltige Unterbringung

Was ist zukünftig erforderlich, um den Flüchtlingen eine allumfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen? Wie müssen die Netzwerke gestaltet sein, um eine optimale Unterbringungs- und Betreuungssituation zu ermöglichen? Mit dem Rückgang der Asylbewerberzahlen in den letzten Monaten sollten nun verstärkt diese Fragestellungen in den Fokus der Politik und Gesetzgebung gerückt werden.

4.1 Zentrale Herausforderungen und Lösungsstrategien

Für eine qualitative Unterbringungspraxis sind eine vorausschauende und langfristige Planung, funktionierende Schnittstellen sowie Kooperationen zwischen allen Beteiligten maßgeblich. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Deutsche Städtetag die stetige Führung sowie Überprüfung von lokalen Bedarfsszenarien aufgrund der ungewissen Entwicklung der Zuwanderung, der Anerkennungsquoten, des Familiennachzugs sowie der räumlichen Verteilung der anerkannten Flüchtlinge.¹⁷³ Die Kommunen sollten so früh wie möglich Informationen über die Flüchtlingszuweisungen erhalten. Engpässe bei der Schaffung und Bereitstellung von Flüchtlingsunterkünften könnten dabei beispielsweise durch interkommunale Zusammenarbeit kompensiert werden. Kommunen mit freien Unterbringungskapazitäten könnten sich bereit erklären freiwillig mehr Flüchtlinge aufzunehmen.¹⁷⁴ In diesem Kontext könnten weiterhin alloкатive Anreize geschaffen werden und so durch zweckgebundene Zuschüsse die Anstrengungen besonders engagierter Kommunen honoriert werden. Insbesondere sollten jene Kommunen belohnt werden, die ihre Mitwirkungspflichten aus dem SächsFlüAG erfüllen und über das geforderte Maß hinaus arbeiten.

Darüber hinaus zeigt sich bereits jetzt, dass nur wenige Flüchtlinge nach ihrer Asylentscheidung in der ihnen ursprünglich zugewiesenen Kommune bleiben, sondern vor allem in urbane Zentren abwandern. Neben der Gefahr der Herausbildung ghettoartiger Siedlungsstrukturen, fehlen dort vor allem Wohnungen, welche den Angemessenheitskriterien hinsichtlich Größe und Kosten entsprechen. So treten die Geflüchteten insbesondere zur geringverdienenden Bevölkerung in Konkurrenz, welche ebenso auf günstigen Sozialraum angewiesen ist.¹⁷⁵ In Anbetracht dessen, sind die kommunale Betätigung in der sozialen Wohnraumförderung und die Vernetzung mit ortsansässigen Wohnungsunternehmen und Vermietern besonders wichtig. Der Deutsche Städtetag

¹⁷³ Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren, S. 40.

¹⁷⁴ Bei einer interkommunalen Zusammenarbeit müsste natürlich ein entsprechender finanzieller Ausgleich erfolgen.

¹⁷⁵ Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.): Flüchtlingsunterbringung – vom Notfall zum Normalfall, S. 8.

empfiehlt vor dem Hintergrund der Entstehung von Konkurrenzsituationen am Wohnungsmarkt zwischen Einheimischen und Zugewanderten auf Sonderförderprogramme für den Bau von Wohnraum für Flüchtlinge zu verzichten und stattdessen den allgemeinen Wohnungsbau für unterstützungsbedürftige Haushalte zu fördern.¹⁷⁶

Des Weiteren sollten bei der Betreuung von EAE sowie Gemeinschaftsunterkünften noch mehr fachkundige externe Anbieter hinzugezogen werden. Dabei ist auf die Durchführung eines transparenten und rechtssicheren Vergabeverfahrens zu achten. Dazu müssen eindeutige und klare Zuschlagskriterien definiert und Qualitätsstandards festgelegt werden. Darüber hinaus sind regelmäßige Kontrollen, Gespräche mit den Verantwortlichen und das Führen lückenloser Verwendungsnachweise notwendig. Verstöße gegen die jeweiligen Vertragsvereinbarungen sind durch die Kommunen mit entsprechenden Konsequenzen zu ahnden.¹⁷⁷

4.2 Teilhabe der Flüchtlinge am gesellschaftlichen Leben

Integrationsleistungen für geflüchtete Menschen sind freiwillige Aufgaben der Gemeinden. Trotz der hohen Relevanz dieses Teilhabeaspektes haben bislang nur Kommunen, die es sich finanziell leisten konnten in diesen Bereich investiert. Um die Menschen langfristig am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu lassen, sind Strategien erforderlich, welche auf frühkindliche Erziehung, Bildung und soziale Integration setzen.¹⁷⁸ Allerdings besteht derzeit für Asylsuchende und geduldete Personen kein Anspruch auf Sprach- sowie Integrationskurse. Für Asylsuchende, deren Bleibeperspektiven durch die Behörde als gut eingestuft werden, können bereits während ihres Asylverfahrens an solchen Kursen teilnehmen, sofern freie Kapazitäten vorhanden sind (§ 44 Abs. 4 AufenthG).¹⁷⁹

Die Partizipation am gesellschaftlichen Leben ist somit eine wesentliche Voraussetzung für eine gelingende Integration. Menschen mit Migrationshintergrund erfahren aufgrund ihrer Herkunft noch immer in vielen Lebensbereichen Benachteiligungen und Diskriminierungen. Diese Diskriminierungserfahrungen können nicht nur das Zugehörigkeitsgefühl schmälern, sondern auch negative Auswirkungen auf die psychische sowie physische Gesundheit nach sich ziehen. Die Erkenntnisse von Marie Jahoda's „Marienthalstudie“ mit Arbeitslosen, in der sie die Zeit als tragisches Geschenk bezeichnete, sind auch auf diesen Personenkreis übertragbar.¹⁸⁰ So sollten die Schutzsuchenden in allen Stadien ihres Asylverfahrens sinnvoll beschäftigt werden und das Ge-

¹⁷⁶ Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren, S. 41.

¹⁷⁷ Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.): Flüchtlingsunterbringung – vom Notfall zum Normalfall, S. 10.

¹⁷⁸ Vgl. Stadt Chemnitz, Asylkonzept der Stadt Chemnitz, S. 10.

¹⁷⁹ Vgl. Pro Asyl (Hrsg.), Neue Nachbarn, Vom Willkommen zum Ankommen, S. 6.

¹⁸⁰ Vgl. Archiv für Geschichte der Soziologie in Österreich (Hrsg.), Die Marienthal-Studie.

fühl der Nützlichkeit und des Gebrauchtwerdens erfahren. Dieser Beschäftigungsansatz lässt sich auch in den §§ 5 und 5a AsylbLG finden. Demnach sollen sowohl außerhalb der Unterbringungseinrichtungen als auch in den Aufnahmeeinrichtungen sowie in vergleichbaren Objekten Arbeitsgelegenheiten¹⁸¹ angeboten werden. Neben den positiven Effekten auf die Geflüchteten selbst, kann so der laufende Betrieb der Unterkünfte sichergestellt werden. Die Arbeitsgelegenheiten umfassen eine wöchentliche Arbeitszeit von 30 Stunden und sind für die Dauer von durchschnittlich sechs Monaten angelegt. Gem. § 5 Abs. 2 AsylbLG erhalten die Teilnehmer eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 80 Cent pro geleisteter Arbeitsstunde.¹⁸² Dieses durch den Bund initiierte Arbeitsmarktprogramm¹⁸³ ist jedoch zunächst nur bis Ende 2020 befristet.

Nach Ansicht der Autorin dieser Arbeit, sollten sich die Flüchtlinge mit ihrer Arbeitskraft und ihren vielfältigen Kompetenzen jedoch unabhängig von Arbeitsmarktprogrammen und ihrer Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit einbringen dürfen.

4.3 Aufnahmegesellschaft

Die aufnehmende Gesellschaft hat die Möglichkeit, den Fremden mit Angst oder mit Neugierde zu begegnen. Im Rahmen von Untersuchungen der Universität Bielefeld konnte festgestellt werden, dass jeder Fünfte Deutsche starke Vorurteile gegenüber Asylbewerbern hat. Diese ablehnende Haltung wird durch eine weitere Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes unterstrichen. Demnach bezeichnen 23 Prozent der deutschen Bevölkerung Asylbewerber als fremd und problematisch in ihrem Verhalten, weitere 41 Prozent waren der Meinung, dass Asylbewerber Feindseligkeit provozieren. Darüber hinaus sieht ein Großteil der in den Studien befragten Personen Zuwanderung als Belastung des sozialen Systems.¹⁸⁴

Ein großer Teil der Bevölkerung erhält ihr „Ausländerbild“ über Funk, Fernsehen und Zeitung. Positive Eigenschaften der zugewanderten Personen werden oftmals gar nicht, wohingegen negative Merkmale überhöht dargestellt werden. Immer wieder werden die Asylsuchenden als Masse sowie homogene Gruppe präsentiert. So werden in den Schlagzeilen Begriffe wie „Flüchtlingsflut“, „Chaos“ und „Krise“ benutzt. Aufgrund von Einzelfällen und falscher Informationen werden Gewalttaten und sonstige kriminelle Machenschaften allen Migranten gleichermaßen zugeschrieben. In diesem Zusammenhang entstanden absurde Gerüchte über stehlende, mordende und gewalttätige

¹⁸¹ Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sind dem Rechtsgebiet des SGB II zuzuordnen. Angeboten werden zusätzliche im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten und dienen dazu, langzeitarbeitslose Menschen an die Bedingungen des allgemeinen ersten Arbeitsmarktes heranzuführen, eine geregelte Tagesstruktur herzustellen und die soziale Integration zu fördern.

¹⁸² Vgl. BMAS (Hrsg.), FAQ Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen, S. 1 f.

¹⁸³ Für die Schaffung, Prüfung und das Besetzungsverfahren dieser Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen ist die Bundesagentur für Arbeit auf Grundlage des § 368 SGB III zuständig.

¹⁸⁴ Vgl. Meier-Braun, K., Einwanderung und Asyl, S. 114.

Flüchtlinge, was wiederum Abneigung und Wut bei der Bevölkerung verursachte. Auf diese Weise wurden Gefühle der „Überfremdung“ erzeugt, Ängste geschürt und Fremdenhass konnte sich ausbreiten.¹⁸⁵

Vorurteile, bei denen Menschen verallgemeinernde Eigenschaften zugeschrieben werden, entstehen in einem theoretisch dreistufigen¹⁸⁶ Prozess. „Von Asylsuchenden haben wir kein richtiges Bild, deshalb werden die Vorurteile gegen sie von dem gespeist, was wir mit ihnen assoziieren: Das Bild des Asylsuchenden addiert die Vorurteile gegenüber Roma, Muslimen, ‚dem schwarzen Mann‘ und ‚dem Fremden‘ allgemein und erzeugt dann das Bild des dreckigen, kriminellen, gefährlichen, sexuell potenten Vergewaltigers oder Verführers ‚unserer‘ Frauen, je nachdem, mit welchem Thema man sie in Verbindung bringt.“¹⁸⁷ Diese Vorurteile, Ängste und Widerstände haben sich in den letzten Jahren durch diverse Übergriffe auf die Asylsuchenden und ihren Unterkünften gezeigt und noch weiter verfestigt. Besonders einfach wird die Verbreitung solcher Informationen über die sozialen Netzwerke.¹⁸⁸

Zukünftiger Anspruch sollte es nun sein, bestehende Vorurteile allmählich abzubauen und die Flüchtlinge, „die Fremden“, als Bereicherung wahrzunehmen. Oftmals geht es der „besorgten“ Bevölkerung vorrangig gar nicht um die eigene existenzielle Lage, sondern um das Gefühl, dass die Zugewanderten besser behandelt werden und mehr Aufmerksamkeit erhalten als sie. In diesem Zusammenhang sollte von politischer sowie zivilgesellschaftlicher Seite insbesondere darauf geachtet werden, die Sorgen, Befürchtungen und Anregungen der Bürger ernst zu nehmen. So können beispielsweise Anlieger- und Einwohnerversammlungen durchgeführt werden, um auftretende Konflikte und Probleme möglichst frühzeitig zu erkennen. In der Öffentlichkeit kommunizierte Sicherheitskonzepte beruhigen besorgte Anwohner. Begegnungsmöglichkeiten, das Aufzeigen von Gemeinsamkeiten und die Darstellung von Lebenswegen fördern die Empathie auf der einen und die Integration auf der anderen Seite.¹⁸⁹

Darüber hinaus besagt die sogenannte „Kontakthypothese“, dass durch direkte Interaktions- und Kommunikationserfahrungen die Ängste vor den Fremden verringert werden können und so eine Annäherung von Migranten und Einheimischen erreicht werden kann. Der Kontakt wird umso positiver beurteilt, je intensiver und häufiger er stattfindet.¹⁹⁰ „Diese Kontakte sind für beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft von ent-

¹⁸⁵ Vgl. Meier-Braun, K., Einwanderung und Asyl, S. 139.

¹⁸⁶ Zunächst werden Menschen aufgrund verschiedener Merkmale (z.B. Geschlecht, Hautfarbe, Religion) in unterschiedliche Gruppe eingeteilt. So geschieht eine Differenzierung nach „Wir“ und die „Anderen“. In einem zweiten Schritt werden diese Gruppen mit Eigenschaften belegt – Stereotype bilden sich heraus. Abschließend erfolgt eine Bewertung dieser Eigenschaften, in der Regel als schlecht bzw. negativ.

