

Rechtsanwälte Wächtler u. Koll. · Rottmannstr. 11a · 80333 München

Bayerischer Landtag  
Frau Brigitte Meyer, MdL  
Vorsitzende des Ausschusses für  
Soziales, Familie und Arbeit  
Maximilianeum

81627 München

München, den 14.04.09  
e/gm

**Unser Aktenzeichen:**  
Bitte stets angeben!  
BayLT230409-e

**Stellungnahme zur Anhörung am 23.04.09**

*des Ausschusses für Soziales, Familie und Arbeit, des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz, des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden und des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit zum Thema:  
„Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes in Bayern“*

Sehr geehrte Damen und Herren,

seit nunmehr 25 Jahren bin ich als Rechtsanwalt im Netz der deutschen RECHTSBERATERKONFERENZ tätig. Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschluss von Rechtsanwälten, die im Auftrag von Caritas, Diakonie und Deutschem Roten Kreuz in Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen Asylbewerber und -berechtigte betreuen und vertreten sowie die Mitarbeiter der genannten Verbände in Rechtsangelegenheiten unterstützen. Gerne komme ich Ihrer Einladung nach, Sie an meinen Erfahrungen teilhaben zu lassen und Reformvorschläge zu unterbreiten.

Den umfangreichen Fragenkatalog kann ich nicht in vollem Umfang bedienen. Ich konzentriere mich auf Erfahrungsberichte aus der Praxis, rechtliche Ausführungen und daraus abgeleitet dann Schlussfolgerungen.

Rechtsanwälte Wächtler und Kollegen

Rottmannstr. 11a  
80333 München  
Telefon (089) 542 75 00  
Telefax (089) 54 27 50 11

heinhold@waechtler-kollegen.de  
www.waechtler-kollegen.de

Stadtsparkasse München  
Konto-Nr. 901 139 816  
BLZ 701 500 00

Postbank München  
Konto-Nr. 288 647 805  
BLZ 700 100 80

Steuernummer:  
148/240/70041

USt-ID:  
DE 130751887

RAin Gaugel:  
Fachanwältin für Familienrecht

RA Wächtler,  
RAin Lehbruck, RA Noli:  
Fachanwälte für Strafrecht

## A. Erfahrungen

Der große Ansturm von Flüchtlingen vor circa 20 Jahren und die damit einhergehenden Probleme der Unterbringung haben dazu geführt, die Flüchtlingsaufnahme nicht nur als sozialhilferechtliche Herausforderung zu begreifen, sondern sie auch als rechtspolitisches Instrument zu benutzen. Das Asylbewerberleistungsgesetz sollte nicht nur dazu dienen, die Unterbringung und Versorgung zu regeln, sondern auch durch restriktive Regelungen den Zugang zu begrenzen, um so den Missbrauch des Asylrechts einzuschränken. Hierzu wurden Leistungskürzungen und Einschränkungen gegenüber einem vergleichbaren Personenkreis bis an die Grenze des rechtlich Zulässigen beschlossen, hierzu wurde die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und generell das Sachleistungsprinzip eingeführt. Dies ist unstrittig, findet sich in der Gesetzesbegründung und in den das Gesetz ausfüllenden Gerichtsentscheidungen wieder. Die Vermengung von Politik und Sozialhilferecht wurde von Anfang an und anhaltend bis heute vielfach kritisiert, was dann auch zu zahlreichen Relativierungen führte. Das Bayerische Flüchtlingsaufnahmegesetz und die DV-Asyl übernahmen diese Konzeption.

### **1. Das Asylbewerberleistungsgesetz und das Flüchtlingsaufnahmegesetz sind Sozialleistungsgesetze**

An dieser Stelle muss an das eigentliche Ziel dieser Gesetze erinnert werden. Sie sind, wie schon ihr Name sagt, sozialhilferechtliche *Leistungsgesetze*. Sie wollen sicherstellen, dass Asylbewerber die sozialen Leistungen, die sie benötigen, erhalten. Gleiches gilt für die DV-Asyl. Dieses eigentliche Ziel ließe sich mit den herkömmlichen sozialhilferechtlichen Mitteln mit geringerem Aufwand und billiger erreichen.

Dies gilt jedenfalls heute. Denn die Auszahlung von Barmitteln für Wohnung und Verpflegung ist billiger als die Organisation, Unterhaltung und Betreuung von Unterkünften und die Lieferung von Verpflegung in Naturalien für einen nicht homogenen Personenkreis. Wenn hunderttausend Menschen unterzubringen sind, wie dies früher der Fall war, mag ein straffes Verteilsystem nötig sein, damit alle ein Dach über dem Kopf finden und nicht Turnhallen beschlagnahmt werden müssen. Heute sind es jedoch nur noch 7.636 Personen, die in Bayern zur Verteilung anstehen. Dabei ist noch zu bedenken, dass § 53 II und III AufenthG Ausnahmen

vorschreiben: Die Verpflichtung endet, sobald eine positive Entscheidung für einen Familienangehörigen ergangen ist bzw. gilt nicht für Berechtigte des SGB VIII.

