

Konzeption der Unterbringung der Asylbewerber im Zollernalbkreis

unter Berücksichtigung der zu erwartenden Änderungen des neuen
Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG)

Flüchtlinge verlassen ihr Heimatland oftmals gezwungenermaßen, weil sie Opfer von psychischer, physischer Gewalt wurden, weil ihr Leben, ihre Freiheit, ihre Gesundheit oder ihre Existenz bedroht sind und sie auf Schutz und Hilfe hoffen. Ein erheblicher Anteil der Flüchtlinge weist aufgrund der im Heimatland oder auf der Flucht erlebten Ereignisse und Situationen bereits zum Zeitpunkt des Ankommens in Deutschland posttraumatische Belastungsstörungen auf. Die Ablehnung des Asylantrages und die daraus resultierende, oft langjährige Ungewissheit hinsichtlich der eigenen Zukunft stellen weitere Belastungen dar. Begleitet wird dies von vielen rechtlichen Einschränkungen, denen diese Menschen etwa beim Zugang zu Ausbildung und Arbeit oder zu Sprachkursen unterliegen. Zumindest für die Dauer der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft ist der Alltag darüber hinaus geprägt von den Erschwernissen, welche mit der Unterbringung einer größeren Anzahl von Menschen unterschiedlicher Herkunft mit unterschiedlichen Wertvorstellungen und religiösen Ansichten sowie verschiedenen Lebenserfahrungen und Lebenseinstellungen auf engem Raum verbunden sind.

I. Ausgangslage im Zollernalbkreis

Selbstbestimmtes und menschenwürdiges Wohnen ist eine der essentiellen Grundlagen einer humanistischen und demokratischen Gesellschaft. Das Menschenrecht auf Wohnen gilt grundsätzlich auch für Menschen, die hier Asyl suchen. Die Gründe, warum die Betroffenen aus ihren Heimatländern flüchten (müssen), sind sehr unterschiedlich. Gleichwohl haben alle Asylbewerber während der Dauer des Verfahrens das Recht auf eine humanitäre Unterbringung und Versorgung.

Im Zollernalbkreis wurden in der Vergangenheit bekanntermaßen alle dem Landkreis zugewiesenen Asylbewerber in der Gemeinschaftsunterkunft (GU) in der Runkellenstraße in Hechingen untergebracht. Die GU verfügt nach aktueller Gesetzeslage über eine Kapazität von nominal 190 Plätzen (de facto max. 150 Plätzen). Bereits seit Januar 2013 wird eine weitere Gemeinschaftsunterkunft in Winterlingen gemeinsam mit der Gemeinde vom Landkreis unterhalten. Die dortige Kapazität beträgt ca. 30 Plätze. Bekanntermaßen soll das Flüchtlingsaufnahmegesetz in naher Zukunft geändert werden und eine sukzessive Anhebung der den Asylbewerbern bereitzustellenden Schlaf- und Wohnfläche auf 7 qm festlegen. Demnach ergibt sich folgendes:

Stand Juni 2013:

In der Gemeinschaftsunterkunft untergebracht:	113 Personen
Ausweichunterbringung:	105 Personen
In Anschlussunterbringung bei den Gemeinden:	ca. 300 Personen

Zugang Zollernalbkreis Januar – Juni 2013:	102 Personen
--	--------------

Prognose für 2013:	200 Personen
---------------------------	---------------------

Bei einer durchschnittlichen Verweildauer von 2 Jahren in den Gemeinschaftsunterkünften, ergibt sich ein Bedarf im ZAK von ca.	220 Plätzen
--	--------------------

Unter Berücksichtigung der Vorgabe „7 qm“ und den Ansätzen nach diesem Konzept ergibt sich folgendes:

GU Hechingen, Runkellenstraße:	ca. 100 Plätze
GU Winterlingen:	<u>ca. 25 Plätze</u>

