

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)127-B

zu TOP 1 am 03.11.2014

30.10.2014

1



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Schriftliche Stellungnahme des
Deutschen Instituts für Menschenrechte

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestags

Gesetzentwurf des Bundesrates
Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der
Unterbringung von Flüchtlingen, BT-Drucksache 18/2752, Änderungsantrag 18(16)121

Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

am 03.11.2014

Dr. Hendrik Cremer

Inhaltsübersicht

I. Menschenrechtliche Bedeutung der örtlichen Lage von Flüchtlingsunterkünften
Zu § 246 Abs. 9 BauGB-E und § 246 Abs. 10 BauGB-E

II. Gefahr der Etablierung von Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten und Außenbereichen

III. Sicherstellung menschenwürdiger Unterbringung?

1. Menschenunwürdige Zustände keine neue Erscheinung
2. Keine einheitlichen, verbindliche Mindeststandards vorhanden

IV. Bundesweit einheitliche, verbindliche Mindeststandards erforderlich

V. Keine dauerhafte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

VI. Vorausschauende Planung der Länder erforderlich

VII. Gesamtstaatliche Strategie erforderlich

VIII. Zusammenfassung

Inhalt und Maßstab der Stellungnahme

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Mit der vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich das Institut auf einige wesentliche Aspekte, die für die Anhörung aus menschenrechtlicher Perspektive von Relevanz sind. Grundlage der Stellungnahme ist der Gesetzentwurf des Bundesrates,¹ in der Fassung, die er nach dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen im Bundestag hat.² Rechtlicher Bezugsrahmen der Stellungnahme sind insbesondere die von Deutschland ratifizierten UN-Menschenrechtsverträge, womit das Institut seine Brückenfunktion zwischen internationalem und nationalem Menschenrechtsschutz wahrnimmt.

Die Ausführungen machen insbesondere deutlich, dass in dem geplanten Gesetz zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen Gesetzesänderungen vorgesehen sind, die aus menschenrechtlicher Perspektive kritisch zu betrachten sind. Überdies wird aufgezeigt, dass auf der Ebene des Bundes und der Länder Konzepte und vorausschauende Planung nötig sind, um eine menschenrechtskonforme Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland sicherzustellen. Erforderlich sind ebenso verbindliche Mindeststandards für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte, um menschenrechtskonforme Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in Deutschland zu gewährleisten.

¹ BT-Drucksache 18/2752.

² Änderungsantrag 18(16)121.

I. Menschenrechtliche Bedeutung der örtlichen Lage von Flüchtlingsunterkünften

Zu § 246 Abs. 9 BauGB-E und § 246 Abs. 10 BauGB-E

Gegen die vorgeschlagene Neuregelung in § 246 Absatz 8 BauGB-E, die den Innenbereich (§ 34 BauGB) betrifft, bestehen aus menschenrechtlicher Sicht keine Einwände. Die Regelung könnte von den jeweils zuständigen staatlichen Verantwortungsträgern vielmehr dazu genutzt werden, Unterkünfte für Asylsuchende zu schaffen, die menschenrechtlichen Anforderungen gerecht werden.

Die vorgeschlagenen Neuregelungen zu § 35 Absatz 4 Satz 1 BauGB zur Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§ 246 Abs. 9 BauGB-E) wie auch die Möglichkeit, in Gewerbegebieten Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Asylbeherrnde zuzulassen (§ 246 Abs. 10 BauGB-E) begründen aus menschenrechtlicher Perspektive indes erhebliche Bedenken.

Um menschenrechtskonforme Aufnahmebedingungen für Asylsuchende sicherzustellen, ist es erforderlich, dass der Staat bei der Standortbestimmung von Flüchtlingsunterkünften die Rechte der Betroffenen in den Blick nimmt und angemessen berücksichtigt. Rechte, die zu berücksichtigen sind, da sie als Menschenrechte unabhängig von der Staatsangehörigkeit und unabhängig vom Aufenthaltsstatus gelten, sind beispielsweise im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in der UN-Frauenrechtskonvention oder der UN-Kinderrechtskonvention kodifiziert. Die Verträge sind von Deutschland ratifiziert worden und damit geltendes Recht, das von sämtlichen Staatsorganen auf der Ebene des Bundes, der Länder bis hin zu den Kommunen zu beachten ist.³ Werden Unterkünfte in isolierter Lage an den Rändern von Städten oder in Gewerbegebieten geschaffen, können die Rechte der betroffenen Menschen faktisch vereitelt werden. So ist etwa vom Recht auf Bildung mit umfasst, dass Kinder tatsächlich zur Schule gelangen können. Ihr Weg zur Schule muss zumutbar sein.