Bisher entsprach es der bayerischen Praxis, auch sog. Mischfälle in die Gemeinschaftsunterkünfte einzuweisen. Dies bedeutet, dass dann, wenn ein Familienmitglied unter das Bayerische Aufnahmegesetz fiel, von allen anderen verlangt wurde, in der Gemeinschaftsunterkunft zu leben, auch wenn sie an sich zum Auszug berechtigt waren. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat nunmehr diese Praxis für rechtswidrig erklärt (Urteil vom 23.01.09, 21 BV 08.30134), weil sie den Vorgaben der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.01.03 zuwiderlaufe. Hiervon sind vor allem Groß-Familien betroffen, die oft auf (zumindest ergänzende) Sozialhilfeleistungen angewiesen sind. In Konsequenz dieser Rechtsprechung werden nicht wenige Personen künftig berechtigt sein, aus den Gemeinschaftsunterkünften auszuziehen.

Der Zweck der bisherigen Regelung einer gleichmäßigen Verteilung der Asylbewerber und Leistungsberechtigten auf Bayern ist ohnedies schon längst aufgegeben worden, wenn man die Vorgaben der DV-Asyl kritisch betrachtet. Manche der kreisfreien Gemeinden haben doppelt so viele Leistungsberechtigte als vorgesehen, manche Landkreise so gut wie keinen aufzunehmen. Die Zahlen auf dem Papier entsprechen längst nicht mehr der Realität. Den ordnungspolitischen Nebenzwecken des Aufnahmegesetzes kommt daher aktuell keine besondere Relevanz mehr zu. Aus diesem Grund ist es auch sachgerecht, den Grundsatz der Sparsamkeit der Mittelverwendung und der Begrenzung des Verwaltungsaufwands in die Überlegungen einzubeziehen. Wenn man dann noch die individuellen Interessen und Bedürfnisse der Menschen ins Auge fasst, wird deutlich, dass es an der Zeit ist, zu den Grundsätzen des Sozialhilferechts zurückzukehren, deren Teile sowohl das Asylbewerberleistungsgesetz als auch das Bayerische Aufnahmegesetz sind.

Der eherne und erste Grundsatz des Sozialhilferechts besteht darin, dass Selbsthilfe Vorrang vor staatlicher Hilfe hat, dass die Leistungsbereitschaft des Menschen zu fördern ist und der Staat nur helfend eingreifen darf, wenn der Einzelne überfordert ist oder sich in einer Notlage befindet, die er aus eigenen Kräften nicht überwinden kann. An diesen Grundsatz müssen wir uns erinnern, wenn wir über Änderungen nachdenken.

## **2. Das jetzige System macht die Menschen krank**

Dies ist die Quintessenz meiner 25-jährigen Erfahrung. Wir schaffen es, aus Menschen, die voller Elan hier ankommen, in wenigen Jahren gebrochene Menschen

zu machen. Sie sind aus stets nachvollziehbaren, oft aus Gründen im Sinne des Asylrechts und der Menschenrechte aus ihren Herkunftsländern entflohen, um sich hier eine bessere Zukunft aufzubauen. Sie haben die Brücken in ihre Heimat abgerissen und wollen neu anfangen. Sie wollen in Deutschland Schutz, aber nicht Sozialhilfe – fast jeder, der bei mir saß, hat dies betont. Sie wollen mit ihren Händen anpacken und wissen, dass der Anfang schwer wird. Der Akademiker aus Afrika scheut sich nicht, ein Büro zu putzen und einer meiner Mandanten, der Germanistikprofessor war, hat für 5 € Stundenlohn Pommes Frites gebraten.

An der eigenen Lebensgestaltung sind sie nicht nur durch das 1-jährige Arbeitsverbot (§ 61 II AsylVfG, § 10 I BeschVerfV) gehindert, sondern durch vielfältige weitere Beschränkungen: Die Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu leben (§ 47 I AsylVfG), ist die erste Hürde, eine Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft nach § 53 AsylVfG schließt sich in Bayern dann meist an. Hinzu kommen Restriktionen hinsichtlich des Aufenthaltsorts (§§ 50 ff AsylVfG, § 60a AufenthG). Weitere Beschränkungen sind möglich (§ 61 AsylVfG, § 61 I AufenthG).

