

**HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG**



**Anschlussunterbringung in angemieteten Wohnungen
–
ein Leitfaden für baden-württembergische Kommunen**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Mareike Ludwig

Studienjahr 2016 / 2017

Erstgutachter: Prof. Dr. Annette Zimmermann-Kreher

Zweitgutachter: Simon Bolg, B.A.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	II
Abkürzungsverzeichnis	IV
Verzeichnis der Anlagen	VI
1 Einführung	1
2 Rechtliche Grundlagen der Anschlussunterbringung.....	2
2.1 Begriffserklärung Flüchtling.....	3
2.2 Der Weg eines Flüchtlings in die Anschlussunterbringung.....	4
2.2.1 Landeserstaufnahme	4
2.2.2 Vorläufige Unterbringung	5
2.2.3 Anschlussunterbringung.....	6
2.3 Polizeirechtliche Ausarbeitung	7
2.3.1 Gefahr für die öffentliche Sicherheit.....	7
2.3.2 Zuständigkeit.....	9
2.4 Formen der Anschlussunterbringung	10
2.4.1 Beschlagnahme von Wohnraum	11
2.4.2 Unterbringung in einer kommunalen Unterkunft.....	12
3 Flüchtlingssituation in der Bundesrepublik Deutschland.....	14
3.1 Flüchtlingssituation auf Bundesebene.....	14
3.2 Flüchtlingssituation in Baden-Württemberg	14
3.3 Flüchtlingssituation im Rhein-Neckar-Kreis.....	15
3.4 Flüchtlingssituation bei der Stadt Rauenberg und anderen Städten	16
4 Leitfaden für baden-württembergische Kommunen	20
4.1 Bereitstellung von Wohnraum	21
4.1.1 Rechtsverhältnis zwischen Kommune und Flüchtling	22

4.1.2	Regelungen über die Benutzung einer Flüchtlingsunterkunft...	23
4.1.3	Privatrechtlicher Mietvertrag zwischen Vermieter und Kommune	26
4.1.4	Öffentlich-rechtliche Einweisung des Flüchtlings	27
4.1.5	Anforderungen hinsichtlich Unterkunft und Ausstattung	31
4.2	Problematiken aus den Rechtsverhältnissen zwischen Vermieter, Kommune und Flüchtling	34
4.2.1	Räum- und Streupflicht	34
4.2.2	Schönheits- und Kleinreparaturen.....	36
4.3	Finanzierung	38
4.3.1	Benutzungsgebühren.....	38
4.3.2	Wohnungsausstattung	42
4.3.3	Weitere Kostenfaktoren.....	45
4.4	Integration von Flüchtlingen	46
5	Schlussbetrachtung	47
	Literaturverzeichnis	50
	Erklärung.....	58

Abkürzungsverzeichnis

AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BV	Berechnungsverordnung
BW	Baden-Württemberg
BWGZ	Baden-Württembergische Gemeindezeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO FlüAG	Verordnung des Integrationsministeriums über die Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes
FlüAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
IT	Informationstechnologie
KAG	Kommunalabgabengesetz
LV	Landesverfassung
LVG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LVwZG	Landesverwaltungszustellungsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

NW	Nordrhein-Westfalen
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolG	Polizeigesetz
RR	Rechtsprechungs-Report
SchG	Schulgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SH	Schleswig-Holstein
StGB	Strafgesetzbuch
StrG	Straßengesetz
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
WuM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht

Verzeichnis der Anlagen

- Anlage 1: Wittrock/Elmer, Was haben wir schon geschafft?
- Anlage 2: UNHCR, Global Trends 2015
- Anlage 3: Schmickler, Mittelmeer statt Balkan
- Anlage 4: BAMF, Abbildung Verteilung der Asylbewerber 2016
- Anlage 5: BAMF, Königsteiner Schlüssel
- Anlage 6: BAMF, Verteilung der Asylbewerber
- Anlage 7: BAMF, EASY
- Anlage 8: Gemeindetag BW, Handreichung
- Anlage 9: LpB BW, Flüchtlinge in BW
- Anlage 10: Stadt Heidelberg, Registrierungszentrum PHV
- Anlage 11: Robert-Bosch-Stiftung, Aufnahme von Flüchtlingen
- Anlage 12: Bundesregierung, Abbildung Asylbewerber in Deutschland und Europa
- Anlage 13: bpb, Asylzahlen Deutschland
- Anlage 14: BMI, Monat Juli 2016
- Anlage 15: IM BW, Monatlicher Zugang von Asylbegehrenden für Erstanträge in BW
- Anlage 16: IM BW, Zusammensetzung der Asylantragsteller
- Anlage 17: RNK, Im Herzen eins
- Anlage 18: RNK, Zuweisungen sinken
- Anlage 19: E-Mail von Silke Hartmann, 25.08.2016
- Anlage 20: Gesprächsvermerk mit Silke Hartmann, 25.08.2016
- Anlage 21: Gesprächsvermerk mit Simon Bolg, 08.08.2016
- Anlage 22: Vermerk über die Informationsveranstaltung in Rauenberg vom 13.04.2016
- Anlage 23: Umfrage vom 12.04.2016
- Anlage 24: Gesprächsvermerk mit Alice Weber, 14.04.2016
- Anlage 25: E-Mail von Matthias Löw, 14.04.2016
- Anlage 26: E-Mail von Sarah Kiefer, 18.04.2016
- Anlage 27: E-Mail von Christiane Blohm, 22.04.2016

- Anlage 28: E-Mail von Jenny Brade, 03.05.2016
- Anlage 29: E-Mail von Doris Ludwig, 03.05.2016
- Anlage 30: E-Mail von Saskia Möding, 04.05.2016
- Anlage 31: E-Mail von Dieter Genthner, 14.04.2016
- Anlage 32: E-Mail von Gerhard Mauch, 02.05.2016
- Anlage 33: Gemeindetag BW, Satzungsmuster
- Anlage 34: Stuttgarter Zeitung, Wer hilft den Städten und Gemeinden?
- Anlage 35: Schwäbische, Kehle fordert Kopfpauschale
- Anlage 36: Rackwitz, Wer haftet?
- Anlage 37: Gesprächsvermerk mit Simon Bolg, 21.07.2016
- Anlage 38: Gesprächsvermerk mit Jochen Holzmann, 04.08.2016
- Anlage 39: Leifels/Zeuner, Flüchtlingszuwanderung erfordert Investitionen

1 Einführung

Vor rund einem Jahr hat Bundeskanzlerin Angela Merkel den mittlerweile berühmten, aber auch umstrittenen Satz „Wir schaffen das.“ verkündet; ein „Wir schaffen das“ zur derzeitigen Flüchtlingskrise. Weltweit waren Ende 2015 rund 65 Millionen Menschen auf der Flucht vor den Kriegen in Syrien und im Irak, vor dem sogenannten „Islamischen Staat“, vor dem Terror in Afghanistan, vor der Diktatur in Eritrea und vielen weiteren gewalttätigen Konflikten sowie vor Verfolgung und Diskriminierung.¹

Trotz derzeit sinkender Flüchtlingszahlen in Deutschland ist die Flüchtlingskrise nicht am Abklingen. Die reduzierten Zugänge erklären sich durch die Schließung der Balkanroute und des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Türkei. Statt der Einreise nach Deutschland und anderen Ländern der Europäischen Union staut sich der Flüchtlingsstrom mittlerweile in der Türkei. Aufgrund der weiterhin bestehenden Bürgerkriege und anderer Konflikte, deren Ende nicht in Sicht sind, ist eine künftige Reduzierung des Flüchtlingsstroms nach Europa nicht absehbar. Durch die Beschleunigung des Asylverfahrens gelangen die Flüchtlinge schneller in die Anschlussunterbringung. Daher ist die Anschlussunterbringung von Flüchtlingen derzeit und auch in Zukunft eine in der deutschen Politik und den Medien sehr präsente und zentrale Thematik, die es in dieser Bachelorarbeit näher zu untersuchen gilt.²

Der Leitfaden richtet sich an Kommunen, speziell in Baden-Württemberg, die eine praxisnahe Hilfe bei der Anmietung von Unterkünften für die Anschlussunterbringung suchen. Ziel des Leitfadens ist es, neben den rechtlichen Grundlagen der Anschlussunterbringung quer durch verschiedene

¹ Vgl. UNHCR, Global Trends 2015; Kalb, Flüchtlinge in Europa; Wittrock/Elmer, Was haben wir schon geschafft?.

² Vgl. Schmickler, Mittelmeer statt Balkan.

Rechtsgebiete, beispielsweise das Miet-, Polizei- und Haftungsrecht, diverse praxisrelevante Problematiken der kommunalen Anschlussunterbringung und mögliche Lösungen aufzuzeigen.

Dazu ist es zunächst erforderlich, die rechtlichen Grundlagen der Anschlussunterbringung zu erläutern. Anschließend wird die derzeitige Flüchtlingssituation in Baden-Württemberg anhand von aktuellen Zugangszahlen auf allen staatlichen Ebenen beschrieben, um die Aktualität und Brisanz des Themas zu verdeutlichen. Der Fokus dieser Bachelorarbeit liegt auf der Ausarbeitung des Leitfadens, der die Bereitstellung von Wohnraum, diverse Problematiken aus den Rechtsverhältnissen zwischen Vermieter, Kommune und Flüchtling sowie Finanzierungsaspekte und die Integration der Flüchtlinge beinhaltet. Die Bachelorarbeit schließt mit einer Schlussbetrachtung ab, welche einen Ausblick auf die kommunale Anschlussunterbringung gibt.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit wird die männliche Sprachform verwendet, die sich auch auf die weibliche Sprachform bezieht.

2 Rechtliche Grundlagen der Anschlussunterbringung

Es wird zunächst erläutert, welche „Stationen“ die nach Deutschland geflüchteten Menschen durchlaufen, bevor sie in die Anschlussunterbringung gelangen. Da bei der Anschlussunterbringung stets von einer kommunalen Aufgabe die Rede ist, gilt es zu klären, weshalb und inwiefern die Gemeinden und Städte die Pflicht haben, Flüchtlinge unterzubringen. Im Anschluss ist zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen eine Kommune die Flüchtlinge in einer beschlagnahmten Wohnung sowie in kommunalen Unterküpfen unterbringen kann und welche Vor- und Nachteile eine dezentrale und zentrale Unterbringung haben. Doch davor gilt es, den Flüchtlingsbegriff im juristischen Sinn zu definieren.

2.1 Begriffserklärung Flüchtling

Der Begriff „Flüchtling“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch oftmals rechtlich nicht exakt verwendet wird, sodass eine Definition erforderlich erscheint. Im Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, welches unter dem Namen der Genfer Flüchtlingskonvention bekannt ist, wurde 1951 erstmals der Flüchtlingsbegriff definiert. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat die GFK ratifiziert. Nach Art. 1 A Nr. 2 GFK ist eine Person Flüchtling, die *„aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will“*.

Auf diese Definition wird in deutschen Gesetzen Bezug genommen, z.B. in § 3 Abs. 1 AsylG oder § 60 Abs. 1 AufenthG. Durch diese Verweise ist der Wille des Gesetzgebers erkennbar, dass der Flüchtlingsstatus mit dem Völkerrecht übereinstimmen soll³. Nach dem deutschen Recht ist ein Ausländer⁴ Flüchtling, wenn er die Tatbestandsmerkmale des § 3 Abs. 1 AsylG erfüllt und die Ausschlussgründe des § 3 Abs. 2 und 3 AsylG nicht vorliegen.

Über die bloße Definition des Flüchtlingsbegriffs hinaus regelt § 3 Abs. 4 AsylG die förmliche Statusgewährung als Flüchtling. Demnach wird einem Flüchtling die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt, wenn die Voraussetzung des obigen Absatzes erfüllt und die Tatbestände des § 60 Abs. 8 S. 1 oder S. 3 AufenthG nicht erfüllt sind.⁵

³ Vgl. Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, Rn. 1221.

⁴ Ausländer ist gemäß § 2 Abs. 1 AufenthG jeder, der nicht Deutscher i.S.v. Art. 116 Abs. 1 GG ist.

⁵ Vgl. BT-Drs. 16/5065 S. 213; Marx, Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht, § 5 Rn. 9.

2.2 Der Weg eines Flüchtlings in die Anschlussunterbringung

Die in Deutschland ankommenden Flüchtlinge werden gemäß § 45 Abs. 1 AsylG nach einer Aufnahmequote, die durch den sogenannten Königsteiner Schlüssel festgelegt wird, auf ein Bundesland verteilt. Der Königsteiner Schlüssel errechnet sich zu zwei Dritteln nach den Steuereinnahmen des jeweiligen Bundeslandes und zu einem Drittel nach der jeweiligen Bevölkerungszahl des Vorjahres. Dieser wird jährlich neu berechnet. Für Baden-Württemberg ergibt sich im Jahr 2016 eine Aufnahmequote von 12,86456 %, wie in der Abbildung über die Verteilung der Asylbewerber 2016⁶ zu erkennen ist. Die Verteilung wird mit der IT-Anwendung EASY durchgeführt, wodurch die Flüchtlinge bundesweit an die zuständige Erstaufnahmeeinrichtung verwiesen werden.⁷

In Baden-Württemberg ist die Flüchtlingsunterbringung dreistufig: Bei der Ankunft wird der Flüchtling in einer Landeserstaufnahmeeinrichtung untergebracht, danach gelangt er in die vorläufige Unterbringung der Land- und Stadtkreise und zum Schluss in die kommunale Anschlussunterbringung. Im Folgenden werden diese drei Unterbringungsarten vorgestellt.

