



Initiativausschuss für
MIGRATIONSPOLITIK

INFO

27.03.2023

#offengeht! Unterbringung von Geflüchteten

Daten, Fakten und Argumente in einer
komplexen Diskussion

Impressum:

Diakonie Hessen -
Diakonisches Werk in Hessen und Nassau
und Kurhessen-Waldeck e.V.

Abteilung FiAM

Flucht, interkulturelle Arbeit, Migration

Ederstraße 12

D-60486 Frankfurt am Main

www.menschen-wie-wir.de

Fon: 069 7947 6229

Fax: 069 7947 996229

Autor: Michael Büsgen

Initiativausschuss für Migrations-
politik in Rheinland-Pfalz

Albert-Schweitzer-Str. 113-115

D-55128 Mainz

www.ini-migration.org

Fon: 06131 28744 53

Fax: 06131 28744 11

Autor: Torsten Jäger

Hintergrund

Im Jahr 2022 kamen ca. 1,2 Millionen Geflüchtete nach Deutschland. Unter ihnen sind die Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine mit knapp 1 Million Menschen die mit Abstand größte Gruppe. Dazu kommen etwas weniger als 200.000 weitere Personen, die vor allem zum Ende des Jahres aus Ländern wie Afghanistan und Syrien einreisten und hier einen Asylantrag stellten.

Trotz der großen Aufnahmebereitschaft mehren sich inzwischen Stimmen, die vor einer Überforderung warnen. Aufnahme und Integration seien angesichts der Zugangszahlen von Schutzsuchenden kaum noch möglich. Landrät:innen und Bürgermeister:innen schreiben Brandbriefe nach Berlin, Wiesbaden und Mainz, in denen sie mehr Geld von Bund und Ländern fordern sowie die Begrenzung der „unkontrollierten Zuwanderung“ und konsequentere Abschiebungen. Migrationsgegner:innen und populistische Kräfte nutzen diese Steilvorlage, um Stimmung gegen Geflüchtete zu machen.

Die gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen bei der Aufnahme von Geflüchteten sind zweifelsohne groß, aber sind die Probleme wirklich nur der hohen Zahl von Flüchtlingen geschuldet? Oder sind sie auch hausgemacht und ein Zeichen struktureller Defizite?

Während wir diese inner-deutschen Debatten führen, wütet der Krieg in der Ukraine und in Syrien weiter, irren Überlebende des Erdbebens bei eisigen Temperaturen durch die Ruinenstädte in der Türkei und Nordsyrien. Afghanistan versinkt in einem menschenverachtenden Chaos und in Armut. Geflüchtete sterben im Mittelmeer, sitzen fest an den EU-Außengrenzen oder leben jahrelang ohne ausreichende Hilfe und Perspektiven in griechischen Lagern.

All das hängt miteinander zusammen und ist komplex. Um in dieser Situation sprachfähig zu bleiben und zu einer Versachlichung der Debatte beizutragen, haben wir uns entschieden, gemeinsam mit dem Initiativ Ausschuss für Migrationspolitik in Rheinland-Pfalz eine Reihe von FiAM-Infos zu verschiedenen Aspekten der Herausforderungen bei der Aufnahme von Geflüchteten zu erarbeiten. Sie sollen Ihnen und Euch dienen, um sich mit Fakten und guten Argumenten in die Debatten einzubringen, Leserbriefe zu schreiben, Freiwillige zu informieren. Es gibt konstruktive Vorschläge für den besseren Umgang mit den Herausforderungen und klare Forderungen. Und natürlich wollen wir uns auch positionieren: Für eine menschenrechtsbasierte Flüchtlingspolitik, für Solidari-

tät und für eine Sprache, die Mut macht, anstatt Ängste zu schüren. Denn davon sind wir überzeugt: Wenn man mehr Glück hat als Andere, ist es besser einen längeren Tisch zu bauen als höhere Zäune!

Dieses FiAM-Info wird sich mit Fragen der Aufnahme von Geflüchteten befassen. Weitere geplante Themen sind die EU-Flüchtlingspolitik, Arbeitsmarktintegration und Fachkräfteeinwanderung.

Wie ist die Aufnahme von Asylsuchenden in Deutschland organisiert?

Die Aufnahme von Asylsuchenden ist eine Gesamtaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Ihre Verteilung regelt der sogenannte „Königsteiner Schlüssel“, nach dem Asylsuchende den Bundesländern zugewiesen werden, wobei sowohl die Bevölkerungszahl als auch die Wirtschaftsleistung der Länder berücksichtigt werden. Dort werden Asylsuchende zunächst in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht. Das Asylgesetz (§ 47 Abs. 1) sieht vor, dass sie „bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise (...), längstens jedoch bis zu 18 Monate“ in der Aufnahmeeinrichtung leben müssen. Für Familien mit minderjährigen Kindern endet diese Pflicht nach längstens sechs Monaten. Die Länder können Asylsuchende auch schon früher in die Kommunen entlassen. Davon machen nicht alle, wohl aber Hessen und Rheinland-Pfalz derzeit Gebrauch. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in der Erstaufnahme beträgt derzeit in Hessen wie in Rheinland-Pfalz weniger als sechs Monate bei allein stehenden Asylsuchenden und maximal drei Monate bei Familien.

Die Asylsuchenden werden in Hessen und Rheinland-Pfalz anschließend nach festen Schlüsseln auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt und kommen dort in einer Gemeinschaftsunterkunft (GU) oder einer Wohnung unter. Die Kommunen sind nicht nur für die Unterbringung vor Ort zuständig. Sie müssen auch Kita- und Schulplätze bereitstellen, sind die Kostenträger für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, schultern die Kosten für Ausländer- und Leistungsbehörden und sind freiwillig zuständig für sonstige integrationsfördernde Rahmenbedingungen des Aufenthaltes.