Diese Situation kommt einer Entmündigung gleich; sie wird auch von den meisten Menschen so erlebt. Das, was wir, wenn wir alleine ins Ausland verreisen, instinktiv machen, nämlich vorsichtig erste Erfahrungen sammeln und sich so in der neuen Umgebung zurechtzufinden und anzupassen, wird ihnen verwehrt. Weggesperrt in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben sie unter sich und haben keinen Anteil an unserer Gesellschaft. Kommunikation findet vor allem im und durch das Erwerbsleben und den Miet- und Wohnungsmarkt statt. Die Menschen begegnen einander im gesellschaftlichen Kontext, der über das Private hinausreicht. Dies ist zunächst die Arbeitswelt, in der sie in Kontakt treten zum Arbeitskollegen, zum Chef und Untergebenen, zu externen Lieferanten und Konkurrenten, zum Kunden und Besteller. Dieses vielfältige Kommunikationsnetz, das den Großteil des Lebens eines Menschen ausmacht – 5 Tage die Woche mit 7 ½ bis 10 Stunden täglich – wird ergänzt durch das Umfeld im Bereich der Wohnung. Dort haben sie Kontakt zum Nachbarn, der mit seinem Rasenmäher stört oder mit etwas aushilft, zum Kaufmann, bei dem sie die Milch kaufen und zu Menschen, die in der Umgebung wohnen, die sie auf der Straße, auf dem Spielplatz, wenn sie Kinder beaufsichtigen, oder in Vereinen treffen. Diese beiden Kommunikationssphären – Wohn- und Arbeitsumfeld – sind Flüchtlingen genommen und zwar nicht nur für 3 Monate, nicht nur für die Dauer des Asylverfahrens, sondern nach gegenwärtiger Praxis in Bayern nicht selten für viele Jahre.

Man darf sich nicht wundern, dass Menschen, die jahrelang ‚im eigenen Saft kochen‘, krank oder kriminell werden. Sie werden kriminell, weil sie zunächst entgegen den Auflagen Freunde, Bekannte, Verwandte etwa in Norddeutschland besuchen, weil sie finanziell klamm sind und dann ohne gültigen Fahrschein fahren oder im Laden etwas mitgehen lassen, weil sie schwarz arbeiten und weil irgendwann auch die Grenze zur Schwerekriminalität (etwa im Drogenhandel) nicht mehr so abschreckend ist. Sie werden auch deshalb kriminell, weil sie ein normales Sozialleben nicht führen dürfen.

Sie werden krank, weil sie nicht nur vorübergehend, sondern über lange Zeit unter krankmachenden Bedingungen leben müssen. Um die Situation verstehen zu können, müssen Sie sich diese vorstellen, plastisch vor Augen führen: Sie leben in einem Zimmer, in dem mindestens einer, manchmal aber auch drei weitere fremde Menschen leben, die sie sich nicht ausgewählt haben. Der eine stinkt, der andere ist unhöflich, der nächste laut und der übernächste redet nicht. Sie leben auf engem Raum, teilen den Flur mit Personen anderer Ethnien, Religionen, Kulturen. Kinder spielen auf den engen Gängen und verursachen Lärm. Sie haben keinen Rückzugsraum. Sie müssen Bad, Toilette und Küche mit den anderen teilen, die ihre Sauberkeitsvorstellungen ignorieren. Das ist Stress pur. Er wird dadurch verstärkt, dass es nichts zu tun gibt, dass es kaum Abwechslung gibt.

Irgendwann sitzen die meisten den ganzen Tag da, fragen sich, ob es richtig war, hierher zu kommen und haben Angst vor dem nächsten Tag, vor einer möglichen Rückschiebung ebenso wie davor, dass eine Zukunft hier ebenso grau sein wird, wie ihr aktuelles Leben. Manche der Flüchtlinge kommen mit traumatischen Erlebnissen an, die sie nicht verarbeitet haben. Auf sie wirkt diese Situation erst recht krankmachend.

Dass sich daraus depressive Verstimmungen entwickeln, die sich dann, wenn sich diese Situation über Jahre hinzieht, zu Depressionen auswachsen, liegt auf der Hand. Alkohol und Drogenmissbrauch sind häufig eine weitere Folge.

### **3. Änderung tut Not**

Es besteht für mich kein Zweifel, dass eine Änderung der bisherigen Unterbringungs- und Versorgungspolitik dringend vonnöten ist. Dies folgt nicht nur aus der Überlegung, dass das bisherige Unterbringungssystem zu aufwendig, bürokratisch und damit auch zu teuer ist, sondern vor allem aus meiner Erfahrung, dass es die Menschen krank macht und dem Werte- und Achtungssystem des Grundgesetzes

zuwiderläuft. Denn die oberste Richt- und Leitschnur des Grundgesetzes ist die Achtung der Menschenwürde. Das jetzige System verstößt gegen dieses Gebot; nicht bei jedem Einzelnen, aber bei vielen einzelnen Menschen. Denn als solches gibt es den individuellen Bedürfnissen zu wenig Raum. Nicht der Mensch, sondern das Verteilsystem wird vorrangig bedient.