2.2.1 Landeserstaufnahme

Die Verpflichtung der Länder, Landeserstaufnahmeeinrichtungen in der notwendigen Kapazität zu schaffen und zu unterhalten, ergibt sich aus § 44 Abs. 1 AsylG.⁸ Im Landesrecht wird diese Verpflichtung in § 6 FlüAG aufgegriffen. Die in Baden-Württemberg neu ankommenden Flüchtlinge werden zuerst in einer Landeserstaufnahmeeinrichtung untergebracht. In Baden-Württemberg gibt es diese derzeit in Karlsruhe, Ellwangen sowie Meiß-

⁶ Vgl. BAMF, Abbildung Verteilung der Asylbewerber 2016 (Anlage 4).

⁷ Vgl. BAMF, Königsteiner Schlüssel; BAMF, Verteilung der Asylbewerber; BAMF, EASY.

⁸ Vgl. BT-Drucks. 12/2062, S. 34 f.

stetten. Aufgrund der hohen Zugangszahlen gibt es daneben mehrere sogenannte bedarfsorientierte Erstaufnahmeeinrichtungen, die bei Engpässen belegt werden. In den Landeserstaufnahmeeinrichtungen werden die Flüchtlinge insbesondere registriert, gesundheitlich untersucht und erkenntnisdienstlich behandelt. In der Nähe einer Landeserstaufnahmeeinrichtung mit mindestens 1.000 Plätzen ist eine Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, welche das Asylverfahren durchführt, sodass der Flüchtling dort direkt den Asylantrag stellen kann. Viele Flüchtlinge in Baden-Württemberg werden anfangs aber auch in das zentrale Registrierungszentrum Patrick-Henry-Village in Heidelberg gebracht. Dieses wurde eingerichtet, um innerhalb weniger Tage den Registrierungsprozess an einem Ort zu bündeln und das Asylverfahren so schnell wie möglich abzuwickeln. Von dort gelangen die Flüchtlinge mit einer geringen Bleibewahrscheinlichkeit in eine Landeserstaufnahmeeinrichtung. Dagegen gelangen Flüchtlinge mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit in die vorläufige Unterbringung. Mit dem am 24.10.2015 in Kraft getretenen Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde in § 47 Abs. 1 AsylG festgelegt, dass Flüchtlinge spätestens nach einer Aufenthaltsdauer von sechs Monaten in der Landeserstaufnahme in die vorläufige Unterbringung wechseln. Vor dieser Gesetzesänderung lag die Frist bei drei Monaten. Die Verlängerung zielt darauf ab, dass das Asylverfahren bei Flüchtlingen mit geringer Bleibewahrscheinlichkeit möglicherweise bereits abgeschlossen ist, sodass nur anerkannte Flüchtlinge und solche mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit in die vorläufige Unterbringung wechseln.⁹

2.2.2 Vorläufige Unterbringung

Für die vorläufige Unterbringung sind nach § 7 Abs. 1 FlüAG die unteren Aufnahmebehörden zuständig. Dies sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 FlüAG die unteren Verwaltungsbehörden. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG legt fest, dass damit

⁹ Vgl. Gemeindetag BW, Handreichung, S.1; Fritz/Vormeier, GK-AsylG, II-§ 47 Rn. 5; BAMF, Königsteiner Schlüssel; BAMF, Verteilung der Asylbewerber; LpB BW, Flüchtlinge in BW; Stadt Heidelberg, Registrierungszentrum PHV.

in den Stadtkreisen die Stadtkreise selbst als Gemeinden zuständig sind. In den Landkreisen sind gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG die Landratsämter zuständig, da nach § 19 Abs. 1 Nr. 1 d) LVG die Aufgaben nach dem FlüAG von der Zuständigkeit der Großen Kreisstädte und der Verwaltungsgemeinschaften ausgeschlossen sind.

Nach § 6 Abs. 4 FlüAG teilt das Regierungspräsidium Karlsruhe die Flüchtlinge den Stadt- und Landkreisen zu. Die Zuweisung erfolgt gemäß § 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 DVO FlüAG nach einer Quote, die sich aus dem Anteil des jeweiligen Stadt- oder Landkreises an der Bevölkerung des Landes des Vorjahres errechnet. Nach § 8 Abs. 1 FlüAG werden die Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungen untergebracht, für deren Errichtung, Verwaltung, Betrieb und Personal die jeweilige untere Aufnahmebehörde nach § 8 Abs. 3 FlüAG verpflichtet ist. Die Flüchtlinge verlassen die vorläufige Unterbringung gemäß § 9 FlüAG vor allem bei Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Asylantrag oder bei Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 und 3 FlüAG. Die maximale Aufenthaltsdauer in der vorläufigen Unterbringung beträgt nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 FlüAG 24 Monate nach Aufnahme durch den Land- oder Stadtkreis.¹⁰

2.2.3 Anschlussunterbringung

Gemäß § 18 Abs. 1 S. 1 FlüAG werden die Flüchtlinge nach Ende der vorläufigen Unterbringung vom Landkreis an die kreisangehörigen Kommunen zugeteilt, die für die Anschlussunterbringung zuständig sind. Der Zuteilungsschlüssel ergibt sich aus § 2 i.V.m. § 3 DVO FlüAG, wonach die Flüchtlinge nach dem Anteil der jeweiligen Gemeinde an der Bevölkerung des Landkreises des Vorjahres zugeteilt werden. § 2 FlüAG ermöglicht jedoch diesen starren Verteilungsschlüssel zu flexibilisieren, indem die eventuell in der Kommune vorhandenen Kapazitäten für die vorläufige Unterbrin-

¹⁰ Vgl. Jäger, Städte und Gemeinden dürfen bei der Flüchtlingsunterbringung nicht alleine gelassen werden, S. 391.

gung berücksichtigt werden können. Die Zuteilung der Flüchtlinge an Kommunen ist in Stadtkreisen nicht möglich, da dort keine kreisangehörigen Gemeinden existieren. Daher bleiben die Flüchtlinge gemäß § 18 Abs. 3 FlüAG im Gebiet des Stadtkreises. Gemäß § 18 Abs. 2 S. 3 FlüAG sind die unteren Aufnahmebehörden weiterhin für die soziale Beratung und Betreuung zuständig.¹¹

2.3 Polizeirechtliche Ausarbeitung

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg ergibt sich die Rechtsgrundlage für die Anschlussunterbringung aus dem Polizeirecht und nicht aus dem Asylgesetz.¹² Bei der Anschlussunterbringung wird somit auf die polizeiliche Generalklausel nach § 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 PolG zurückgegriffen. In der Generalklausel ist geregelt, dass die Polizei die Aufgabe hat, Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit bedroht wird, soweit dies im öffentlichen Interesse geboten ist. Im Folgenden wird zunächst auf das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der polizeirechtlichen Generalklausel eingegangen. Danach gilt es zu klären, welche Behörde innerhalb der Polizei zuständig ist.

2.3.1 Gefahr für die öffentliche Sicherheit

Flüchtlinge, die aus der vorläufigen Unterbringung ausscheiden, finden im Anschluss daran erfahrungsgemäß selbst keine Wohnung, sodass diese unfreiwillig obdachlos werden würden. Eine Person ist unfreiwillig obdachlos, wenn sie *„nicht über eine Unterkunft verfügt, die Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt [!], den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft genügt und er nicht aufgrund freiwilligen, selbstbestimmten Willensentschlusses ohne eine solche Unterkunft in Zukunft leben will.“*¹³

¹¹ Vgl. Gemeindetag BW, Handreichung, S.2; Gemeindetag BW, FAQs, S. 191.

¹² Vgl. VGH BW, 23.03.1992, AZ: A 16 S 547/92, juris.

¹³ VGH BW, VBIBW 1996, S. 233.

Nun gilt es zu klären, ob die unfreiwillige Obdachlosigkeit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt. Unter dem Begriff der öffentlichen Sicherheit ist „*die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt*“¹⁴ zu verstehen. Die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen umfassen unter anderem das Recht auf Leben, Gesundheit und Freiheit, das allgemeine Persönlichkeitsrecht sowie das Eigentum und den Besitz. Die öffentliche Sicherheit ist durch die unfreiwillige Obdachlosigkeit berührt, da dadurch verschiedene subjektive Rechte und Rechtsgüter gefährdet sind, insbesondere Grundrechte. Allgemein anerkannt ist die Gefährdung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG. Je nach Sachlage können weitere Grundrechte wie das allgemeine Persönlichkeitsrecht, die Menschenwürde, der Schutz der Familie sowie des Eigentums betroffen sein. Da diese Rechtsgüter durch das Grundgesetz geschützt sind, ist ihr Schutz auch im öffentlichen Interesse.¹⁵

Früher wurde die unfreiwillige Obdachlosigkeit der öffentlichen Ordnung zugeordnet. Aufgrund der oben erläuterten Berührung der Grundrechte des betroffenen Flüchtlings und der damit verbundenen Berührung der öffentlichen Sicherheit muss aber in der Regel nicht auf die öffentliche Ordnung zurückgegriffen werden.¹⁶

Nach der polizeilichen Generalklausel muss die öffentliche Sicherheit gefährdet sein. Eine Gefahr liegt vor, wenn „*eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut schädigen wird*“.¹⁷ Da der Flüchtling nach Ende der vorläufigen Unterbringung

¹⁴ Götz, Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 3.

¹⁵ Vgl. VGH München, BayVBl. 2007, S. 439; Götz, Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 18, 23; Stephan/Deger, Polizeigesetz BW, § 1 Rn. 48; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 309.

¹⁶ Vgl. Stephan/Deger, Polizeigesetz BW, § 1 Rn. 76; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 309.

¹⁷ Vgl. Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 108.

zukünftig aller Voraussicht nach obdachlos werden würde, besteht die Gefahr, dass die öffentliche Sicherheit geschädigt wird. Durch die polizeirechtliche Einweisung wird die Störung für die öffentliche Sicherheit abgewendet. Da die Voraussetzungen des § 1 PolG somit erfüllt sind, stellt die Anschlussunterbringung eine polizeiliche Aufgabe dar.

Bei der polizeirechtlichen Unterbringung wird auf eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit reagiert und durch die Bereitstellung einer behelfsmäßigen Unterkunft, die lediglich Überbrückungscharakter besitzt, beseitigt. Im Gegensatz dazu ist die dauerhafte Sicherung und Gewährung einer Unterkunft Aufgabe des zuständigen Sozialhilfeträgers. Sozialhilferechtliche Maßnahmen sollen vor allem dazu führen, dass gar keine unfreiwillige Obdachlosigkeit entsteht. Aus diesen unterschiedlichen Zielsetzungen der zwei Rechtsgebiete ergibt sich die Subsidiarität des Polizeirechts.¹⁸

2.3.2 Zuständigkeit

Im Folgenden gilt es im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung zu klären, wer für die Anschlussunterbringung sachlich und örtlich zuständig ist, wobei zunächst auf die sachliche Zuständigkeit eingegangen wird. Gemäß § 1 Abs. 1 PolG ist für die Gefahrenabwehr die Polizei zuständig; nach § 60 Abs. 1 PolG sind dies grundsätzlich die Polizeibehörden, worunter gemäß § 61 Abs. 1 Nr. 4 PolG u.a. die Ortspolizeibehörden fallen. Aus § 66 Abs. 2 PolG leitet sich für die Anschlussunterbringung die Zuständigkeit der Ortspolizeibehörde ab, da es keine spezialgesetzliche Regelung oder eine andere Vorschrift im Polizeigesetz gibt, welche die Zuständigkeit in diesem Fall regelt. Ortspolizeibehörden sind nach § 62 Abs. 4 S. 1 PolG die Gemeinden. Da die Anschlussunterbringung gemäß § 62 Abs. 4 S. 2 PolG eine Pflichtaufgabe nach Weisung darstellt, ist innerhalb der Gemeinde der Bürgermeister zuständig (§§ 2 Abs. 3, 44 Abs. 3 GemO).¹⁹

¹⁸ Vgl. Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, S. 1287 f.; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 321.

¹⁹ Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht BW, Rn. 130; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 312.