Bei dieser Aufgabe tragen Städte und Gemeinden die Hauptlast. Bund und Länder unterstützen die Kommunen finanziell, teilweise durch Kostenerstattung, teilweise durch Bereitstellung sonstiger Finanzmittel. So hat der Bund für 2023 einen Betrag in Höhe von 1,25 Mrd. € für sogenannte flüchtlingsbezogene Kosten der Länder und Kommunen zugesagt, die den Ländern ausgezahlt und von dort, ganz oder auch nur teilweise, an die Kommunen weitergeleitet werden sollen.

Hinter den Brandbriefen und Hilferufen vieler Kommunen und kommunaler Spitzenverbände aus Hessen und Rheinland-Pfalz stehen deshalb neben tatsächlichen Problemen oft auch finanzielle Interessen im Streit zwischen Bund, Land und Kommunen über die Höhe von Finanzmitteln und die Verteilung der finanziellen Lasten.

Symptome und Ursachen der momentanen Überlastung

In den Brandbriefen beklagen Kreise und Kommunen neben der Überlastung von Behörden und der Integrationsförderung, z.B. durch Bereitstellung von Schul- und Kitaplätzen, vor allem die Unterbringung von Geflüchteten, bei der sie „Kapazitätsgrenzen“ erreicht sehen. Dass die Unterbringung von ca. 1,2 Millionen Geflüchteten im vergangenen Jahr eine immense Herausforderung für die Kommunen darstellt, ist nicht überraschend. Gleichzeitig muss aber auch festgehalten werden, dass es große Unterschiede gibt, wie Städte und Gemeinden diese Herausforderung bewältigen. Hier ist ein differenzierterer Blick nötig. So sagt Bielefelds Oberbürgermeister Pit Clausen zur Flüchtlingsaufnahme insbesondere mit Blick auf ukrainische Geflüchtete: „Die Lage ist besser als die Stimmung“. Die rund 4.000 aus der Ukraine geflüchteten Menschen „könne eine Großstadt wie Bielefeld gut verkraften“. Mehr als die Hälfte von ihnen wohne bei Verwandten und Bekannten, niemand müsse mehr in der Turnhalle leben. Die Kinder seien fast alle in Kita und Schule untergekommen: „Im Grunde hat das System alle erreicht und aufgenommen. Die ersten haben einen Job, und die ersten haben sich neu verliebt.“ In anderen Kommunen sehe es aber zum Teil weniger gut aus. „Zur Wahrheit gehört auch, dass die Lage divers ist“, betont der Oberbürgermeister.¹

Leider gibt es bislang keine systematischen Studien zur Frage, warum die Aufnahme von Geflüchteten vor Ort unterschiedlich gut funktioniert. Klar ist aber,

¹ DW 16.02.2023: <https://www.dw.com/de/fl%C3%BCchtlinge-in-deutschland-die-lage-ist-divers/a-64683678> (abgerufen am 22.03.2023)

„dass Kommunen, die 2015 eine Infrastruktur aufgebaut haben (...) und diese dann nicht vollständig abgebaut haben, jetzt besser dastehen“, erklärt Hannes Schammann, Professor für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim: „Die Kommunen, die diese Infrastruktur abgebaut haben, haben nun häufig ein Problem“.²

Nichts gelernt aus 2015/16!

Zum Beispiel Michael Cyriax, Verfasser eines Brandbriefes Ende Januar 2023 und seit 2011 Landrat im Main-Taunus-Kreis. Bereits 2015 rief er angesichts der damaligen Flüchtlingszahlen eigenmächtig den Katastrophenfall im Kreis aus, als er innerhalb von 36 Stunden 1000 Geflüchtete unterbringen sollte.

Verlangt wird von ihm derzeit die Unterbringung von wöchentlich 40 Schutzsuchenden in einem überdurchschnittlich wohlhabenden Kreis im Speckgürtel Frankfurts. Es stellt sich die Frage, was der Kreis aus den Erfahrungen von 2015 gelernt hat und wie gerechtfertigt der aktuelle Alarmismus tatsächlich ist. Die Ehrenamtlichen vor Ort wehren sich dagegen, vom Landrat als Kronzeug:innen eines wie 2015 herbeigeredeten Notstandes missbraucht zu werden. So erklärt der Asylkreis Marxheim-Hofheim im Main-Taunus-Kreis: „Als Ehrenamtliche in der Unterstützung von Geflüchteten verwahren wir uns gegen diesen Brief, in dem an mehreren Stellen die ‘Ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer’ gewürdigt werden, die angeblich auch an ihre Grenzen gerieten.“ An Grenzen, so die Aktivist:innen, gerieten Helfer:innen und die von ihnen betreuten Geflüchteten seit Jahren vor allem durch „unnötige bürokratische Hürden, die unter anderem vonseiten des Main-Taunus-Kreises in fast allen Ämtern gegen Geflüchtete und Zugewanderte aufgebaut werden“³.

Kritik an den Verantwortlichen vor Ort äußern insbesondere mit Blick auf die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum auch andere kommunale Akteure. So weist Thomas Völker, Landratskandidat der Partei DIE LINKE, darauf hin, dass der Kreis in der Vergangenheit zur Unterbringung Geflüchteter geeignete Grundstücke und Liegenschaften verkauft bzw. Mietverträge nicht verlängert

² DW 16.02.2023: <https://www.dw.com/de/fluechtlinge-in-deutschland-die-lage-ist-divers/a-64683678> (abgerufen am 22.03.2023)

siehe dazu auch: <https://land-zuhause-zukunft.de/schlaglicht/schlaglicht-laendliche-regionen-und-die-aufnahme-von-gefluechteten-aus-der-ukraine-nach-einem-jahr-krieg/> (abgerufen am 22.03.2023)

³ www.fr.de/rhein-main/main-taunus-kreis/main-taunus-kreis-fluechtlingsdebatte-politiker-beschwerden-olaf-scholz-kritik-92061693.html (abgerufen am 22.03.2023)

habe. Pläne für eine kreiseigene Wohnungsbaugesellschaft würden seit Jahren abgelehnt, und der aktuelle Haushaltsentwurf sehe eine Kürzung der Mittel für Unterstützung zur Wohnraumvermittlung vor. Zugleich verhindere der Kreis mit einem viel zu geringen Satz für die Kosten der Unterkunft den Auszug von Geflüchteten aus den GUs in eigenen Wohnraum und verschärfe damit aktiv die Unterbringungssituation⁴.