## **B. Rechtliches**

**Das Bayerische Aufnahmegesetz und die DV-Asyl widersprechen in Teilen dem Grundgesetz und der Flüchtlingsaufnahmerichtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.01.03 und schöpfen den Spielraum, den der Bundesgesetzgeber lässt, nicht aus, sondern engen ihn ein.**

### **1. Die Menschenwürde ist durch das gegenwärtige System verletzt, andere Vorgaben restriktiv umgesetzt**

Die Gestaltung des eigenen Lebens ist substantieller Bestandteil der Menschenwürde. Es entspricht dem Wesen des Mensch-Seins, sein Leben selbst in die Hand zu nehmen und dieses nach eigenen Vorstellungen sinnvoll zu gestalten.

„Achtung und Schutz der Menschenwürde gehören zu den Konstitutionsprinzipien des Grundgesetzes. Die freie menschliche Persönlichkeit und ihre Würde stellen den höchsten Rechtswert innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung dar (vgl. BVerfGE 6, 32 [41]; 27, 1 [6]; 30, 173 [193]; 32, 98 [108]). Der Staatsgewalt ist in allen ihren Erscheinungsformen die Verpflichtung auferlegt, die Würde des Menschen zu achten und sie zu schützen.

Dem liegt die Vorstellung vom Menschen als einem geistig-sittlichen Wesen zugrunde, das darauf angelegt ist, in Freiheit sich selbst zu bestimmen und sich zu entfalten.“ (BVerfGE 45, 187 [227]).

Hieraus entstehen der existentielle Antrieb des Menschen, der Lebenswille des Individuums und der gesellschaftliche Fortschritt. Ausnahmen von diesem Grundsatz darf die Gesellschaft zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter treffen und auch nur zeitlich beschränkt. Eine in diesem Fall verhängte Unterbringung oder Strafe muss dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.

Die bei den Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Bayern verfügte „Unterbringung“ ist demgegenüber unverhältnismäßig. Die Menschen werden zu Objekten staatlichen Handelns gemacht, denen eine Eigeninitiative und eine Wahl des Wohnraums oder der Lebensmittel nach eigenem Gusto verwehrt ist. Da dieser Zustand nicht nur über den beschränkten Zeitraum der Einleitung des

Asylverfahrens andauert – also während des Zeitraums, in dem die Betroffenen in Erstaufnahmeeinrichtungen leben müssen –, sondern in Bayern das ganze Asylverfahren und unter Umständen noch Jahre darüber hinaus andauert, wird der Kern der menschlichen Existenz angegriffen, nämlich die Lebensgestaltung an sich. Als Organisationsform ist das bayerische System daher jedenfalls insoweit verfassungswidrig, als es keine Höchstgrenze kennt und Ausnahmen nur sehr restriktiv und mit bürokratischen Hürden zulässt. Dies ist unverhältnismäßig, weil es für diese Beschränkungen keinen sachlichen Grund gibt: Das eigentliche, offizielle Ziel der Versorgung der Betroffenen verlangt die Beschränkungen ebenso wenig wie allgemeine Grundsätze der Sicherheit und Ordnung. Selbst, wenn man ein Verteilssystem für gerechtfertigt oder notwendig halten sollte, ist von einer unverhältnismäßigen Überregulierung auszugehen.

Die bayerische Regelung widerstreitet in Teilen auch der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 29.01.03. Obwohl die Richtlinie nur Mindestnormen aufstellt und deshalb den Mitgliedsstaaten sehr weite Regelungsbefugnisse einräumt, werden auch diese in Teilen unterschritten. Wenn auch die Richtlinie den Mitgliedsstaaten erlaubt, die Unterbringung als Sachleistung sowohl in „Unterbringungscentren, die einen angemessenen Standard gewährleisten“ (Art. 14 Ib) als auch in „Privathäusern, Wohnungen, Hotels oder andere für die Unterbringung von Asylbewerbern geeignete Räumlichkeiten“ (Art. 14 Ic), wird in Art. 14 IIa gleichwohl verlangt, dass der Schutz des Familienlebens der Asylbewerber gewährleistet sein muss. Dies ist fraglos dann nicht der Fall, wenn ein Ehepaar mit den minderjährigen Kindern in einem Zimmer leben muss (unter Umständen jahrelang) oder Großfamilien in einer Gemeinschaftsunterkunft auf mehrere Zimmer (manchmal auch noch mit Fremden dazwischen) aufgeteilt werden.