Welche Gemeinde als Ortspolizeibehörde zuständig ist, ergibt sich aus der örtlichen Zuständigkeit nach § 68 Abs. 1 PolG. Demzufolge ist die Gemeinde zuständig, in deren Gebiet der Flüchtling untergebracht wird.²⁰

2.4 Formen der Anschlussunterbringung

Gemäß § 18 Abs. 2 S. 1 FlüAG werden die für die Anschlussunterbringung zugewiesenen Flüchtlinge von den Kommunen untergebracht, soweit dies erforderlich ist. Die Erforderlichkeit besteht nicht, wenn sich ein Flüchtling mit eigenen Mitteln eine Unterkunft beschaffen kann, da in diesem Fall keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt. Die Selbsthilfe des Flüchtlings hat damit Vorrang vor Maßnahmen der Gemeinde und die Gemeinde ist somit nicht zuständig. Besitzt ein Flüchtling keine Unterkunft, die den Mindestanforderungen entspricht, verfügt jedoch über finanzielle Mittel, um sich in zumutbaren Rahmen eine solche Unterkunft zu verschaffen, ist dieser im polizeirechtlichen Sinn nicht obdachlos und die Gemeinde damit ebenfalls nicht zuständig. Eine Gemeinde ist verpflichtet, Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte bereitzuhalten und diese im Fall eines Anspruchs auf solch eine Unterkunft dem zugewiesenen Flüchtling zur Verfügung zu stellen. Von dieser Pflicht kann sich eine Gemeinde nicht mit dem Grund mangelnder Leistungsfähigkeit, Unvermögen bzw. Unmöglichkeit im Sinne der §§ 275, 326 BGB befreien. Hält eine Gemeinde nicht rechtzeitig oder gar keine Unterkünfte bereit, liegt ein Verstoß gegen ihre Amtspflichten vor.²¹

Gemäß § 3 PolG treffen die Kommunen ihre Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen. Der Flüchtling hat aus dieser Verpflichtung heraus einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Unterbringung.²² Das der Kommune zustehende Ermessen ist jedoch aufgrund der bestehenden Gefahr für das Leben bzw. die körperliche Unversehrtheit des

²⁰ Vgl. Stephan/Deger, Polizeigesetz BW, § 68 Rn. 2.

²¹ Vgl. VGH BW, VBIBW 1996, S. 233; Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 60; Stephan/Deger, Polizeigesetz BW, § 9 Rn. 9; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 318.

²² Vgl. VGH BW, VBIBW 1996, S. 233.

Flüchtlings eingeschränkt. Da das Entschließungsermessen, also ob der Flüchtling überhaupt untergebracht wird, „auf Null reduziert“ ist, verdichtet sich der Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung zu einem Anspruch auf Einweisung.²³ Ein Auswahlermessen, welche konkrete Maßnahmen die Kommune im Zuge der Unterbringung trifft, bleibt hingegen bestehen. Vorrangig sind die Flüchtlinge in gemeindeeigenen oder angemieteten Unterkünften unterzubringen. Eine Wohnungsbeschlagnahme von Dritten ist lediglich als „ultima ratio“²⁴ möglich. Im Folgenden werden diese möglichen Formen der Anschlussunterbringung näher erläutert.²⁵

2.4.1 Beschlagnahme von Wohnraum

Die Kommune als Ortspolizeibehörde kann Wohnraum von Dritten nur unter den engen Voraussetzungen der §§ 9 und 33 PolG beschlagnehmen. Hierbei wird der Wohnungseigentümer als Nichtstörer herangezogen, weshalb man eine derartige Beschlagnahme als polizeilichen Notstand bezeichnet. Es müssen verschiedene Voraussetzungen vorliegen, damit eine Notstandspflicht vorliegt und somit eine Wohnung eines Nichtstörers beschlaggenommen werden kann. Zum einen muss eine gegenwärtige erhebliche Gefahr bestehen; dies ist wie oben erläutert zu bejahen. Zweitens muss die vorrangige Inanspruchnahme des Flüchtlings aussichtslos erscheinen, was in der Regel ebenfalls zu bejahen ist. Die Maßnahme ist ebenfalls nur möglich, wenn die Obdachlosigkeit nicht auf andere Weise vermieden werden kann, insbesondere, wenn keine den Mindestanforderungen ausreichende Unterkunft zur Verfügung steht. Hierbei ist neben gemeindeeigenen und angemieteten Unterkünften auch die Anmietung von Zimmern in Beherbergungsbetrieben sowie die Unterbringung in Containern und Wohnwagen²⁶ denkbar. Notunterkünfte wie Turnhallen und öffentliche Verwaltungsgebäude

²³ Vgl. VGH BW, VBIBW 1996, S. 233.

²⁴ Ultima ratio stellt das äußerste Mittel dar.

²⁵ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 60f., 109 f.; Stephan/Deger, Polizeigesetz BW, § 9 Rn. 9; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 261, 315, 318.

²⁶ Vgl. OVG NW, NVwZ 1991, S. 692.

zählen aufgrund ihrer anderweitigen Zweckbestimmung nicht dazu.²⁷ Die vierte Voraussetzung der Notstandspflicht liegt bei der Anschlussunterbringung in der Regel vor, da die sogenannte Opfergrenze des Nichtstörers eingehalten ist, d.h. dass höherwertige Pflichten des Nichtstörers durch die Beschlagnahme nicht erheblich gefährdet oder verletzt werden. Neben den genannten Voraussetzungen der Notstandspflicht müssen noch weitere Aspekte bei der Wohnungsbeschlagnahme beachtet werden, beispielsweise darf die Beschlagnahme gemäß § 33 Abs. 4 S. 2 PolG maximal sechs Monate andauern. Überdies hat der Nichtstörer nach § 55 Abs. S. 1 PolG einen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung in Form des entgangenen Mietzinses. Seitens der Kommune ist eine Beschlagnahmeverfügung gegenüber dem Wohnungseigentümer sowie eine Einweisungsverfügung gegenüber dem unterzubringenden Flüchtling notwendig.²⁸

2.4.2 Unterbringung in einer kommunalen Unterkunft

Da die Beschlagnahme einer Wohnung lediglich als letztes Mittel möglich ist, sind zuerst andere Unterbringungsformen seitens der Kommune auszuschöpfen und die Realisierung der Unterbringung in kommunalen Unterkünften vorrangig zu prüfen. Davon unabhängig bieten kommunale Unterkünfte den Vorteil der theoretisch zeitlich unbegrenzten Unterbringung im Gegensatz zur maximal zulässigen sechsmonatigen Beschlagnahme.²⁹

Kommunale Unterkünfte können weiter in gemeindeeigene Unterkünfte unterschieden werden, die infolge von Kauf oder Neubau Eigentum der Kommune sind, und Unterkünfte, die von der Kommune angemietet wurden.³⁰

Die Anmietung von Wohnraum geht in der Regel mit einer dezentralen Unterbringung einher, da Wohnungen und keine Gemeinschaftsunterkünfte

²⁷ Vgl. OVG SH, NJW 1993, S. 413.

²⁸ Vgl. Schoch, Notstandspflicht, S. 678-682; Stephan/Deger, Polizeigesetz BW, § 9 Rn. 7; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 261, 758 ff., 882.

²⁹ Vgl. Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 70.

³⁰ Vgl. Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 71.

angemietet werden. Für die dezentrale Unterbringung spricht vor allem die bessere Integrationsmöglichkeit in die Gesellschaft. Dies funktioniert aber nur, wenn der Flüchtling eine gewisse Eigenverantwortlichkeit zeigt und sich selbständig in der Gemeinde orientieren kann. Eine dezentrale Unterbringung fördert die Ausübung der ehrenamtlichen Hilfe und die Akzeptanz der Mitbürger. Es gibt verschiedene Vergleiche bezüglich der Kosten für dezentrale und zentrale Unterbringungen. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass in der Tendenz eine dezentrale Unterbringung günstiger ist, „*weil Kosten für die Verwaltung, soziale Betreuung, Bewirtschaftung und Bewachung minimiert werden bzw. ganz entfallen*“³¹. Ein Argument gegen die dezentrale Unterbringung besteht darin, dass manche Flüchtlinge mit der selbständigen Art zu wohnen in Deutschland überfordert sind.³²

Eine zentrale Unterbringung birgt aufgrund des Zusammenlebens vieler Personen mit verschiedenen ethnischen Hintergründen auf einer kleinen Fläche Nachteile. Die Privatsphäre jedes Einzelnen ist stark eingeschränkt und die Unterbringung führt damit zu einer starken psychosozialen Belastung. Für minderjährige Flüchtlinge fehlen oftmals Spielmöglichkeiten und ein Platz zum konzentrierten Lernen. Auch die Integration wird durch eine zentrale Unterbringung erschwert, da die Flüchtlinge durch fehlende Kommunikation und räumlicher Isolation von den Einwohnern der Kommune abgegrenzt werden. Für die zentrale Unterbringung spricht jedoch eine bessere Möglichkeit zur durchgehenden Betreuung der Flüchtlinge.³³

Meines Erachtens erscheinen insgesamt die Argumente für eine dezentrale Unterbringung vor allem aus Integrations- und Akzeptanzgründen bedeutender, sodass diese Unterbringungsform zu präferieren ist, wobei in jedem Fall die örtlichen Gegebenheiten individuell zu berücksichtigen sind.

³¹ Robert-Bosch-Stiftung, Aufnahme von Flüchtlingen, S. 43.

³² Vgl. Robert-Bosch-Stiftung, Aufnahme von Flüchtlingen, S. 35 ff., 61 f.

³³ Vgl. Robert-Bosch-Stiftung, Aufnahme von Flüchtlingen, S. 35 ff.

3 Flüchtlingssituation in der Bundesrepublik Deutschland

Nachdem sich die Zugangszahlen der Flüchtlinge im letzten Jahr auf einem sehr hohen Niveau bewegt haben, kommen momentan weniger Flüchtlinge in die Bundesrepublik Deutschland. Dies wird im Folgenden anhand aktueller Daten auf allen staatlichen Ebenen veranschaulicht.³⁴

3.1 Flüchtlingssituation auf Bundesebene

Die beschriebene Entwicklung ist an den Zahlen der Asylsuchenden, die bundesweit im EASY-System registriert wurden, zu erkennen. Anzumerken ist, dass fehlerhafte oder doppelte Registrierungen möglich sind. Wurden zu Hochzeiten im November 2015 noch rund 206.000 ankommende Flüchtlinge registriert, waren dies im Juli 2016 lediglich noch rund 16.000 Flüchtlinge. Insbesondere seit März 2016 sind die Zugangszahlen stark gesunken.³⁵

Im Jahr 2015 flohen insgesamt knapp 1,1 Millionen Flüchtlinge nach Deutschland. Im Vergleich dazu waren dies in den ersten sieben Monaten dieses Jahres knapp 240.000, was auf einen erheblich geringeren Gesamtzugang für das Jahr 2016 schließen lässt. Die meisten Flüchtlinge, die im Zeitraum Januar bis Juli 2016 registriert wurden, stammten aus den Kriegsländern Syrien, Afghanistan und dem Irak.³⁶

3.2 Flüchtlingssituation in Baden-Württemberg

Nach dem Königsteiner Schlüssel werden 2016 knapp 12,9 % der in Deutschland ankommenden Flüchtlinge in Baden-Württemberg untergebracht. Daher zeichnet sich der sinkende Flüchtlingszugang auch bei den

³⁴ Vgl. Schmickler, Mittelmeer statt Balkan.

³⁵ Vgl. Abbildung Asylbewerber in Deutschland und Europa (Anlage 12); bpb, Asylzahlen Deutschland; BMI, Monat Juli 2016.

³⁶ Vgl. bpb, Asylzahlen Deutschland; BMI, Monat Juli 2016.

Zugangszahlen der Asylbegehrenden für Asylerstanträge mit Verbleib in Baden-Württemberg ab. Die auf Bundesebene erreichte Spitze der monatlichen Zugangszahl im Oktober 2015 lässt sich auch auf Landesebene mit über 17.000 Flüchtlingen erkennen. Ab Oktober 2015 ergibt sich eine Verringerung der monatlichen Zugangszahl: Im Juli 2016 gab es „lediglich“ einen Zugang von etwa 1.800 Flüchtlingen. Im Juli 2016 stammten die meisten Flüchtlinge aus den afrikanischen Ländern Eritrea, Nigeria und Gambia sowie aus dem Irak und Syrien. In den Monaten zuvor waren auch afghanische, iranische und albanische Flüchtlinge stark vertreten. Betrachtet man die Asylbegehrenden für Erstanträge des ersten Quartals 2016 im Hinblick auf deren Geschlecht, so ist zu erkennen, dass die Mehrheit der Flüchtlinge männlich (65,6 %) war. Die Hälfte der Flüchtlinge waren der Altersgruppe der 18- bis 34-Jährigen zuzuordnen, knapp 35 % der Asylbegehrenden waren minderjährig.³⁷

3.3 Flüchtlingssituation im Rhein-Neckar-Kreis

Der Rhein-Neckar-Kreis setzt sich aus 54 Städten und Gemeinden zusammen und ist mit über 538.000 Einwohnern der einwohnerstärkste Landkreis in Baden-Württemberg. Zum 31.07.2016 waren im Rhein-Neckar-Kreis rund 6.200 Flüchtlinge vorläufig untergebracht, davon etwa 4.000 zentral in Gemeinschaftsunterkünften, 1.370 in Notunterkünften und 840 dezentral in Wohnungen. Im Juni 2016 wurden dem Rhein-Neckar-Kreis 30 Flüchtlinge zur vorläufigen Unterbringung zugewiesen, im Juli 28 und im August waren dies nur noch 8 Flüchtlinge. Im Gegensatz dazu war bis Ende März 2016 eine monatliche Zuweisung von über 600 Flüchtlingen zu verzeichnen. Die derzeit geringen Zahlen lassen sich u.a. dadurch erklären, dass der Rhein-Neckar-Kreis seiner Aufnahmeverpflichtung in den letzten Monaten voll nachkam, was dazu führt, dass das Land dem Rhein-Neckar-Kreis momentan weniger Flüchtlinge zur Entlastung zuweist. Da im Juli noch über 1.000

³⁷ Vgl. IM BW, Zusammensetzung der Asylantragsteller; IM BW, Monatlicher Zugang von Asylbegehrenden für Erstanträge in BW.