Der soziale Wohnungsbau wurde im Main-Taunus-Kreis in den letzten Jahren stark vernachlässigt. Entgegen der hessischen „Trend-Wende“ (s. unten) fielen dort 2022 weitere 150 Wohnungen aus der Sozialraumbindung. Dem stehen lediglich 19 neu geschaffene Sozialwohnungen im selben Zeitraum gegenüber.

Zu viele Flüchtlinge oder strukturelle Defizite?

Dass die anhaltend hohen Zugangszahlen aufgrund von Kriegen und Krisen die menschenwürdige Unterbringung von Geflüchteten in Deutschland zu einer großen Herausforderung machen, ist unbestritten. Es gibt aber auch eine Reihe von strukturellen Defiziten, die ganz unabhängig von den Flüchtlingszahlen schon länger existieren und alle in Deutschland lebenden Menschen betreffen, nicht nur Flüchtlinge und Migrant:innen.

Zum Beispiel sozialer Wohnungsbau: In den neunziger Jahren gab es in Deutschland noch rund drei Millionen Sozialwohnungen, heute sind es nur noch 1,1 Millionen. Aufgrund auslaufender Mietpreisbindungen und fehlender Investitionen in den sozialen Wohnungsbau hat sich der Sozialwohnungsbestand in den letzten 15 Jahren fast halbiert. Der Bundesvorsitzende der Industriegewerkschaft BAU, Robert Feiger, spricht von einer "Talsole für das soziale Wohnen". Er sagt: "Der Bestand an Sozialwohnungen schmilzt regelrecht weg. Rein rechnerisch ist im vergangenen Jahr alle 19 Minuten eine Wohnung vom Sozialwohnungsmarkt verschwunden. Aber nur alle 25 Minuten kommt eine durch Neubau hinzu. Das ist eine fatale Situation. (...) Gefragt sind jetzt vor allem die Länder und Kommunen, sich in Sachen Sozialwohnungsbau stärker als bisher ins Zeug zu legen".⁵

Wie groß der derzeitige Mangel ist, zeigt eine Studie des Pestel-Instituts und des Bauforschungsinstituts ARGE. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass bereits

⁴ www.fr.de/rhein-main/main-taunus-kreis/main-taunus-kreis-fluechtlingsdebatte-politiker-beschwerden-olaf-scholz-kritik-92061693.html (abgerufen am 22.03.2023)

⁵ <https://igbau.de/Bilanz-zum-sozialen-Wohnungsbau-Deutschland-verliert-alle-19-Minuten-eine-Sozialwohnung.html> (abgerufen am 18.03.2023)

2023 in Deutschland über 700.000 Wohnungen fehlen – das größte Wohnungsdefizit seit mehr als 20 Jahren. Der Präsident des Deutschen Mieterbundes, Lukas Siebenkotten geht folgerichtig davon aus, dass bis 2025 in Deutschland 1,5 Millionen neue Wohnungen gebaut werden müssen – vor allem Sozialwohnungen und bezahlbare Wohnungen.⁶

Doch trotz der im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP vereinbarten ambitionierten Pläne, innerhalb der laufenden Regierungsperiode jährlich 400.000 neue Wohnungen zu bauen (darunter 100.000 Sozialwohnungen), ist die Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland im letzten Jahr um weitere 27.000 gesunken.

Zur Situation in Hessen:

In Hessen deutet sich derzeit erfreulicherweise nach vielen Jahren des Abbaus eine kleine Trendwende an. 2021 gab es dort erstmals wieder 800 Sozialwohnungen mehr als im Vorjahr, und 2022 kamen erneut 1.600 dazu. Das reicht aber nicht aus, denn auch in Hessen sind immer noch über 50.000 anspruchsberechtigte Haushalte registriert, die eine geförderte Wohnung suchen. Selbst bei dem derzeitigen „Aufwärtstrend“ würde es Jahrzehnte dauern, um nur die heute bereits registrierten Sozialwohnungssuchenden mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen. Theoretisch anspruchsberechtigt auf eine geförderte Wohnung wären sogar über die Hälfte aller hessischen Haushalte, weil sie unterhalb der Einkommensgrenzen für geringe und mittlere Einkommen liegen.

Zur Situation in Rheinland-Pfalz:

Anderes als in Hessen ist die Zahl der Sozialwohnungen in Rheinland-Pfalz auch weiterhin rückläufig. So sind im Jahr 2021 landesweit insgesamt 4.484 Wohneinheiten (WE) und im Jahr 2022 insgesamt 3.464 WE aus der Bindung als Sozialwohnung gefallen. Neu geschaffen wurden demgegenüber im Jahr 2021 nur insgesamt 448 WE und 2022 nur insgesamt 253 WE. Der Gesamtbestand ist von 43.110 WE Ende 2021 auf 40.459 WE Ende 2022 gefallen.

Zum Beispiel Leerstand: Seit Jahren unterbleiben wirksame Maßnahmen gegen den immensen Leerstand von Wohnraum insbesondere in den Städten. Laut dem *CBRE-empirica-Leerstandsindex 2022* standen Ende 2021 bundesweit insgesamt 1,18 Millionen Geschosswohnungen und weitere rund 500.000 Wohnungen in Eigenheimen leer. Der sogenannte *marktaktive Leerstand*

⁶ <https://www.mieterbund.de/presse/pressemeldung-detailansicht/article/62313-wir-brauchen-15-mio-neu-gebaute-wohnungen-bis-2025.html> (abgerufen am 22.03.2023)

(Wohnungen, die unmittelbar vermietbar oder mittelfristig aktivierbar wären) lag zum gleichen Zeitpunkt bei rund 607.000 Wohneinheiten. Hierfür trägt auch der Bund eine unmittelbare Verantwortung. Denn zum 31. März 2022 standen 6.455 der insgesamt rund 38.000 Wohneinheiten im Bestand der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) leer⁷. Die Leerstands-Quote bei Bundesimmobilien lag damit bei 17,0 Prozent (gegenüber 9,1 Prozent zum 31. Oktober 2020).