Summe:	ca. 125 Plätze
--------	----------------

Bedarf:	95 Plätze
----------------	------------------

II. Gesetzliche Ausgangslage

Nach der bundesgesetzlichen Regelung des § 53 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) und dem landesrechtlichen Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) ist der Landkreis verpflichtet, Asylbewerber aufzunehmen und ausreichende Kapazitäten für ihre Unterbringung vorzuhalten. Asylbewerber können nicht selbständig über den Zuzug in den Zollernalbkreis oder einen anderen Landesteil entscheiden. Die Zuweisung erfolgt vielmehr zentral über die Landesaufnahmestelle in Karlsruhe und anhand einer festgelegten Quote. Solange die Zuweisungsentscheidung Bestand hat, i.d.R. also während des Asylverfahrens und häufig auch darüber hinaus, besteht die Pflicht zur Wohnsitznahme im Zollernalbkreis.

Nach § 6 des derzeit geltenden Flüchtlingsaufnahmegesetzes hat die Unterbringung der Asylbewerber grundsätzlich in sog. Gemeinschaftsunterkünften zu erfolgen. Aufgrund der steigenden Flüchtlingszahlen wurden von der Landesregierung bereits im Jahr 2011 auch sog. Ausweichunterbringungen, beispielsweise in anzumietenden Wohnungen, zugelassen (§ 6 Abs. 2 FlüAG). Außerdem wurde mit Verordnung vom 18.7.2012 die Verpflichtung zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften in Abweichung von § 7 Abs. 5 FlüAG auf die Dauer des Asylverfahrens begrenzt. Weitere Änderungen, die die Unterbringungssituation für die Flüchtlinge weiter verbessern sollen, sind durch das angekündigte FlüAG zu erwarten.

III. Dezentrale Unterbringung

Es ist nachvollziehbar, dass das Leben in Gemeinschaftsunterkünften sehr oft mit Konflikten und Schwierigkeiten verbunden ist. Die Privat- und Intimsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung leiden unter dieser Unterbringungsform in erheblichem Maße. Grundsätzlich gilt, je weniger Menschen (unterschiedlicher Nationalität) gemeinsam unter einem Dach leben müssen, desto geringer das Konfliktpotential. Andererseits ist der vorübergehende Aufenthalt in einer Gemeinschaftsunterkunft für die Asylbewerber notwendig und sinnvoll. Gerade nach der Ankunft im Zollernalbkreis kann so die erforderliche enge soziale Betreuung sichergestellt werden.

Beim Einleben in eine bis dahin oft völlig fremde Lebensweise ist Hilfe und Unterstützung aus folgenden Gründen unbedingt erforderlich:

- laufendes Asylverfahren und die daraus resultierende unsichere Lebensperspektive,
- bestehende Sprachbarrieren,
- häufig psychische Beeinträchtigungen,
- fehlende räumliche Orientierung, um alltagspraktische Aufgaben bewältigen zu können.

In dieser Lebenssituation (Orientierungsphase) bietet eine Gemeinschaftsunterkunft mit dem vom Landkreis vor Ort vorgehaltenen Personal Schutz und Unterstützung. Neben der durch den Caritasverband Hechingen in 35 Wochenstunden gewährten sozialen Betreuung ist auch der Kontakt zu Menschen mit den gleichen oder ähnlichen Problemen ein wichtiger Aspekt zur Orientierung.

Die Verwaltung hat sich daher entschieden, ihr „Ein-Haus-Konzept“ aufzugeben, um eine „Ballung“ von einer Vielzahl von Asylbewerbern unterschiedlicher Nationen auf engstem Raum künftig zu vermeiden. Stattdessen sollen vermehrt kleinere bzw. weniger dicht belegte Gemeinschaftsunterkünfte dezentral in unterschiedlichen Städten/Gemeinden als Unterkünfte genutzt werden. Konkret werden aktuell Verhandlungen über den Erwerb eines Gebäudes in Balingen geführt, das künftig als Gemeinschaftsunterkunft genutzt werden soll. Darüber hinaus wird der Landkreis in verschiedenen Städten (Albstadt, Balingen und möglicherweise Meßstetten) auch einzelne Wohnungen als sog. „Ausweichunterbringung“ anmieten. Diese sollen vor allem Personen zur Verfügung gestellt werden, die die „Orientierungsphase“ überwunden haben, bei denen aber eine Anschlussunterbringung aufgrund verfahrensrechtlicher Vorgaben des FlüAG noch nicht möglich ist. Besonderes Augenmerk gilt dabei Familien mit Kindern.