Flüchtlinge in Notunterkünften untergebracht waren, treibt der Landkreis eine vollständige bzw. zumindest teilweise Räumung der noch fünf bestehenden Notunterkünfte und der Umsiedlung der dort untergebrachten Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünfte voran. Der größte Teil der zum 30.04.2016 untergebrachten Asylbewerber stammte aus Syrien, Afghanistan, dem Irak sowie aus Gambia, was den Herkunftsländern auf Bundes- und Landesebene entspricht.³⁸

3.4 Flüchtlingssituation bei der Stadt Rauenberg und anderen Städten

Am Beispiel der Stadt Rauenberg im Rhein-Neckar-Kreis mit über 8.500 Einwohnern werden nachfolgend problematische Themen, Handlungsmöglichkeiten sowie übliche Verwaltungspraktiken unkommentiert aufgezeigt, die sich im Zuge der Anschlussunterbringung insbesondere in einer kleineren Kommune ergeben können. Im Leitfadens werden die angesprochenen Gesichtspunkte dann wieder aufgegriffen. Dazu ist es sinnvoll, zunächst einen Überblick über die von der Stadt Rauenberg unterzubringenden Flüchtlinge zu geben. Zum 08.08.2016 waren in Rauenberg 28 Flüchtlinge im Rahmen der Anschlussunterbringung untergebracht. Insgesamt werden im Jahr 2016 voraussichtlich 44 Flüchtlinge zugewiesen, wobei 2 Flüchtlinge als Überhang von 2015 zu betrachten sind. Nach Schätzungen des Rhein-Neckar-Kreises werden 2017 doppelt so viele Flüchtlinge wie 2016 zugewiesen; für das Jahr 2017 bedeutet dies 84 neu zugewiesene Flüchtlinge. Zum 13.04.2016 stammten über die Hälfte der in Rauenberg untergebrachten Flüchtlinge aus Gambia. Irak und Nigeria zählten ebenfalls zu den Herkunftsländern, die stärker vertreten waren.³⁹

³⁸ Vgl. RNK, Im Herzen eins; RNK, Zuweisungen sinken; E-Mail von Silke Hartmann, 25.08.2016 (Anlage 19); Gesprächsvermerk mit Silke Hartmann, 25.08.2016 (Anlage 20).

³⁹ Vgl. Gesprächsvermerk mit Simon Bolg, 08.08.2016 (Anlage 21).

In Rauenberg gibt es drei Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte, deren Eigentümerin die Stadt ist. Zudem sind zwei Wohnungen von der Stadt angemietet. Die Stadt Rauenberg strebt eine Unterbringung in kleinen Einheiten und keine Gemeinschaftsunterkünfte an. Es wird möglichst darauf geachtet, dass die Unterkünfte sich nicht auf einen Stadtteil konzentrieren, sondern gleichmäßig auf das Stadtgebiet verteilt sind.⁴⁰

Die Einweisung des Flüchtlings in eine städtische Unterkunft wird bei der Stadt Rauenberg grundsätzlich auf sechs Monate befristet, um durch das baldige Ende der Einweisung den Druck auf die Flüchtlinge zu erhöhen, sich selbst um eine Wohnung zu bemühen.⁴¹

Durch die Satzung über die Benutzung von Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünften sowie die Benutzungsordnung für die Flüchtlings- und Obdachlosenunterkünfte der Stadt Rauenberg wird den untergebrachten Flüchtlingen die Räum- und Streupflicht der Gehwege in den Wintermonaten sowie die Reinigung der Unterkunft übertragen. In der Realität halten sich die eingewiesenen Personen nicht an diese Regelungen, sodass Mitarbeiter des Rauenberger Bauhofs einen Teil ihrer Arbeitszeit für diese Tätigkeiten aufbringen oder Firmen gegen Entgelt damit beauftragt werden müssen.⁴²

Im April 2016 wurde zur Information über die aktuelle Flüchtlingssituation eine Veranstaltung zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Rauenberg durchgeführt. Allein an der zahlreichen Teilnahme war die Brisanz der Flüchtlingsthematik vor Ort sowie das große Interesse der Einwohner zu erkennen. Bei einer offenen Fragerunde waren Sorgen und Ängste der Einwohner greifbar, jedoch auch deren Akzeptanz und Hilfsbereitschaft gegenüber den Flüchtlingen.⁴³

⁴⁰ Vgl. Gesprächsvermerk mit Simon Bolg, 08.08.2016 (Anlage 21).

⁴¹ Vgl. Gesprächsvermerk mit Simon Bolg, 08.08.2016 (Anlage 21).

⁴² Vgl. Gesprächsvermerk mit Simon Bolg, 08.08.2016 (Anlage 21).

⁴³ Vgl. Vermerk über die Informationsveranstaltung in Rauenberg (Anlage 22).

Rauenberg ist zusammen mit den Nachbargemeinden Malsch und Mühlhausen Mitglied im Gemeindeverwaltungsverband Rauenberg. Zum April 2016 wurde seitens des Gemeindeverwaltungsverbandes eine Stelle für eine Integrationsbeauftragte im Rahmen des Förderungsprogrammes VwV-Integration des Landes geschaffen, die für die Betreuung der Flüchtlinge aller drei Mitgliedsgemeinden verantwortlich ist. Da die Verbandsmitglieder allesamt kleinere Gemeinden unter 10.000 Einwohner sind, hätte sich für jede Gemeinde alleine eine Vollzeitstelle nicht gerechnet. Überdies wurde in Rauenberg ein Asylkreis ins Leben gerufen, der sich aus ehrenamtlichen Helfern der Stadt zusammensetzt.⁴⁴

Auch in anderen Städten Baden-Württembergs treten bei der Anschlussunterbringung in angemieteten Wohnungen Probleme auf. Um diese zu identifizieren, führte ich im April 2016 eine Umfrage bei den zehn größten Städten Baden-Württembergs durch.⁴⁵ Von diesen zehn Städten waren zum Zeitpunkt der Umfrage Heidelberg, Karlsruhe sowie Mannheim von Zuweisungen aufgrund des Heidelberger Registrierungszentrums Patrick-Henry-Village, der in Karlsruhe befindlichen Landeserstaufnahme und der Außenstelle der Karlsruher Landeserstaufnahme in Mannheim von der Anschlussunterbringung befreit.⁴⁶ Von zwei weiteren angeschriebenen Städten kam keine Rückmeldung.

Ich stellte u.a. die Frage, welche konkreten Problematiken bei der Anschlussunterbringung in angemieteten Wohnungen auftreten und welche Handlungsfelder in diesem Zusammenhang gesehen werden. Dabei wurden von manchen Städten auch Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die häufigste Antwort nahm darauf Bezug, dass nicht genügend freier Wohnraum zur Verfügung stehe. In Pforzheim und Ludwigsburg mieteten bis ins Jahr

⁴⁴ Vgl. Vermerk über die Informationsveranstaltung in Rauenberg (Anlage 22); Gesprächsvermerk mit Simon Bolg, 08.08.2016 (Anlage 21).

⁴⁵ Vgl. Umfrage vom 12.04.2016 (Anlage 23).

⁴⁶ Vgl. E-Mail von Sarah Kiefer, 18.04.2016 (Anlage 26); E-Mail von Saskia Möding, 04.05.2016 (Anlage 30); E-Mail von Dieter Genthner, 14.04.2016 (Anlage 31).

2015 viele Flüchtlinge selbst Wohnraum an; eine Unterbringung durch die Stadt war daher meistens nicht notwendig. Aufgrund der langen Dauer der Asylverfahren waren die Flüchtlinge der deutschen Sprache ausreichend mächtig, was ihnen bei der Wohnungsanmietung zugutekam. Mittlerweile ist jedoch auch in diesen Städten der Wohnungsmarkt angespannt, weshalb die Städte selbst Wohnraum für die Anschlussunterbringung anmieten müssen. Dies ist notwendig, da die Flüchtlinge oftmals aufgrund bestehender Vorurteile, unzureichender Sprachkenntnisse sowie eines beschränkten Zugangs zu Medien bei der Wohnungssuche Schwierigkeiten haben. Um einen Anreiz zu schaffen, Wohnraum für die Anschlussunterbringung zur Verfügung zu stellen, tritt die Stadt selbst als Mieterin auf, die bei den Bürgern als seriöser, verlässlicher und kompetenter Ansprechpartner gilt.⁴⁷

Von der Stadt Heidelberg wird wie bei der Stadt Rauenberg eine möglichst gleichmäßige Unterbringung der Flüchtlinge im gesamten Stadtgebiet angestrebt.⁴⁸

Wichtig bei der Anschlussunterbringung ist auch der soziale Aspekt. Es wird eine soziale Betreuung der Flüchtlinge benötigt, die sowohl von hauptamtlichen als auch von ehrenamtlichen Personen geleistet wird. Die Kommunen sollten die Ehrenamtlichen bei der Gründung von Asylkreisen unterstützen. Aufgrund der vielfältigen ethnischen Belegung ist es nach Meinung der Stadt Reutlingen sinnvoll, Konflikte zwischen diesen verschiedenen Gruppen zu vermeiden, indem die Unterkünfte „sozial sensibel“ belegt werden. Diesen Aspekt hat Reutlingen in „Flüchtlinge unterbringen – Flüchtlinge integrieren: Der Reutlinger 7 Punkte Aktionsplan“ aufgenommen. Neben der sensiblen Belegung werden dort u.a. regelmäßige Objektkontrollen mit

⁴⁷ Vgl. Gesprächsvermerk mit Alice Weber, 14.04.2016 (Anlage 24); E-Mail von Matthias Löw, 14.04.2016 (Anlage 25); E-Mail von Christiane Blohm, 22.04.2016 (Anlage 27); E-Mail von Jenny Brade, 03.05.2016 (Anlage 28).

⁴⁸ Vgl. E-Mail von Dieter Genthner, 14.04.2016 (Anlage 31).

niedrigschwelliger Alarmintervention sowie eine Rückkehrberatung für Flüchtlinge ohne dauerhaften Aufenthaltsstatus durchgeführt.⁴⁹

Neben der sozialen Betreuung ist auch die Anleitung durch Hausmeister sinnvoll, die den Flüchtlingen grundlegende Verhaltensweisen, die in Deutschland beim Wohnen zu beachten sind, nahebringen, beispielsweise Mülltrennung oder Reinigungsdienste.⁵⁰

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass je nach den örtlichen Gegebenheiten und der Gemeindegröße unterschiedliche Problematiken und Handlungsfelder auftreten können. Da die Umfrage lediglich bei zehn Städte stattfand, können sich daraus keine flächendeckenden Ergebnisse ableiten lassen. Jedoch sind durch die Antworten der Städte einige Schwierigkeiten zu erkennen, die auch im Leitfaden Beachtung finden.

4 Leitfaden für baden-württembergische Kommunen

Keiner der an der Umfrage teilgenommenen Städte sowie dem Städte- und Gemeindetag Baden-Württemberg war ein Leitfaden oder Ähnliches für die Anschlussunterbringung in angemieteten Wohnungen in Baden-Württemberg bekannt. Daher erscheint es sinnvoll, einen solchen Leitfaden zu erstellen. Der Fokus des Leitfadens liegt auf den rechtlichen Grundlagen der Anschlussunterbringung im engeren Sinn, also der Bereitstellung von Wohnraum. Aus den Rechtsverhältnissen zwischen Vermieter, Kommune und Flüchtling ergeben sich Fragestellungen, die behandelt werden. Ebenso ist die Finanzierung der Anschlussunterbringung aus Sicht der Kommune ein bedeutsames Thema, welches im Anschluss behandelt wird. Die Anschlussunterbringung umfasst aber nicht nur die Zuweisung eines Wohnplatzes für den betroffenen Flüchtling.⁵¹ Eine umfassende soziale Betreuung und Integrationsmaßnahmen sind ebenfalls gewichtige Themen,

⁴⁹ Vgl. E-Mail von Matthias Löw, 14.04.2016 (Anlage 25).