Zur Situation in Rheinland-Pfalz:

- Ausweislich eines Berichts des Südwestfunks (SWR) vom 7. September 2021 standen in Ludwigshafen zum Zeitpunkt des Berichtes 1.040 von insgesamt 27.660 Wohnhäusern leer.
- Laut dem *CBRE-empirica-Leerstandsindex 2022* hatte Pirmasens zum 31. Dezember 2021 mit einer Leerstands-Quote von 9,3 Prozent den bundesweiten „Spitzenplatz“ inne.

Zur Situation in Hessen:

- Laut dem hessischen Wirtschaftsministerium hat das *Institut Wohnen und Umwelt* in einem Gutachten zur Feststellung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten für das Jahr 2018 eine Leerstandsquote von 4,2 Prozent ermittelt.
- in Hessen besteht seit 2004 keine Pflicht für Immobilienbesitzende, leerstehende Wohnungen zu melden; auch gibt es keine Pflicht zur Vermietung von Wohnungen. Den Kommunen fehlt damit die rechtliche Grundlage zur Erhebung entsprechender Daten.⁸

In der Folge des dramatischen Mangels an bezahlbarem Wohnraum sind viele Plätze in den GUs zunehmend mit Menschen belegt, die längst einen Schutz erhalten haben, aber immer noch keinen eigenen Wohnraum finden konnten. Manche schon seit 2015. So waren beispielsweise Ende 2022 im Main-Taunus-Kreis unter den 2.000 in GUs untergebrachten Flüchtlingen 800 Anerkannte, die zwar längst auszugsberechtigt sind, aber aufgrund fehlenden Wohnraums immer noch in den Sammelunterkünften des Kreises leben müssen. Das limitiert nicht nur die Aufnahmekapazitäten für neue Flüchtlinge, sondern es erschwert zudem die Integration der dort Untergebrachten massiv. Wer

⁷ Bundestagsdrucksache 20/1978 vom 27. Mai 2022

⁸ Zeit Online, 6. Februar 2022 (abgerufen am 22.03.2023)

trotz Anerkennung auch nach Jahren noch in Mehrbettzimmern leben muss, ohne Rückzugsräume, ohne einen Ort, an dem Kinder in Ruhe Hausaufgaben erledigen können, der oder die kämpft mit erheblichen Integrationshindernissen.

Es gibt Mittel und Wege, um auch dieser Problematik entgegenzuwirken:

- Wohnsitzauflagen für Schutzberechtigte und für Geduldete machen es ihnen unmöglich, sich außerhalb des ihnen zugewiesenen Aufenthaltsortes verfügbaren und bezahlbaren Wohnraum zu suchen. Wer also das Pech hat, z.B. dem Main-Taunus-Kreis mit einer besonders angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt zugewiesen zu werden und dort Sozialleistungen erhält, der oder die dürfte von dort gar nicht wegziehen, selbst wenn er oder sie andernorts eine Wohnung finden würde. Die Wohnsitzauflage wurde einst mit dem Argument eingeführt, sie fördere Integration. Inzwischen ist klar, dass sie Integration in vielen Fällen eher behindert. In Rheinland-Pfalz immerhin verzichtet das Land darauf, anerkannten Schutzberechtigten eine Wohnsitzauflage für einen bestimmten Landkreis oder eine bestimmte kreisfreie Stadt aufzuerlegen. Hier ist der Aufenthalt lediglich auf das Bundesland beschränkt. Die gänzliche Abschaffung von Wohnsitzauflagen könnte einen wirksamen Beitrag dazu leisten, dass das Angebot und die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum besser als bisher zusammenfinden.
- Eine längst überfällige Anpassung der Grundlagen zur Berechnung der Angemessenheit der Unterkunft bei allen Bezieher:innen von Sozialleistungen kann einen weiteren Beitrag leisten. Die Berechnungen der Leistungsbehörden entsprechen vielfach längst nicht mehr dem tatsächlichen Mietenniveau vor Ort. Aufgrund der Diskrepanz dürfen Wohnungssuchende zu ortsüblichen Mieten verfügbaren Wohnraum nicht anmieten, bzw. werden die Kosten nicht in der Höhe erstattet. Zudem sollte sichergestellt werden, dass Mietobergrenzen von Jobcentern nur dann angewandt werden, wenn das Gesetz dies auch zulässt.⁹

⁹ Die Aussetzung der Angemessenheitsprüfung aufgrund der Corona-Pandemie im März 2020 wurde von einigen Jobcentern ignoriert, sodass Geflüchtete auch dann in Gemeinschaftsunterkünften bleiben mussten, wenn sie eine Wohnung gefunden hatten. Aktuell darf die Angemessenheit der Mietkosten (mit Ausnahme der Heizkosten) im ersten Jahr des Bürgergeldbezugs nicht geprüft werden.

Fazit: Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum ist ein strukturelles Problem, das durch Versäumnisse und Unterlassungen in den letzten Jahrzehnten entstanden ist. Der Zuzug von Geflüchteten macht diesen Mangel noch sichtbarer, ohne allerdings ursächlich dafür verantwortlich zu sein. Wohnen ist eine soziale Frage, die viele Menschen in Deutschland betrifft, auch Menschen mit einer Fluchtgeschichte.