Dem Gebot von Art. 13 II, die Gesundheit zu gewährleisten, wird nicht stets Rechnung getragen – im Gegenteil sind die Unterbringungsmodalitäten manchmal krank machend. Ebenso fehlt es an der Umsetzung der Verpflichtung aus Kapitel 4 der Richtlinie, betreffend besonders schutzbedürftige Personen. Dem allgemeinen Grundsatz des Art. 17 I, schon im Hinblick auf die Aufnahmebedingungen „die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere, vor allem psychische, physische oder sexuelle Gewalt erlitten haben“ Rechnung zu tragen, wird nicht Genüge getan. Kinder und Minderjährige sind besonders sensibel; sie befinden sich in der Entwicklung. Wer

jahrelang in einer Unterkunft leben muss und in ihr aufwächst, lernt kein „normales“ Familienleben kennen. Die besondere soziale Situation, die in den Unterkünften herrscht (Lärm und Aggression, Alkoholprobleme, Promiskuität und teilweise Prostitution) schadet der Entwicklung und fördert Verwahrlosungstendenzen.

Soweit – wie etwa bei Minderjährigen – ein besonderer Schutzbedarf nicht offenkundig liegt, wird er nicht erfragt und eruiert; wird er im Einzelfall geltend gemacht, wird dem zunächst kein Glauben geschenkt. So muss eine Traumatisierung beispielsweise erst durch ein fachärztliches Attest nachgewiesen sein und einer Überprüfung durch den Amtsarzt standhalten, bevor man im Hinblick auf die Unterbringungssituation von einem besonderen Schutzbedarf ausgeht. Dass auch der BayVGH der Auffassung ist, dass die generelle Unterbringung von sog. Mischfällen in Gemeinschaftsunterkünften nicht richtlinienkonform ist, wurde bereits dargelegt.

Die bundesgesetzlichen Vorgaben werden durch die bayerische Regelung beachtet, aber restriktiv umgesetzt.

Obwohl die Vorschrift des § 43 I 1 AsylVfG, wonach Asylbewerber, die nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen, in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen, durch den Zusatz „in der Regel“ relativiert wird und der nachfolgende Satz 2, dass hierbei sowohl das öffentliche Interesse als auch die Belange des Ausländers zu berücksichtigen sind, einen weiten Spielraum eröffnet, ist die bayerische Interpretation eine sehr enge. Eine Ausnahme wird nur dann angenommen, wenn aus Krankheitsgründen die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft nicht mehr zumutbar ist oder wenn der Lebensunterhalt auf Dauer durch eigene Erwerbstätigkeit gesichert ist.

Obwohl das Gebot von § 3 I AsylbLG vorschreibt, dass die Grundleistungen der Asylbewerber durch Sachleistungen gedeckt werden sollen und diesen Grundsatz schon in seinem Absatz 2 relativiert, dass bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen im Sinne von § 44 AsylbLG diese Leistungen in Form von Wertgutscheinen, anderen vergleichbaren bargeldlosen Abrechnungen oder in Geldleistungen gewährt werden können, soweit es nach den Umständen erforderlich ist, werden Ausnahmen in Bayern nicht gemacht.

Der Blick über die Grenzen zeigt, dass es auch anders geht. So schreiben die Ausführungsvorschriften Berlins über die Anmietung von Wohnraum durch Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG vom 16.01.06 (ABl. S. 266) vor, dass Leistungsberechtigte im Sinne von § 1 AsylbLG in der Regel in Wohnungen unterzubringen sind, soweit die Unterbringung in einer Wohnung im konkreten Einzelfall günstiger ist als die Gemeinschaftsunterbringung. Der Kostengesichtspunkt

stellt in Berlin also durchaus – zu Recht – einen Aspekt da, der eine Ausnahme rechtfertigt. In Nordrhein-Westfalen lebt ein Großteil der Asylbewerber in Privatwohnungen. Das sog. Leverkusener Modell ist Gegenstand auch dieser Anhörung; die Stadt Köln meldete (Presseerklärung vom 12.09.08), dass rund 50 % der Flüchtlinge in Privatwohnungen untergebracht seien.

## **2. Die geltende Rechtslage erlaubt eine andere Praxis**

Schon aus diesen Beispielsfällen folgt, dass eine andere als die bisherige Praxis rechtlich zulässig, ja sogar geboten ist. Das Gebot der Gewährung von Sachleistungen, das der Bundesgesetzgeber im AsylbLG und im AsylVfG als Regel vorsieht, ist entsprechend der Vorgaben des Grundgesetzes und der Aufnahme richtlinie/EG einschränkend auszulegen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Sparsamkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel sind zu berücksichtigen. Als Mindestforderungen folgt daraus, dass die Sachleistungen, insbesondere im Hinblick auf die Unterbringung, zeitlich beschränkt sein müssen, damit kein Entmündigungs- oder Hospitalisierungseffekt eintritt. Dies bedeutet weiter, dass der Situation besonders schutzbedürftiger Menschen von vornherein und von Amts wegen Rechnung zu tragen ist. Nur durch die Umsetzung dieser Minimalforderungen kann ein grundgesetz- und europarechtskonformer Zustand herbeigeführt werden.

