

2 Theoretische Grundlagen der Asylpolitik

Die Asylpolitik in Deutschland ist Teil einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik der Europäischen Union (EU), welche die Aufnahme von Flüchtlingen und deren Rechtsstellung zum Gegenstand hat und eine Harmonisierung des europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechtes anstrebt. Innerhalb der gemeinsamen EU-Politik finden sich in den einzelnen Nationalstaaten unterschiedliche Politiken, Regelungen und Gesetze, die sich konkret mit dem Umgang der in dem Land lebenden Flüchtlinge beschäftigen. In diesem Kapitel sollen die relevanten Begrifflichkeiten und Bestimmungen der deutschen Asylpolitik, welche die (rechtlichen) Rahmenbedingungen für die Befragten ausgestaltet, umfassend behandelt werden. Deshalb wird in diesem Kapitel der Fokus auf die Duldung gelegt. Zunächst wird dazu der im Titel der Arbeit vorzufindende Begriff „geduldete Flüchtlinge“ knapp erläutert sowie seine Verwendung kritisch betrachtet. Unter Punkt 2.2.2 wird die aufenthaltsrechtliche Situation, in welcher sich geduldete Flüchtlingen befinden, ausführlich beschrieben, um dann unter Punkt 2.2.3 die Konsequenzen, welche eine Erteilung einer Duldung für die unterschiedlichen Bereiche der Menschen mit sich bringt, aufzuzeigen. Abschließend wird unter 2.2.3 auf die Entwicklung und aktuelle Diskurse in Bezug auf Bleiberechtsregelungen eingegangen, welche für geduldete Flüchtlinge entscheidend hinsichtlich eines längerfristigen Aufenthaltes in Deutschland sind. Im Hinblick auf das Forschungsinteresse, in dem es darum geht, wie Flüchtlinge unter den offensichtlichen Einschränkungen und restriktiven Bedingungen einer Duldung leben und handlungsfähig sind, ist es sinnvoll, die generellen Bedingungen, die eine Duldung mit sich bringt, aufzuzeigen. Somit können später Aussagen über deren einschränkenden oder ermöglichenden Einfluss auf die Handlungsfähigkeit von Flüchtlingen und dem Wechselspiel von strukturellen Bedingungen und individueller Selbstbestimmung getroffen und die Erzählungen der Befragten in einen größeren Kontext eingeordnet werden. Dabei werden im theoretischen Teil die Lebensbedingungen vor allem aus einer Makroperspektive betrachtet und verstärkt rechtliche Bestimmungen und ihre Folgen aufgezeigt.⁷

7 In den für die Asylpolitik maßgeblichen Gesetzen wie dem Aufenthaltsgesetz, dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Asylverfahrensgesetz finden sich eine Vielzahl von Ermessens- und Gestaltungsspielräumen hinsichtlich der konkreten Umsetzung in den jeweiligen Bundesländern. Innerhalb der dadurch resultierenden unterschiedlichen Handhabungen wird hauptsächlich die Situation in Baden-Württemberg, wo sich alle Befragten derzeit aufhalten, aufgezeigt. Dabei