Fehlende Kapazitäten für die Integration von Geflüchteten:

Neben den Engpässen bei der Unterbringung von Geflüchteten aufgrund fehlenden Wohnraums wird auch immer wieder auf Engpässe bei der Integrationsförderung verwiesen. Das betrifft u.a. Sprachkurse, Schul- und Kitaplätze, überforderte Behörden und ungenügende sozialarbeiterische Betreuung. So berechtigt der Hinweis ist, dass es bei der Aufnahme von Geflüchteten um mehr gehen muss als lediglich deren (provisorische) Unterbringung, so muss auch hier festgestellt werden, dass viele der Engpässe hausgemacht und nicht Folge hoher Flüchtlingszahlen sind. Der Mangel an Lehrer:innen, Erzieher:innen und Sozialarbeiter:innen ist hinlänglich bekannt. Ohne ausführlich ins Detail zu gehen, gilt auch hier: Ja, zugewanderte Menschen verschärfen diesen Mangel, aber sie sind, wie alle hier lebenden Menschen, in erster Linie Leidtragende von jahrzehntelangen Verfehlungen in der Bildungs- und Sozialpolitik. Sie sind weder der Grund für die Engpässe, noch würde die Begrenzung von Zuwanderung dieses strukturelle Defizit beseitigen.

Auch bei den Überlastungsanzeigen aus der Verwaltung, allen voran den Ausländerbehörden, ist die Zahl der Geflüchteten nur ein Faktor unter vielen. Personalengpässe, überbordende Bürokratie, Ineffizienz aufgrund mangelnder Fortschritte bei der Digitalisierung und Probleme bei der Priorisierung der Arbeit sind hingegen hausgemacht.

Was haben Abschiebungen mit Unterbringung zu tun?

Die öffentliche Debatte erweckt derzeit den Eindruck, eine Erhöhung der Abschiebezahlen könnte Kommunen bei der Unterbringung von Geflüchteten entlasten. Dieser Eindruck ist falsch!

Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen im Jahr 2022 waren die Ukraine, Afghanistan und Syrien. Folglich werden ca. 93 Prozent der im Jahr 2022 ca. 1,2 Millionen nach Deutschland geflüchteten Personen einen Schutzstatus und eine Bleibeberechtigung erhalten. Selbst wenn - alle menschenrechtlichen Be-

denken und organisatorischen Schwierigkeiten außer Acht lassend - die verbleibenden 7 Prozent in Elend und Lebensgefahr zurückgeschoben würden, würde das zur Entlastung der Kommunen im Hinblick auf die derzeitige Unterbringungssituation kaum etwas beitragen.

Zur Situation in Rheinland-Pfalz:

Im Jahr 2022 aufgenommene Flüchtlinge ¹⁰ :	57.473 Personen (= 100 %)
Davon:	
ukrainische Flüchtlinge:	44.284 Personen (= 77,1 %)
• über Sonderprogramme oder als Spätaussiedler*in aufgenommen:	1.604 Personen (= 2,8 %)
• Schutzberechtigte durch BAMF-Entscheid (Prognose basierend auf der Gesamtschutzquote des BAMF in 2022 - 56,2 Prozent):	6.511 Personen (= 11,3 %)
• Schutzberechtigte durch Gerichtsentscheid (Prognose basierend auf der Asylklageerfolgsquote aus 2021 – ca. 33 Prozent):	750 Personen (= 1,3%)

Zur Situation in Hessen:

Im Jahr 2022 aufgenommene Flüchtlinge:	114.453 Personen
Davon:	
• Flüchtlinge aus der Ukraine (inkl. Drittstaatsangehörige)	96.553 Personen ¹¹
• Sonstige Schutzsuchende	17.900 Personen ¹²

Wer angesichts dieser Realität Abschiebungen als „Allheilmittel“ für den dramatischen Mangel an bezahlbarem Wohnraum - von dem neben Geflüchteten auch andere sozial benachteiligte Personengruppen betroffen sind - propagiert, schürt rassistische Ressentiments gegen Geflüchtete: sei es in Unkenntnis der tatsächlichen Zahlen, sei es, um daraus politisches Kapital zu schlagen, sei es, um von eigenen Versäumnissen der Vergangenheit abzulenken.

¹⁰ Pressemitteilung des MFFKI RLP vom 20. Januar 2023; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen 12/2022; Pressemitteilung des OVG RLP vom 21. Februar 2022 (abgerufen am 22.03.2023)

¹¹ Regierungspräsidium Darmstadt, Dezernat II 25, Zugänge in FREE, Stand Dez. 2022

¹² Regierungspräsidium Darmstadt, Dezernat II 25 statistische Auswertung EASY-Verfahren Dez. 2022

Was verbirgt sich hinter der Forderung nach Begrenzung der weiteren Fluchtaufnahme?

Neben dem Main-Taunus-Kreis haben unlängst eine ganze Reihe von Vertreter:innen hessischer Kreise und Gemeinden eine Begrenzung von Zuwanderung gefordert, um den Herausforderungen vor Ort zu begegnen, z.B. aus dem Wetteraukreis und dem Kreis Bergstraße. Auch der Landkreistag Rheinland-Pfalz hat sich unlängst unter Verweis auf andernfalls drohende „gesellschaftliche Spannungen“ und Kapazitätsgrenzen der Kommunen „zwingend“ für eine Begrenzung der „ungeregelten Zuwanderung“ u.a. durch einen „Schutz der Außen Grenzen“ ausgesprochen.

Im Juni 2022 meldete das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) in seinem jährlichen Weltflüchtlingsbericht „Global Trends“, dass weltweit mehr als 100 Millionen Menschen vor Verfolgung, Konflikten, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen flüchten mussten. Die Zahl der Menschen auf der Flucht hat sich in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt. Mehr als die Hälfte von ihnen lebt innerhalb der Grenzen des eigenen Landes in der Binnenvertreibung. Rechnet man die Schutzsuchenden hinzu, die in unmittelbare Nachbarstaaten fliehen und dort verbleiben, bedeutet das, dass 86% aller Flüchtlinge in ihrer Herkunftsregion bleiben.