Die gleiche Problematik stellt sich auch mit Blick auf andere Rechte. So ist vom Recht auf Gesundheit das Recht auf faktischen Zugang zum Gesundheitswesen mitumfasst. Auch hier werden sich faktische Hürden bei der Ausübung des Rechts ergeben, wenn Flüchtlingsunterkünfte an Orten ohne vorhandene Infrastruktur errichtet werden.

Die Problematik verschärft sich dadurch, dass der Gesetzentwurf nicht nur Möglichkeiten erleichtert, Aufnahmeeinrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Länder zu schaffen, sondern ebenso für Gemeinschaftsunterkünfte, auf die Asylbewerberinnen und Asylbewerber nach dem Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen in der Praxis weiter verteilt werden.

Der Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen ist nach dem Gesetz nur für sechs Wochen bis drei Monate und damit grundsätzlich nur als vorübergehender Zeitraum vorgesehen.⁴ Sind hingegen auch Gemeinschaftsunterkünfte in Gewerbegebieten oder Außenbereichen zulässig, besteht auf diese Weise die Möglichkeit, dass die Menschen nicht nur vorübergehend, sondern über längere Zeiträume in der Abgeschiedenheit von Gewerbegebieten oder Stadträndern leben. In der Praxis kommt es häufig vor, dass Menschen über sehr lange Zeiträume, jahrelang, in Gemeinschaftsunterkünften leben.

³ Siehe dazu auch BVerfG 2004: Beschluss vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, Ziffer 32; BVerfG 2006: Beschluss vom 19.09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115/01, Ziffer 52; BVerfG 2004: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 111, S. 307, S. 315 ff.; BVerfG 2011: Beschluss vom 23.03.2011, Aktenzeichen 2 BvR 882/09, Ziffer 52.; BVerfG, Beschluss vom 5.7.2013, Aktenzeichen 2 BvR 708/12, Rn. 21 ff.

⁴ § 47 Abs. 1, S. 1 AsylVfG.

II. Gefahr der Etablierung von Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten und Außenbereichen

Die Gesetzesinitiative stellt in ihrer Begründung auf die „mindestens 200.000 Flüchtlinge“ ab, die „in diesem Jahr“ insgesamt nach Deutschland kommen werden.⁵ Vor diesem Hintergrund sieht die geplante Gesetzesänderung eine zeitliche Befristung vor. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass sich die Unterbringung von Flüchtlingen in Gewerbegebieten und Außenbereichen über die nächsten Jahre etabliert und zur Dauerlösung wird. Schließlich sollen die vorgesehenen Gesetzesänderungen in § 246 Abs. 9 BauGB-E und § 246 Abs. 10 BauGB-E bis zum 31.12.2019 Geltung haben, um die Schaffung von Unterbringungseinrichtungen in Gewerbegebieten und Außenbereichen zu erleichtern. Diese Gefahr wird zudem dadurch erhöht, als die Gesetzesänderungen nach dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen im Bundestag von Anfang an bundesweite Geltung haben sollen. Im ursprünglichen Gesetzentwurf des Bundesrates ist vorgesehen, dass die Länder jeweils entscheiden müssten, ob sie tatsächlich von den erleichternden Regelungen Gebrauch machen.⁶

III. Sicherstellung menschenwürdiger Unterbringung?

Das Ziel des Gesetzentwurfs besteht darin, die Unterbringung von Flüchtlingen zeitnah und bedarfsgerecht zu erleichtern.⁷ Den Flüchtlingen - so hat es die Bundesregierung ausgedrückt - sei „so schnell wie möglich ein Dach über dem Kopf und eine menschenwürdige Unterkunft zu geben.“⁸

Das Ziel, „ein Dach über dem Kopf zu geben“, kann vermutlich durch das Gesetzesvorhaben erreicht werden, das Ziel menschenrechtskonformer Unterkünfte hingegen nicht.