¹⁸⁷ Pro Asyl (Hrsg.), Neue Nachbarn, Vom Willkommen zum Ankommen, S. 10.

¹⁸⁸ Vgl. Pro Asyl (Hrsg.), Neue Nachbarn, Vom Willkommen zum Ankommen, S. 9.

¹⁸⁹ Vgl. Stadt Chemnitz, Asylkonzept der Stadt Chemnitz, S. 14.

¹⁹⁰ Vgl. Forschungsbereich beim SVR (Hrsg.), Integration in Sachsen. Sonderauswertung des SVR-Integrationsbarometers 2018, S. 15.

scheidender Bedeutung: Bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund können dadurch Ängste und Unsicherheiten gegenüber Zugewanderten abgebaut und Solidarität mit zuvor als fremd empfundenen Menschen erzeugt werden. Umgekehrt können für Personen mit Migrationshintergrund Kontakt zur Mehrheitsgesellschaft helfen, sich kulturelle Praktiken anzueignen.¹⁹¹ Dies ermöglicht den Zugewanderten den Erwerb von Sprachkenntnissen sowie die Aneignung situationsgerechter und kulturspezifischer Verhaltensweisen durch Modelllernen.

Diese Erkenntnisse zeigen, dass für ein friedliches Zusammenleben und eine erfolgreiche Integration der Migranten, der gesamte Unterbringungsprozess auch gegenüber der Aufnahmegesellschaft transparent kommuniziert werden sollte.

¹⁹¹ Forschungsbereich beim SVR (Hrsg.), Integration in Sachsen. Sonderauswertung des SVR-Integrationsbarometers 2018, S. 16 f.

5 Fazit

Solange Kriege, Menschenrechtsverletzungen, Terrorismus, Armut und soziale Ungleichheit auf der Welt existieren, werden Menschen auch zukünftig versuchen sich andernorts ein besseres Leben aufzubauen. Dadurch steht auch Deutschland in der Pflicht, die Flüchtlinge unter menschenwürdigen Bedingungen unterzubringen und langfristig zu integrieren.

In diesem Zusammenhang kommt den Kommunen als unterste Ebene des föderalen Systems eine bedeutende Schlüsselrolle zu. Sie müssen die Geflüchteten unterbringen, Kindergärten- und Schulplätze organisieren sowie die Integration vorantreiben. Gleichmaßen dürfen sie aber auch die eigenen Bürger mit ihren Ängsten und Sorgen nicht aus den Augen verlieren. Die gegenwärtig rückläufigen Flüchtlingszahlen bieten den Kommunen dabei eine gute Möglichkeit, langfristige Strategien im Rahmen des Flüchtlingsmanagements zu entwickeln und dieses im Sinne eines qualitativen kontinuierlichen Verbesserungsprozesses auszugestalten. Die bestehenden Kooperationsnetzwerke und das aktuell vorhandene Unterbringungsrepertoire sollten weiter aufrechterhalten und ausgebaut werden. So ist die Flüchtlingsunterbringung nicht vordergründig eine Frage der konkreten Platzkapazitäten, sondern stellt die Verantwortlichen hauptsächlich vor organisatorische sowie planerische Herausforderungen.

Da nunmehr zunehmend agiert statt nur reagiert werden kann, sollten perspektivisch Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht gezogen werden. Die zukünftigen Kernfragen in diesem Bereich sollten deshalb lauten: *Wie gehen andere Kommunen und Bundesländer mit der Herausforderung um, schutzsuchende Personen menschenwürdig und sicher vor Anfeindungen unterzubringen? Gibt es best-practice-Beispiele von denen gelernt werden kann? Welche Vorteile bietet eine aktive Zusammenarbeit mit anderen Kommunen und auf welche Kompetenzen ist dabei besonders zu achten?*

„Während Bund und Länder durch geeignete gesetzliche Rahmenbedingungen sowie die Bereitstellung von Fördermitteln und finanziellen Anreizen zu guten Bedingungen für den Wohnungsneubau beitragen müssen, ist es Aufgabe der Städte, die benötigten Grundstücke für den Wohnungsneubau zu identifizieren, das zugehörige Bau- und Planungsrecht zu schaffen sowie gemeinsam mit der örtlichen Wohnungswirtschaft Ziele und Maßnahmen zur Behebung des Wohnraummangels zu formulieren und umzusetzen.“¹⁹² Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf den Sozialwohnungsbau gelegt werden, um Konkurrenzsituationen zu vermeiden sowie der Entstehung von ghettoartigen Siedlungsstrukturen vorzubeugen.

¹⁹² Deutscher Städtetag (Hrsg.), Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren, S. 41.

Aus Sicht der Autorin dieser Arbeit ist die Festlegung von bundeseinheitlichen Unterbringungsmindeststandards längst überfällig. Unterbringungen in Gemeinschaftseinrichtungen sollten nur noch in Ausnahmefällen und kurz nach der Einreise erfolgen. Vorrangig sind dezentrale Wohnformen anzustreben. In den Unterkünften sollte ein Beschwerdemanagement eingeführt werden, um so auf Missstände aufmerksam zu machen. Darüber hinaus sollten neue Unterbringungsformen geprüft werden, beispielsweise könnte das Zusammenleben mit Senioren oder Studenten in Wohngemeinschaften in Erwägung gezogen werden.

Vage bleibt auch, wie sich die öffentliche Debatte zu den Ankerzentren weiterentwickelt. Einige Bundesländer, wie Berlin, Hessen und Thüringen verweigern die Errichtung solcher Ankerzentren weiterhin, da die dortigen Lebensbedingungen konträr zu der geforderten schnellstmöglichen dezentralen Unterbringung stehen.

Abschließend und zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die Arbeit mit und für Flüchtlinge ein stark polarisierendes Themengebiet darstellt. Es genießt sehr hohe mediale Aufmerksamkeit, sodass gerade auch die öffentlichen Debatten für die Gestaltung einer inklusiven sowie weltoffenen Politik und Gesetzgebung Berücksichtigung finden müssen. Insbesondere um Gerüchte, rechte Hetze gegen Geflüchtete und geplante Anschläge auf Flüchtlingsunterkünfte zu vermeiden, sollte der starke mediale Einfluss einschließlich der sozialen Netzwerke nicht außer Acht gelassen werden. Bürgerinitiativen und sonstige zivilgesellschaftliche Bündnisse sind gezielt zu beteiligen, um so auf einen sachlichen sowie transparenten Dialog abzielen. Dabei sollten Fakten und Ergebnisse statistischer Erhebungen sowie Chancen und Risiken aufgezeigt werden. Wissensvermittlung sowie die Wahrnehmung von Gemeinsamkeiten kann Unsicherheiten und Ängste gegenüber Flüchtlingen in der Bevölkerung abbauen.

Die Zuwanderung als solche, sollte zukünftig als Chance genutzt werden, da so Schrumpfungsprozesse eindämmbar und der Rückgang ortsansässiger Unternehmen sowie der Rückbau von Infrastruktur verhindert werden können. Zur Gewährleistung eines effektiven Unterbringungsverfahrens, sollte vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst darauf hingewirkt werden, vakante Stellen rechtzeitig zu besetzen. Die Behördenmitarbeiter sollten im Hinblick auf eine gelebte Willkommenskultur geschult werden.

Gemeinsam mit allen Beteiligten kann es gelingen, eine Vision für eine nachhaltige Willkommens- und Integrationskultur in der Gesellschaft zu verankern und so ein friedvolles Zusammenleben zu gewährleisten.

Wesentliche Erkenntnisse der Bachelorarbeit

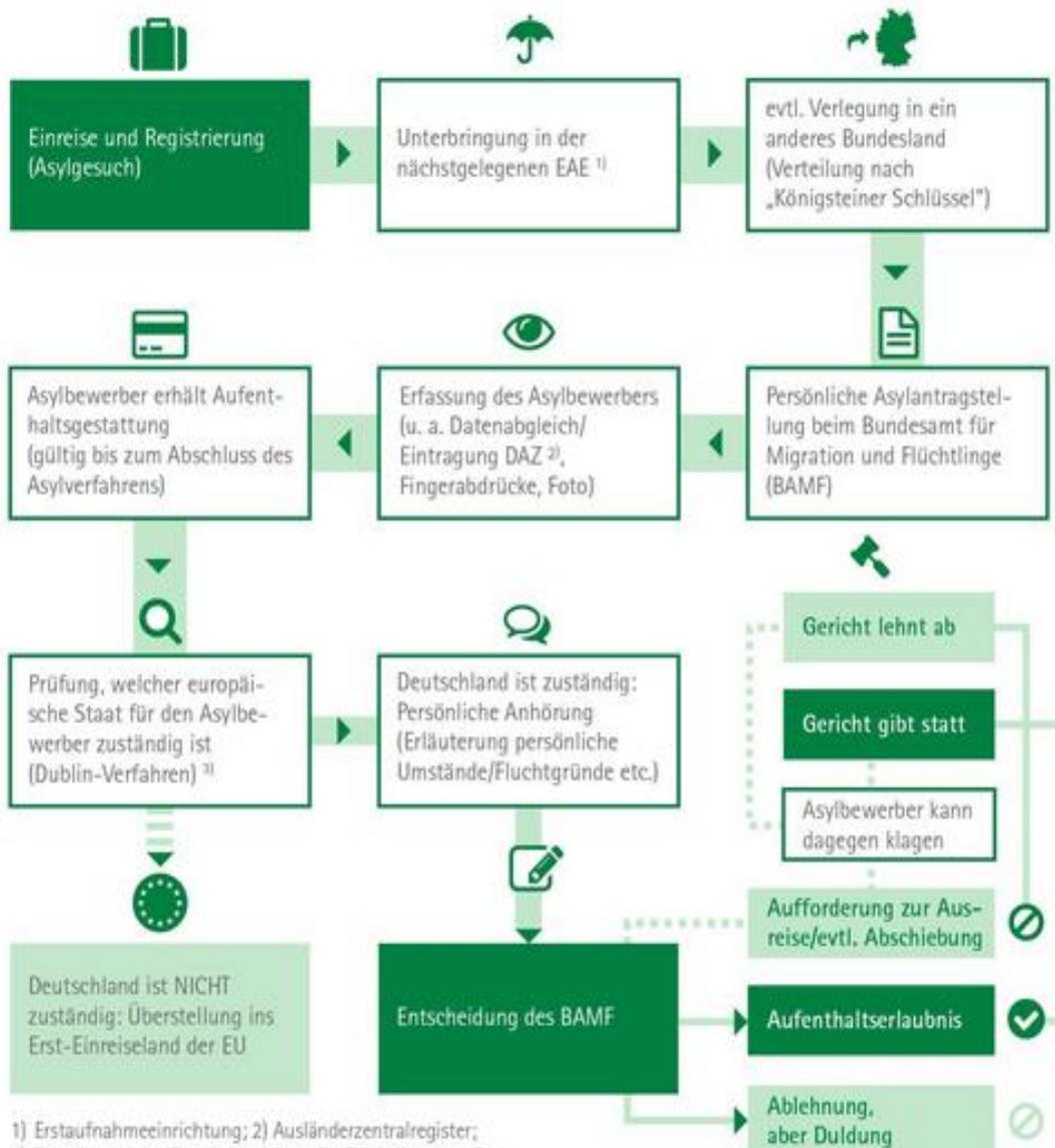
1. Die Unterbringung der schutzsuchenden Personen ist Pflichtaufgabe der Gemeinden. Dabei steht ihnen ein großer Ermessensspielraum zu. Die Aufnahme- und Unterbringungspraxis variiert enorm.
2. Das Unterbringungsrecht beruht auf einer Vielzahl gesetzlicher Bestimmungen.
3. Es existieren keine allgemeinen bundeseinheitlichen Mindeststandards für die Unterbringung von schutzsuchenden Personen.
4. Die Lebensbedingungen in den Unterkünften variieren in den Bundesländern. Die jeweiligen Landesaufnahmegesetze enthalten mitunter allgemeine Bestimmungen zur Ausgestaltung der Einrichtungen.
5. Ein Eingriff in den Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gem. Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 82 Abs. 2 SächsVerf bei der Durchsetzung der Bereitstellung und Duldung von Flüchtlingsunterkünften ist nicht gegeben.
6. Das Unterbringungsverfahren geht mit erheblichen administrativen Anstrengungen einher und erfordert eine Vernetzung bzw. Kooperation aller beteiligten Stellen.
7. Eine dezentrale Unterbringung ist Basis für gleichberechtigte Teilhabe und eine gelingende Integration.
8. Die Ergebnisse verschiedener Studien zeigen, dass die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften auf Dauer krank macht und Konflikte hervorruft. Sie sollte daher nur in Notsituationen erfolgen.
9. Die individuellen Bedürfnisse der Asylbegehrenden müssen bei der Unterbringung beachtet werden.
10. Die Aufnahmegesellschaft, insbesondere die Nachbarn und Gewerbetreibende der unmittelbar betroffenen Gebiete müssen in den Prozess der Unterbringung einbezogen werden.
11. Aus kommunalpolitischer Sicht ist zukünftig mehr Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge zur Verfügung zu stellen. Es sind Anstrengungen hinsichtlich des sozialen Wohnungsbaus zu unternehmen.
12. Die Probleme hinsichtlich der verstärkten Zuwanderung haben sich von Unterbringungsfragen zu Fragen der sozialen Integration und Eingliederung in den Arbeitsmarkt verschoben. Soziale und individuelle Aspekte müssen zukünftig vermehrt berücksichtigt werden.