Meines Erachtens ist dies jedoch nur der erste Schritt.

### **C. Änderungsvorschläge**

**Der Grundsatz der Zwangsversorgung abgeschafft werden: Den Menschen soll und muss grundsätzlich das Recht eingeräumt werden, selbst für Wohnraum zu sorgen, selbst ihr Leben zu organisieren und selbst für ihre Lebensmittel aufzukommen.**

#### **1. § 55 I AsylVfG erlaubt eine Unterbringung in Wohnungen**

§ 55 I AsylVfG schreibt nicht ausnahmslos und zwingend vor, dass Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften leben müssen. Die Soll-Bestimmung ist durch die Einfügung „in der Regel“ relativiert, Satz 2 bestimmt, dass sowohl das öffentliche

Interesse als auch die Belange des Ausländers zu berücksichtigen sind. Die privaten Interessen der Betroffenen liegen dabei auf der Hand:

- zum einen das grundsätzliche Recht auf Selbstgestaltung seines privaten Lebensraums,
- das Recht, nicht gezwungen zu sein, mit fremden Menschen auf engem Raum zusammenleben zu müssen,
- dies insbesondere über einen längeren Zeitraum,
- bei einer Teilung von Gemeinschaftsräumen wie Bad, Toilette und Küche,
- mit Menschen anderer Kulturen und Ethnien, Religionen,
- aber auch des anderen Geschlechts (bei Frauen)
- oder mit wesentlich älteren (bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen).

Auch andere, individuelle Gesichtspunkte wie der Wunsch, mit Freunden oder Familienangehörigen zusammenzuleben oder auch nur in der Nähe derselben, in der Nähe des Gebetsraums einer Religionsgemeinschaft oder rein private Aspekte, wie etwa nicht in einer bestimmten Gegend oder einer belebten Straße wohnen zu wollen, sind Gesichtspunkte, die jeder für sich reklamieren kann und deren Nicht-Berücksichtigung nicht von vornherein ausgeschlossen sein darf.

Als öffentliche Gesichtspunkte kommen zunächst Kostengründe in Betracht, wobei – bei Berücksichtigung der Verwaltungs- und Nebenkosten – eine Privatwohnung billiger als die Unterbringung in der Gemeinschaftsunterkunft ist. Das gilt jedenfalls dann, wenn man von der Vorstellung einer Zwangsversorgung abgeht und es dem Menschen überlässt, für sich selber zu sorgen. Nicht wenige werden bei Verwandten oder Freunden kostenlos oder billig unterkommen, andere werden bei Arbeitgebern oder sonstwie ein Dach über dem Kopf finden und nur wenige werden nach dem Staat rufen. Die für eine Gemeinschaftsunterbringung öfter angeführten Gesichtspunkte einer besseren Erreichbarkeit und Überwachung haben demgegenüber kein entscheidendes Gewicht, weil nach der Asylantragstellung und Bearbeitung während des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung der weitere Gang des Verfahrens in der Verantwortung und im Interesse des Betroffenen liegt. Eine besondere staatliche Fürsorgepflicht oder ein Überwachungsinteresse existiert gegenüber Asylbewerbern oder Geduldeten nicht. Aspekte eines rascheren Zugriffs zu einer schnellen Aufenthaltsbeendigung können während eines rechtmäßigen bzw. ordnungsgemäßen Aufenthalts keine Rolle spielen. Auch Integrationsaspekte, die in jedem Verfahrensstadium im wohlverstandenen Interesse der Gesellschaft sind – schon zur Vermeidung von Konflikten und Folgeschäden –, sprechen gegen eine Unterbringung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften.

### 1.1. Unterbringung von anderen Leistungsberechtigten als Asylbewerbern

Ein rational gesteuertes Konzept der Flüchtlingsunterbringung muss daher von einer privaten Wohnsitznahme auch der Asylbewerber, Geduldeten und der sonstigen Personen, die dem Asylbewerberleistungsgesetz unterliegen, ausgehen.

Eine Differenzierung des Kreises der Berechtigten ist, wenn man vom bisherigen, leistungsbeschränkenden Ansatz abgeht, nicht erforderlich.