1. Menschenunwürdige Zustände keine neue Erscheinung

Katastrophale, menschenunwürdige Zustände in Unterkünften für Asylsuchende gibt es nicht erst, seitdem in Deutschland die Zahlen von Asylsuchenden insbesondere in diesem Jahr deutlich gestiegen sind. Zwar häufen sich seit einigen Monaten Berichte darüber, dass es in Deutschland nicht genügend Unterkünfte für Asylsuchende gibt, die menschenrechtlichen Anforderungen gerecht werden. Die Bilder der Misshandlungen von Flüchtlingen im nordrhein-westfälischen Burbach haben einen besonders erschreckenden Einblick in die Zustände deutscher Flüchtlingsunterkünfte gegeben. Menschenunwürdige Verhältnisse gibt es aber schon seit vielen Jahren; Wohlfahrtsverbände oder Flüchtlingsräte haben beispielsweise immer wieder darauf hingewiesen.⁹ Gleichwohl gibt es in Deutschland bei der Unterbringung von Flüchtlingen deutliche Unterschiede, auch Beispiele guter Praxis.¹⁰

⁵ BT-Drucksache 18/2752, S. 1 und S. 4.

⁶ BT-Drucksache 18/2752, S. 5.

⁷ BT-Drucksache 18/2752, S. 1 und S. 4.

⁸ Regierungsbefragung des Bundestages vom 8. Oktober 2014, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/kw41_befragung_breg/333430.

⁹ Siehe ebenso Holzapfel, Renate, Kinder aus asylsuchenden und Flüchtlingsfamilien: Lebenssituation und Sozialisation, Unter Berücksichtigung der Lage unbegleiteter minderjähriger Kinderflüchtlinge, in: Sachverständigenkommission Zehnter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Materialien zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht, Band 2, Augsburg 1999, S. 53 ff; sehr plastisch DRK (2012): DRK fordert Verbesserungen bei der Unterbringung von Asylbewerbern, <http://www.kvneuburg-schrobenhausen.brk.de/5953c2f477aaf2c2f4660ca285f1a468>.

¹⁰ Siehe dazu etwa Wendel, Kay, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Pro Asyl (Hg.), Frankfurt am Main 2014 http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_02.pdf; Flüchtlingsrat NRW e.V., Flüchtlingsunterkünfte in NRW, Bochum 2013, S. 13, f. und S. 33, unter Hinweis auf das „Leverkusener Modell“, <http://www.fnrw.de/index.php/news/publikationen/item/2063-fl%C3%BCchtlingsunterk%C3%BCnfte-in-nrw>.

2. Keine einheitlichen, verbindliche Mindeststandards vorhanden

Ein zentrales Problem ist: Es gibt keine einheitlichen verbindlichen Standards für Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünfte, die Mindestanforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb solcher Einrichtungen vorgeben.

Bundesweit einheitlich geregelt ist gemäß § 47 AsylVfG nur, dass Menschen, die nach Deutschland fliehen und hier einen Asylantrag stellen, zunächst in einer vom jeweiligen Bundesland bereitzuhaltenden¹¹ Aufnahmeeinrichtung wohnen.¹² Welche Aufnahmeeinrichtung für sie zuständig ist, ergibt sich auf der Grundlage bestehender Aufnahmequoten der Länder, die auf der Basis von Steuereinnahmen und Bevölkerungszahlen der Länder errechnet werden (Königsteiner Schlüssel).¹³ § 44 AsylVfG verpflichtet die Länder zur Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote notwendige Unterbringungsplätze bereitzustellen. Sobald die Verpflichtung Asylbegehrender, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, endet, werden sie regelmäßig auf Gemeinschaftsunterkünfte in den Kommunen verteilt.¹⁴

Das AsylVfG enthält keine Bestimmung, welche die Beschaffenheit einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft festlegt. Es gibt keine Mindestanforderungen etwa an Raumgrößen, sanitäre Anlagen, Spielmöglichkeiten, Gemeinschaftsräume oder sonstige Ausstattung. Ob sich eine Gemeinschaftsunterkunft von Aufnahmeeinrichtungen zu unterscheiden hat, ist nicht bestimmt. Kreise und Gemeinden sind zur Aufnahme der ihnen zugewiesenen Flüchtlinge verpflichtet; wie sie der Verpflichtung nachkommen, entscheiden sie nach dem AsylVfG in eigener Verantwortung.