2.1 Zum Begriff „geduldete Flüchtlinge“

Im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vom 28. Juli 1951 und ihrem Zusatzprotokoll von 1967 ist ein Flüchtling eine Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“ (Art. 1 A Abs. 2 GFK). Die Verfolgung kann von staatlicher Seite bzw. staatsähnlichen Akteuren, als auch nicht-staatlicher Seite ausgehen, wenn der Staat keinen Schutz vor dieser Bedrohung bieten kann (BAMF 2014c). Damit ist der in dieser Arbeit verwendete Begriff „geduldete Flüchtlinge“ im asylrechtlichen Sinne nicht korrekt, da Personen, die eine Duldung besitzen, nach Prüfung ihres Asylverfahrens nicht der Flüchtlingsstatus nach der Definition der GFK bzw. nach § 3 Abs. 1 AsylVfG zugesprochen wurde und sie auch nicht wie Asylberechtigte die gleiche Rechtstellung wie Flüchtlinge genießen. Doch auch wenn diese Personen im asylrechtlichen Sinn nicht als Flüchtlinge anerkannt sind, werden innerhalb einer erweiterten Flüchtlingsdefinition bzw. im allgemeinen Sprachgebrauch auch andere Personengruppen, die ihr Heimatland bzw. ihren derzeitigen gewohnheitsmäßigen Wohnort verlassen mussten, als Flüchtlinge bezeichnet. Wird in dieser Arbeit von geduldeten Flüchtlingen gesprochen, werden Personen, die aus ihrem Heimatland nach Deutschland geflohen sind und hier mit einer Duldung leben, verstanden. Diese werden häufig auch „de-facto-Flüchtlinge“ (Die Bundesregierung 2015) bezeichnet. Nuscheler (2004) äußert sich zu dieser Diskrepanz zwischen der asylrechtlichen Bezeichnung und der tatsächlichen Wirklichkeit, und bezeichnet den Flüchtlingsbegriff „[als] ein Sammelbegriff, der sehr unterschiedliche Typen von Flüchtlingen mit jeweils spezifischen Fluchtmotiven umgreift. Dem asylrechtlichen Flüchtlingsbegriff liegt dagegen ein Idealtypus des Flüchtlings mit ganz besonderen Eigenschaften, nicht der Realtypus heutiger Massenfluchtbewegungen, zugrunde“ (ebd.: 107).

Der Gebrauch des Begriffs des „Flüchtlings“ muss neben diesen Anmerkungen zusätzlich unter einem kritischen Licht betrachtet werden. So verweist Hemmerling (2003) auf die damit verbundene Gefahr der „Naturalisierung der Flücht-

wurde versucht, auf aktuelle Gegebenheiten und Veränderungen Bezug zu nehmen. Es werden dabei auch aktuell aufgrund rechtlicher Änderungen nicht mehr geltende Bedingungen erwähnt, um somit einen besseren Einblick in Entwicklungen der Asylpolitik zu bekommen und dem verändernden Kontexten, in denen sich die Befragten befinden, gerecht zu werden.

lingsexistenz“ (ebd.:15). Dabei wird die Flucht als zentrales Merkmal der Personen herausgestellt, wodurch andere Charaktereigenschaften dieser sowie (rechtliche) Rahmenbedingungen, welche dazu beitragen, dass sie in diesem Zustand verbleiben, ausgeblendet werden (vgl. ebd.: 15f.). „Flüchtling“ ist nach Seukwa (2010) „(...) kein Persönlichkeitsmerkmal, sondern ein Rechtskonstrukt, das als eine Folge institutionellen Handelns in der Ankunftsgesellschaft gesehen werden muss“ (vgl. ebd.: 3). Es ist folglich „der Umgang mit Flucht und ‚Flüchtlingen‘ im Zielland (...) [der] dazu beiträgt, ob diese Menschen ‚Flüchtlinge‘ bleiben oder die Flucht für sie ein Ende findet und ein Neuanfang möglich wird“ (Hemmerling/Schwarz 2004: 5).⁸

2.2 Der Status der Duldung

Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die aber aus „tatsächlichen oder rechtlichen Gründen“ (§60a Abs. 2 AufenthG) Deutschland nicht verlassen können und keine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt bekommen, erhalten eine Duldung nach §60a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Auch Personen, die beispielsweise nach Ablauf eines Visums in Deutschland bleiben oder ohne Visum einreisen und keinen Asylantrag stellen, erhalten eine Duldung, wenn aufgrund von tatsächlichen oder rechtlichen Gründen der Ausreisepflicht nicht nachgekommen werden kann. Eine Duldung als „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“ ist kein Aufenthaltstitel und begründet damit keinen rechtmäßigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland. Derzeit leben circa 94 000 Menschen mit Duldung in Deutschland (vgl. Statistisches Bundesamt 2015); 35% davon schon über sechs Jahre (vgl. Wendel 2014b: 6).⁹ In Baden-Württemberg sind es nach Angaben des Flüchtlingsrates Baden-Württemberg über 10 000, wovon circa 4 000 schon seit über sechs Jahren in Deutschland sind (vgl. Linder 2014c: 18).

8 Zur Konstituierung einer sozialen Gruppe von Flüchtlingen und dessen Auswirkungen auf die Lebenswirklichkeit der Personen siehe Hemmerling/Schwarz (2004). –Bei der Verwendung des Begriffes in dieser Arbeit wurden Überlegungen wie diese miteinbezogen und berücksichtigt. Durch den Fokus auf individuelle Geschichten und die Handlungsfähigkeit der befragten Personen wird jedoch versucht, trotz der Verwendung des Begriffes, die Personen nicht auf ihre Flüchtlingseigenschaft zu reduzieren.