Eine Ausweichunterbringung in angemieteten Wohnungen ist für folgenden Personenkreis vorgesehen:

- Familien mit einem oder mehreren Kindern bei besonderer familiärer Belastung
- Personen mit Konflikten, die aufgrund religiöser, ethnischer, politischer oder geschlechtsspezifischer Ausrichtung des Einzelnen in der Gemeinschaftsunterkunft entstehen und die durch den Umzug in eine andere Gemeinschaftsunterkunft nicht behoben werden können,
- alleinstehende Frauen, die diskriminiert werden, wenn Abhilfe durch die Unterbringung in einer anderen Gemeinschaftsunterkunft nicht möglich ist,
- Personen mit psychischen Problemen, attestiert durch ein psychiatrisches Gutachten,
- Personen, die einer Berufsausbildung oder einem Studiums nachgehen,
- unbegleitete (ehemals) minderjähriger Flüchtlinge zum Zeitpunkt der Beendigung der Betreuung durch das Jugendamt,
- ältere Personen, wenn die Wohnsituation in einer Gemeinschaftsunterkunft nicht mehr zu bewältigen ist.

Dabei erfolgt jede Entscheidung über die konkrete Ausweichunterbringung in angemieteten Wohnungen auf Grund einer Einzelfallprüfung.

IV. Standards für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

Die Unterkünfte, die der Landkreis für neu zugewiesene Asylsuchende künftig bereithält, sollen so beschaffen sein, dass sie das Einleben und das Ankommen in der neuen Gesellschaft und dem Umfeld dienlich sind. Die Menschen sollen Zeit und Gelegenheit bekommen, sich zurechtzufinden und persönliche, gesundheitliche oder psychische Probleme aufzuarbeiten.

Die GU in Hechingen passt aufgrund ihrer Größe und ihrer Eigenschaft als früheres Industriegebäude nicht dauerhaft in das neue Konzept des Landkreises, die Einrichtungen insgesamt zu verkleinern, um für mehr Lebensqualität der Asylbewerber zu sorgen. Gleichwohl kann aufgrund der aktuellen Zugangszahlen mittelfristig nicht auf die Unterkunft verzichtet werden. Stattdessen soll die Belegungsdichte in Hechingen deutlich reduziert werden und sich auf maximal 100 Personen belaufen. Künftig sollen einzelne Räume mit max. drei Personen belegt werden. Verschiedene Umbaumaßnahmen sind daher notwendig.

Die Unterkünfte sollen künftig insgesamt Mindeststandards gerecht werden, die dem Standard westlicher Lebensqualität entsprechen und weitestgehende Privatsphäre ermöglichen. Eine GU soll danach mehrere kleine, abgegrenzte (abschließbare) Wohneinheiten enthalten, die, soweit es die baulichen Gegebenheiten zulassen, jeweils über eine eigene Kochgelegenheit und eine eigene Sanitär-/ Nasszelle verfügen. Nur ausnahmsweise sollen Gemeinschaftsküchen und gemeinschaftlich zu nutzende Sanitärräume vorgehalten werden. Die Gemeinschaftsunterkünfte sollten aber auch Gemeinschaftsräume und einen Freizeitbereich beinhalten, der das Leben in der Unterkunft nicht zu belastend werden lässt, sondern Möglichkeit und Raum für Austausch und Gemeinschaft bietet. Das Recht auf Information, auf

Selbstbestimmung und freie Entfaltung durch sinnvolle Arbeits- bzw. Freizeitbeschäftigungen unterschiedlichster Art sind ebenfalls zu berücksichtigen.