⁵⁰ Vgl. E-Mail von Matthias Löw, 14.04.2016 (Anlage 25).

⁵¹ Vgl. Gemeindetag BW, FAQs, S. 193.

um die sich die Kommunen zu kümmern haben. Diese Thematik wird im Leitfaden ebenfalls kurz erörtert.

4.1 Bereitstellung von Wohnraum

Aufgrund des insgesamt recht angespannten Wohnungsmarktes kommt es vor, dass der Kommune Mietangebote vorliegen, bei denen die Miete übersteuert oder das Mietobjekt stark renovierungsbedürftig ist. Vor Abschluss des Mietvertrages sind daher verschiedene Aspekte zu hinterfragen und zu prüfen, so beispielsweise die angesprochenen Mietkosten. Die Lage des Mietobjektes ist aus Integrationsgründen sehr wichtig. Eine Lage am Rand der Kommune ist nicht erstrebenswert, da hier oftmals die erforderliche Infrastruktur fehlt, insbesondere der öffentliche Personennahverkehr und Lebensmittelmärkte. Auch die Unterbringung in Gewerbe- und Industriegebieten erscheint nicht sinnvoll, da gesunde Wohnverhältnisse angestrebt werden sollen. Zudem wird damit eine Chance der Flüchtlinge auf soziale Kontakte mit den Bürgern und nachbarschaftliche Verhältnisse verwirkt. Sowohl die Größe des Mietobjektes als auch der Zuschnitt ist ebenso wichtig und daher zu beachten. Hier sollte die Kommune sich Gedanken machen, ob sie Familien oder Einzelpersonen in dem Objekt unterbringt, denn nicht jeder Zuschnitt ist für jede Personengruppe geeignet. Unabdingbar ist die Prüfung des Zustands des Mietobjektes, d.h. ob noch Renovierungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen.

Bei der Belegung des Mietobjektes muss auch beachtet werden, welche Personengruppen die Kommune zusammen unterbringt. Es handelt sich hier um Personen, die aus ihrem Heimatland geflüchtet sind und teils eine lange, gefährliche Reise hinter sich haben und traumatische Erlebnisse durchlebt haben. Zudem stammen sie oftmals aus einem anderen Kulturkreis mit verschiedenen Religionszugehörigkeiten und unterschiedlichen Muttersprachen. Neben männlichen Einzelpersonen sind ebenfalls Familien, Frauen u.a. unterzubringen, die einer besonderen Betreuung bedürfen.

4.1.1 Rechtsverhältnis zwischen Kommune und Flüchtling

Es gibt bei der Anschlussunterbringung seitens der Kommune zwei Möglichkeiten, das Rechtsverhältnis zwischen sich und dem Flüchtling auszugestalten. Zum einen kann die Kommune den Flüchtling hoheitlich per Verfügung in die Wohnung einweisen, zum anderen kann sie die angemietete Wohnung an den Flüchtling untervermieten. Diese unterschiedlichen Vorgehensweisen haben weitreichende Konsequenzen, über die sich eine Kommune im Klaren sein muss. Bei der Einweisung wird ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis zwischen der Kommune und dem Flüchtling geschaffen; im Gegensatz dazu entsteht bei der Untervermietung ein privatrechtliches Mietverhältnis. Ein Rechtsverhältnis zwischen dem Vermieter und dem Flüchtling wird bei beiden Varianten nicht begründet. Durch eine Untervermietung stehen dem Flüchtling alle Mieterrechte nach den Vorschriften des BGB zu. Zu diesen Rechten zählt auch der gesetzliche Kündigungsschutz. Dies führt dazu, dass eine kurzfristige Umsetzung in eine andere Unterkunft wahrscheinlich nicht funktioniert. Bei einem öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis ist eine Umsetzung möglich. Im Fall des privatrechtlichen Mietverhältnisses ist die Kommune gemäß § 535 Abs. 1 BGB verpflichtet, den Wohnraum mangelfrei zu überlassen. Bei Zuwiderhandlung existiert ein Anspruch auf Mängelbeseitigung. Im Gegensatz dazu hat ein eingewiesener Flüchtling Mängel zu dulden, sofern die Wohnung die Mindestanforderungen erfüllt, die später erläutert werden. Es ist wichtig diese unterschiedlichen Ausgestaltungen des Rechtsverhältnisses zu unterscheiden. Es ist jedoch möglich, das Nutzungsverhältnis eines eingewiesenen Flüchtlings später in ein privatrechtliches Mietverhältnis umzuwandeln.⁵² Es ist aber zu bedenken, dass die Anschlussunterbringung wie die Obdachlosenunterbringung den Zweck hat, eine Gefahr der öffentlichen Sicherheit zu vermeiden und vorübergehend den Flüchtling unterzubringen, bis er selbst eine Wohnung findet. Die Umwandlung steht diesem Zweck entgegen. Dies erscheint trotz diesem Argument insbesondere in dem Fall

⁵² Vgl. BayVGH, NVwZ-RR 2004, S. 468, 469.

sinnvoll, wenn der Flüchtling bereits lange Zeit in der Wohnung gelebt hat oder es beabsichtigt ist, dass er dort dauerhaft wohnt. Insgesamt betrachtet, stehen dem Flüchtling im privatrechtlichen Mietverhältnis mehr Rechte zu, die der Kommune aufgrund der „*Bindungswirkungen des Mietrechtes*“⁵³ eine flexible Handhabung bezüglich der Belegung erschweren können sowie höhere Anforderungen an die Wohnung stellen. Zudem kann bei einer Untervermietung für den Flüchtling der Anschein entstehen, dass die Unterbringung eine dauerhafte Lösung darstellt, da er sich als normaler Mieter sieht. Daher ist es für die Kommunen empfehlenswert, Flüchtlinge in die Anschlussunterbringung öffentlich-rechtlich einzuweisen.⁵⁴

Deshalb wird im Folgenden auf weitere Gesichtspunkte näher eingegangen, die bei der Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses zu beachten sind.

4.1.2 Regelungen über die Benutzung einer Flüchtlingsunterkunft

Die Benutzung einer Flüchtlingsunterkunft kann gemäß § 4 i.V.m. § 10 Abs. 2 GemO durch eine Satzung oder durch eine Hausordnung geregelt werden. Dem Flüchtling können Verpflichtungen erteilt werden, die ein Mieter gleichermaßen hat. Grenzen bei der Ausgestaltung, insbesondere bei Regelungen, welche die freie Entfaltung der Persönlichkeit einschränken oder belastend für den Flüchtling sind, ergeben sich durch höhere Rechtsnormen und den Einrichtungszweck der Flüchtlingsunterkunft, welcher eine „*möglichst störungsfreie und menschenwürdige Unterkunft*“⁵⁵ darstellt, die ein „*vorübergehendes Unterkommen einfacher Art gewährleisten*“⁵⁶ soll. Es ist

⁵³ Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 73.

⁵⁴ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 73 f.; Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 71 f.; Huttner, Handbuch Ortspolizeibehörden, Rn. 23.

⁵⁵ VGH BW, NVwZ-RR 1994, S. 325, 327.

⁵⁶ VGH BW, NVwZ-RR 1994, S. 325, 327.

nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg nicht notwendig, dem eingewiesenen Flüchtling Mitbestimmungsrechte zu gewähren.⁵⁷

Die Zusammenfassung der Benutzungsregelungen für Obdachlose und Flüchtlinge zu einer Satzung über die Benutzung von Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünften stellt eine gängige Verwaltungspraxis dar und empfiehlt sich aus Vereinfachungsgründen.⁵⁸ Der Gemeindetag Baden-Württemberg hat 2015 ein aktualisiertes Muster für die Satzung über die Benutzung von Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünften veröffentlicht, an welches sich Kommunen orientieren können.⁵⁹ In § 7 Abs. 2 der Mustersatzung wird die Verwaltung ermächtigt, Hausordnungen zu erlassen. In der Satzung sind insbesondere Bestimmungen über die Rechtsform der Unterkunft, das Benutzungsverhältnis, die Benutzung der überlassenen Räume, Instandhaltungspflichten sowie die Rückgabe der Unterkunft und die Haftung enthalten. Für die Benutzung werden regelmäßig Gebühren seitens der Kommune erhoben. Gemäß § 2 Abs. 1 KAG ist deren Erhebung nur aufgrund einer Satzung möglich, weshalb es sinnvoll erscheint, die Regelungen über die Benutzung und die Gebührenfestsetzung in einer Satzung zusammenzufassen. Auf die rechtlichen Grundlagen der Gebührenerhebung wird später unter dem Aspekt der Finanzierung näher eingegangen.

Die Regelungen der Benutzungsordnung zielen mehr darauf ab, ein friedliches Zusammenleben und eine gewisse Ordnung in der Unterkunft zu gewährleisten. Dafür sind Nutzungs- und Verhaltensregeln, beispielsweise zur Nachtruhe, zur gegenseitigen Rücksichtnahme und zum Rauchverbot möglich. Des Weiteren können ebenso z.B. die Behandlung und Reinhaltung der Unterkunft geregelt werden.

⁵⁷ Vgl. VGH BW, NVwZ-RR 1994, S. 325, 326 f.; Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 85; Stephan/Deger, Polizeigesetz BW, § 9 Rn. 10; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 322.

⁵⁸ Vgl. Müller, Satzung über die Benutzung von Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünften, S. 196.

⁵⁹ Vgl. Gemeindetag BW, Satzungsmuster (Anlage 33).

In § 4 Nr. 1 der Mustersatzung sind Besuche, also die „*unentgeltliche Aufnahme von angemessener Dauer*“⁶⁰ eines Dritten ohne Zustimmung der Kommune erlaubt. Für die Aufnahme eines Dritten in der Unterkunft wird hingegen eine Zustimmung benötigt. Nach Auffassung Ruders ist es zulässig, ein Verbot von Übernachtungen Dritter festzulegen.⁶¹

§ 4 Abs. 10 räumt den Beauftragten der Gemeinde ein Betretungsrecht ein. Ein generelles Betretungsrecht ohne Einschränkungen, insbesondere hinsichtlich vorheriger Ankündigung und eines vertretbaren Zeitrahmens, wäre wohl hinsichtlich der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts⁶² nicht durchsetzbar. Aus dem grundrechtlich verankerten Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung, welches sich aus Art. 13 Abs. 1 GG ergibt, hat der Flüchtling einen Anspruch in der Unterkunft „*in Ruhe gelassen zu werden*“⁶³ und das Hausrecht in den ihm zugewiesenen Räumlichkeiten. Trotzdem dürfen Beauftragte der Kommune in einzelnen Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen die Unterkunft betreten, beispielsweise „*zur Durchführung einer Bestandsaufnahme*“⁶⁴, *zur Feststellung des Zustandes der Notunterkunft, bei Verdacht zweckwidriger Nutzung, zur Überwachung der Pflichten des Benutzers*“⁶⁵. Ebenso sind die Beauftragten der Kommune berechtigt die Unterkunft zu betreten, wenn dort schwerwiegende Mängel zu beseitigen sind, um die Funktionsfähigkeit der Unterkunft zu erhalten. Da dann eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt, kann die Ortspolizeibehörde den Flüchtling mittels Verwaltungsakt aufgrund §§ 1, 3 PolG verpflichten, den Zutritt zum Zweck der Reparatur zu dulden. Die Ausgestaltung des Betretungsrechts in § 4 Abs. 10 der Mustersatzung des Gemeindetags Baden-Württemberg ist jedoch kritisch zu sehen. Die Voraussetzung der vorherigen, rechtzeitigen Ankündigung des Zutritts ist unab-

⁶⁰ Gemeindetag BW, Satzungsmuster, § 4 Nr. 1 (Anlage 33).

⁶¹ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 82.

⁶² Vgl. BVerfG, NJW-RR 2004, S. 440.

⁶³ BVerfG, NJW-RR 2004, 440, S. 441.

⁶⁴ Vgl. BGH, NJW 1996, S. 315, 317.