9 Stand vom 31.12.2013. 110 000 Personen sind im Besitz einer Aufenthaltsgestattung, da ihr Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Weitere 186 000 Personen besitzen weder eine Duldung, eine Aufenthaltsgestattung noch einen anderen Aufenthaltstitel, sind jedoch behördlich registriert (vgl. Statistisches Bundesamt 2015).

2.2.1 Aufenthaltsrechtliche Situation

Nach geltendem Recht kann man unterschiedliche Formen der Duldung unterscheiden: die *Anspruchsduldung* wird erteilt, wenn die ausreisepflichtige Person aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen kann (§60a Abs.2 Satz 1 AufenthG). Rechtliche Abschiebungshindernisse sind unter anderem der Schutz von Ehe und Familie, die kurz bevorstehende Heirat mit einer aufenthaltsrechtlich abgesicherten Person, einer Schwangerschaft oder gesetzliche Abschiebungsverbote gemäß §60 Abs. 1 bis 7 (die jedoch in diesem Falle nicht zum Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis geführt haben). Tatsächliche Abschiebungshindernisse sind Reiseunfähigkeit bei Krankheit, Passlosigkeit oder Fehlen sonstiger Papiere, unterbrochene Verkehrswege in das Land, in welches abgeschoben werden soll oder fehlende Transportmöglichkeiten sowie ein Herkunftsstaat, der die Aufnahme der Person verweigert (vgl. Weiser 2014: 72). Die *Ermessensduldung* nach §60 Abs. 2 Satz 3 wird erteilt, wenn oben dargestellte tatsächliche oder rechtliche Abschiebungshindernisse nicht vorliegen bzw. nicht ausreichend sind, ein vorübergehender Aufenthalt aber aus „dringende[n] humanitäre[n] oder persönliche[n] Gründe[n] oder erhebliche[n] öffentliche[n] Interessen“ (§60 Abs. 2 Satz 3) geboten ist. Gründe hierfür sind beispielsweise die Beendigung eines Schuljahres oder einer Ausbildung, die vorübergehende Pflege eines nahen Verwandten oder die Durchführung einer Operation, die im Herkunftsland nicht möglich ist (vgl. Weiser 2014: 72). Eine Person erhält eine *Zeugenduldung*, „wenn seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre“ (§60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Zusätzlich kann eine Duldung wegen eines formalen Abschiebungsstopps durch die Länderinnenminister erteilt werden. Dies geschieht vor allem in Kriegen- und Krisensituationen, in denen eine Anordnung über eine Aussetzung einer Abschiebung für längstens sechs Monate aufgrund von völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland vorgenommen wird (§60a Abs.1 AufenthG). Ein weiterer Duldungsgrund kann die Tatsache sein, dass sich ein enges Familienmitglied noch im Asylverfahren befindet und der Ausgang des Verfahrens abgewartet werden muss (vgl. Hügel 2010: 3).

Eine Duldung wird meist für einen, drei oder sechs Monate ausgestellt. Mit dem Zuwanderungsgesetz, das 2005 in Kraft trat, sollte nach 18 Monaten Duldung geprüft werden, ob eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Tatsächlich geschieht diese Prüfung jedoch selten, was für viele Personen jahrelange Verlängerungen der Duldung, sogenannte Kettenduldungen, bedeutet (vgl. Hügel 2010:

10).¹⁰ Mit einer Ausreise des Betroffenen erlischt die Aussetzung der Abschiebung automatisch. Ebenso wird die Duldung widerrufen, wenn das Abschiebehindernis entfällt. Daraufhin kann die Abschiebung ohne erneute Abschiebungsandrohung oder Fristankündigung vollzogen werden. Besitzt die Person seit über einem Jahr eine Duldung, muss die Abschiebung einen Monat vorher angekündigt werden (§60a Abs. 5 AufenthG).¹¹

Ist eine Person vollziehbar ausreisepflichtig, kann über einen Antrag bei der Härtefallkommission versucht werden, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Die Härtefallkommission ist ein in den Ländern institutionalisiertes Gremium von zehn Personen, das nach Prüfung auf Vorliegen von humanitären oder persönlichen Gründen ein Härtefallersuchen an das Innenministerium richten kann. Dieses entscheidet, ob dem Ersuchen entsprochen wird und ordnet gegebenenfalls gegenüber der Ausländerbehörde an, dem Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (vgl. Ministerium für Integration Baden-Württemberg 2013).