Anhang

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Asylverfahren in Deutschland	VIII
Anhang 2: Entscheidungsvarianten über den Asylantrag – Aufenthaltsarten	IX
Anhang 3: Bundesweite Verteilungsquote im Jahr 2019	X
Anhang 4: Entwicklung der bundesweiten Asylantragszahlung von 2008 bis 2018	XI
Anhang 5: Hauptstaatsangehörigkeiten der schutzsuchenden Personen im Jahr 2018	XII
Anhang 6: Asylersantragszahlen in den Bundesländern im Jahr 2018	XIII
Anhang 7: Hauptstaatsangehörigkeiten der schutzsuchenden Personen in Sachsen im Jahr 2018	XIV
Anhang 8: Asylbewerber in den sächsischen Unterbringungseinrichtungen (Stichtag: 31.12.2018).....	XV
Anhang 9: Ausreisepflichtige Personen in Deutschland	XVI
Anhang 10: Erstaufnahmeeinrichtungen im Freistaat Sachsen	XVII
Anhang 11: Übersicht zu Muss- und Soll-Vorschriften der VwV Unterbringung.....	XIX
Anhang 12: Kommunale Unterbringungskapazität für alle schutzsuchenden Personen im Freistaat Sachsen zum Stichtag 31.12.2018	XXI
Anhang 13: Unterbringung von Personen im laufenden Asylverfahren in den sächsischen Kommunen zum 31.12.2018.....	XXII
Anhang 14: Anteile dezentraler Unterbringung von Personen im laufenden Asylverfahren zum 31.12.2018	XXIII
Anhang 15: Dezentrale Unterbringung von Personen im laufenden Asylverfahren - Eigene Anmietung durch Asylbewerber vs. Zuweisung durch die Kommune (zum 31.12.2018).....	XXIV
Anhang 16: Schema zur Verteilung der schutzsuchenden Personen	XXV
Anhang 17: Transfermittel des Bundes im Zusammenhang mit der Flüchtlingsunterbringung im Jahr 2017	XXVI

Beispielhafter Ablauf eines Asylverfahrens



1) Erstaufnahmeeinrichtung; 2) Ausländerzentralregister;
3) Derzeit wird das Dublin-Verfahren für Flüchtlinge aus Syrien
nicht angewendet. Syrische Personen dürfen in Deutschland bleiben.

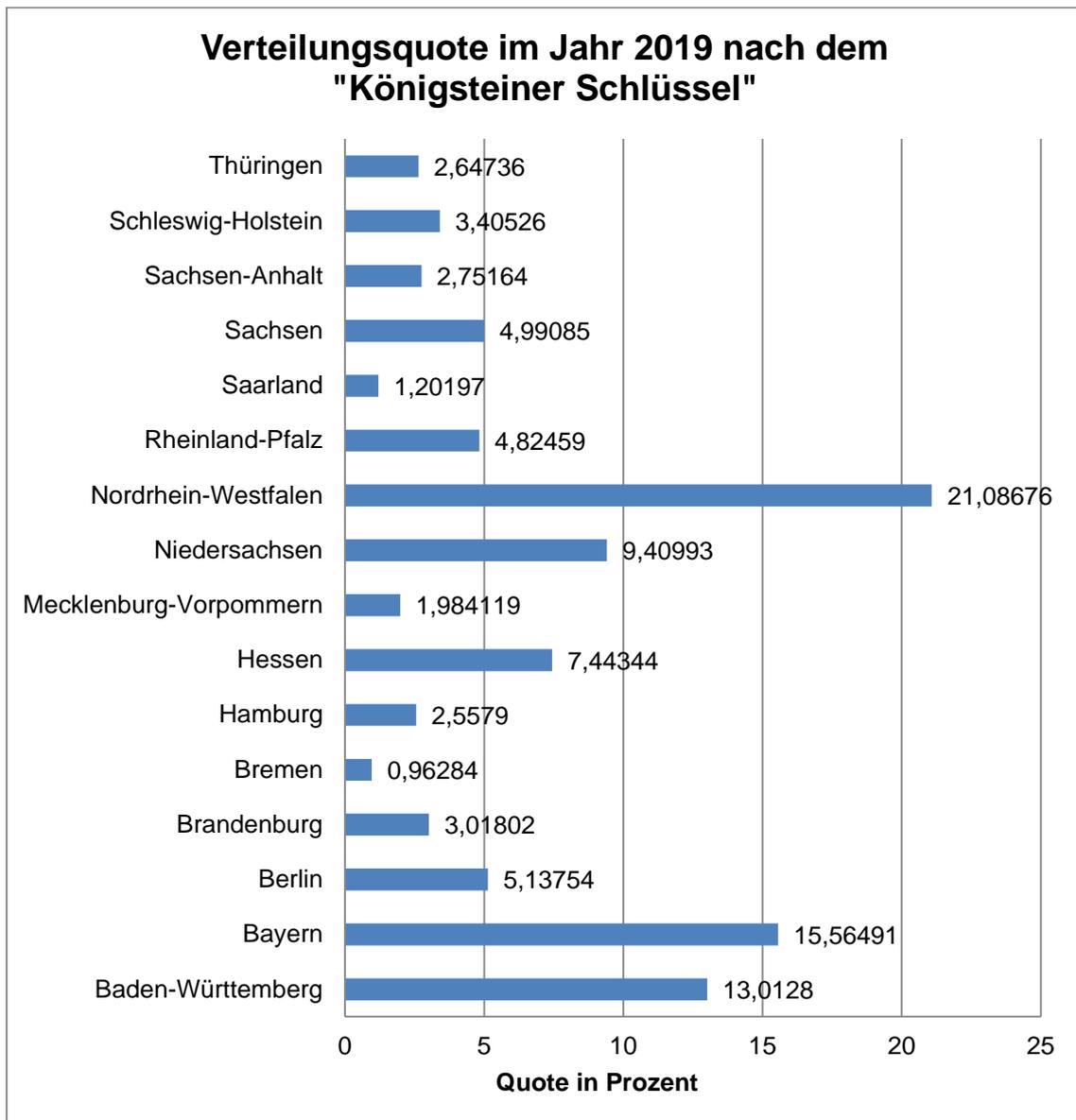
¹⁹³ Sächsische Staatskanzlei, Beispielhafter Ablauf eines Asylverfahrens, verfügbar unter:
<https://www.asylinfo.sachsen.de/ablauf-asylverfahren.html>.

Anhang 2: Entscheidungsvarianten über den Asylantrag – Aufenthaltsarten¹⁹⁴

Schutzform	Rechtsfolge
Anerkennung der Asylberechtigung gem. Art. 16a Abs. 1 GG	Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 1 AufenthG
Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gem. § 3 Abs. 1 AsylG	Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 2 AufenthG
Antrag wird als „unbegründet“ abgelehnt, subsidiärer Schutz gem. § 4 AsylG wird anerkannt	Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 2 AufenthG
Antrag wird als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt, subsidiärer Schutz gem. § 4 AsylG wird anerkannt	Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 2 AufenthG
Antrag wird als „unbegründet“ abgelehnt, subsidiärer Schutz wird nicht gewährt, aber es besteht gem. § 60 Abs. 5, 7 AufenthG ein Abschiebungsverbot oder –hindernis	Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 3 AufenthG
Antrag wird abgelehnt, aber es besteht ein Abschiebungsverbot aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Gründe	Duldung bzw. vorübergehende Aussetzung der Rückführung gem. § 60a AufenthG (z.B. Ausbildungsduldung gem. § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG)
Antrag wird abgelehnt, vollziehbare Ausreisepflicht besteht; dringende humanitäre oder persönliche Gründe für Verbleib in Deutschland liegen vor	Entscheidung der Härtefallkommission über Aufenthaltserlaubnis gem. § 23a AufenthG
Antrag wird als „unbegründet“ abgelehnt, subsidiärer Schutz wird nicht gewährt und es besteht gem. § 60 Abs. 5, 7 AufenthG kein Abschiebungsverbot oder –hindernis	Abschiebungsandrohung in das Herkunftsland mit einer Ausreisefrist von 30 Tagen gem. § 38 Abs. 1 AsylG
Antrag wird gem. § 30 AsylG als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt, subsidiärer Schutz wird nicht gewährt und es besteht gem. § 60 Abs. 5, 7 AufenthG kein Abschiebungsverbot oder –hindernis	Abschiebungsandrohung in das Herkunftsland mit einer Ausreisefrist von einer Woche gem. § 38 Abs. 1 AsylG
Antrag wird gem. § 29 AsylG als unzulässig abgelehnt	Abschiebungsandrohung in den sicheren Drittstaat mit einer Ausreisefrist von einer Woche

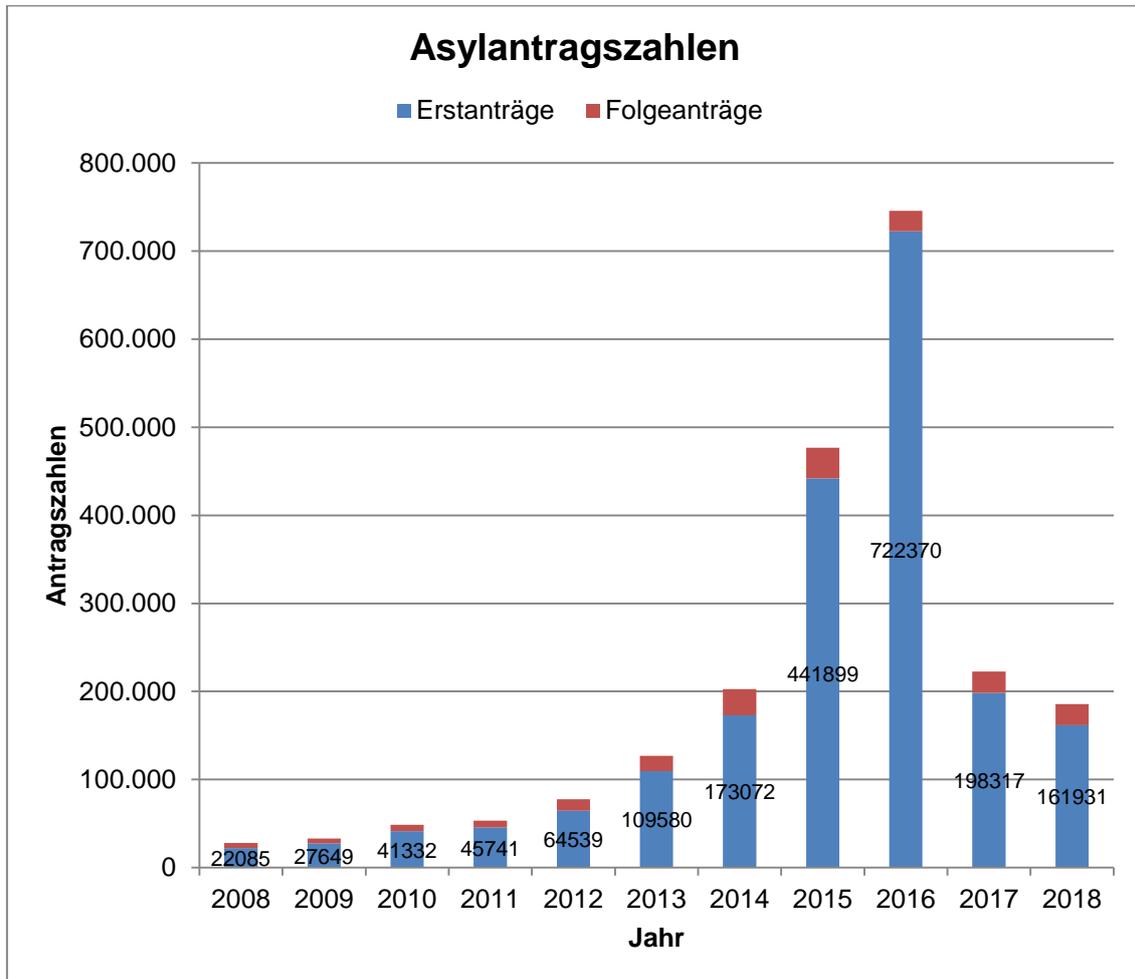
¹⁹⁴ Eigene Darstellung anhand der gesetzlichen Grundlagen.