Auch auf der Ebene der Länder gibt es keine einheitlichen Mindestanforderungen für die Unterbringung von Asylbewerbern. In manchen Ländern gibt es dazu Regelungen, in manchen nicht. Sofern Regelungen existieren, weisen sie ebenfalls erhebliche Unterschiede auf, sei es in ihrer Verbindlichkeit, sei es inhaltlich.¹⁵

IV. Bundesweit einheitliche, verbindliche Mindeststandards erforderlich

Vor diesem Hintergrund sind dringend bundesweit einheitliche, verbindliche Mindeststandards zu schaffen, um so menschenrechtskonforme Zustände bei der Unterbringung von Flüchtlingen tatsächlich sicherzustellen. Die zuständigen Verantwortungsträger sind ausdrücklich und möglichst konkret in die Pflicht zu nehmen. Auch zivilgesellschaftliche Organisationen wie Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsräte weisen schon seit vielen Jahren auf die Notwendigkeit verbindlicher Mindeststandards für Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte hin, um so den Missständen bei der Unterbringung von Flüchtlingen entgegenzutreten. Bundeseinheitlich verbindliche Regelungen sind überdies auch nach der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 zu schaffen. Die Richtlinie ist bis zum 20. Juli 2015 umzusetzen.¹⁶

Zu den Menschenrechten, die bei der räumlichen Ausgestaltung und beim Betrieb von Flüchtlingsunterkünften von Bedeutung sind, zählt beispielsweise das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung. Daraus folgt, dass den Menschen Toiletten und Duschen in

¹¹ § 44 AsylVfG.

¹² Das Gleiche gilt für diejenigen, die unter die Regelung des § 15a AufenthG fallen.

¹³ Siehe genauer §§ 45, 46 AsylVfG.

¹⁴ Siehe zur Verteilung §§ 50, 51 AsylVfG.

¹⁵ Einige Kommunen haben überdies eigene unverbindliche Standards entwickelt. Siehe zu alledem etwa Wendel, Kay, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Pro Asyl (Hg.), Frankfurt am Main 2014; Flüchtlingsrat NRW e.V., Flüchtlingsunterkünfte in NRW, Bochum 2013.

¹⁶ Siehe etwa Erwägungsgrund 14, Art. 21 und 22 der Richtlinie.

angemessener Zahl zur Verfügung stehen müssen. Ein weiteres zu beachtendes Recht ist das Recht auf Schutz vor Gewalt und sexuellen Übergriffen. Es muss daher gewährleistet sein, dass sich insbesondere alleinstehende Frauen in den Einrichtungen sicher bewegen und in separaten Zimmern wohnen können. Werden Familien in einer Sammelunterkunft untergebracht, ergibt sich aus dem Recht auf Familienleben, dass die Familienmitglieder gemeinsam und unter sich bleibend unterkommen können. Auch die Rechte von Kindern sind zu gewährleisten. Aus dem Recht auf Spiel und aktive Erholung folgt, dass Kinderspielzimmer wie auch Außenanlagen zur Freizeitgestaltung zur Verfügung stehen müssen.