António Guterres, der Generalsekretär der Vereinten Nationen, hat angesichts der weltweiten Flüchtlingszahlen darauf hingewiesen, dass man geflüchtete Menschen nicht aufnimmt, weil man es sich leisten kann, sondern weil sie Schutz brauchen und ein Recht auf Schutz haben. Die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge weltweit lebt heute in Staaten, die es sich viel weniger als die Bundesrepublik Deutschland „leisten“ können, Flüchtlinge aufzunehmen. Sie tun es trotzdem. Auch Deutschland und die EU dürfen die Aufnahme von Schutzsuchenden nicht von ihrer Leistungsfähigkeit abhängig machen. Auch hier ist internationale Solidarität und Lastenteilung dringender denn je.

Um in Europa ein Schutzgesuch stellen zu können, bleibt der überwiegenden Mehrheit der Geflüchteten keine andere Option als die sogenannte „illegale Einreise“. Denn Deutschland hat im Jahr 2022 im Rahmen des sogenannten Resettlements (Aufnahme aus Erstzufluchtsländern) lediglich 6.000 Personen (3 Prozent aller Asylsuchenden) eine legale Einreise ermöglicht. Wenn bei-

spielsweise verfolgte Eritreer:innen oder Syrer:innen bei einer deutschen Auslandsvertretung einen Visumsantrag stellen, so wird ihnen dieser in aller Regel verwehrt, weil eine Rückkehrbereitschaft angezweifelt wird¹³.

Hinter der sogenannten „unkontrollierten Einwanderung“ stehen nicht nur menschliche Schicksale und ein lebensgefährlicher Mangel an Alternativen, sondern zudem ein Rechtsanspruch, der sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ableitet. Deutschland als Unterzeichnerstaat der GFK ist dazu verpflichtet, Schutzgesuche zu überprüfen und Schutz zu gewähren, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen.

Die Genfer Flüchtlingskonvention – Magna Charta des Flüchtlingsschutz!

Geflüchtete stehen unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem Zusatzprotokoll von 1967. Sie bieten denjenigen Menschen Schutz, die aus ihrem Heimatland fliehen müssen oder zur Flucht gezwungen werden. Seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer EU-Vertrags 1999 liegt Asylbeziehungsweise Flüchtlingsrecht im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union; es fußt maßgeblich auf der Genfer Flüchtlingskonvention. Alle Personen, die in der Europäischen Union Asyl beantragen, haben das Recht auf eine individuelle Prüfung ihres Asylantrags. Das bedeutet, dass, bevor eine schutzsuchende Person ab- oder zurückgeschoben werden kann, eine Behörde ihr Asylgesuch prüfen muss (Richtlinie 2011/95/EU, Artikel 4).

Das ist geltendes internationales Recht, zu dessen Einhaltung sich alle Unterzeichnerstaaten (darunter auch alle EU-Mitgliedsstaaten) verpflichtet haben. Ein wichtiger Aspekt dieses Rechts ist das Prinzip der Nicht-Zurückweisung (*non-refoulement*-Gebot), das im Artikel 33 der Konvention geregelt ist. Dieses Prinzip besagt, dass Geflüchtete in keinen Staat zurückgewiesen werden dürfen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit aufgrund von "Rasse¹⁴, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung" bedroht sein würde.

¹³ <https://www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/erdbebenhilfe-entauschte-hoffnung-100.html> (abgerufen am 22.03.2023)

¹⁴ Die Herausgeber:innen zitieren an dieser Stelle mit dem „R*-Wort“ aus der offiziellen Übersetzung der GFK in die deutsche Sprache. Sie machen es sich ausdrücklich nicht zu Eigen und weisen darauf hin, dass die Unterstellung der Existenz unterschiedlicher menschlicher „R*“ wissenschaftlich längst widerlegt ist und lediglich dazu dienen soll, die menschenrechtswidrige Ausgrenzung, Ungleichbehandlung und Unterdrückung marginalisierter Personengruppen zu legitimieren.

Diesen Anspruch in Frage zu stellen, heißt nicht nur, Menschen in Not an den EU-Außengrenzen vom Mittelmeer bis zu den belarussischen Wäldern weiter ihrem Schicksal zu überlassen, sondern auch unsere Rechtsstaatlichkeit in Frage zu stellen. Maßnahmen und Vorhaben der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten, die Überprüfung eines Schutzanspruchs an die Außengrenzen der EU oder gar in afrikanische Staaten wie Marokko oder Ruanda auszulagern, sind entsprechend zurückzuweisen. Rechtsstaatliche Verfahren und Prüfungsstandards würden dadurch einer Ideologie der Abschottung geopfert, europäische Staaten entzögen sich ihrer Verantwortung für Schutzsuchende, das Recht auf Asyl, das auch in der EU-Charta der Grundrechte verankert wurde, würde abgeschafft.

Wer angesichts einer faktischen Flüchtlingsschutzquote von 93 Prozent im Jahr 2022 in Deutschland noch höhere Zäune und weitere Lager an den Außengrenzen der EU errichten will, um Schutzsuchende abzuschrecken und abzuwehren, der verweigert Schutzberechtigten den Rechtsanspruch auf Asyl und das Menschenrecht auf Leben und Würde. Und er nimmt weitere Tote billigend in Kauf!

Wollen wir wirklich humanitäre Werte und Rechtsstaatlichkeit gegen „Migrationskontrolle“ eintauschen? Darum geht es am Ende: Wir zählen zu den Privilegierten auf diesem Planeten. Bauen wir höhere Zäune oder einen längeren Tisch?

Fachkräfteeinwanderung versus Flüchtlingsaufnahme?

Während die Begrenzung der Zuwanderung von Flüchtlingen gefordert wird, werden gleichzeitig Anwerbeversuche für Arbeitskräfte lanciert. Hintergrund dafür ist der demographische Wandel in Deutschland und vielen anderen Staaten, die damit verbundenen Folgen für Sozialsysteme und ein zunehmend spürbarer Mangel an Arbeitskräften. Längst muss nachgedacht werden, wie Einwanderung attraktiver gemacht werden kann. Und dabei geht es nicht mehr nur um Fachkräfteeinwanderung, sondern um Arbeitskräfte für fast alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche.