Eine Abschiebung hat eine Wiedereinreisesperre zur Folge. Diese entfällt bei einer „freiwilligen“¹² Ausreise der Betroffenen. Bei einer eigenständigen Ausreise vor Ablauf der Frist haben die Personen Anspruch auf den Geldbetrag des Rückfluges, welches die *International Organization of Migration* bereitstellt. Zudem gibt es für alle Rückkehrer Reisebeihilfen aus dem Förderprogramm *REAG* (Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany). Für manche Herkunftsländer kann man zusätzlich bestimmte Starthilfe aus dem Förderprogramm *GARP* (Government Assisted Repatriation Programme) bekommen (vgl. Weiser 2014: 85). Für kosovarische RückkehrerInnen gibt es das Rückkehrerprojekt *URA 2*, welches Personen, die in den Kosovo zurückkehren, vor Ort die Reintegration mit diversen Unterstützungs- und Beratungsleistungen erleichtern will (BAMF 2014d).¹³

10 Unter 2.2.3 wird näher auf Regelungen des Zuwanderungsgesetzes und anderen rechtlichen Bestimmungen hinsichtlich des Bleiberechtes eingegangen.

11 Nach Angaben der Bundesregierung wurden im Jahr 2013 insgesamt 7 289 Abschiebungen auf dem Luftweg, 2 908 auf dem Landweg und eine auf dem Seeweg vollzogen (vgl. Die Bundesregierung 2014a: 1ff.).

12 Im Anschreiben an ausreisepflichtige Personen verweist das BAMF auf eine „freiwillige“ Ausreise (vgl. Dünnwald 2009: 24). Dies wird hier bewusst in Anführungszeichen gesetzt, da eine Entscheidung zur Ausreise, die unter einer Abschiebungsandrohung erfolgt, nicht als freiwillig betrachtet werden kann.

13 Zur tatsächlichen Umsetzung und Wirkung des Programmes bzw. der Situation von abgeschobenen Personen in den Kosovo gibt der Bericht von Stephan Dünnwald erkenntnisreichen Aufschluss (vgl. Dünnwald 2009). Dort werden erhebliche Mängel an Rückkehrprogrammen, respektive der Reintegrationshilfe *URA 2*, die sich vorrangig an Personen, die „freiwillig“ ausreisen und nicht an diejenigen, die abgeschoben worden sind, richtet. Zudem sind die Unterstützungsmaßnahmen auf einen sehr kurzen Zeitraum, nicht länger als 5 Monaten, anberaunt, was neben einer unzureichenden Höhe der finanziellen Leistungen und weiteren Unzulänglichkeiten wie beispielsweise fragwürdige Qualifikationen und Rekrutierungsmaßnahmen von Mitarbeitern vor Ort und

Ist eine Abschiebung nicht mehr abzuwenden, ist das Kirchenasyl eine vorübergehende Möglichkeit, um einer Abschiebung vorläufig zu entgehen. Die Behörden respektieren normalerweise den gewährten Schutz der Personen, solange sich diese in kirchlichen Räumen aufhalten (vgl. Weiser 2014: 85). Um einer drohenden Abschiebung zu entgehen, tauchen ebenso einige der Personen unter und halten sich vor den Behörden versteckt.¹⁴ Ein Leben in der rechtlichen Illegalität bringt schwerwiegende Konsequenzen für die Betroffenen bezüglich jeglicher Inanspruchnahme von sozialen Leistungen und medizinischer Versorgung mit sich, ganz zu schweigen von der dauerhaften Angst, entdeckt zu werden sowie dem Fehlen jeglicher Sicherheit und Zukunftsperspektive (vgl. Alt 2003).