Will man – wie meiner Auffassung nach nicht sachgerecht – innerhalb des Personenkreises differenzieren, liegt auf der Hand, dass die Leistungsberechtigten nach § 1 I Nr. 3 AsylbLG – also der Personenkreis, der im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis ist – und sog. Mischfälle (§ 1 I Nr. 6 AsylbLG) von den Beschränkungen befreit werden müssen. Denn während bei Asylbewerbern oder Geduldeten noch ein – wenn auch schwaches – Argument für Restriktionen angeführt werden kann, nämlich, dass die Dauer des nachfolgenden Aufenthalts ungewiss und möglicherweise nur kurz ist, ist Personen mit Aufenthaltserlaubnis bereits ein legaler Aufenthalt – und damit eine Rechtsposition – eingeräumt. Bei sog. Mischfällen hängt das Schicksal der Einzelnen weniger vom eigenen Status ab, sondern meist von dem der Familienangehörigen mit einem besseren Status. Da der Schutz der Ehe und Familie nach Art. 6 GG und Art. 8 EMRK die Abschiebung einzelner Familienmitglieder regelmäßig verbietet, bleiben alle Teile der Familie auf unabsehbare Zeit in Deutschland. Es ist widersinnig, das Leistungsniveau an der Position des schwächsten Glieds zu orientieren und nicht an der Überlegung, dass die ganze Familie voraussichtlich auf Dauer in Deutschland bleiben wird. Nur so kann im übrigen dem besonderen Schutzgebot des Art. 6 GG – Förderung der Familie – Rechnung getragen werden.

Hält man eine Differenzierung für sachgerecht, muss jedenfalls dem in Art. 17 der Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.01.03) privilegierten Personenkreis der besonders schutzbedürftigen Personen Rechnung getragen werden. Minderjährige, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder Opfer sonstiger schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt sollten – ebenso wie ihre Familienangehörigen – in jedem Fall von der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und infolge dessen auch von sonstigen Sachleistungen ausgenommen werden.

Der Hinweis auf diese Personengruppen rechtfertigt jedoch nicht eine Differenzierung zu Lasten der anderen. Vielmehr gebietet die grundsätzliche gebotene Ausrichtung am Wertesystem des Grundgesetzes eine generelle Abkehr vom bisherigen Versorgungsmodell.

## **2. Eigeninitiative fordern**

Aus der Rückkehr zu dem Grundsatz „Selbsthilfe vor Hilfe“ folgt, dass Asylbewerbern und Geduldeten ein aktives Eigenengagement zur Sicherstellung und Versorgung ihres Lebens abzuverlangen ist. Sie sind aufzufordern, sich nach Verlassen der Aufnahmeeinrichtung aktiv selbst um Wohnraum zu bemühen. Hierbei sind sie von staatlichen Einrichtungen, wie etwa dem Wohnungsamt, aber auch von Wohlfahrtsverbänden zu unterstützen. Die Kosten für die Anmietung der Wohnung sind im angemessenen, ortsüblichen Rahmen zu übernehmen. Um dem Sachleistungsprinzip des § 3 AsylbLG Rechnung zu tragen, sollen sie direkt an den Vermieter/Betreiber gezahlt werden. Andere Leistungen sollten dagegen aus Kostengründen nur im Ausnahmefall als Sachleistungen erbracht werden. Hierfür spricht auch, dass die Integration durch Sachleistungen nicht gefördert, sondern erschwert wird, weil die Menschen aus der Alltagskommunikation, die beim Einkauf beginnt, ausgeschlossen werden.

### **2.1. Räumliche Beschränkung erweitern**

Da in Ballungsräumen Wohnraum selten und teuer ist, soll die Wohnungssuche ungeachtet der Verwaltungsbezirke in die umgebenden Außenbezirke ausgedehnt werden. Dem ist durch eine Erweiterung der räumlichen Beschränkungen im Einzelfall oder durch Rechtsverordnung (§ 58 VI AsylVfG) Rechnung zu tragen. Diese Änderungen gebieten, von der starren Konzeption einer prozentualen Aufteilung der Asylbewerber auf die Regierungsbezirke und Landkreise abzugehen und größere Flexibilität walten zu lassen. Dies hat darüber hinaus den Vorteil, die Chance auf Selbstversorgung – nicht nur mit Wohnraum, sondern nach Ablauf des 1-jährigen Arbeitsverbots auch mit Arbeit – zu erhöhen. Asylbewerber und Geduldete haben, schon aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse, Arbeitsmarktchancen zumindest während der Anfangsjahre nur im Niedriglohnsektor und im Bereich der geringqualifizierten Tätigkeiten. Solche gibt es sowohl in den Ballungsräumen (Putzjobs, Küchenhelfer, sonstige Hilfsarbeiten) als auch im ländlichen Bereich

(Hilfsarbeiten in Landwirtschaft, Gartenbau, Handwerksbetrieben etc.). Die jetzige Zwangsverteilung führt dazu, dass in einzelnen Ballungsgebieten und Landkreisen ein Überangebot für geringqualifizierte Tätigkeiten besteht und viele keinen Arbeitsplatz finden, sondern infolge dessen entweder untätig die Arbeitsmotivation verlieren oder in Schwarzarbeit abwandern, während in anderen (ländlichen) Gebieten, in welchen keine Asylbewerberunterkünfte existieren, die Nachfrage nicht befriedigt werden kann. Eine Flexibilisierung der Verteilung würde nicht nur zur Einsparung von Sozialleistungen und zur Vermeidung eines sozialen Abstiegs infolge von Nichts-Tun führen, sondern einen vorhandenen Bedarf in ländlichen Gebieten befriedigen.