Anhang 3: Bundesweite Verteilungsquote im Jahr 2019 ¹⁹⁵



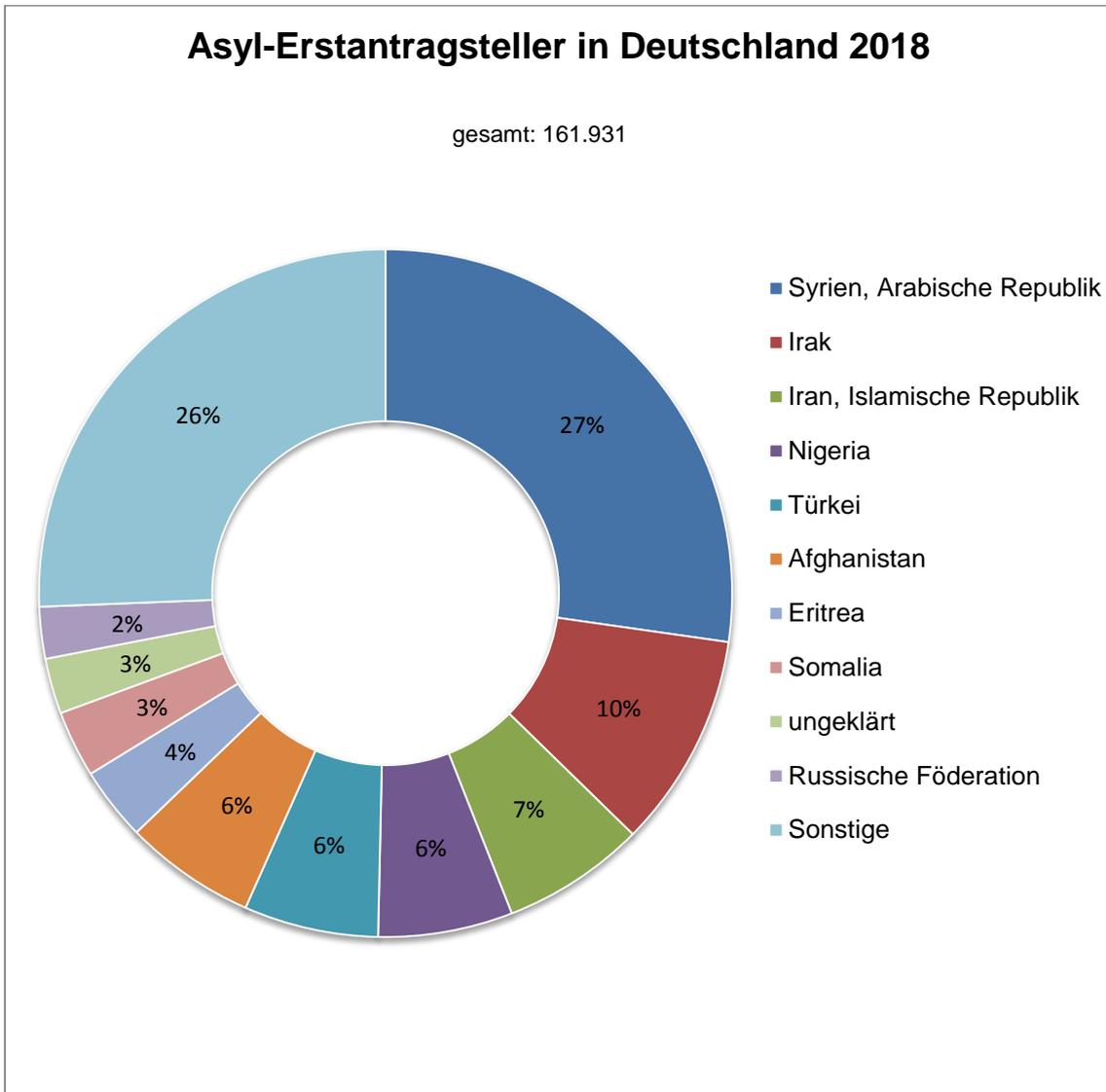
¹⁹⁵ Die Grafik wurde auf Grundlage der vom BAMF herausgegebenen Daten mit Stand vom 02.01.2019 erstellt: Vgl. BAMF (Hrsg.), Erstverteilung der Asylsuchenden.

Anhang 4: Entwicklung der bundesweiten Asylantragszahlung von 2008 bis 2018¹⁹⁶



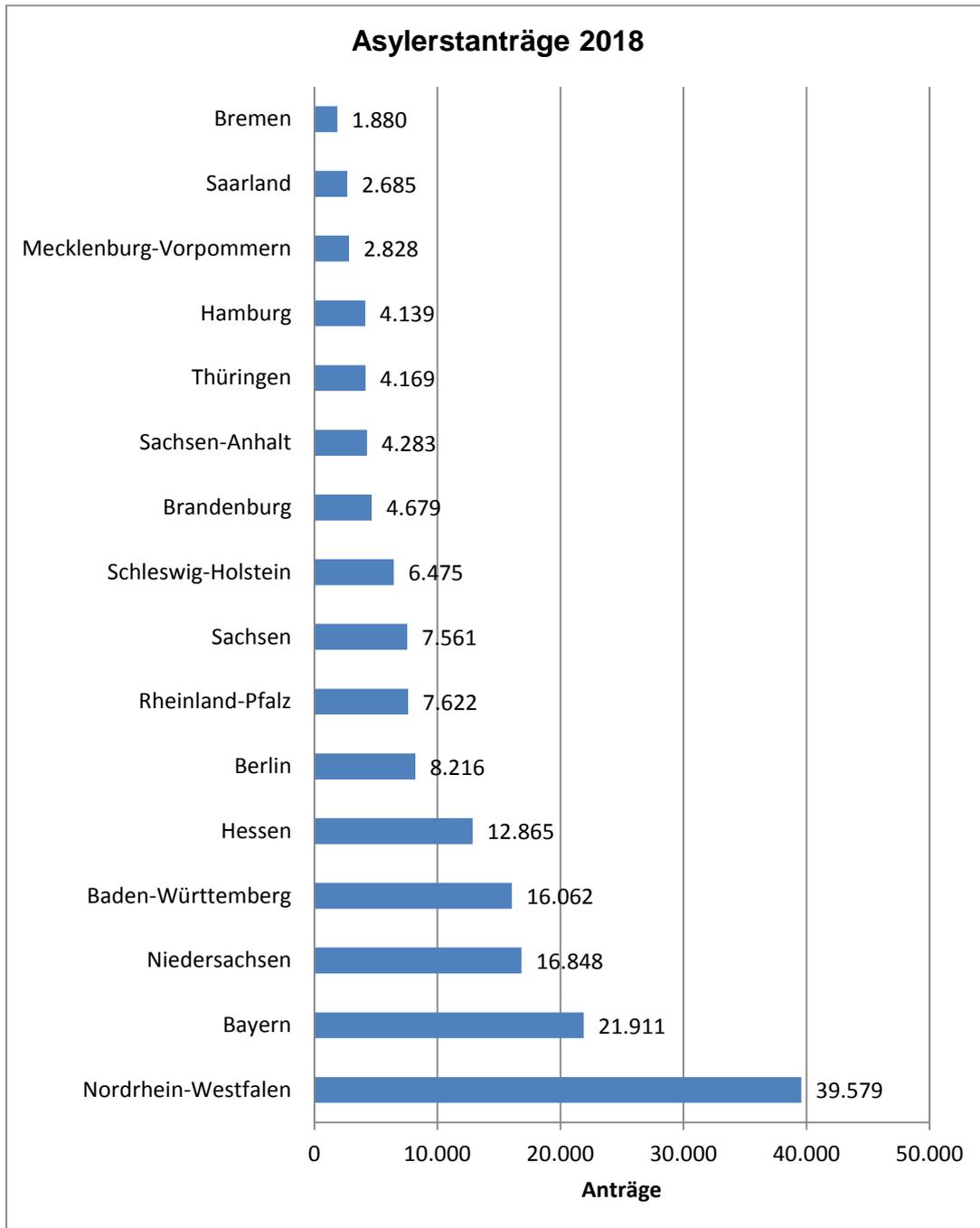
¹⁹⁶ Vgl. BAMF (Hrsg.), Aktuelle Zahlen zu Asyl, S. 4.

Anhang 5: Hauptstaatsangehörigkeiten der schutzsuchenden Personen im Jahr 2018¹⁹⁷



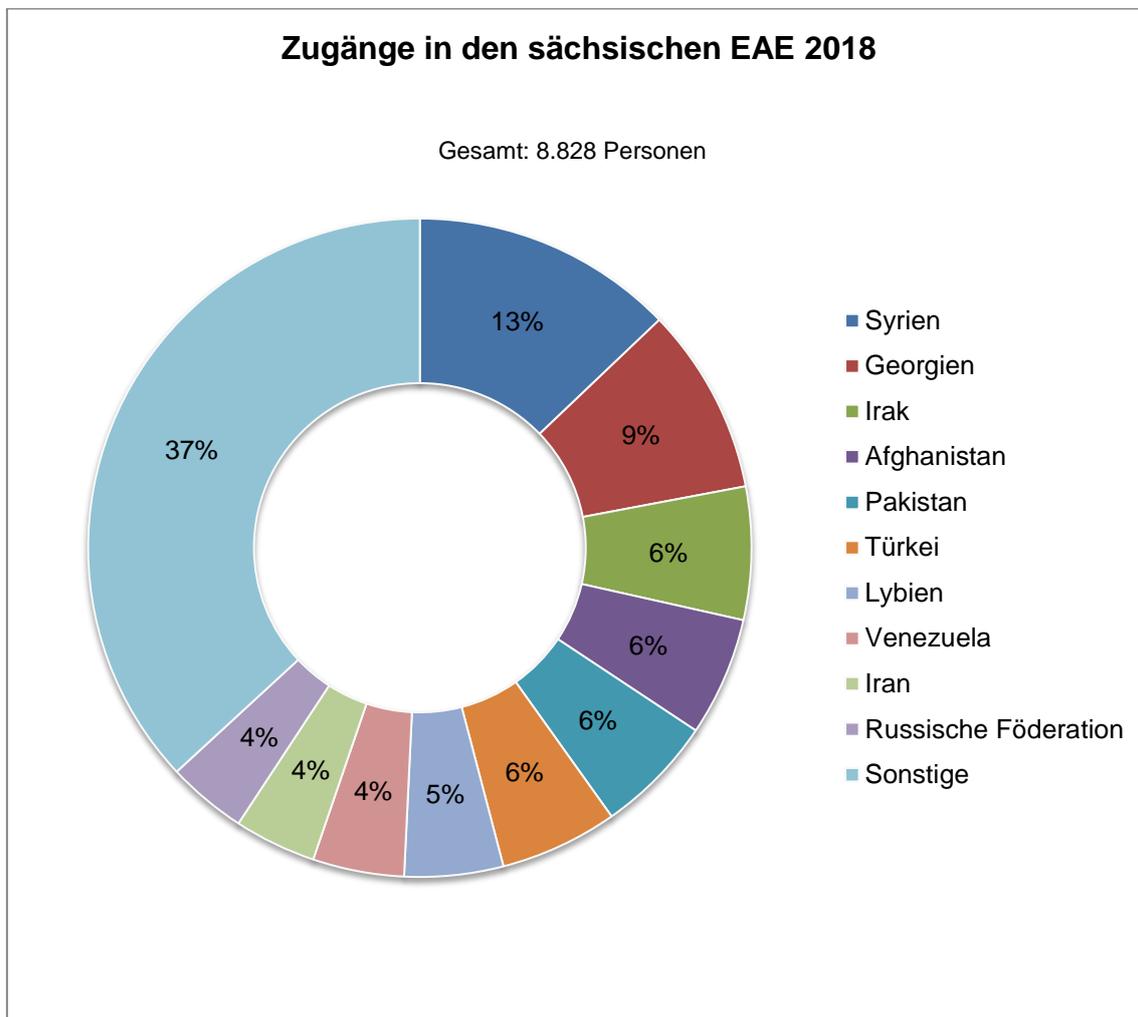
¹⁹⁷ Die Grafik wurde auf Grundlage der vom BAMF herausgegebenen Daten erstellt. Vgl. BAMF (Hrsg.), Aktuelle Zahlen zu Asyl, S. 8.