⁶⁵ Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 85.

dingbar, sofern keine Gefahr im Verzug ist und auch als Regelung im Satzungsmuster aufgenommen. Eine Ankündigung ist rechtzeitig, wenn das Betreten mindestens 24 Stunden vorher angemeldet wurde.⁶⁶ Trotz der korrekten Aufnahme der Ankündigung in der Mustersatzung erscheint die Ausgestaltung des Betretungsrechts rechtlich nicht haltbar, da die Zutrittszeit werktags von 6 Uhr bis 22 Uhr festgesetzt ist. Der Vermieter ist nach der Rechtsauffassung berechtigt, zu den ortsüblichen Besuchszeiten Zutritt zu verlangen. Diese sind werktags einschließlich samstags⁶⁷ von 10 bis 13 Uhr sowie von 15 bis 18 Uhr, ausnahmsweise bis 20 Uhr.⁶⁸ Daher ist es zu empfehlen, diese ortsüblichen Besuchszeiten einzuhalten und so in die Benutzungssatzung aufzunehmen, um rechtssicher zu handeln.⁶⁹

4.1.3 Privatrechtlicher Mietvertrag zwischen Vermieter und Kommune

Zwischen dem Vermieter und der Kommune als Mieterin der Wohnung wird durch einen wirksam abgeschlossenen Mietvertrag ein privatrechtliches Mietverhältnis begründet, welches nach den §§ 535 ff. BGB zu beurteilen ist. Bei Abschluss des Mietvertrages gilt Vertragsfreiheit, die u.a. die Freiheit der inhaltlichen Ausgestaltung des Mietvertrages umfasst, wobei der Vertrag gemäß § 138 BGB nicht sittenwidrig und wucherisch sein darf, gemäß § 242 BGB nicht gegen Treu und Glauben und ebenfalls nicht gegen die zwingenden Normen verstoßen darf. Daher ist bei Abschluss des Mietvertrages in Abstimmung mit dem Vermieter zu überlegen, welche individuellen Regelungen, insbesondere hinsichtlich Mietdauer, Benutzung der Mietsache sowie Schönheitsreparaturen zu treffen sind. Die Ausgestaltung zu Schönheitsreparaturen und Instandsetzungen werden später thematisiert. Wichtig ist, dass im Mietvertrag der Mietzweck - die Einweisung oder auch Untervermietung an Flüchtlinge - geregelt ist. Es ist sinnvoll, den Zweck

⁶⁶ Vgl. Lützenkirchen, Besichtigungsrechte des Vermieters, S. 2152 f.

⁶⁷ Vgl. OLG Frankfurt, WuM 2011, S. 95.

⁶⁸ Vgl. Lützenkirchen, Besichtigungsrechte des Vermieters, S. 2152 f.

⁶⁹ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 84 f.; Bub/Kraemer, Handbuch, III.A. Rn. 2721.

nicht zu stark einzugrenzen, indem z.B. genau festgelegt wird, welche Personen konkret untergebracht werden. Dies ist offenzulassen und generell von einer Einweisung bzw. Untervermietung an Flüchtlinge zu sprechen. Auch der Personenkreis ist sinnvollerweise weit zu fassen, sodass auch Obdachlose und generell Personen, die die Kommune polizeirechtlich unterzubringen hat, darunter erfasst sind. So hält sich die Kommune weitere Belegungsmöglichkeiten offen. Des Weiteren ist es wichtig, dass der Vermieter kein Mitspracherecht über die Unterbringung einzelner Personen hat, sodass die Kommune die alleinige Entscheidung trifft, welche Person sie konkret einweist oder an wen sie untervermietet.⁷⁰

4.1.4 Öffentlich-rechtliche Einweisung des Flüchtlings

Durch eine hoheitliche Einweisungsverfügung wird ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis zwischen der Kommune und dem Flüchtling begründet. Mit der Einweisung ist der Flüchtling berechtigt, die ihm zugeteilte Wohnung zu nutzen. Eine Pflicht zur tatsächlichen Nutzung existiert jedoch nicht. Formell ist die Gefahr für die öffentliche Sicherheit mit der Einweisungsverfügung beendet, unabhängig von der tatsächlichen Nutzung der Wohnung. Durch die Einweisung in eine Wohnung wird kein Besitzstand, also kein Anspruch in den konkret zugewiesenen Räumlichkeiten zu bleiben, geschaffen.⁷¹ Daher kann der Flüchtling bei Vorliegen sachgerechter Gründe per Verfügung in andere Räume derselben Unterkunft oder in eine andere Unterkunft umgesetzt werden.⁷² Sachgerechte Gründe liegen beispielsweise vor, wenn die Unterkunft veräußert, künftig auf andere Weise genutzt oder mit anderen Personen belegt wird.⁷³

⁷⁰ Vgl. Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 71; Bub/Kraemer, Handbuch, II. Rn. 1, 810.

⁷¹ Vgl. VGH BW, VBIBW 1987, S. 301, 302.

⁷² Vgl. VGH BW, VBIBW 1987, S. 301, 302.

⁷³ Vgl. VGH BW, NVwZ-RR 1995, S. 326-327; Ehmann, S. 73 ff.; Stephan/Deger, Polizeigesetz BW, § 1 Rn. 76; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 322.

Die Einweisungsverfügung ist ein Verwaltungsakt nach § 35 LVwVfG, womit die allgemeinen Regelungen des LVwVfG gelten. Demnach gilt für die Einweisungsverfügung gemäß § 37 Abs. 2 S. 1 LVwVfG Formfreiheit. Sie kann demnach schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden, beispielsweise durch die mit Wissen und Wollen der Kommune herbeigeführte Gebrauchsüberlassung der Wohnung.⁷⁴ Trotz des Grundsatzes der Formfreiheit ist es zu empfehlen, die Einweisungsverfügung schriftlich zu erlassen. Damit lassen sich Streitigkeiten über Einzelheiten der Einweisung vermeiden. Wird die Schriftform gewahrt, so ist die Einweisungsverfügung gemäß § 39 Abs. 1 LVwVfG zu begründen. Dabei sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe anzugeben sowie die für die Ermessensausübung relevanten Gesichtspunkte. Weitere Anforderungen an eine schriftliche Verfügung sind in § 37 LVwVfG geregelt.⁷⁵

Ebenfalls in § 37 LVwVfG ist festgelegt, dass der Verwaltungsakt hinreichend bestimmt sein muss. Das bedeutet, dass es für den eingewiesenen Flüchtling möglich sein muss zu erkennen, was die Kommune von ihm möchte beziehungsweise was er von der Kommune erhält. Dazu sind folgende Angaben notwendig: der Vor- und Nachname des zugewiesenen Flüchtlings, bei Einweisung von mehreren Personen alle vollständigen Namen, die Adresse der Wohnung, die exakte Angabe der zugewiesenen Räume, die Art der Nutzung der Räume (gemeinschaftlich oder alleine), bei einer befristeten Einweisungsverfügung das Fristende sowie die Festsetzung der Benutzungsgebühr inklusive der Aufzählung aller Nebenkosten.⁷⁶

Der Adressat der Einweisungsverfügung ist der unterzubringende Flüchtling. Dieser ist im polizeirechtlichen Sinn nach § 6 Abs. 2 PolIG Handlungsstörer, da er durch sein Verhalten die Gefahr für die öffentliche Sicherheit

⁷⁴ Vgl. VGH BW, DÖV 1993, S. 353.

⁷⁵ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 170 f.; Vondung, Verwaltungsrecht, Rn. 722 f., 782 ff.

⁷⁶ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 205 f.; Ehmman, Obdachlosigkeit, S. 75 f.; Vondung, Verwaltungsrecht, Rn. 361.

herbeiführt. Es ist hierbei unerheblich, ob er diesen Zustand selbst verschuldet hat oder nicht.⁷⁷

Neben der begünstigenden Wirkung – der Bereitstellung eines Obdachs – ist die Einweisungsverfügung auch ein belastender Verwaltungsakt, da dem Flüchtling eine konkrete Wohnung zugeteilt wird, mit der die kommunale Unterbringungspflicht abgegolten ist. Da die Verfügung in die Rechte des Flüchtlings eingreift und er als Adressat der Verfügung Beteiligter i.S.v. § 13 Abs. 1 Nr. 2 LVwVfG ist, besteht eine Pflicht zur Anhörung nach § 28 Abs. 1 LVwVfG. Die Anhörung ist vor Erlass der Einweisungsverfügung durchzuführen und es sind dabei die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes des § 24 LVwVfG erscheint eine Befragung des Flüchtlings für die Sachverhaltsermittlung ebenfalls notwendig.⁷⁸

Einweisungsverfügungen werden oftmals zeitlich befristet. Nach der Rechtsprechung ist eine Frist von bis zu einem halben Jahr angemessen. Mit einer Befristung wird dem Überbrückungscharakter der Unterbringung Rechnung getragen. Zudem kann dadurch der Druck auf den Flüchtling, eine eigene Wohnung zu finden, erhöht werden. Eine befristete Einweisungsverfügung bedeutet auch mehr Verwaltungsaufwand als eine unbefristete, denn nach Fristende gilt es meistens, die Einweisung zu verlängern, da der Flüchtling erfahrungsgemäß keine eigene Wohnung findet. Stellt man den Verwaltungsaufwand dem Sinn der Befristung gegenüber, so ist es meines Erachtens angesichts der hohen Flüchtlingszugänge empfehlenswert auf eine Befristung zu verzichten.⁷⁹

⁷⁷ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 186.

⁷⁸ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 173; Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 73; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 322.

⁷⁹ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 190 ff.; Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 76.

Die Einweisungsverfügung ist nach § 41 LVwVfG dem Eingewiesenen bekanntzugeben. Es ist sinnvoll, die Verfügung förmlich mittels Zustellung nach den Vorschriften des LVwZG bekanntzugeben.⁸⁰

Das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis wird mit dem Auszug des Flüchtlings aus der Wohnung bzw. mit der Räumung der Wohnung beendet. Auf den Eintritt eines Fristendes der Einweisungsverfügung kommt es im Gegensatz dazu nicht an. Eine Räumungsverfügung ist insbesondere notwendig, wenn der Flüchtling z.B. trotz Beendigung des Benutzungsverhältnisses oder einer Umsetzungsverfügung in der Wohnung verbleibt. Bei einer Beendigung vor Ablauf der festgesetzten Einweisungsfrist oder im Fall einer unbefristeten Einweisungsverfügung ist die Einweisungsverfügung aufzuheben. Bleibt der Flüchtling nach Beendigung in der Unterkunft wohnen, begeht er Hausfriedensbruch nach § 123 StGB.⁸¹

Der eingewiesene Flüchtling kann gegen die Einweisungsverfügung Widerspruch nach den §§ 68 ff. VwGO einlegen. Nach Abschluss des Vorverfahrens kann er auch eine Anfechtungsklage nach §§ 40 ff. VwGO vor Gericht einlegen. Daher hat am Ende der Einweisungsverfügung eine vollständige Rechtsbehelfsbelehrung gemäß § 58 Abs. 1 VwGO zu stehen; ansonsten steht dem eingewiesenen Flüchtling gemäß § 58 Abs. 2 VwGO statt der einmonatigen Rechtsbehelfsfrist eine Frist von einem Jahr zu. Da ein Widerspruch gemäß § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung hat, ist es sinnvoll, die sofortige Vollziehung der Einweisung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO anzuordnen. Dies ist möglich, da die sofortige Vollziehung sowohl im öffentlichen Interesse als auch im überwiegenden Interesse des eingewiesenen Flüchtlings ist. Damit entfällt die aufschiebende Wirkung eines etwaigen Widerspruchs. § 80 Abs. 3 VwGO setzt noch eine einzelfallbezogene Begründung des besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung voraus. Dieses besondere Interesse ist durch die Pflicht zur Beseitigung der

⁸⁰ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlose, Rn. 210 f.

⁸¹ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 214 ff.

Gefahr der öffentlichen Sicherheit sowie durch den dadurch gewährten Schutz der Grundrechte des Flüchtlings gewahrt.⁸²

4.1.5 Anforderungen hinsichtlich Unterkunft und Ausstattung

Für die vorläufige Unterbringung hat der baden-württembergische Gesetzgeber Mindestanforderungen in der DVO FlÜAG festgelegt. Im Gegensatz dazu gibt es für die Anschlussunterbringung keinerlei gesetzliche Vorgaben zur Unterkunft und ihrer Ausstattung. Aufgrund dessen kommen die Grundsätze der Obdachlosenunterbringung auch für die Anschlussunterbringung zum Tragen.⁸³

Die Unterbringung durch die Ortspolizeibehörde sichert dem eingewiesenen Flüchtling aufgrund ihres Überbrückungscharakters lediglich eine Unterkunft zu, die „Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt [und] den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft genügt“⁸⁴. Daher ist es nicht notwendig, dass die Anforderungen, die an eine „Normalwohnung“ zu stellen wären, eingehalten sein müssen und sich der Eingewiesene bezüglich seiner Wohnansprüche umfassend beschränken muss. Die Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft verändern sich im Laufe der Zeit, auch aufgrund des von der aktuellen Flüchtlingskrise herbeigeführten Wohnungsmangels. Demzufolge sind auch Schwankungen der Anforderungen zu einem niedrigeren Niveau möglich, wobei das zivilisatorische Minimum sichergestellt sein muss. Es gibt keine pauschalen Beurteilungskriterien zu Mindestanforderungen; es erfolgt stets eine Entscheidung im Einzelfall. Anhand zahlreicher gerichtlicher Entscheidungen wird die Komplexität dieser Beurteilung deutlich. Es wird daher davon abgesehen, viele Einzelfallent-

⁸² Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 217 f.; Ehmman, Obdachlosigkeit, S. 74.