Vor diesem Hintergrund ist schwer verständlich, warum die Zugewanderten immer noch in zwei Gruppen unterteilt werden: (1.) Fertig qualifizierte Fachkräfte, die aber nicht so recht kommen wollen, und (2.) Schutzsuchende, die vor Krieg, Gewalt und Verfolgung fliehen. Viele der seit 2015 in Deutschland lebenden Flüchtlinge arbeiten bereits und tragen maßgeblich zur Stabilisierung

der Sozialsysteme bei. Viele andere würden das gerne, scheitern aber an bürokratischen Hürden und unzureichenden Fördermaßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt. Wäre es nicht naheliegend, auch den bereits in Deutschland lebenden Migrant:innen Wege in den Arbeitsmarkt zu ebnen?

Was die Mehrzahl der Geflüchteten verbindet, ist ein hoher Grad an Handlungskompetenz und Leistungsfähigkeit. Wer es gegen alle Widrigkeiten schafft nach Deutschland zu kommen, verfügt über viele Ressourcen.

Um zukunftsfähig zu werden, braucht Deutschland nicht weniger Pull-Faktoren und mehr Restriktionen, sondern eine bessere Infrastruktur für Einwanderung. Dazu zählen bezahlbarer Wohnraum, Kita- und Schulplätze, funktionierende Behörden und eine Willkommens-Kultur.

Lernen vom Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine

Die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine hat gezeigt, dass es auch anders, dass es auch #offengeht.

Mehr als acht Millionen Menschen sind seit Beginn des russischen Angriffskrieges vor einem Jahr zur Flucht gezwungen worden. Die Aufnahme von über einer Million Kriegsflüchtlinge in Deutschland im Jahr 2022 ist eine großartige humanitäre Leistung. Sie wurde möglich durch den von der Europäischen Union vorgegebenen und von Bund, Land und Kommunen ausgestalteten Rechtsrahmen des vorübergehenden Schutzes, der eine unbürokratische und schnelle Aufnahme gewährleistet.

Visumfreie Einreise und relativ freie Ortswahl, Aufenthaltssicherheit vom ersten Tag an, keine Wohnpflicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung oder einer zugewiesenen Kommune, regulärer Anspruch auf SGB-Leistungen einschließlich Gesundheitsversorgung, unbeschränkter, schneller Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsmaßnahmen. Nach aktuellen Zahlen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sind fast drei Viertel (74 Prozent) der ukrainischen Geflüchteten direkt nach ihrer Ankunft in Deutschland in privaten Wohnungen untergekommen, bei Freund:innen, Bekannten oder anderen hilfsbereiten Menschen. Ein integrationsverhinderndes Leben in großen Erstaufnahmeeinrichtungen oder Sammelunterkünften ist ihnen weitgehend erspart geblieben. Das hat geholfen, die Unterbringungssituation deutlich zu entlasten und fördert frühe Integration.

Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit waren Ende November 2022 von den 643.000 nach Deutschland eingereisten ukrainischen Kriegsflüchtlingen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) bereits 88.000 Personen (13,7 Prozent) sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt; 135.000 Personen (21,0 Prozent) besuchen einen Integrationskurs und 47.000 Personen (7,3 Prozent) sind in einer schulischen, beruflichen bzw. universitären Ausbildung.

Statt weiter an der Ungleichbehandlung von Geflüchteten festzuhalten, können wir vom freizügigeren Umgang mit Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine viel für die Entlastung von Kommunen und für schnellere Integration lernen. Das überwiegend gute Zusammenspiel und die rechtlichen Vorgaben können als Blaupause für die künftige Aufnahme aller Flüchtlinge dienen:

Fazit und Forderungen

Hilferufe aus Kommunen, die bei der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten an ihre Grenzen stoßen, muss man natürlich ernstnehmen. Diskussionen über eine gerechte Verteilung der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind notwendig, vor allem in einem Ausnahmejahr wie 2022. Die Brandbriefe und die Berichterstattung darüber haben allerdings bei vielen Menschen den Eindruck hinterlassen, dass Kommunen allerorts am Limit sind. Das ist aber nicht der Fall. Hier ist ein differenzierter Blick nötig und ein besseres Verständnis für die Gründe, die unabhängig von Flüchtlingszahlen zu Überlastung führen.

Wer Brandbriefe an Bund und Länder schreibt, sollte sich auch fragen, welche strukturellen Versäumnisse vor Ort zur derzeitigen schwierigen Situation maßgeblich beigetragen haben und auch dort nach Lösungen suchen. Die Rufe nach Abschiebung und nach Begrenzung der Zuwanderung sind es nicht. Die immer wieder stark schwankenden Flüchtlingszahlen werden auch in Zukunft eine Herausforderung bleiben, auf die wir uns gesamtgesellschaftlich besser vorbereiten müssen. Die Krisen dieser Welt werden künftig nicht weniger, sondern eher mehr Menschen zur Flucht zwingen.

Viele Schutzsuchende mussten aus Kriegs- und Krisengebieten wie z.B. Afghanistan und Syrien fliehen und oft lange und lebensgefährliche Fluchtwege hinter sich bringen. Sie sind deshalb psychisch stark belastet und besonders verletzlich. Dazu kommen andere besonders vulnerable Gruppen, wie z.B. al-

lein reisende Frauen mit minderjährigen Kindern und Geflüchtete mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder Behinderungen, aus denen sich besondere Unterbringungsbedarfe und Unterbringungsansprüche ergeben.