Besteht laut Gesetz der begründete Verdacht, dass die ausreisepflichtige Person sich der Abschiebung entziehen will oder sich die Person bereits einer Abschiebung entzogen hat, kann es zu einer Inhaftierung kommen (vgl. §62 AufenthG zur Abschiebungshaft). Die Abschiebungshaft als Sicherungshaft soll dabei lediglich zur Sicherung der Abschiebung dienen. Voraussetzung für eine rechtmäßige Inhaftierung ist die Perspektive, dass die Abschiebung in drei Monaten durchgeführt werden kann. Dies ist jedoch oft sehr schwierig vorherzusehen, da beispielsweise Papiere aus dem Herkunftsland benötigt werden, wobei die Dauer der Beschaffung schwierig zu bestimmen ist. Eine Verlängerung der Haft die über einen Zeitraum von sechs Monaten hinausgeht ist laut Gesetz nur möglich, wenn die betroffene Person die Abschiebung behindert. Dies birgt jedoch Unklarheiten, da beispielsweise eine nicht nachzuweisende Identität aufgrund fehlender Papiere als Behinderung ausgelegt werden kann. Die maximale Länge der Abschiebungshaft darf 1,5 Jahre nicht überschreiten (vgl. Pelzer/Sextro 2013: 5f.). Die Tatsache, dass Personen, die aus ihrem Herkunftsland geflüchtet sind, in Deutschland in Gefängniszellen untergebracht sind, wird von vielen Seiten massiv als unverhältnismäßige Form der Freiheitsentziehung und damit als schwerer Eingriff in die Menschenrechte und in das Grundrecht auf Freiheit, kritisiert (vgl. ebd.).¹⁵

damit verbundene Qualitätsstandards von (Beratungs-) angeboten (vgl. ebd.: 24ff.), an der Wirksamkeit des Programmes erhebliche Zweifel aufkommen lässt.

- 14 Die Zahl der Menschen, die in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben, ist schwer zu erfassen. Schätzungen gehen von einer Anzahl zwischen 100 000 bis 400 000 im Jahr 2010 aus (vgl. Clاندestino: Database on Irregular Migration 2012).
- 15 Die Abschiebungshaftzahlen sind in den letzten Jahren stark rückläufig, was unter anderem mit den erlassenen Altfall- und Härtefallregelungen sowie weiteren rechtlichen Veränderungen, erklärt werden kann (vgl. Pelzer/ Sextro 2013: 50, 55). Laut der Antwort der Bundesregierung auf die Großen Anfragen der Grünen und der Linken waren 2008 8 807 Personen inhaftiert; 2011 waren es noch 6 466 Personen. Dies bedeutet einen Rückgang von 25%. Hierbei sind jedoch große Unterschiede zwischen den Bundesländern und deren Praxis der Inhaftierung zu beachten (vgl. ebd.). Im November 2014 verabschiedete die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf zur „Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“, der Änderungen bzgl. In-

2.2.2 Lebensbedingungen von geduldeten Flüchtlingen

Der Erhalt einer Duldung impliziert nicht nur die Ablehnung des Asylgesuchs und damit wie oben dargestellt die ständige Angst vor einer Abschiebung, sondern bringt weitreichende Folgen für unterschiedliche Lebensbereiche der Personen mit sich. Im Folgenden werden zentrale Bereiche dargestellt, in denen die Betroffenen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus einer gesonderten Behandlung ausgesetzt sind. Am Ende wird auf die psychosoziale Situation der Personen eingegangen, wobei alle zunächst genannten Punkte Einfluss auf diese haben.

2.2.2.1 Unterbringung

Asylsuchende sind „verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monaten, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen“ (vgl. §47 Abs. 1 AsylVfG). Unter Aufnahmeeinrichtungen sind die landeseigenen Erstaufnahmeeinrichtungen zu verstehen, in denen die Flüchtlinge nach ihrer Ankunft in Deutschland ihren Asylantrag stellen und ihre Anhörung beim BAMF haben. Die Zuteilung auf die Erstaufnahmeeinrichtungen in den jeweiligen Bundesländern erfolgt seit 2003 nach dem Königssteiner Schlüssel, der Bevölkerungszahl und Steuereinnahmen der Bundesländer berücksichtigt (vgl. Müller 2013: 18).¹⁶ Die Erstaufnahmeeinrichtungen sind gekennzeichnet durch restriktive Lebensbedingungen: Vollverpflegung ohne die Möglichkeit zum eigenständigen Kochen, Eingangskontrollen, einer strengen Beschränkung des Aufenthaltsbereiches sowie Leben auf engstem Raum (vgl. Wendel 2014a: 9). Nach bis zu sechs Wochen bzw. maximal drei Monaten werden die Flüchtlinge dann auf die einzelnen Landkreise in „vorläufige Unterbringungen“ (§ 2 Abs. 4 FlüAG) verteilt.¹⁷ Diese Form der Unterbringung, die für den Fall gedacht ist, dass das Asylverfahren länger als die maximale Verweildauer in der Erstaufnahmeeinrichtung dauert, wird weitestgehend durch Bestimmungen der Bundesländer geregelt (vgl. Müller 2013: 12). Nach dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) sollen „Ausländer, die einen