⁸³ Vgl. Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 319.

⁸⁴ VGH BW, NVwZ-RR 1996, S. 439.

scheidungen aufzulisten. Es soll vielmehr die Tendenz, die in der Rechtsprechung zu sehen ist, aufgezeigt werden. Im Einzelfall ist es für die Kommune empfehlenswert, nach Rechtsprechungen für das einschlägige Thema zu recherchieren.⁸⁵

Der VGH Kassel hat die Mindestanforderungen wie folgt umschrieben: *„ein hinreichend großer Raum, der genügend Schutz vor Witterungsverhältnissen bietet, wozu im Winter die ausreichende Beheizbarkeit gehört, hygienische Grundanforderungen wie genügend sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung mit mindestens einem Bett und einem Schrank bzw. Kommode sowie elektrische Beleuchtung“*⁸⁶. Die Anschlussunterbringung ist ganztägig zu gewährleisten, da der Flüchtling auch tagsüber vor den Witterungsverhältnissen zu schützen ist.⁸⁷

Bezüglich der Wohnungsgröße sind folgende Angaben als Richtwerte für die Obdachlosenunterbringung anzusehen: 10 qm für einen alleinstehenden Erwachsenen, 20 qm für ein kinderloses Ehepaar, für jedes unter sechsjährige Kind zusätzlich 6 qm und für jedes über sechsjährige Kind 10 qm. Aufgrund der angespannten Situation durch die hohen Zugangszahlen wird es den Kommunen in der Praxis nicht immer möglich sein, diese Angaben einzuhalten. Für die vorläufige Unterbringung ist durch die DVO FlüAG ab dem 01.01.2016 eine Mindestgröße von 7 qm je Flüchtling festgelegt. Diese gesetzliche Vorschrift für die vorläufige Unterbringung ist meines Erachtens daher als Untergrenze auch für die Anschlussunterbringung anzustreben. Soweit möglich, sollten auch die 10 qm der Obdachlosenunterbringung eingehalten werden. Abgesehen von der Quadratmetergröße

⁸⁵ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 143 ff.; Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 89 f.; Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, S. 1286; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 320.

⁸⁶ VGH Kassel, DVBl 1991, S. 1371.

⁸⁷ Vgl. Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, S. 1286.

spielt auch die Zimmeranzahl eine Rolle, die bei der Obdachlosenunterbringung zu beachten ist:

Einzelpersonen und Paare ohne Kinder: ein Raum

Einzelpersonen und Paare mit einem Kind: zwei Räume

Einzelpersonen und Paare mit zwei Kindern: drei Räume

Einzelpersonen und Paare mit drei oder vier Kindern: vier Räume

Einzelpersonen und Paare ab fünf Kindern: 5 Räume.⁸⁸

Eine Verpflichtung der Kommune Möbel bereitzustellen existiert entgegen weitverbreiteter Meinung nicht. Gibt es jedoch ein Verbot von Aufstellen eigenen Mobiliars, so ist die Wohnung mit einer notdürftigen Möblierung auszustatten. Eine notdürftige Möblierung besteht nach Ruder aus einem Bett, Schrank, Tisch und Stuhl. Nach Ehmann genügt das Bereitstellen eines Bettes und eines abschließbaren Spindes⁸⁹, wenn in einem Aufenthaltsraum Tische und Stühle vorhanden sind.⁹⁰

Das Vorliegen einer Waschgelegenheit genügt den Anforderungen; ein Bad oder eine Dusche ist nicht notwendig.⁹¹ Etwas anderes gilt bei Familien mit Kleinkindern.⁹² Die Bereitstellung eines Warmwasseranschlusses ist ebenso nicht notwendig.⁹³

Da ein Telefonanschluss nicht Teil einer menschenwürdigen Unterbringung ist, muss die Kommune grundsätzlich die Installation des Anschlusses nicht erlauben.⁹⁴ Erlaubt sie den Anschluss trotzdem, muss der Flüchtling diesen selbst finanzieren.⁹⁵

⁸⁸ Vgl. Müller, Satzung über die Benutzung von Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünften; Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 90; Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, S. 1287.

⁸⁹ Vgl. VGH BW, NVwZ 1993, S. 1220.

⁹⁰ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 146; Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 96.

⁹¹ Vgl. VGH BW, VBIBW 1993, S. 146.

⁹² Vgl. Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 94.

⁹³ BayVGH, BayVBl. 1993, S. 569.

⁹⁴ Vgl. VGH BW, VBIBW 1993, S. 306.

⁹⁵ Vgl. Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 97.

Es ist ausdrücklich darauf aufmerksam zu machen, dass hier die Mindestanforderungen für eine menschenwürdige Unterbringung von Obdachlosen dargestellt wurden. Es sollte das Ziel jeder Kommune sein, ein etwas besseres und lebenswerteres Wohnen bieten zu können. Es ist zu beachten, dass die dargestellten Grundsätze zur menschenwürdigen Unterbringung auf Einzelfallurteilen beruhen. Sobald besonders schützenswerte Personengruppen wie Schwerkranke, Schwangere, Behinderte oder Familien, insbesondere mit Kleinkindern, untergebracht werden oder die Gesundheit des unterzubringenden Flüchtlings gefährdet ist, kann die Einzelfallbeurteilung anders ausfallen. Dies gilt ebenfalls, wenn die Anschlussunterbringung trotz ihres eigentlichen Überbrückungscharakters längere Zeit andauert.⁹⁶

4.2 Problematiken aus den Rechtsverhältnissen zwischen Vermieter, Kommune und Flüchtling

Im Fall eines „normalen“ Wohnraummietverhältnisses stehen sich zwei Parteien gegenüber, die einen Mietvertrag abschließen: der Vermieter und der Mieter. Bei der Anschlussunterbringung in angemieteten Wohnungen existiert ein privatrechtliches Mietverhältnis zwischen dem Vermieter und der Kommune sowie ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis zwischen der Kommune und dem Flüchtling. Aufgrund dieser Konstellation ergeben sich Fragen zu Themen, die ansonsten als relativ unproblematisch gelten. Im Folgenden gilt es vor diesem Kontext die Räum- und Streupflicht sowie Schönheits- und Kleinreparaturen zu behandeln.

4.2.1 Räum- und Streupflicht

In der Regel übertragen die Kommunen die Räum- und Streupflicht der Gehwege gemäß § 41 Abs. 2 StrG aufgrund einer Satzung auf die Straßenanlieger. Dies sind in dem Fall der Anschlussunterbringung in angemieteten

⁹⁶ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 145, 163; Ehmman, Obdachlosigkeit, S. 89 f.; Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, S. 1286; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 320.

Wohnungen der Vermieter und die Kommune als Mieterin. Der Vermieter kann die Räum- und Streupflicht durch Regelungen im Mietvertrag auf die Kommune abwälzen. Den Vermieter trifft dann lediglich eine Kontrollpflicht. Nach Wichmann kann die Kommune bei eigenen Objekten die Räum- und Streupflicht durch Regelungen des Benutzungsverhältnisses dem eingewiesenen Flüchtling auferlegen.⁹⁷ Meines Erachtens ist es gleichermaßen zulässig, wenn die Kommune diese Pflicht auch bei angemieteten Wohnungen überträgt, da der Sinn und Zweck der Übertragung hierbei erhalten bleibt. Es ist darauf zu achten, dass aus der Regelung hervorgeht, wann, wo und wie der Flüchtling tätig sein muss. Aufgrund der Verpflichtung durch die Satzung wird sich die Kommune trotz der Abwälzung auf den Flüchtling einer Haftung im Außenverhältnis nicht entziehen können. In der Praxis haftet somit die Kommune als Mieterin nach § 823 Abs. 1 BGB deliktsrechtlich. Im Fall der Nichterfüllung der Kontrollpflicht des Vermieters, ist eine gesamtschuldnerische Haftung mit der Kommune unter bestimmten Voraussetzungen nicht ausgeschlossen.⁹⁸

Im Innenverhältnis haften bei einem Mietverhältnis grundsätzlich Vermieter und Mieter gemäß § 426 Abs. 1 S. 1 BGB als Gesamtschuldner zu gleichen Teilen, soweit nichts anderes bestimmt ist. Die mietvertragliche Übertragung der Räum- und Streupflicht stellt jedoch eine solche andere Bestimmung dar, sodass im Innenverhältnis die Kommune haftet. Da in der Regel der Flüchtling keine Haftpflichtversicherung und keine finanziellen Mittel hat, wird die Kommune selbst bei Verschulden des Flüchtlings keine Regressansprüche durchsetzen können. Hier ist anzumerken, dass mittlerweile manche Versicherungen Haftpflichtversicherungen für Flüchtlinge anbieten. Dabei schließt die Kommune für alle von ihr untergebrachten Flüchtlinge einen Sammelvertrag ab und zahlt einen geringen Betrag je Flüchtling. Dieses Vorgehen ist jedoch auch kritisch zu sehen, da die Flüchtlinge somit bessergestellt werden als andere Personen, für die die Kommune nicht die Versicherung übernimmt, z.B. Obdachlose. Besteht in Ausnahmefällen eine

⁹⁷ Vgl. Wichmann, Winterdienst, Rn. 158.

⁹⁸ Vgl. OLG Hamm, NJW-RR 2006, S. 399, 400.

Haftpflichtversicherung des Flüchtlings, so wird die Gemeinde dazu angehalten sein, sich den entsprechenden Betrag erstatten zu lassen.⁹⁹

4.2.2 Schönheits- und Kleinreparaturen

Gemäß § 535 Abs. 1 S. 2 BGB hat der Vermieter die Verpflichtung, die vermietete Wohnung während der Mietzeit in einem zum vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand zu erhalten, woraus sowohl Instandhaltungs- als auch Instandsetzungspflichten abgeleitet werden. Instandhaltung ist die „Beseitigung der durch Abnutzung, Alterung und Witterungseinflüsse[] auftretenden Verschleißerscheinungen“¹⁰⁰, aber auch im Vorfeld getroffene Maßnahmen, um Schäden an der Mietwohnung zu verhindern. Unter Instandsetzung ist die Beseitigung von bereits existierenden Schäden an der Mietwohnung, die nicht aufgrund Verschleiß eingetreten sind, zu verstehen. Eine Unterscheidung ist nicht in jedem Fall möglich. Im Normalfall überträgt der Vermieter auf die Kommune Schönheitsreparaturen und Kleinreparaturen mittels mietvertraglichen Regelungen. Eine Vereinbarung, dass die Kommune für von ihr nicht zu vertretenden Veränderungen der Wohnung haftet, ist unwirksam. Dies gilt auch hinsichtlich einer Haftung der Kommune aufgrund Anfangsmängeln oder nicht durch ihren Gebrauch herbeigeführte Mängel.¹⁰¹

Schönheitsreparaturen sind nach § 28 Abs. 4 S. 4 II. BV „das Tapezieren, Anstreichen oder Kalken der Wände und Decken, das Streichen der Fußböden, Heizkörper einschließlich Heizrohre, der Innentüren sowie der Fenster und Außentüren von innen“. Diese sind bei Abwälzung auf die Kommune von ihr in mittlerer Art und Güte fachgerecht auszuführen.¹⁰²

⁹⁹ Vgl. Wichmann, Winterdienst, Rn. 139, 147, 156, 158; Schumacher, Kommunalhaftung Rn. 396; Rackwitz, Wer haftet?.

¹⁰⁰ Hannemann/Wiegner, Münchener Anwaltshandbuch, § 19 Rn. 3.

¹⁰¹ Vgl. Hannemann/Wiegner, Münchener Anwaltshandbuch, § 19 Rn. 1 ff., 62 f.

¹⁰² Vgl. Hannemann/Wiegner, Münchener Anwaltshandbuch, § 19 Rn. 93, 165.