Die Unterbringung von Schutzsuchenden in großen kommunalen Gemeinschaftsunterkünften darf deshalb nur die allerletzte Möglichkeit sein. Sie darf nur dann ergriffen werden, wenn

- a) andere Kapazitäten trotz erheblicher Bemühungen der Kommune nicht erschlossen werden können;
- b) dabei Mindeststandards einer menschenwürdigen Unterbringung (Erhalt der Privatsphäre und der Selbstbestimmung, Zugang zu Bildung, Beratung und Gesundheitsversorgung, Rücksichtnahme auf die Bedarfe und Bedürfnisse besonders vulnerabler Schutzsuchender, Implementierung von Gewaltschutzkonzepten, ...) verbindlich eingehalten werden;
- c) die Unterbringung nicht auf Dauer, sondern auf die kürzest mögliche Zeit angelegt ist und gleichzeitig durch intensive Bemühungen um die Gewinnung dezentraler Unterbringungsmöglichkeiten flankiert wird.

Zur Bewältigung der Herausforderungen der Unterbringung von Flüchtlingen in den Kommunen und zur Überwindung der strukturellen Defizite, die Geflüchtete und andere sozial benachteiligte Personengruppen gleichermaßen betreffen, sind sowohl schnelle pragmatische Lösungen als auch mittel- und langfristige wirkende Maßnahmen erforderlich.

Schnelle und pragmatische Lösungsansätze:

- die Kapazitäten der Länder zur bedarfsgerechten und kurzzeitigen Erstaufnahme von Geflüchteten vor ihrer schnellen Entlassung in die Kommunen durch die Nutzung und Ertüchtigung von leerstehenden Bundes- und Landesimmobilien ausweiten;
- die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Erstaufnahmeeinrichtung oder GU für alle diejenigen aufheben, die alternative Unterbringungsmöglichkeiten z.B. bei Familie/Freunden oder in einer eigenen Wohnung nutzen können;
- die Wohnsitzauflagen für Schutzberechtigte aufheben, damit sie von ihnen außerhalb des zugewiesenen Wohnorts zur Verfügung stehenden Unterbringungsmöglichkeiten Gebrauch machen können;

- die Grundlagen zur Berechnung der Angemessenheit der Unterkunft für alle Leistungsbezieher:innen anpassen; die Berechnungen der Leistungsbehörden entsprechen vielfach längst nicht mehr den Gegebenheiten vor Ort und führen dazu, dass Wohnungssuchende zu ortsüblichen Preisen verfügbaren Wohnraum nicht anmieten dürfen. Zudem sollte sichergestellt werden, dass Mietobergrenzen von Jobcentern nur dann angewandt werden, wenn das Gesetz dies auch zulässt.

Mittel- bis langfristig wirkende Maßnahmen:

- der Auf- und Ausbau von Systemen, um Wohnungsleerstand insbesondere in den urbanen Räumen zu identifizieren sowie die Benennung von „Leerstandsbeauftragten“, die im Dialog mit den Besitzer:innen sozial orientierte Nutzungskonzepte entwickeln;
- die Umwidmung und Ertüchtigung nicht (mehr) genutzter Gewerbe- und Bürogebäude sowie die Intensivierung des modularen Bauens für gemeinsames Wohnen von geflüchteten und nicht-geflüchteten Menschen und die Förderung entsprechender Wohnprojekte;
- die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für Kommunale Wohnungsbau-gesellschaften, um (leerstehende) Immobilien ankaufen und anschließend mit Mietpreisbindung an sozial benachteiligte Personengruppen (u.a. an Geflüchtete) vermieten zu können;
- die Intensivierung des sozialen Wohnungsbaus mindestens in dem Maße, zu dem sich die Regierungsparteien im Bund verpflichtet haben. Hierfür sind entsprechende Mittel bereitzustellen und die Kräfte von Bund, Ländern und Kommunen zu bündeln. Hierzu bietet es sich z.B. an, Neubauprojekten mit der Auflage zu verbinden, einen Teil des neu entstehenden Wohnraums mit Mietpreisbindung bereitzustellen.

Wohlfeile und populistische Forderungen nach mehr Abschiebungen und Zuwanderungsbegrenzung lenken von diesen Aufgaben lediglich ab. Die Zahl der Menschen, die vor Krieg, Gewalt, Verfolgung und Existenzbedrohung fliehen müssen, wird in der Zukunft nicht sinken, sondern steigen. Sie davon abzuhalten, auch in Deutschland Schutz zu suchen, bedeutet Entrechtung, Entmenschlichung und Gewalt in Kauf zu nehmen und damit Werte aufzugeben, die für den Fortbestand der demokratischen Gesellschaft in Deutschland unverzichtbar sind.

Das verbietet sich nicht nur aus menschenrechtlichen Erwägungen. Es verbietet sich auch, weil Abschottung und Ausgrenzung auch unter ökonomischen Aspekten keinen Sinn ergeben. Denn Deutschland wird in Zukunft sehr auf Einwanderung angewiesen sein. Die Bundesagentur für Arbeit spricht in diesem Zusammenhang von 400.000 Personen im erwerbsfähigen Alter pro Jahr, die notwendig sind, um wirtschaftliches Wohlergehen zu sichern. Sie für Deutschland zu gewinnen, wird die Aufgabe der Zukunft sein. Jeder Mensch, der zu uns kommt, gleich ob Flüchtling oder nicht, sollte deshalb willkommen geheißen werden. Und mehr noch: Unsere Infrastruktur muss dafür ertüchtigt werden. Denn gleich wer zu uns kommt und willkommen geheißen wird: Die wenigsten werden ein Dach über dem Kopf mitbringen, und auch keine Kita-Plätze, kaum „Nannys“, keine Schulen und keine funktionierenden Behörden. Sie werden all das vorfinden müssen!

Es ist also höchste Zeit, menschenrechtsorientierte und pragmatische Lösungen für die aktuelle Herausforderung der Unterbringung von Geflüchteten zu suchen und massiv in eine zukunftsfähige Infrastruktur für alle zu investieren. Weil es nur **#offengeht!**



#OFFENGEHT