haftierungsgründe beinhaltet, welche von Kritikern als eine Verschärfung angesehen wird. Wendel (2014b) sieht die Gefahr einer „Inhaftierung so gut wie aller Asylsuchender im Dublin-Verfahren“ (ebd.: 27) (vgl. 2.2.3).

16 Für das Jahr 2014 beträgt die Verteilungsquote für Baden-Württemberg 12,93% (vgl. BAMF 2014e).

17 Wie auch schon im ersten Fall gibt es bei der Zuweisungsentscheidung keine Anhörung oder Mitspracherecht der betroffenen Personen bezüglich ihres neuen Aufenthaltsortes. Zu beachten ist lediglich die Einheit der engen Familie (vgl. §50 Abs. 4 AsylVfG). Wendel (2014a) nennt Flüchtlinge in diesem Zusammenhang „Objekte der Verwaltung“ (ebd.: 9), weshalb die hier getroffene Wortwahl der „Verteilung“ passend erscheint.

Asylantrag gestellt haben und nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (...) in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden“ (§53 Abs. 1 AsylVfG). Somit ist es laut Gesetz ebenso möglich, Asylsuchende in privaten Wohnungen unterzubringen. Faktisch leiten viele Bundesländer jedoch aus dieser Regelung die Verpflichtung, Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften unterzubringen oder zumindest welche bereitzuhalten, die sogenannte „Vorhaltepflcht“ (Wendel 2014a: 11), ab. In den wenigsten Bundesländern werden Personen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, in privaten Wohnungen untergebracht (vgl. ebd.: 61). In Baden-Württemberg regelt das Flüchtlingsaufnahmegesetz die Aufnahme von Flüchtlingen und die Erstattung von Leistungen. 2013 verabschiedete der Landtag Baden-Württemberg ein neues Flüchtlingsaufnahmegesetz, welches im Januar 2014 in Kraft trat. Auch hier findet sich, erstmalig, der Verweis, dass Personen nicht nur in Gemeinschaftsunterkünften, sondern auch dezentral untergebracht werden können. Dies gilt vorrangig für besonders Schutzbedürftige wie beispielsweise unbegleitete Minderjährige (vgl. §8 Abs. 1 FlüAG).¹⁸ Das Gesetz sieht bei der vorläufigen Unterbringung jedoch nur ein öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis vor, was verhindert, auf dem privaten Wohnungsmarkt Wohnungen für Flüchtlinge zu finden (vgl. Duchrow 2014: 7). Tatsächlich bildet Baden-Württemberg in Bezug auf die Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnungen mit einer Wohnungsquote¹⁹ von 33,5% im Jahr 2013 bundesweit noch immer das Schlusslicht (vgl. Wendel 2014a: 71). Wendel (2014a) spricht von einer institutionalisierten „Lagerstruktur“ (ebd.: 7), welche ein Umsteuern erschwert und verlangsamt. So lebten Ende 2013 von den 22 518 EmpfängerInnen von Asylbewerberleistungen 14 977 in Gemeinschaftsunterkünften und nur 7 539 in einer dezentralen Unterbringung bzw. einer Wohnung (vgl. Statistisches Bundesamt 2014). Deutschlandweit lässt sich 2013 eine Wohnungsquote von 55,5% feststellen. Neben der indiskutablen Feststellung von humaneren Zuständen in dezentraler Unterbringung, ist nach einer Modellberechnung der Stadt Heidelberg eine Unterbringung in kleineren Wohneinheiten und Wohnungen für die Kommunen kostengünstiger als die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften (vgl. Flüchtlingsrat Baden-Württemberg 2012: 3).²⁰

Nach einem abgeschlossenen Asylverfahren und der Anerkennung als Asylberechtigter, als Flüchtling nach der GFK oder der Anerkennung eines anderen Aufenthaltstitels bzw. nach spätestens 24 Monaten oder falls Wohnraum im Bezirk

18 Zur Feststellung besonderer Schutzbedürftigkeit siehe Müller (2013) Seite 23 sowie für eine Liste mit Gruppen besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge Wendel (2014a) Seite 57.