Sofern die öffentliche Hand privaten Anbietern das Betreiben von Flüchtlingseinrichtungen überträgt, lässt sich durch Mindeststandards für die Einrichtungen ebenso der Gefahr vorbeugen, dass sich im Wettbewerb privater Anbieter mangels konkret zu beachtender Standards die günstigsten Anbieter durchsetzen, ohne dass diese für menschenwürdige Bedingungen sorgen. Bei Ausschreibungen spielen gegenwärtig häufig allein Kosten die ausschlaggebende Rolle, nicht aber Standards, die eine menschenrechtskonforme Unterbringung sicherstellen.¹⁷

Im Übrigen muss sichergestellt sein, dass die Standards und die Rechte der Menschen auch tatsächlich Beachtung finden. Dazu sind effektive Kontrollen der Zustände in Flüchtlingsunterkünften erforderlich. Und die Flüchtlinge selbst müssen die Möglichkeit haben, sich über unzumutbare Zustände in Einrichtungen und insbesondere über gewalttätige Übergriffe beschweren zu können.

V. Keine dauerhafte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

Der Aufenthalt in Gemeinschaftsunterkünften ist aus menschenrechtlicher Perspektive grundsätzlich problematisch. Gleiches gilt für Aufnahmeeinrichtungen, die die Menschen zuvor durchlaufen. Die Ausübung ihrer Rechte ist regelmäßig eingeschränkt, auch ihr Zugang zum gesellschaftlichen Leben. Der Aufenthalt in solchen Einrichtungen sollte daher nur vorübergehend sein.¹⁸

Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte zeichnen sich oftmals dadurch aus, dass es sich städtebaulich und architektonisch um Auslaufmodelle und/oder Provisorien handelt, um Notunterkünfte. Die Menschen leben auf engstem Raum, was Konflikte befördert. Auseinandersetzungen um Koch-, Reinigungs-, Wasch- und Trockengelegenheiten sind an der Tagesordnung. Konflikte unter den Erwachsenen entzünden sich auch und oftmals am Verhalten der Kinder, etwa wenn sie in den Fluren und Wohnräumen spielen. Bedürfnisse von Einzelpersonen oder Familien nach Wohnraum, Privatsphäre und Gemeinschaftsräumen finden keine Berücksichtigung. Verzweiflung über die gegenwärtige Situation und Ungewissheit über die Zukunft können die Situation in der drangvollen Enge der Unterkunft verschärfen. Auch die Sicherheit der Menschen ist oft nicht gewährleistet. Besonders alleinstehende Frauen sind in solchen Unterkünften erhöhter Gefahr von Belästigungen und sexuellen Übergriffen ausgesetzt. Für Kinder und Jugendliche ist die Situation darüber hinaus durch unzulängliche Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten gekennzeichnet. Auch die

¹⁷ Siehe dazu auch Ludwig, Sebastian, Diakonie Deutschland, Nachgefragt: Flüchtlingsunterkünfte - „Unterbringung in Wohnungen wird kaum in Betracht gezogen“, 13.10.2014, <http://www.diakonie.de/nachgefragt-fluechtlingsunterkuenfte--unterbringung-in-wohnungen-15710.html>.

¹⁸ Auch wenn es in § 53 AsylVfG heißt, dass Asylbewerber „in der Regel“ in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht werden sollen, wird die Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften damit nicht (bundeseinheitlich) vorgeschrieben. § 53 besagt entgegen der Argumentation einiger Bundesländer nicht, dass die Länder und Gemeinden zur Errichtung und zum Betreiben solcher Unterkünfte und Asylsuchende zum Wohnen darin verpflichtet sind. Dem entsprechend sind Gemeinschaftsunterkünfte auch keineswegs gleichermaßen in den Ländern verbreitet.

Lernlust und der Lernerfolg der Minderjährigen können in Folge der Art der Unterbringung leiden, schon allein wegen des Lärmpegels.

In der Realität kommt es häufig vor, dass Menschen über Jahre hinweg in Gemeinschaftsunterkünften verharren müssen - das ist nicht zumutbar. Erforderlich sind rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen, damit die Menschen möglichst schnell eine Wohnung beziehen können beziehungsweise effektiven Zugang zum Wohnungsmarkt erhalten, um selbst eine Wohnung suchen zu können.¹⁹ Hierzu bedarf es eines Wohnraummanagements, das die Menschen gegebenenfalls auch bei der eigenen Wohnungssuche unterstützt.