Anhang 6: Asylersantragszahlen in den Bundesländern im Jahr 2018¹⁹⁸



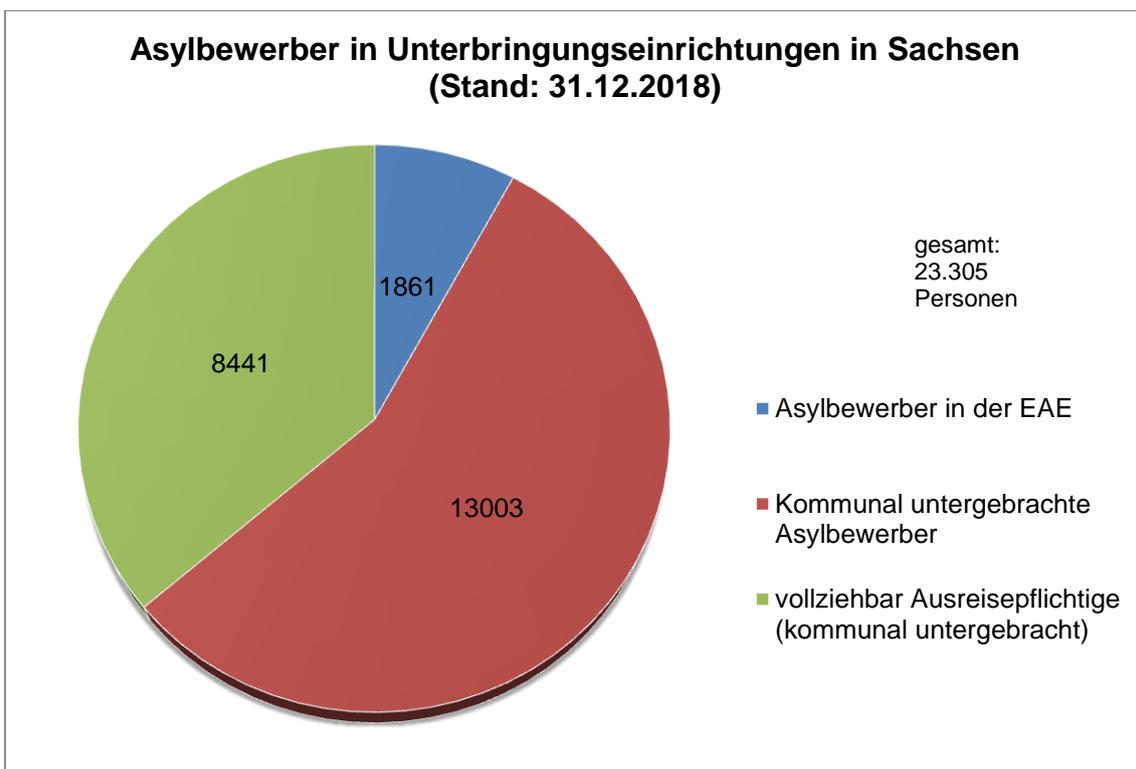
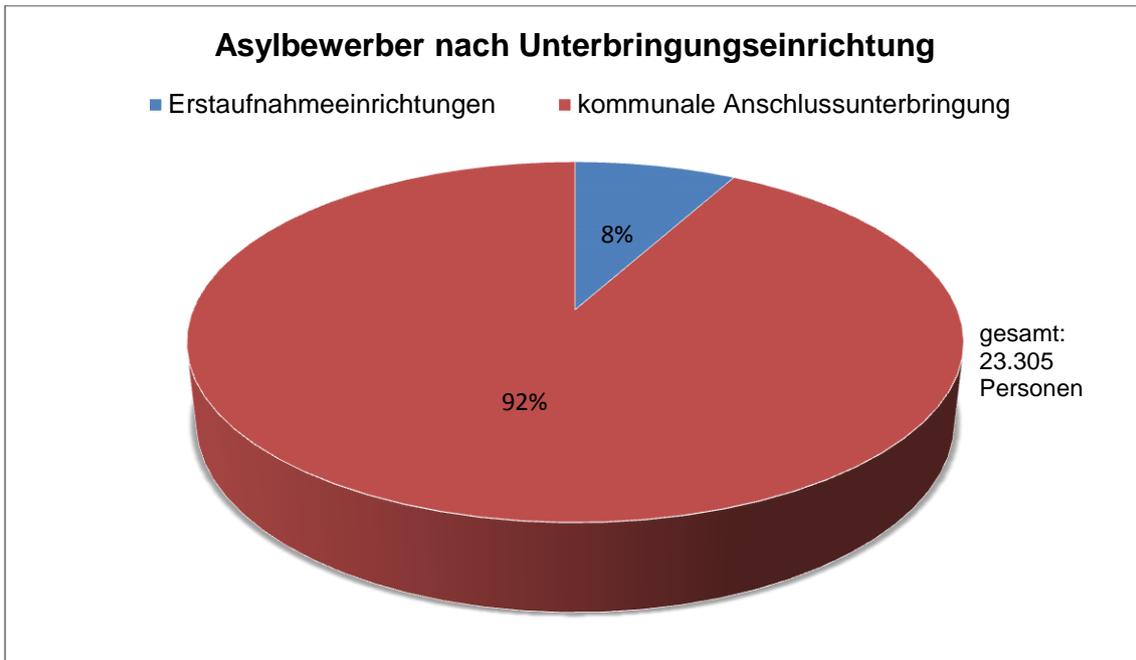
¹⁹⁸ Die Grafik wurde auf Grundlage der vom BAMF herausgegebenen Daten erstellt. Vgl. BAMF (Hrsg.), Aktuelle Zahlen zu Asyl, S. 7.

Anhang 7: Hauptstaatsangehörigkeiten der schutzsuchenden Personen in Sachsen im Jahr 2018¹⁹⁹



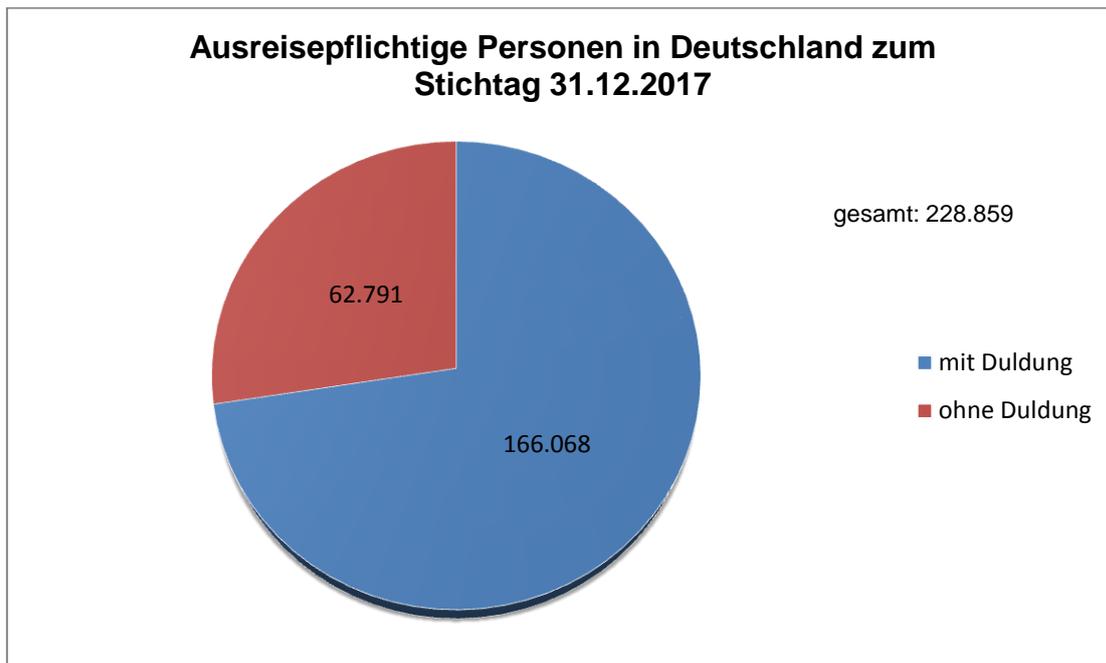
¹⁹⁹ Die Grafik wurde auf Grundlage der von der Sächsischen Staatskanzlei herausgegebenen Daten erstellt. Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.), Aktuelle Zahlen.

**Anhang 8: Asylbewerber in den sächsischen Unterbringungseinrichtungen
(Stichtag: 31.12.2018)²⁰⁰**



²⁰⁰ Die Grafiken wurden auf Grundlage der von der Sächsischen Staatskanzlei herausgegebenen Daten erstellt. Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.), Aktuelle Zahlen.

Anhang 9: Ausreisepflichtige Personen in Deutschland²⁰¹



§ 61 Abs. 2 AufenthG ermächtigt die Länder Ausreiseeinrichtungen zu betreiben. Durch diese speziellen Unterkünfte soll sichergestellt werden, dass die Ausländer für die Behörden verfügbar sind. Darüber hinaus soll dadurch ihre Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise erhöht werden. Laut einer Statistik des Sächsischen Landtags lebten zum Stichtag 30.06.2018 8.250 vollziehbar ausreisepflichtige Personen im Freistaat Sachsen.²⁰² Seit Dezember 2018 betreibt der Freistaat Sachsen auf Grundlage des Sächsischen Abschiebungshaftvollzugsgesetzes ein Ausreisegewahrsam und eine Abschiebungshaftanstalt in Dresden.²⁰³

²⁰¹ Eigene Grafik, Drucksache 19/800, S. 34.

²⁰² Vgl. Sächsischer Ausländerbeauftragter (Hrsg.), Daten und Fakten zum Thema Asyl in Sachsen, S. 2.

²⁰³ Vgl. LDS (Hrsg.), Abschiebungshaftanstalt in Dresden in Betrieb.

Anhang 10: Erstaufnahmeeinrichtungen im Freistaat Sachsen²⁰⁴

Einrichtungen zur Erstaufnahme in der Region Chemnitz

Standort	Kapazität	Betreiber
EAE Chemnitz, Adalbert-Stifter-Weg 25, Chemnitz	520 Plätze	Malteser Werke gGmbH
EAE Chemnitz, Außenstelle Schneeberg	840 Plätze	Malteser Werke gGmbH
Flemmingstr. 8c, Chemnitz	90 Plätze	SFZ CoWerk gGmbH
Thüringer Weg 5, Chemnitz	160 Plätze	Malteser Werke gGmbH

Einrichtungen der Erstaufnahme in der Region Dresden

Standort	Kapazität	Betreiber
EAE Dresden, Hammerweg 26, Dresden	700 Plätze	derzeit noch ungeklärt, Eröffnungstermin noch ungewiss, ursprüngliche Inbetriebnahme sollte Mitte 2018 erfolgen
Hamburger Str. 19, Dresden	1.600 Plätze	European Homecare GmbH
Bremer Str. 25, Dresden	500 Plätze (bleibt bis zur Eröffnung der EAE auf dem Hammerweg in Betrieb)	European Homecare GmbH
Hauptstr. 9, Tharandt OT Grillenburg	90 Plätze	European Homecare GmbH
Stauffenbergallee 2b, Dresden	500 Plätze; derzeit ungenutzt im Standby-Modus als Sicherheitsreserve	European Homecare GmbH

²⁰⁴ Die Darstellungen sind auf Grundlage der Informationen der LDS unter: https://lds.sachsen.de/asyl/?ID=9252&art_param=717 erfolgt.

Einrichtungen der Erstaufnahme in der Region Leipzig

Standort	Kapazität	Betreiber
EAE Leipzig, Max-Liebermann-Str., Leipzig	700 Plätze	Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.
Westringstr., Schkeuditz OT Dölzig	700 Plätze	Malteser Hilfsdienst gGmbH
Wiederitzscher Weg, Leipzig	700 Plätze; derzeit ungenutzt im Standby-Modus als Sicherheitsreserve	Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.

Anhang 11: Übersicht zu Muss- und Soll-Vorschriften der VwV Unterbringung²⁰⁵

Muss-Vorschriften	Soll-Empfehlungen
Sicherheitstechnische Ausstattung	
Einhaltung von bau-, gesundheits- und unfallschutzrechtlichen Vorschriften	Gewährleistung einer vertrauensvollen Umgebung
Einhaltung sicherheitstechnischer Aspekte, sodass die Alarmierung von Polizei und Rettungskräften jederzeit möglich ist	gemeinwohlorientierter, toleranter und respektvoller Umgang
Bauliche Gestaltung, sodass unbefugtes Eindringen von außerhalb vermieden wird	Berücksichtigung des sozialen Umfelds sowie der Nachbarschaft
Erstellung eines Sicherheitskonzeptes unter Beteiligung der Polizei, dem Wachpersonal und sonstigen Betroffenen	
Wohnheim- sowie Brandschutzordnung in mehrsprachiger Ausfertigung	
Information der Bewohner hinsichtlich des Sicherheitsrahmenkonzeptes	
Information der Bewohner hinsichtlich Fluchtwegplänen und Kennzeichnung dieser Rettungswege im Objekt	
Heimleitung	
Benennung einer Heimleitung ²⁰⁶ durch die untere Unterbringungsbehörde	Kommunikation der Bedürfnisse der Bewohner
Dokumentation des laufenden Betriebs, der Dienstplanungen und Auslastung der Unterkunft	Erstellung eines Konzeptes über die Sozialbetreuung unter Beteiligung des zuständigen kommunalen Ausländerbeauftragten
Wohn- und Gemeinschaftsräume	
Alleinstehende Personen sind nach Geschlechtern getrennt unterzubringen	Wohn- und Schlafräumfläche ²⁰⁷ von mindestens sechs m ² pro Bewohner
	separate Unterbringung je nach individueller Lebenslage, Alter, Religion etc.
	Maximalbelegung pro Raum: fünf Personen
	Grundausrüstung je Bewohner: Schlafgelegenheit, Tischplatz, abschließbarer