19 Die Wohnungsquote stellt den Anteil der in Einzelwohnungen untergebrachten Flüchtlinge an der Gesamtzahl derer, die nicht mehr in Erstaufnahmeeinrichtungen wohnen, dar (vgl. Wendel 2014a: 71).

20 In Gemeinschaftsunterkünften wurde bei einer bisherigen Wohnfläche von ca. 4qm von 300 Euro pro Person ausgegangen (vgl. Flüchtlingsrat Baden-Württemberg 2013: 3).

vorhanden ist und der Lebensunterhalt gesichert ist, ist bereits früher, endet die Wohnpflicht in einer vorläufigen Unterbringung (vgl. §9 Abs. 1 FlüAG). Der Aufenthalt in einer Gemeinschaftsunterkunft kann laut Gesetz fortgesetzt werden, wenn die betreffende Person ausreisepflichtig ist und die Ausreise in absehbarer Zeit stattfinden wird (vgl. Wendel 2014a: 64). Nach der vorläufigen Unterbringung findet dann, gemäß des dreistufigen Verfahrens in Baden-Württemberg, eine Verteilung in eine „Anschlussunterbringung“²¹ statt, welche in der Verantwortung der Kommunen liegt (vgl. ebd.: 16). Auch hier kann eine Unterbringung sowohl dezentral in Wohnungen als auch in Unterkünften erfolgen. In der Praxis erfolgt jedoch auch hier ein Großteil der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften (vgl. ebd.: 70).²² Wird der Asylantrag abgelehnt, die Abschiebung jedoch ausgesetzt, kann die Ausländerbehörde die Duldung mit einer Wohnsitzauflage versehen (vgl. §51 Abs. 6 AufenthG). Damit kann festgeschrieben werden, dass Personen im Besitz einer Duldung weiterhin in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnen müssen.

Finden sich im baden-württembergischen Gesetz verbindliche Mindeststandards für die vorläufige Unterbringung,²³ werden solche im Zusammenhang mit der Anschlussunterbringung (als auch für die Unterbringung in Wohnungen) nicht erwähnt (vgl. Duchrow 2014: 7; Wendel 2014a: 37). Dies hat zur Folge, dass diese sich häufig in (noch) schlechterem Zustand als die vorläufigen Unterbringungen befinden (vgl. Duchrow 2014: 7). Oftmals findet jedoch auch nur ein Etagen- oder Gebäudewechsel auf dem Gelände der Unterkunft statt (vgl. Loeper/Linder 2011: 58). Auch wenn die vorgeschriebenen Mindeststandards für die vorläufige Unterbringung im neuen FlüAG eine erhebliche Verbesserung darstellen, weisen diese, zudem sehr vage gehaltenen, immer noch große Mängel auf (vgl. Duchrow 2014: 7; Wendel 2014a: 41). Zu erwähnen ist die Erhöhung der Mindestquadratmeterzahl von 4,5 auf 7 Quadratmeter, was 2016 in Kraft tritt (vgl. §8 Abs. 1 FlüAG). Dies ist ein Mindeststandard, der in anderen Bundesländern schon lange gilt (vgl.

21 In anderen Bundesländern mit ein- oder zweistufigen Verfahren werden jegliche Unterbringungen, in welche die Asylsuchenden nach ihrem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung kommen, Anschlussunterbringungen genannt (vgl. Wendel 2014a: 14ff.; Müller 2013: 13).

22 In der Arbeit wird sowohl der Begriff „Gemeinschaftsunterkünfte“ als auch „Wohnheim“ verwendet. Wendel (2014a) sieht in dem Begriff Gemeinschaftsunterkunft ein Euphemismus für Lager (vgl. ebd.: 7). Auch Linder und von Loeper (2011) sprechen von einer „Zwangsgemeinschaftsunterkunft“ (ebd. 27). Trotz dieser kritischen Anmerkungen wird der Begriff im Rahmen dieser Arbeit vor allem bei der Darstellung von rechtlichen Bestimmungen verwendet, da er sowohl im AsylVfg als auch im FlüAG in Gebrauch ist. Die Befragten selbst sprechen von Wohnheimen, weshalb im Zusammenhang mit den konkreten Unterkünften, in welchen die Befragten wohnen, verstärkt der Begriff des Wohnheimes verwendet wird.