Auf der anderen Seite ist aber auch eine gewisse „Kontrolle“ der Asylbewerber erforderlich, um umgekehrt auch westliche Maßstäbe an Sauberkeit und Hygiene in den Unterkünften zu erreichen. Eine Wohnheimleitung und ein Hausmeisterdienst sind für die Gemeinschaftsunterkünfte daher zwingend erforderlich.

V. Soziale Betreuung / Ehrenamtliches Engagement / selbstständige Lebensführung

Daneben ist eine soziale Betreuung maßgeblich verantwortlich für das Gelingen von Integration, je nachdem, wie sie es schafft, den Flüchtlingen eine praktische Vorstellung vom Leben in Deutschland und von den hiesigen Normen und Wertmaßstäben zu vermitteln.

Ziele sozialer Betreuung sind:

- die Milderung der Folgen der Flucht aus dem Herkunftsland und des persönlichen Schicksals,
- die Unterstützung bei der Eingewöhnung in eine neue Lebensweise,
- die Unterstützung bei der Sicherung der gesundheitlichen und hygienischen Grundversorgung,
- die Deeskalation im Fall von Konflikten,
- die Förderung von Selbsthilfeaktivitäten.

Für die Betreuung in Gemeinschaftsunterkünften bedeutet dies, dass unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse der Bewohner differenzierte Inhalte und Umfänge an Betreuungsleistungen zu erbringen sind. Diese sind anhand der Bewohnerstruktur laufend zu überprüfen und ggf. anzupassen. Davon ausgehend sind in jeweils erforderlichem Umfang und angemessener Intensität folgende Inhalte zwingend notwendig:

- Orientierungshilfen zur Einführung in das kulturelle, soziale und rechtsstaatliche System, die Lebensbedingungen und Lebensgewohnheiten in der Bundesrepublik Deutschland,
- Unterstützung bei der Organisation des täglichen Lebens und der Entwicklung des Verantwortungsgefühls für die Umgebung zur Steigerung der Eigenverantwortlichkeit der Bewohner,
- Erkennen sich anbahnender Konfliktsituationen innerhalb der Einrichtungen sowie Hilfe bei ihrer Bewältigung bzw. Vermeidung, Unterstützung bei der Gestaltung des Zusammenlebens der Bewohner der Einrichtungen,
- Vernetzung mit bestehenden Angeboten, insbesondere solchen, die dem Spracherwerb dienen.

Von Seiten des Caritasverbandes Hechingen wurde bereits zugesagt, auch an anderen Standorten die Sozialbetreuung der dortigen Asylbewerber zu übernehmen. Darüber hinaus soll künftig in Abstimmung mit den jeweiligen Gemeinden auch bei

den in Anschlussunterbringung befindlichen Asylbewerbern eine Unterstützung des Caritasverbandes erfolgen.

Der Arbeitskreis Asyl leistet in Hechingen bereits seit Jahren wertvolle ehrenamtliche Unterstützung in Form von Sprachunterricht und teilweise einzelfallbezogener Hilfestellung. Auch an den neuen Standorten sind ehrenamtliche Helfer unerlässlich. Die Verwaltung wird sich – insbesondere auch mit Unterstützung der Stabsstelle Integration – um die Gewinnung von ehrenamtlichen Helfern aus der Bevölkerung, den Kirchen und anderen Interessenverbänden bemühen.

Vorbereitung auf selbstständige Lebensführung

Der Aufenthalt in einer Gemeinschaftsunterkunft dient auch der gezielten Vorbereitung auf eine anschließende eigenständige Lebensführung. Im Rahmen der Betreuung sind daher Maßnahmen vorzusehen, welche dies ermöglichen können. Konkret sind dabei Kenntnisse über die Kultur des Zusammenlebens zu vermitteln. Es ist darauf hinzuwirken, dass die Beherrschung der deutschen Sprache bewusst als Basis für jede Integration wahrgenommen wird. Daneben können auch alltagspraktische Erfahrungen bereits im Vorfeld vermittelt werden. Auch Maßnahmen wie beispielsweise Mülltrennung und Treppenhausreinigung gehören in diesen Aufgabenbereich.