Außerdem sollten rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, dass auch Privatpersonen die Möglichkeit erhalten, Menschen bei sich aufzunehmen. Insbesondere in Fällen, in denen es schon Bindungen oder Kontakte zu hier ansässigen Menschen gibt, etwa zu Familienangehörigen, Freunden oder Bekannten, sind entsprechende Konstellationen denkbar.

VI. Vorausschauende Planung der Länder erforderlich

Um den bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen gerecht zu werden, ist es dringend erforderlich, dass die Länder - unter Einbeziehung der Kommunen - stärker vorausschauend und planend tätig werden, zumal bis auf weiteres mit einer relativ hohen Zahl von Flüchtlingen zu rechnen ist. Erforderlich sind Konzepte, die auf die Realität zunehmender Flüchtlingszahlen angemessen reagieren.

Dazu gehört, dass die Länder in ausreichender Zahl Aufnahmeeinrichtungen schaffen, in denen genügend Kapazitäten und menschenwürdige Zustände gewährleistet sind. Zudem sind die Kommunen, auf die die Flüchtlinge nach einem vorübergehenden Aufenthalt in den Aufnahmeeinrichtungen verteilt werden, in vorausschauender Planung so früh wie möglich über Zuweisungen von Flüchtlingen zu informieren. Gegenwärtig passiert es immer wieder, dass sie mit Zuweisungen von Flüchtlingen konfrontiert sind, ohne ausreichend Zeit zu haben, menschenwürdige Unterkünfte bereitzustellen.

VII. Gesamtstaatliche Strategie erforderlich

Die Verwirklichung bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen Deutschlands ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Neben der angesprochenen Notwendigkeit auf Landes- und kommunaler Ebene, Konzepte zu entwickeln, wie schnell auf die zunehmende Anzahl von Flüchtlingen reagiert werden kann, bedarf es einer gesamtstaatlichen Strategie. Hier gilt es dringend zu erörtern, wie die Kosten angesichts steigender Flüchtlingszahlen angemessen verteilt werden können, damit alle staatlichen Ebenen ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen auch tatsächlich nachkommen können. Dazu könnte der Bund etwa Unterstützungen bei der Herstellung von Wohnraum leisten, beim Kauf, beim Bau oder Umbau von Immobilien.

VIII. Zusammenfassung

Bei der Unterbringung von Menschen, die in Deutschland Schutz suchen, sind menschenrechtliche Verpflichtungen zu beachten. Was die vorgeschlagenen Neuregelungen

¹⁹ Die Praxis in diesem Feld - wie auch die zugrundeliegenden Regelungen - unterscheiden sich in den Bundesländern wie auch auf kommunaler Ebene erheblich. In manchen Bundesländern gibt es dazu landesweite Regelungen, in manchen nicht. Siehe dazu etwa Wendel, Kay, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Pro Asyl (Hg.), Frankfurt am Main 2014, S. 61 ff.; Flüchtlingsrat NRW e.V., Flüchtlingsunterkünfte in NRW, Bochum 2013, S. 16.

in § 246 Abs. 9 BauGB-E und § 246 Abs. 10 BauGB-E betrifft, bestehen aus menschenrechtlicher Perspektive erhebliche Bedenken.

Überdies sind bundeseinheitliche, verbindliche Mindeststandards zu schaffen, um menschenwürdige Zustände in Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende Menschen in Deutschland zu gewährleisten. Zugleich sind Maßnahmen zu intensivieren, damit Menschen nur vorübergehend in Gemeinschaftsunterkünften ausharren müssen. Erforderlich sind rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen, damit die Menschen möglichst schnell eine Wohnung beziehen können beziehungsweise effektiven Zugang zum Wohnungsmarkt erhalten, um selbst eine Wohnung suchen zu können.

Um die bestehenden menschenrechtlichen Herausforderungen angesichts steigender Zahlen von Asylsuchenden in Deutschland sicherzustellen, ist eine stärker vorausschauende Planung auf der Ebene des Bundes und der Länder erforderlich. Es bedarf dringend einer gesamtstaatlichen Strategie, in dessen Rahmen geklärt wird, wie die Kosten angesichts steigender Flüchtlingszahlen angemessen verteilt werden können, damit die Länder und die Kommunen ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen auch tatsächlich nachkommen können.