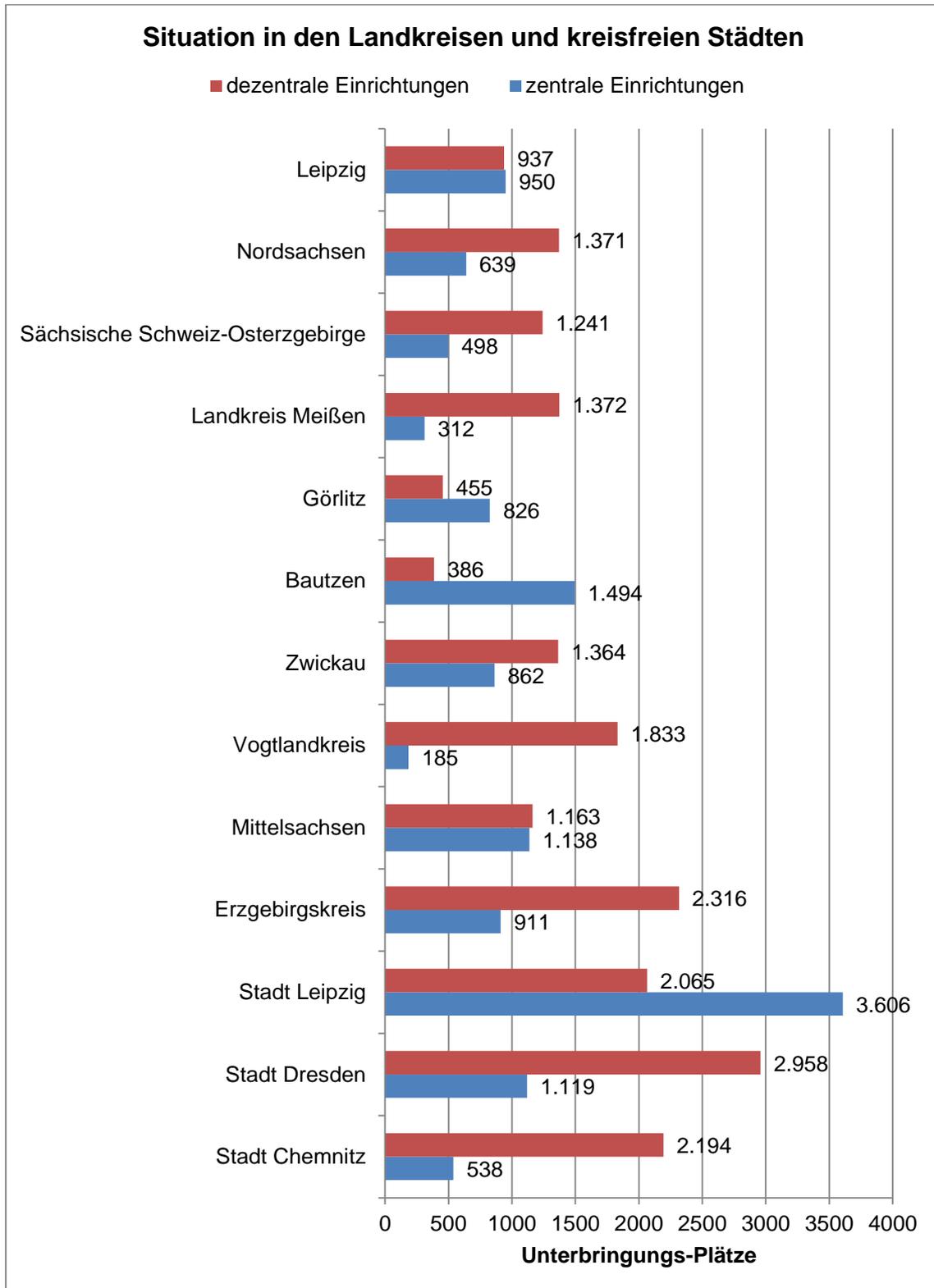
²⁰⁵ Eigene Darstellung auf Grundlage der „VwV Unterbringung“.

²⁰⁶ Die Heimleitung ist für die Leitung der Gemeinschaftsunterkunft verantwortlich und übt das Hausrecht aus. Der Heimleiter agiert als Schnittstelle zwischen Behörden, sozialem Umfeld und Heimbewohner.

²⁰⁷ Diese Räumlichkeiten müssen belüft- und abschließbar sein.

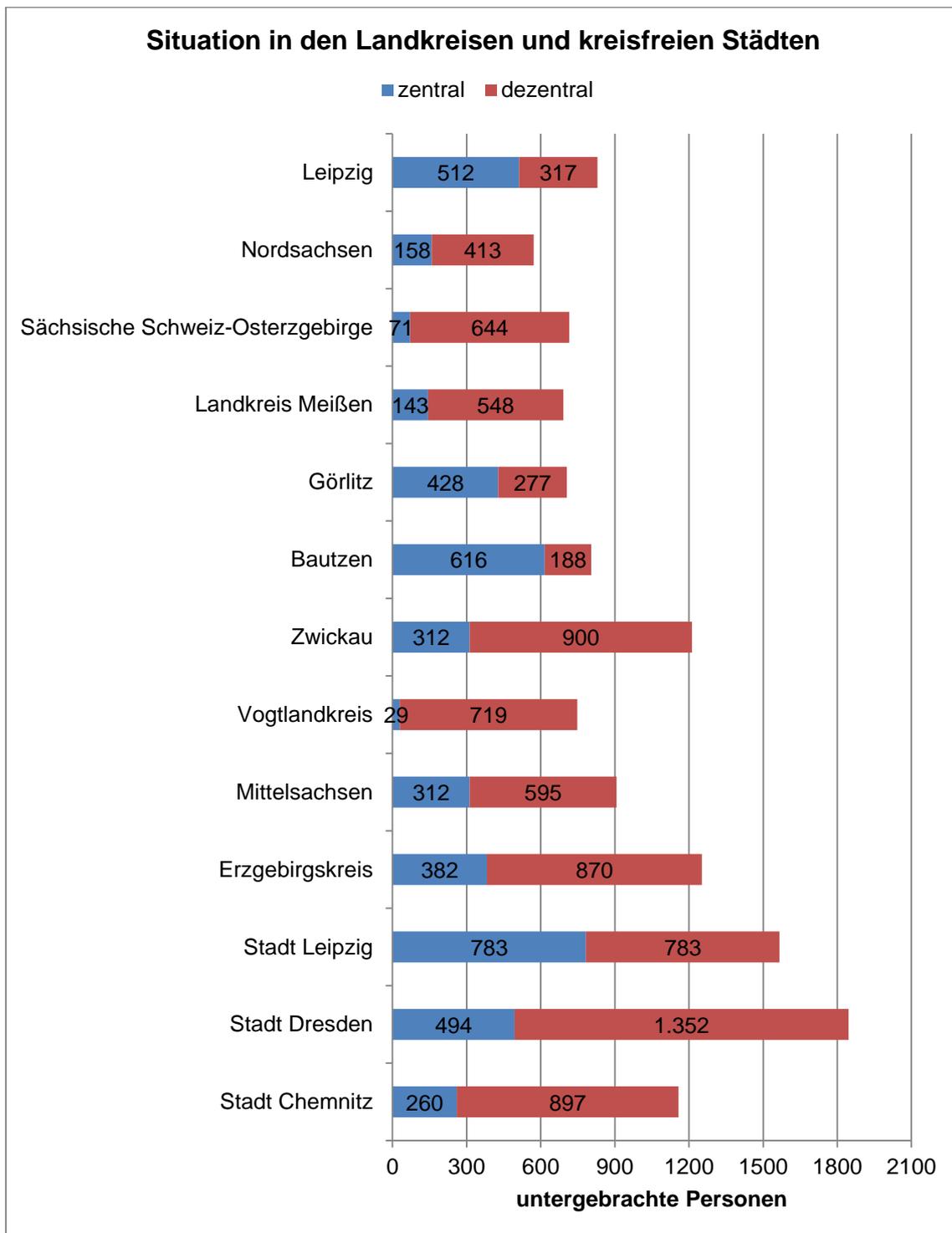
	Schrank, Kühleinrichtung à 30 Liter
	Fenster- bzw. Sichtschutz
Einrichtung von Gemeinschaftsküchen, wenn in den Zimmern keine separaten Kochnischen vorhanden sind	Ausstattung Gemeinschaftsküchen: Herd mit Backofen, Kühl- und Gefrierschrank, Arbeitsplatten, Spültische, Kochutensilien und Funktionsschränke; Maximalbelegung einer Kochgelegenheit: 8 Personen
Sanitäreinrichtung nach Geschlechtern getrennt, wenn an den Zimmern keine eigenen Nasszellen angeschlossen sind	Gemeinschaftsnasszellen: 5 Bewohner pro Waschbecken, eine Dusche je 10 Personen, eine Toilette je 10 Frauen sowie ein Urinalbecken je 15 Männer
Funktionsräume für das Trocknen und Bügeln von Wäsche	
	an den Bedürfnissen der Bewohner orientierte Gemeinschaftsräume, Gebetsräume, Kinderspiel- sowie Hausaufgabenzimmer und Außenanlagen zur Freizeitgestaltung
	Vorhaltung eines Krankenzimmers
Sonstiges	
Möglichkeit zur Postzustellung	
	Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz

Anhang 12: Kommunale Unterbringungskapazität für alle schutzsuchenden Personen im Freistaat Sachsen zum Stichtag 31.12.2018²⁰⁸



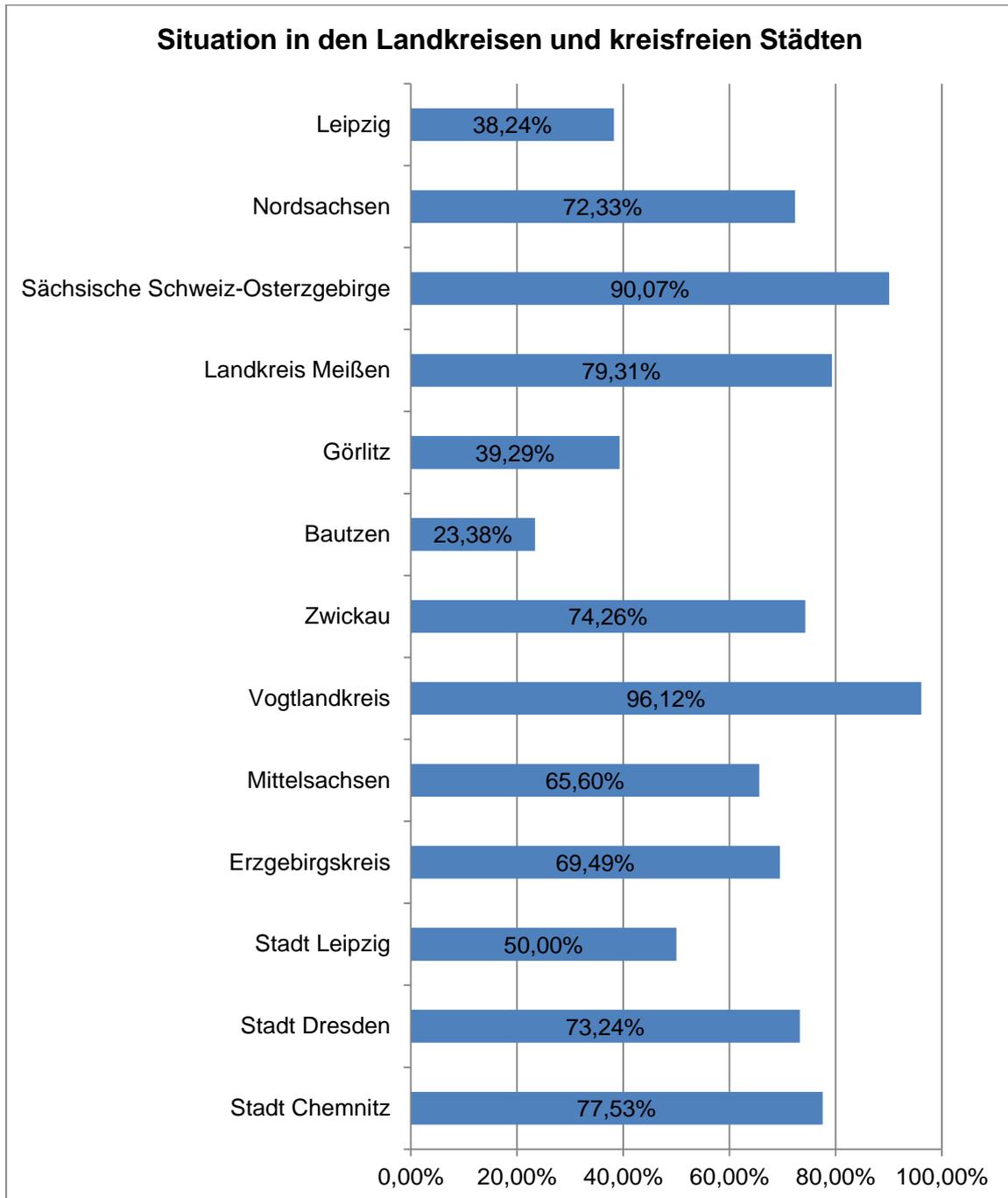
²⁰⁸ Die Darstellung beruhen auf Informationen aus den Anfragen der Partei „Die Linke“ an die sächsische Landesregierung: Vgl. Parlaments-Drucksachen, 6/16215 und 6/14027.