Der Grundsatz der Selbstversorgung beinhaltet, dass freigiebige Leistungen Dritter – insbesondere von Familienangehörigen, aber auch von sonstigen Personen – akzeptiert werden dürfen. Wer einen Schlafplatz findet, soll dorthin ziehen dürfen.

Eine solche Konzeption der Aufnahme und Unterbringung von Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz würde zu einer Reduzierung der Aufgaben der Regierungen führen. Ihnen käme lediglich eine eingeschränkte Verteilungsfunktion zu. Die Regierungen wären zuständig für die Erst-Verteilung nach der Beendigung des Aufenthalts in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AufenthG, die flexibel in die Regierungsbezirke erfolgen sollte. Da die Verteilung nicht mehr wie bisher maßgeblich von der Existenz von Gemeinschaftsunterkünften in bestimmten Landkreisen bestimmt wird (die es zu füllen galt), ist eine gleichmäßigere Verteilung innerhalb des Landes wahrscheinlich.

### **3. Gemeinschaftsunterkünfte als Angebot der Daseinsvorsorge**

Lediglich in den Fällen, in denen die Betroffenen nicht aus eigener Kraft imstande sind, Wohnraum zu finden oder ihnen keiner angeboten werden kann, sollte die Regierung im Sinne eines Angebots Plätze in Gemeinschaftsunterkünften als soziales Angebot der Daseinsvorsorge bereithalten. Bei ihnen sollte es sich jedoch nicht um große zentrale Unterkünfte handeln, sondern um möglichst dezentrale Einrichtungen. Sie müssen Wohnungs- und nicht Lagercharakter haben. Eine Privat- und Intimsphäre muss ebenso wie ein ungestörtes Familienleben gewährleistet sein. Das hierdurch entstehende Ungleichgewicht der landesinternen Verteilung kann später ausgeglichen werden, wenn entsprechend dem Grundsatz der Selbstfürsorge eine Umverteilung ohne besondere Bedingungen ermöglicht wird. Um einer Versorgungsmentalität von Anfang an entgegenzuwirken, sollte eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften über einen längeren Zeitraum als 12 Monate nur in

Ausnahmefällen zulässig sein. Nach 12 Monaten sind Asylbewerber und Geduldete grundsätzlich zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt und damit imstande, sich selbst um eine Unterkunft zu kümmern. Auch im Interesse der Sparsamkeit der Verwaltung sollte danach eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften die Ausnahme sein.

#### **4. Integration fördern**

Insbesondere am Anfang benötigen Asylbewerber Hilfe, die ihnen nicht stets von Familienangehörigen, Freunden oder ehrenamtlichen Helfern geboten werden kann. Professionelle Hilfe durch die Verbände ist vonnöten. Diese Notwendigkeit kann und wird nicht daran scheitern, dass als Grundsatz eine Wohnungsunterbringung vorgesehen ist. Denn zum einen ist während der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen ohnedies eine Betreuung durch die Wohlfahrtsverbände möglich (wenn auch dringend ausbaubedürftig!) und damit der Zugang zu den Menschen eröffnet, und zum zweiten gibt es eine breite Erfahrung der Sozialdienste in der ambulanten Betreuung von hilfsbedürftigen Menschen, die in Wohnungen leben. Wenn man eine möglichst frühe Integration von Asylbewerbern für sinnvoll und auch für die hiesige Gesellschaft als nützlich erachtet, wird diese durch eine mobile Betreuung gefördert. Denn die eigenverantwortliche Lebensführung im Kleinen, also in der eigenen Wohnung, stärkt die Leistungsbereitschaft und damit auch die Lern- und Integrationsbereitschaft im Großen. Der Aufwand, und damit auch der Mittelaufwand, mag fürs Erste etwas größer sein als er es gegenwärtig ist. Berücksichtigt man jedoch die Ersparnisse, die die Gestattung einer Wohnsitznahme und die Förderung der Selbstverantwortung bringt und denkt man an die Folgekosten, die durch Integration vermieden werden, steht der Aufwand in einem sinnvollen Verhältnis zu dem größeren Nutzen – nicht nur für die Betroffenen, sondern für die Gesellschaft.

Mit freundlichen Grüßen



(Hubert Heinhold)  
Rechtsanwalt