23 In anderen Bundesländern wie z.B. Nordrhein-Westfalen, Hessen oder Niedersachsen finden sich keinerlei verbindliche Mindeststandards. In Bayern und Sachsen sind die Mindeststandards als Empfehlungen formuliert (vgl. Wendel 2014a: 37ff.).

Wendel 2014a: 41f.). Zusätzlich gibt es Soll-Vorschriften zur Lage der vorübergehenden Unterkünfte, welche die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben als auch die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ermöglichen soll (vgl. ebd.: 41). In der tatsächlichen Umsetzung finden sich dabei jedoch starke Diskrepanzen. So werden unter anderem aufgrund der starken Zunahme der Flüchtlingszahlen einerseits alte Unterkünfte, die sich oftmals außerhalb von bebauten Ortschaften befinden, weiter genutzt, andererseits auf die Schnelle Unterkünfte geschaffen, welche nicht den im FlüAG gesetzten Standards entsprechen (vgl. Duchrow 2014: 6,8). Außerdem soll in der vorläufigen Unterbringung eine angemessene Flüchtlingssozialarbeit gewährleistet werden (vgl. §12 FlüAG). Dabei ist jedoch kein Betreuungsschlüssel angegeben. Die vom Land an die Landkreise einmalige gezahlte Pauschale von inzwischen 12 566 Euro pro Person (2014) bzw. 13 260 Euro (2015) beinhaltet 888, 38 Euro (2014) für die Sozialarbeit. In den Bundesländern, welche einen Betreuungsschlüssel angegeben haben, rangiert dieser zwischen 1:96 (Mecklenburg-Vorpommern) und 1:150 (Bayern). Um eine angemessene Betreuung und Beratung der Flüchtlinge zu gewährleisten, wäre allerdings ein Personalschlüssel von 1:80 für erwachsene Flüchtlinge und einen Schlüssel von 1:40 für besonders Schutzbedürftige zu empfehlen (vgl. Wendel 2014a: 78f.). Der Flüchtlingsrat Baden-Württemberg fordert einen Betreuungsschlüssel von 1:70 (vgl. Flüchtlingsrat Baden-Württemberg 2012b). Keine Mindeststandards gibt es dahingegen im neuen Gesetz bezüglich der Maximalanzahl von Personen in einem Raum, der Größe der Unterkunft und bezüglich abgeschlossenen Wohneinheiten (vgl. Wendel 2014a: 41ff.). Noch immer findet sich in keinem Bundesland ein Verbot von Wohncontainern (vgl. Wendel 2014a: 40.; Duchrow 2014: 7). Diese Form der Unterbringung, die anfangs oft als Übergangslösung betrachtet wird, hat sich an vielen Orten verstetigt (vgl. Wendel 2014a: 85).

Personen, die aus einer Gemeinschaftsunterkunft ausziehen dürfen und wollen, treffen auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Suche nach geeignetem privatem Wohnraum. Vor allem fehlende finanzielle Mittel und eine noch immer vorzufindende Diskriminierung von MigrantInnen auf dem freien Wohnungsmarkt (vgl. Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales 2010) führen dazu, dass viele Personen jahrelang in den Gemeinschaftsunterkünften ein Leben im „Provisorium“ (Dünnwald 2011: 8) führen. Bei Personen mit einer Duldung kommt erschwerend die Tatsache hinzu, dass sie theoretisch alle drei oder sechs Monate abgeschoben werden können. Diese fehlende Sicherheit ist für viele VermieterInnen ein Hinderungsgrund, Wohnungen an Personen mit einer Duldung zu vermieten.

Zahlreiche Veröffentlichungen haben sich mit der prekären Lebenssituation von Flüchtlingen, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, beschäftigt (vgl. Täu-

Handlungsfähigkeit von geduldeten Flüchtlingen
Eine empirische Studie auf der Grundlage des
Agency-Konzeptes

Geiger, D.

2016, X, 136 S.,

ISBN: 978-3-658-10736-9