Anhang 13: Unterbringung von Personen im laufenden Asylverfahren in den sächsischen Kommunen zum 31.12.2018²⁰⁹



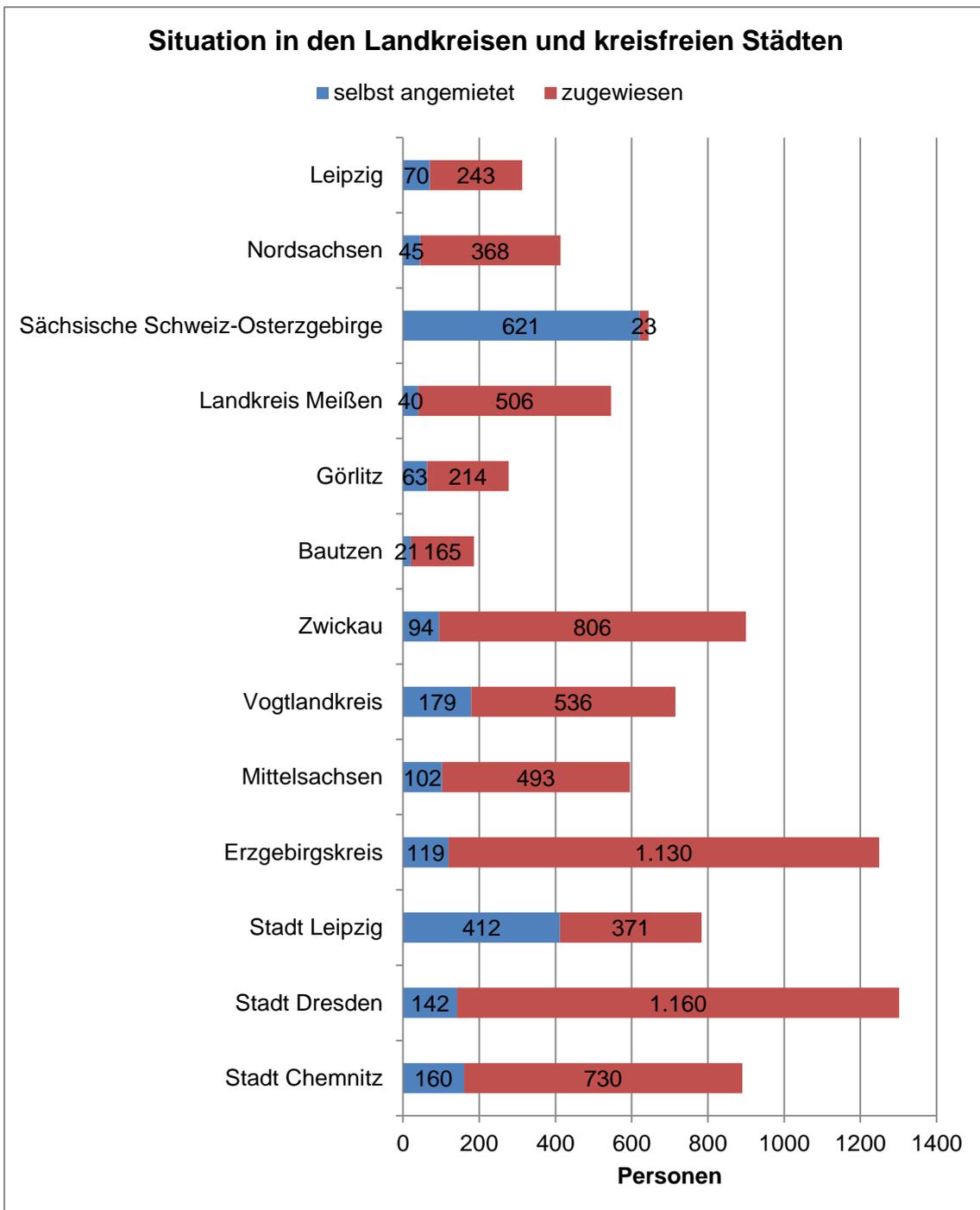
²⁰⁹ Die Darstellung beruhen auf Informationen aus den Anfragen der Partei „Die Linke“ an die sächsische Landesregierung: Vgl. Parlaments-Drucksachen, 6/16215 und 6/14027.

Anhang 14: Anteile dezentraler Unterbringung von Personen im laufenden Asylverfahren zum 31.12.2018²¹⁰



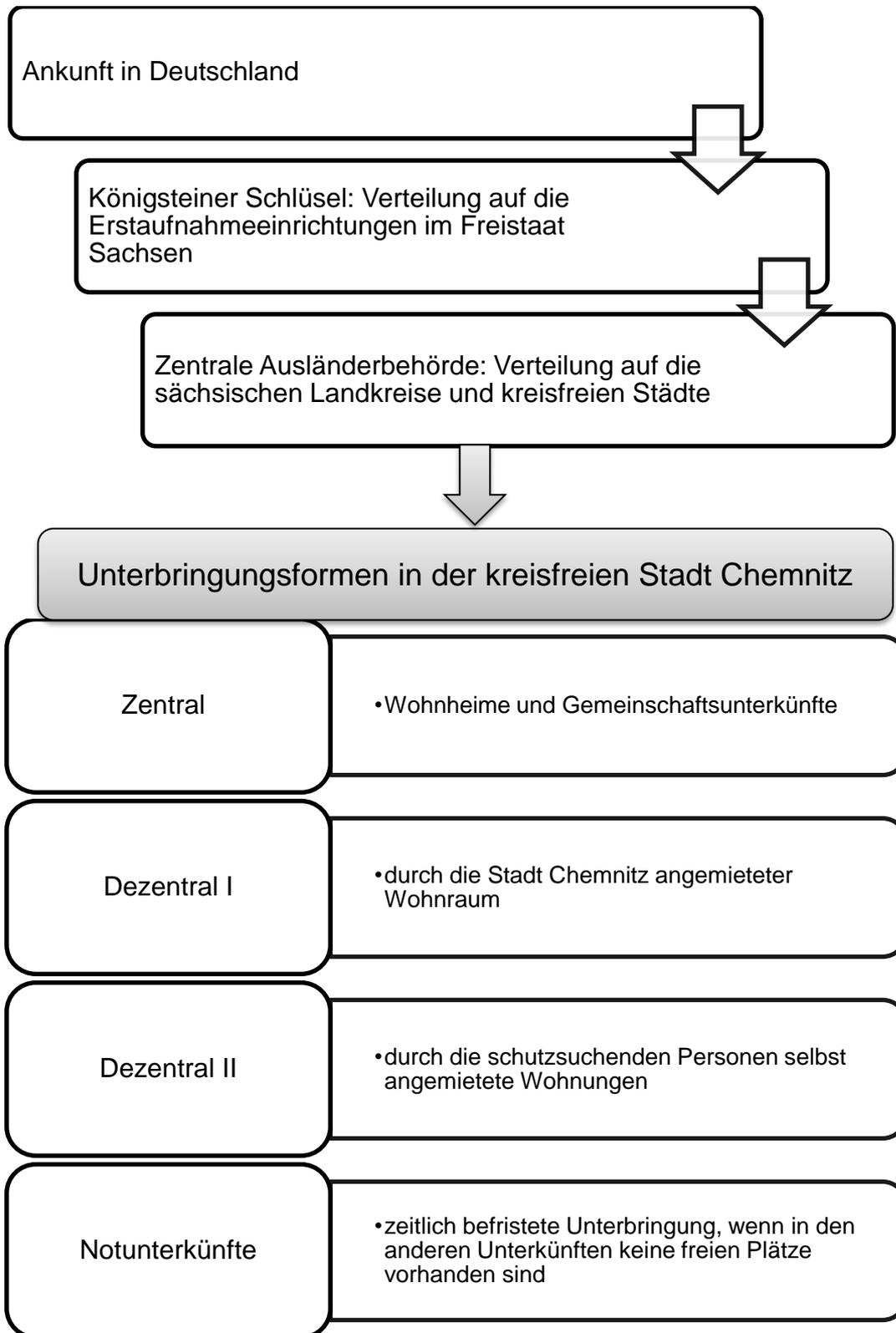
²¹⁰ Die Darstellung beruhen auf Informationen aus den Anfragen der Partei „Die Linke“ an die sächsische Landesregierung: Vgl. Parlaments-Drucksachen, 6/16215 und 6/14027.

**Anhang 15: Dezentrale Unterbringung von Personen im laufenden Asylverfahren
- Eigene Anmietung durch Asylbewerber vs. Zuweisung durch die
Kommune (zum 31.12.2018)²¹¹**



²¹¹ Die Darstellung beruhen auf Informationen aus den Anfragen der Partei „Die Linke“ an die sächsische Landesregierung: Vgl. Parlaments-Drucksachen, 6/16215 und 6/14027.

Anhang 16: Schema zur Verteilung der schutzsuchenden Personen²¹²



²¹² Eigene Darstellung.

Anhang 17: Transfermittel des Bundes im Zusammenhang mit der Flüchtlingsunterbringung im Jahr 2017²¹³

Mittel	Zweck
2.000 Millionen Euro	Integrationspauschale
1.163 Millionen Euro	Ausgaben für Asylsuchende, insbesondere für Kosten des Asylverfahrens (Registrierung, Verbescheidung)
Pauschale i.H.v. 670 Euro	je abgelehnten Asylbewerber
1.000 Millionen Euro	Förderung des Sozialwohnungsbaus
900 Millionen Euro	Kosten der Unterkunft und Heizung
774 Millionen Euro	Verbesserung der Kinderbetreuung
350 Millionen Euro	Entlastungspauschale für die Betreuung und Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge
158 Millionen Euro	Maßnahmen des Technischen Hilfswerkes sowie für Aufwendungen, welche im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Überlassung von Grundstücken zur Flüchtlingsunterbringung sowie zur Instandsetzung solcher Unterkünfte entstanden sind

²¹³ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/2499, S. 1 ff.

Literaturverzeichnis

Archiv für Geschichte der Soziologie in Österreich (Hrsg.): *Die Marienthal-Studie*. Mai 2012, verfügbar unter: <https://agso.uni-graz.at/marienthal/studie/00.htm> [Zugriff am 07.03.2019]

AWO Bundesverband e.V. (Hrsg.): *AWO Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Menschen nach der Flucht*. Berlin 2016

Beckmann, Klaus: *Die diversen gesetzlichen Mängel in den beiden BauGB-Flüchtlingsnovellen als integrale Bestandteile der Sonderregelungen des § 246 BauGB*, in: UPR 2017, S. 335 - 341

Bienek, Heinz G.: *Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz 2015 aus bauplanungsrechtlicher Sicht*, in: SächsVBl. 4/2016, S. 73 – 79

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): *Ablauf des deutschen Asylverfahrens. Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen*. Oktober 2016, verfügbar unter: <https://bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-Asylverfahren.pdf> [Zugriff am 04.02.2019]

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): *Aktuelle Zahlen zu Asyl*. Dezember 2018, verfügbar unter: <https://bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2018.pdf> [Zugriff am 18.02.2019]

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): *AnKER-Zentrum Dresden hat sich bewährt*. 20.12.2018, verfügbar unter: <https://bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20181220-am-ankerzentrum-dresden.htm> [Zugriff am 14.02.2019]

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): *Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. August 2013, verfügbar unter: <https://bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp55> [Zugriff am 05.02.2019]

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): *Sichere Herkunftsstaaten*. August 2016, verfügbar unter: <https://bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/Sonderverfahren/SichereHerkunftsstaaten/sichere-herkunftsstaaten-node.html> [Zugriff am 06.03.2019]

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): *Unbegleitete Minderjährige*. August 2016, verfügbar unter: <https://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/UnbegleiteteMinderjaehrige/unbegleitete-minderjaehrige-node.html> [Zugriff am 07.03.2019]

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): *Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt*. Oktober 2017, verfügbar unter: https://bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-21-2017-dl.pdf?_blob=publicationFile&v=3 [Zugriff am 15.02.2019]

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): *FAQ Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)*. Januar 2017, verfügbar unter: https://bmas.de/shareddocs/downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/faq-arbeitsmarktprogramm-fim.pdf?_blob=publicationFile&v=5 [Zugriff am 11.02.2019]

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Das Europalexikon. Dubliner Übereinkommen*. Verfügbar unter: <https://bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/176798/dubliner-uebereinkommen> [Zugriff am 04.02.2019]

- Christ, Simone / Meininghaus, Esther / Röing, Tim:** „All Day Waiting“. Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW. Bonn 2017, verfügbar unter: https://bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_WP_3_2017web.pdf [Zugriff am 20.02.2019]
- DAKS e.V. (Hrsg.):** *Asyl suchen in Sachsen. Aus der Flucht in die kommunale Unterbringung. Sicherheit/Schutz/Menschenwürde.* Leipzig 2012, verfügbar unter: <https://daksev.de/publikationen/> [Zugriff am 03.02.2019]
- Der Sächsische Ausländerbeauftragte:** „Heim-TÜV“ 2017. November 2016, verfügbar unter: https://sab.landtag.sachsen.de/dokumente/landtagskurier/SAB-HEIM_A4-TUEV-interaktiv-2017.pdf [Zugriff am 20.02.2019]
- Deutsche Bank (Hrsg.):** *Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Ein schwieriges Unterfangen.* April 2018, verfügbar unter: https://dbresearch.de/PROD/RPS_DEPROD/Reform_des_Gemeinsamen_Europaeischen_Asylsystems%3A_E.pdf [Zugriff am 12.02.2019]
- Deutscher Bundestag:** Drucksache 18/11540 vom 15.03.2017
- Deutscher Bundestag:** Drucksache 19/800 vom 20.02.2018
- Deutscher Bundestag:** Drucksache 19/2499 vom 01.06.2018
- Deutscher Bundestag:** Drucksache 19/5879 vom 20.11.2018
- Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa (Hrsg.):** *Zurückweisung an den EU-Binnengrenzen. Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des EUGH.* 12.07.2018, verfügbar unter: <https://bundestag.de/blob/567944/aa63d3a58411a8051c1a63a6d28ab305/pe-6-103-18-pdf-data.pdf> [Zugriff am 04.02.2019]
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.):** *Studie: Ausgaben im Zusammenhang mit Geflüchteten.* Juli 2018, verfügbar unter: <https://dgstb.de/dgstb/homepage/schwerpunkte/asyl%20und%20in%20Zusammenhang%20mit%20Geflüchteten/> [Zugriff am 15.02.2019]
- Deutscher Städtetag (Hrsg.):** *Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren. Anforderungen für Kommunen und Lösungsansätze.* Berlin und Köln 2016, verfügbar unter: https://staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/beitraege_stadtpolitik/betraege_zur_stadtpolitik_109_integrationsbroschuere.pdf [Zugriff am 20.02.2019]
- Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH (Hrsg.):** *Integration in Sachsen. Sonderauswertung des SVR-Integrationsbarometers 2018.* Berlin 2018, verfügbar unter: https://svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/12/SVR_FB_IB-Sachsen.pdf [Zugriff am 07.02.2019]
- Freie Presse (Hrsg.):** *Asylbewerber in Chemnitz: Die Lage drei Jahre nach 2015.* 04.07.2018, verfügbar unter: <https://freipresse.de/chemnitz/asylbewerber-in-chemnitz-die-lage-drei-jahre-nach-2015-artikel10251123> [Zugriff am 11.02.2019]
- Freistaat Sachsen (Hrsg.):** *Migration und Schule.* Verfügbar unter: <https://schule.sachsen.de/1752.htm> [Zugriff am 15.02.2019]
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.):** *Flüchtlingsunterbringung – vom Notfall zum Normalfall. Wo Entscheider aus Politik und Verwaltung anpacken sollten.* Verfügbar unter: https://publicgovernance.de/media/Policy_Paper_ [Zugriff am 05.02.2019]

- Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (Hrsg.):** *Flucht: Forschung und Transfer. Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen: Konfliktmediation und lokale Beteiligung.* Juli 2017, verfügbar unter: https://flucht-forschung-transfer.de/wp-content/uploads/2017/05/FFT_SoR-10-Bauer_Unterbringung_Konflikte-Mediation_25-07-2017.pdf [Zugriff am 26.02.2019]
- Keller, Ska (Hrsg.):** *Was bringt das neue europäische Asylsystem?* Juli 2013, verfügbar unter: <https://skakeller.de/publikationen.html> [Zugriff am 12.02.2019]
- Kittel, Olaf (Hrsg.):** *Flüchtlinge in Sachsen. Fakten – Lebenswege – Kontroversen.* Dresden/Leipzig 2016: Edition Leipzig
- Krüper, Julian:** *Das Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB – materiell-, verfahrens- und prozessrechtliche Aspekte,* in ZJS 5/2010, S. 582 - 591
- Landesdirektion Sachsen (Hrsg.):** *Abschiebungshaftanstalt in Dresden in Betrieb.* Pressemitteilung vom 03.12.2018, verfügbar unter: https://lds.sachsen.de/?ID=14597&art_param=878 [Zugriff am 14.02.2019]
- Landesdirektion Sachsen (Hrsg.):** *Erstaufnahme von Asylbewerbern in Sachsen.* Verfügbar unter: https://lds.sachsen.de/asyl/?ID=9252&art_param=717 [Zugriff am 19.02.2019]
- Marx, Reinhard:** *Offene Schlüsselfragen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.* April 2018, verfügbar unter: https://ramarx.de/publication_download/GEAS%20IV%20offende%20Schl%C3%BCschlselfragen_rm_1_doc. [Zugriff am 12.02.2019]
- Meier-Braun, Karl-Heinz:** *Einwanderung und Asyl. Die 101 wichtigsten Fragen.* München 2015: Verlag C.H.Beck
- Meier-Braun, Karl-Heinz / Weber, Reinhold (Hrsg.):** *Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen.* Stuttgart 2013: W. Kohlhammer GmbH + Co. KG
- o.V.:** *Mietführerschein.* Verfügbar unter: <https://mieterqualifizierung.de/#kurse> [Zugriff am 08.02.2019]
- o.V.:** *Wirksamkeit und Anwendbarkeit einer Rechtsnorm.* Verfügbar unter: <https://juracademy.de/methodenlehre/anwendbarkeit-rechtsnorm.html> [Zugriff am 22.02.2019]
- Pro Asyl e.V. (Hrsg.):** *Menschen wie Menschen behandeln! Flüchtlinge in Deutschland: Für soziale Teilhabe und ein Leben in Würde.* März 2011, verfügbar unter: <https://proasyl.de/material/menschen-wie-menschen-behandeln/> [Zugriff am 08.02.2019]
- Pro Asyl e.V. (Hrsg.):** *Neue Nachbarn, Vom Willkommen zum Ankommen.* September 2016, verfügbar unter: <https://proasyl.de/material/neue-nachbarn/> [Zugriff am 14.02.2019]
- PRO ASYL e.V. (Hrsg.):** *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich.* Frankfurt am Main 2014, verfügbar unter: <https://proasyl.de/material/studie-zur-unterbringung-von-fluechtlingen-in-deutschland/> [Zugriff am 07.02.2019]
- Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.):** *Ankommen und Asylverfahren.* Verfügbar unter: <https://asyinfo.sachsen.de/unterbringung-der-fluechtlinge-und-asylbewerber.html> [Zugriff am 04.02.2019]
- Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.):** *Asylbewerber und Flüchtlinge im Freistaat Sachsen. Fakten und Hintergrundinformationen.* August 2015, verfügbar unter:

https://sachsen.de/assets/Asylbewerber_und_Fluechtlinge_im_Freistaat_Sachsen_Stand_August_2015_2.pdf [Zugriff am 05.02.2019]

Sächsische Staatsministerin für Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.): *Orientierungshilfe für Asylsuchende in Sachsen*. September 2015, verfügbar unter: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/25442> [Zugriff am 04.02.2019]

Sächsisches Staatsministerium des Innern: *Entscheidung zur Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG vom 16.02.2018*. Verfügbar unter: <https://asyl.net/rsdb/m26106> [Zugriff am 14.02.2019]

Sächsisches Staatsministerium des Innern: *Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel (DIE LINKE). Drucksache 6/14027, Thema: Dezentrale/ zentrale Unterbringung von Geflüchteten in Sachsen 1. Halbjahr 2018*. Dresden August 2018, verfügbar unter: <https://kleineanfragen.de/sachsen/6/14027-dezentrale-zentrale-unterbringung-von-gefluechteten-in-sachsen-1-halbjahr-2018> [Zugriff am 21.02.2019]

Sächsisches Staatsministerium des Innern: *Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel (DIE LINKE). Drucksache 6/16215, Thema: Dezentrale/ zentrale Unterbringung von Geflüchteten in Sachsen 2. Halbjahr 2018*. Dresden Februar 2019, verfügbar unter: <https://s3.kleine-anfragen.de/ka-prod/sn/6/16215.pdf> [Zugriff am 21.02.2019]

Sächsisches Staatsministerium des Innern: *Konzept zur Prävention von, Schutz vor und Hilfe bei Gewalt gegen Frauen und Kinder sowie andere besonders schutzbedürftige Personen in Erstaufnahmeeinrichtungen des Freistaates Sachsen - Gewaltschutzkonzept*. Dezember 2016, verfügbar unter: https://asylinfo.sachsen.de/download/asyl/161202_Gewaltschutzkonzept.pdf [Zugriff am 19.02.2019]

Sächsisches Staatsministerium des Innern: *Sicherheitsrahmenkonzept für Erstaufnahmeeinrichtungen im Freistaat Sachsen*. Dezember 2015, verfügbar unter: https://asylinfo.sachsen.de/download/asyl/2016_Sicherheitsrahmenkonzept_EAE.pdf [Zugriff am 19.02.2019]

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH (Hrsg.): *SVR-Integrationsbarometer 2018*. Berlin 2018, verfügbar unter: https://svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/09/SVR_Integrationsbarometer_2018.pdf [Zugriff am 07.02.2019]

Stadt Chemnitz: *Asylkonzept der Stadt Chemnitz*. Juni 2018, verfügbar unter: https://chemnitz.de/chemnitz/media/aktuelles/fluechtlinge/asylkonzept_2016_05_neu.pdf [Zugriff am 11.02.2019]

Stadt Chemnitz: *Flüchtlinge und Asyl*. Verfügbar unter: <https://chemnitz.de/chemnitz/de/leben-in-chemnitz/auslaender-und-migranten/fluechtlinge-und-asyl/index.html> [Zugriff am 11.02.2019]

Stadt Chemnitz: *Ratsinformationssystem der Stadt Chemnitz*. Verfügbar unter: <https://sessionbi.stadt-chemnitz.de/infobi.php> [Zugriff am 11.02.2019]

Stadt Chemnitz: *Unterkunfts- und Heizkostenrichtlinie*. Mai 2018, verfügbar unter: https://chemnitz.de/chemnitz/media/leben-in-chemnitz/soziale-leistungen-und-hilfen/kdu_richtlinie_2018.pdf [Zugriff am 20.02.2019]

Süddeutsche Zeitung (Hrsg.): *Bund will mehr Geld für Flüchtlinge ausgeben*. 09.10.2018, verfügbar unter: <https://sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-bund-will-mehr-geld-ausgeben-1.4161046> [Zugriff am 26.02.2019]

UNHCR The UN Refugee Agency (Hrsg.): *Die Genfer Flüchtlingskonvention.* Verfügbar unter:
<https://unhcr.org/dach/de/ueber-uns/unser-mandat/die-genfer-fluechtlingskonvention> [Zugriff am 07.03.2019]

Zimmermann, Ralph: *Asylbegehrende – nein, danke? Gemeindliche Pflicht zur Mitwirkung bei der Unterbringung von Flüchtlingen und deren rechtliche Durchsetzung,* in: Sächs-VBl. 2/2016, S. 25 – 30

Rechtsprechungsverzeichnis

Europäischer Gerichtshof, Urteil v. 14.11.2013 (Az. C-4/11), juris

Europäischer Gerichtshof, Urteil v. 31.05.2018 (Az. C-64/16), juris

Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss v. 19.07.2016 (Az. 1B 46/16), juris

Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss v. 14.06.2017 (Az. 1B 21/17), juris

Rechtsquellenverzeichnis

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Fassung der Bekanntmachung vom 01. September 1953 (BGBl. II S. 559), in Kraft getreten am 22. April 1954 gemäß Bekanntmachung des Bundesministers des Auswärtigen vom 25. April 1954 (BGBl. I S. 619)

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 1074), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2542)

Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02. September 2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2250)

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2014 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808)

Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 01. Dezember 2009, zuletzt geändert am 26. Oktober 2012 (ABl. C 326, S. 391)

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in der Fassung der Bekanntmachung vom 04. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (BGBl. 1952 II S. 685, 953), in Kraft getreten am 03. September 1953 (BGBl. 1954 II S. 14) und das Protokoll Nr. 11 vom 11. Mai 1994 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus (BGBl. 1995 II S. 578), in Kraft getreten am 01. November 1998

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1147)

Gesetz über den Sächsischen Ausländerbeauftragten (SächsAuslBeauftrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 09. März 1994 (SächsGVBl. S. 465), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Juni 2002 (SächsGVBl. S. 168)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347)

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Recht (UN-Sozialpakt) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1976 II S. 428)

Polizeigesetz des Freistaates Sachsen (SächsPolG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. August 1999 (SächsGVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 890)

Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates (Asylverfahrensrichtlinie) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (ABl. EG NR. L 180 S. 60 – 95)

Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates (Aufnahmerichtlinie) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (ABl.

Richtlinie Integrative Quartiersentwicklung in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. März 2015 (SächsABl. S. 502), zuletzt geändert durch die Richtlinie vom 20. April 2018 (SächsABl. S. 659), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 04. Dezember 2017 (SächsABl.SDr. S. S 352)

Richtlinie Soziale Betreuung Flüchtlinge in der Fassung der Bekanntmachung vom 05. Juni 2018 (SächsABl. S. 783)

Sächsische Aufenthalts- und Asylverfahrenszuständigkeitsverordnung (SächsAAzuVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Dezember 2008 (SächsGVBl. 2009 S. 39), zuletzt geändert durch Artikel 14 der Verordnung vom 1. März 2012 (SächsGVBl. S. 173)

Sächsische Asylbewerberaufenthaltsverordnung (SächsAsylAufenthVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2012 (SächsGVBl. S. 319)

Sächsische Bauordnung (SächsBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 186), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 706)

Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03. März 2014 (SächsGVBl. S. 146), zuletzt geändert durch Artikel 8 des zweiten Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 13. Dezember 2017 (SächsGVBl. S. 626)

Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz (SächsFlüAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2007 (SächsGVBl. S. 190), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782)

Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 2004 (SächsGVBl. S. 418), zuletzt geändert durch Artikel 8 der Verordnung vom 13. Dezember 2017 (SächsGVBl. S. 116)

Sozialgesetzbuch Achtes Buch(SGB VIII) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696)

Unterbringungssatzung der Stadt Chemnitz in der Fassung der Bekanntmachung vom 08. November 2017 (Beschluss-Nr. B-139/2017)

Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502)

Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates(EURODAC-Verordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (ABl. L 180 S. 1)

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates(Dublin-III-Verordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (ABl. L 180 S. 31 – 59)

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung aufgrund des am 01. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (ABl. EG Nr. C 115, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrages über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrages zur Gründung der Europäi-

schen Atomgemeinschaft vom 01. Juli 2013 (ABl. EU L 112/21)

Verwaltungsvorschrift Unterbringung, in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. April 2015 (SächsABl. S. 692), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 04. Dezember 2017 (SächsABl.SDr. S. S 352)

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden ist.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Meißen, 22. März 2019

Unterschrift

Melanie Nestler