Da die Unterbringung in angemieteten Wohnungen künftig weiter ausgebaut und im Einzelfall auch früher als bisher umgesetzt werden soll, ist beim Übergang von Gemeinschafts- zur Wohnungsunterbringung darauf hinzuwirken, dass bestehende Kontakte zu Hilfs-, Beratungs- und Beschäftigungsangeboten nicht abbrechen. Auch in Wohnungen untergebrachte Flüchtlinge bedürfen ebenso wie die in Anschlussunterbringung befindlichen Asylbewerber eine soziale Betreuung. Es sind jedoch inhaltlich andere Schwerpunkte zu setzen als in einer Gemeinschaftsunterkunft, da die Eingewöhnungs- und Orientierungsphase dann bereits durchlaufen sind. Das Hauptaugenmerk muss auf der Unterstützung in der Bewältigung des Alltages unter den Bedingungen eines weitgehend selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebens im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe liegen. Zu diesen Bedingungen gehört, dass Unterstützung und Beratung nicht dauerhaft im Wege aufsuchender Hilfe angeboten werden kann. In Wohnungen untergebrachten Asylbewerbern und Geduldeten (Anschlussunterbringung) ist daher zuerst und vor allem zu vermitteln, dass sie selbst aktiv werden, sich Hilfe holen müssen. Partner und gleichzeitig Angebotserbringer sind dabei der Caritasverband Hechingen, der seine Unterstützung hier bereits zugesagt hat, sowie freiwillige Helfer aus der Bevölkerung. Daneben stehen auch die Beratungsangebote in den Gemeinschaftsunterkünften weiterhin zur Verfügung.

Arbeitsgelegenheiten

Ein immer wieder insbesondere von den Betroffenen selbst hervorgehobener Aspekt des Lebens vor allem in Gemeinschaftsunterkünften ist die fehlende Tagesstruktur und in diesem Zusammenhang vor allem die fehlende Möglichkeit einer regelmäßigen Arbeitsbeschäftigung. Dabei geht es nicht nur um einen finanziellen Verdienst, sondern auch um eine sinnvolle Tagesgestaltung und um das Bedürfnis, vorhandene Kenntnisse und Fähigkeiten nutzen und ausbauen zu können. Diesen Intentionen steht entgegen, dass Flüchtlingen während des laufenden Asylverfahrens und im Status der Duldung der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nahezu verwehrt ist. Ein Arbeits- oder ein Beschäftigungsverhältnis lassen sich somit in der Regel nicht begründen und ausüben, da von der zuständigen Zentralen Arbeitsvermittlungsstelle zu prüfen ist, ob vorrangig arbeitslos Gemeldete zur Verfügung stehen, die das jeweilige Beschäftigungsangebot annehmen könnten. Jedoch bietet das Asylbewerberleistungsrecht die Möglichkeit, Arbeitsgelegenheiten wahrzunehmen, die bei kommunalen oder gemeinnützigen Trägern angeboten werden.

Im Zuge der Neuausrichtung der Betreuung von Flüchtlingen sollen solche Arbeitsgelegenheiten sowohl in den Gemeinschaftsunterkünften selbst als auch außerhalb derselben in den jeweiligen Gemeinden geschaffen werden. Als mögliche Einsatzbereiche kommen z. B. einfache Instandhaltungsarbeiten in den Gemeinschaftsunterkünften und ihren Außenanlagen, die Unterstützung und Mitarbeit in gemeinwesenorientierten Projekten, aber auch Hilfs- und Unterstützungstätigkeiten in kommunalen Schulgebäuden und Sporthallen in Betracht. Die Gemeinden, Kirchen, Vereine und Interessenverbände werden hier künftig vermehrt um Unterstützung gebeten.

VI. Folgen des neuen Unterbringungskonzepts

Die Einrichtung weiterer Gemeinschaftsunterkünfte, die angestrebte Anmietung von Wohnraum und die damit einhergehende umfangreichere Sozialbetreuung bedeuten einen erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand. Eine weitere Begleiterscheinung der dezentralen Unterbringung ist möglicherweise auch der Wegfall der bei uns praktizierten Shop-Lösung. Die Gewährung von Geldleistungen einerseits und die Bereitstellung eines „Shops“ andernorts bedeutet eine Ungleichbehandlung, die von den dem Landkreis zugewiesenen Asylbewerbern nur schwer akzeptiert werden wird. Der Landkreis wird daher voraussichtlich ab 2014 ebenfalls auf Geldleistungen umstellen. Eine endgültige Entscheidung ist aber noch nicht gefallen.

Eine zu große Streuung der Unterkünfte über das Kreisgebiet sollte vermieden werden. Stattdessen wird mittelfristig eine Bündelung in den großen Städten des Landkreises erfolgen. Sinnvollerweise sind demnach in Albstadt, Balingen und Hechingen Asylbewerberunterkünfte des Landkreises einzurichten bzw. freier Wohnraum anzumieten. Gleichzeitig wird die Verwaltung auch darauf bedacht sein, eine möglichst gerechte „Verteilung“ der Asylbewerber vorzunehmen.

Hechingen:

Kurzfristig kann auf die Kapazität der GU in Hechingen nicht verzichtet werden. Eine Kapazität von 220 Plätzen im gesamten Kreisgebiet kann mittelfristig aufgrund der aktuellen Flüchtlingszahlen nicht unterschritten werden. Der Erwerb der Unterkunft in der Runkellenstraße wird daher empfohlen. Die tatsächlichen Konditionen müssen mit der Sparkasse aufgrund des aktuellen Sanierungsbedarfs nochmals verhandelt werden. In der Unterkunft werden Umbaumaßnahmen in einer Größenordnung von ca. 50.000 Euro erforderlich, um die Vorgaben dieses Konzepts umzusetzen.

Balingen:

Die Verwaltung steht mit der Wohnbaugenossenschaft Balingen und dem Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg bezüglich zwei Objekten in Verhandlungen. Angestrebt sind hier die Einrichtung einer weiteren Gemeinschaftsunterkunft sowie die Anmietung von einzelnen Wohnungen zur sog. „Ausweichunterbringung“.

Albstadt:

In Albstadt ist angestrebt zunächst das Gebäude in der Truchtelfinger Straße gemeinsam mit der Stadt Albstadt gemischt zu nutzen. Auch hier wird der Landkreis versuchen, mittelfristig eine eigene Gemeinschaftsunterkunft einzurichten. Darüber hinaus ist auch hier die Anmietung von Wohnungen zur Ausweichunterbringung konkret angestrebt.

Meßstetten

Die Verwaltung steht hier in Verhandlungen über den Erwerb bzw. die Anmietung von mehreren Wohnungen:

VII. Kosten/Zeitschiene:

Der Mietvertrag mit der Sparkasse Zollernalb bezgl. der GU in Hechingen läuft am 30.9.2013 aus. Der Erwerb sollte daher vor diesem Termin erfolgen. Die GU in Winterlingen ist bereits angemietet. Die potentielle GU in Balingen ist derzeit noch anderweitig belegt. Vermutlich wird ein Erwerb erst Anfang 2014 möglich sein. Die Wohnungen in Balingen müssen noch renoviert werden. Gleiches gilt für die Wohnungen in Meßstetten. Diese dürften aber noch dieses Jahr zur Verfügung stehen.

GU Hechingen, Runkellenstraße:	Erwerbskosten: 242.000,-- Euro Renovierungskosten: ca. 50.000,-- Euro
GU Winterlingen:	angemietet
GU in Balingen:	Umbau: ca. 100.000,--

Wohnungen Balingen	Mietkosten
--------------------	------------

Wohnungen Meßstetten	Mietkosten
----------------------	------------

Kostenerstattung Land:

Aktuelle Pauschale (einmalig): Anpassung an neues FlüAG (7 qm) noch nicht enthalten	12.270 Euro/Asylbewerber
---	--------------------------

Bei einem erwarteten Zugang von 200 Personen im Jahr 2013 bedeutet dies ein Erstattungsbetrag von	2.454.000,-- Euro
---	-------------------