Kleinreparaturen oder auch Bagatellschäden sind nach § 28 Abs. 3 S. 2 II. BV das „*Beheben kleiner Schäden an den Installationsgegenständen für Elektrizität oder Gas, den Heiz- und Kocheinrichtungen, den Fenster- und Türverschlüssen sowie den Verschlussvorrichtungen von Fensterläden*“ bis zu einem bestimmten Höchstbetrag. Es ist zulässig und üblich, dass die Kommune verpflichtet wird, diese Kosten auch ohne ihr Verschulden zu zahlen. Bei der mietvertraglichen Regelung ist es für eine wirksame Übertragung unabdingbar, dass der Höchstbetrag einer einzelnen Reparatur, ein Gesamtbetrag innerhalb eines bestimmten Zeitraums sowie die Beziehung nur auf Teile, auf die der Mieter direkt und häufig zugreifen kann, festgelegt sind. Nach der Rechtsprechung darf eine einzelne Reparatur nicht mehr als 100 Euro kosten. Meist wird der Gesamtbetrag aller Reparaturen innerhalb eines Jahreszeitraums festgesetzt. Bei den Gesamtkosten ist ein maximaler Betrag in Höhe von sechs bis acht Prozent der Jahresbruttokaltmiete jährlich zulässig, höchstens aber 500 Euro.¹⁰³

Damit ist die Zahlungsverpflichtung der Kommune abgegolten. Es besteht die Frage, inwieweit sich die Kommune dieses Geld vom eingewiesenen Flüchtling erstatten lassen kann. Die Kommune kann als Teil der Benutzungsgebühr Reparaturkosten mitkalkulieren, sodass bereits im Vorfeld etwaige anfallende Reparaturen abgegolten werden. Für Schäden haftet der Flüchtling nach § 5 Abs. 3 der Mustersatzung des Gemeindetages Baden-Württemberg über die Benutzung von Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünften, die durch eine von ihm verschuldete Verletzung der ihm obliegenden Sorgfalts- und Anzeigepflicht entstanden sind. Auch für das Verschulden von Haushaltsangehörigen und Besuchern des Flüchtlings haftet dieser. Hier tritt jedoch das gleiche Problem wie bei der Räum- und Streupflicht auf, dass der Flüchtling in der Regel keine finanziellen Mittel dafür hat. Daher wird in der Praxis die Gemeinde die Reparatur der von dem Flüchtling verursachten Schäden oftmals selbst zahlen müssen.¹⁰⁴

¹⁰³ Vgl. Beyer, Kleinreparaturen, S. 701; Hannemann/Wiegner, Münchener Anwaltshandbuch, § 19 Rn. 290 ff.

¹⁰⁴ Vgl. Ade/Böhmer, Kommunales Wirtschaftsrecht, Rn. 473 ff.

4.3 Finanzierung

Das Ziel dieses Gliederungspunktes ist es zu klären, welche Kosten der Kommune im Zuge der Anschlussunterbringung in angemieteten Wohnungen entstehen sowie ob und inwiefern eine Erstattung dieser Kosten erfolgt. Derzeit erhalten die Kommunen von den jeweiligen unteren Aufnahmebehörden pauschal einen einmaligen Betrag in Höhe von 139,08 Euro, der sich aus § 18 Abs. 4 FlüAG ergibt. Der Gemeindetag Baden-Württemberg steht seit einiger Zeit mit dem Land in Finanzverhandlungen, da die Städte und Gemeinden die Erstattung ihrer tatsächlichen Kosten für die Anschlussunterbringung fordern. Der Gemeindetag fordert eine Kopfpauschale pro untergebrachten Flüchtling. Insgesamt wird seitens des Gemeindetages von jährlich 500 Millionen Euro laufenden Kosten ausgegangen. Die Kosten erstrecken sich insbesondere auf die Wohnungskosten, Sozialarbeiter, Koordination des ehrenamtlichen Engagements, Integrationsbegleiter sowie Krippen, Kitas und Schulen sowie Investitionsausgaben.¹⁰⁵

4.3.1 Benutzungsgebühren

Die Kommune hat als Mieterin einer Wohnung monatliche Kosten in Höhe der Miete und Nebenkosten zu tragen. Als Gegenleistung für die Bereitstellung der Wohnung und der damit verbundenen Nutzung vom eingewiesenen Flüchtling kann nach § 13 Abs. 1 KAG eine Benutzungsgebühr erhoben werden, da die Wohnung als kommunale Flüchtlingsunterkunft betrieben wird und damit eine öffentliche Einrichtung i.S.v. § 10 Abs. 2 GemO ist. Davon werden explizit auch Unterkünfte umfasst, die von der Kommune angemietet sind.¹⁰⁶ Eine Verpflichtung zur Gebührenerhebung besteht nicht. Jedoch ist in § 78 GemO der Vorrang von speziellen Entgelten, worunter Benutzungsgebühren fallen, vor Steuern, sonstigen Erträgen und Einzahlungen sowie Krediten festgelegt. Daher liegt bei der Erzielung von Erträgen

¹⁰⁵ Vgl. Stuttgarter Zeitung, Wer hilft den Städten und Gemeinden?; Schwäbische, Kehle fordert Kopfpauschale.

¹⁰⁶ Vgl. OVG Lüneburg, DÖV 2004, S. 963; Stephan/Deger, Polizeigesetz BW, § 9 Rn. 10; Engels/Krausnick, Kommunalrecht, Teil 2 § 7 Rn. 40.

und Einzahlungen eine faktische Ermessenseinschränkung vor, sodass Benutzungsgebühren de facto zu erheben sind.¹⁰⁷ In § 14 Abs. 1 KAG ist festgelegt, dass Benutzungsgebühren höchstens die ansatzfähigen Gesamtkosten der Unterkunft decken dürfen. Daraus ergibt sich ein Kostendeckungsgrundsatz bzw. ein Kostenüberschreitungsverbot. Nach dem Äquivalenzprinzip müssen zudem die Leistung und die Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen. Um Gebühren erheben zu dürfen, bedarf es gemäß § 2 Abs. 1 KAG einer Satzung, durch die die Benutzungsgebühr festgesetzt wird. Aufgrund fehlender spezialgesetzlicher Regelungen für das Verfahren des Satzungserlasses bezüglich Kommunalabgaben werden die allgemeinen Regelungen der GemO angewandt. Daher ist der Gemeinderat für den Erlass der Satzung zuständig. Um eine ermessensfehlerfreie Beschlussfassung zu gewährleisten, muss eine Gebührenkalkulation vorliegen. Dafür sind nicht die im Einzelfall entstehenden Kosten maßgebend, sondern die Gesamtkosten der Unterkunft, worunter beispielsweise auch Verwaltungskosten sowie Kosten des Gebühreneinzugs fallen. Es ist gängige Verwaltungspraxis und sinnvoll, keine eigene Gebührensatzung für Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte zu erlassen, sondern die kalkulierte Benutzungsgebühr in der Satzung über die Benutzung von Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünften festzusetzen. Wenn in der Satzung nichts anderes bestimmt ist, bilden nach § 13 Abs. 1 S. 2 KAG technisch getrennte Anlagen, die der Erfüllung derselben Aufgabe dienen, eine Einrichtung mit einheitlichen Benutzungsgebühren. Sind die Leistungen der Wohnungen nicht miteinander vergleichbar, z.B. hinsichtlich Größe und Ausstattung, ist eine getrennte Kalkulation sachgerecht und geboten. Bei einer getrennten Kalkulation können in Wohnungskategorien oder in die tatsächlich angemieteten Wohnungen unterschieden werden. Kategorien haben den Vorteil, dass im Fall einer neu angemieteten Wohnung nicht neu kalkuliert werden muss; die Wohnung muss lediglich einer Kategorie zugeordnet werden. Zudem ist bei der Gebührenkalkulation eine Orientierung an

¹⁰⁷ Vgl. Ade/Böhmer/u.a., Kommunales Wirtschaftsrecht, Rn. 462.

der ortsüblichen Miete üblich. Es ist jedoch nicht korrekt, von einem eingewiesenen Flüchtling die Kosten für die tatsächliche Miete inklusive Nebenkosten zu verlangen. Werden Gebühren kalkuliert, die unterhalb der Mietkosten liegen, so hat die Kommune diesen Unterschiedsbetrag selbst zu tragen. In angemessenen Abständen sind die Gebühren neu zu kalkulieren und die Satzung entsprechend durch den Gemeinderat zu ändern. In der Praxis wird dies nach Ehmann häufig jedoch nicht durchgeführt und die Satzungen bleiben jahre- bis jahrzehntelang unverändert.¹⁰⁸

Der Flüchtling ist zur Zahlung der Benutzungsgebühr verpflichtet. Da er aber in der Regel selbst nicht wirtschaftlich dazu in der Lage ist, erhält er je nach Aufenthaltsstatus Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder auch dem AsylbLG. Im Folgenden werden die drei sozialhilferechtlichen Bereiche im Hinblick auf die Übernahme der Benutzungsgebühren kurz erläutert, um aufzuzeigen, von welcher Behörde und unter welchen Voraussetzungen die Benutzungsgebühren übernommen werden.

Für die Leistungen nach dem AsylbLG sind gemäß § 10 AsylbLG i.V.m. § 2 Abs. 4 FlüAG die Stadt- und Landkreise zuständig. Nach § 1 AsylbLG sind diejenigen Ausländer leistungsberechtigt, die sich in Deutschland aufhalten und einen Aufenthaltsstatus nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 7 AsylbLG besitzen. Darunter fallen vor allem Flüchtlinge, die einen Asylantrag gestellt haben, die eine Duldung nach § 60 a AufenthG besitzen oder Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder der nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 leistungsberechtigten Personen. Diese Personen haben nach § 3 AsylbLG einen Anspruch auf Grundleistungen, worunter auch die Kosten für die Unterkunft und Heizung fallen. Zudem erhalten nach § 2 Abs. 1 AsylbLG diejenigen Leistungsberechtigten, die sich seit 15 Monaten in Deutschland ohne wesentliche Unterbrechung aufhalten und die Dauer des Aufenthaltes nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben, abweichend von §§ 3,

¹⁰⁸ Vgl. Ehmann, Obdachlosigkeit, S. 83 ff.; Ade/Böhmer/u.a., Kommunales Wirtschaftsrecht, Rn. 462, 464 f., 468; Engels/Krausnick, Kommunalrecht, Teil 2 § 3 Rn. 19, § 9 Rn. 52.

4, 6, und 7 AsylbLG Leistungen nach dem SGB XII. Gemäß § 3 Abs. 2 S. 4 AsylbLG wird der Bedarf für Unterkunft und Heizung neben einer pauschalen Geldleistung gesondert als Geld- oder Sachleistung erbracht.¹⁰⁹

Für Flüchtlinge, denen Asyl anerkannt wurde, und Asylbewerber, die subsidiären Schutz genießen, ist hingegen das Jobcenter zuständig, soweit die Flüchtlinge die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 oder Abs. 2 SGB II erfüllen. Dies ist vor allem der Fall, wenn Erwerbsfähigkeit vorliegt oder die Flüchtlinge in einer Bedarfsgemeinschaft von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten wohnen und keinen Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII haben. Diese Personen haben nach § 19 Abs. 1 SGB II Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld. Dies beinhaltet auch die Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II. Eine Obdachlosenunterkunft stellt nach der Rechtsprechung eine Unterkunft i.S.v. SGB II dar,¹¹⁰ sodass davon auszugehen ist, dass ebenfalls Flüchtlingsunterkünfte darunter fallen. Im Regelfall werden gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 SGB II die tatsächlichen Kosten der Unterkunft erstattet, soweit sie angemessen sind. Als Ausnahmefall werden bei der polizeirechtlichen Unterbringung in Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünften die tatsächlichen notwendigen Kosten der Unterkunft erstattet, also die Benutzungsgebühren.¹¹¹ Kosten für den Haushaltsstrom werden nicht im Rahmen der Kosten der Unterkunft übernommen, da sie bereits Bestandteil des Regelbedarfs sind und daher aus den Unterkunftskosten herauszurechnen sind.¹¹² Die Unterkunftskosten werden oftmals direkt an die Kommune überwiesen, um die zweckentsprechende Verwendung sicherzustellen. Auf Antrag des Flüchtlings ist dieses Vorgehen Pflicht.¹¹³

¹⁰⁹ Vgl. Klinger/Kunkel, Existenzsicherungsrecht, Kap. 10 Rn. 6 ff., 26 ff., 91 f.

¹¹⁰ Vgl. BVerwG, NJW 1996, 1838.

¹¹¹ Vgl. BVerwG, NJW 1996, 1838; Gunkel/Westerhelweg/u.a., SGB II und SGB XII, S. 178.

¹¹² Vgl. Marburger, SGB II, S. 24.

¹¹³ Vgl. Klinger/Kunkel, Existenzsicherungsrecht, Kap. 5 Rn. 6, 52; Marburger, SGB II, S. 25.

Nach § 19 Abs. 1 i.V.m. § 41 SGB XII erhalten vorübergehend voll Erwerbsgeminderte von 15 Jahren bis zur Altersgrenze nach § 41 Abs. 2 SGB XII Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Kosten der Unterkunft sowie Leistungen für Heizung und zentrale Warmwasserversorgung werden nach § 35 SGB XII erbracht und wie bei Leistungen nach dem SGB II behandelt.¹¹⁴

Dauerhaft voll erwerbsgeminderte Volljährige sowie Personen ab der Altersgrenze nach § 41 Abs. 2 SGB XII erhalten gemäß § 19 Abs. 2 i.V.m. § 27 SGB XII Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Gemäß § 42 Nr. 4 i.V.m. § 35 SGB XII gelten die gleichen Grundsätze bei den Kosten der Unterkunft sowie Heizung und zentrale Warmwasserversorgung wie bei der Hilfe zum Lebensunterhalt.¹¹⁵

4.3.2 Wohnungsausstattung

Wie bei der Übernahme der Benutzungsgebühren sind auch bei der Wohnungsausstattung verschiedene Behörden nach AsylbLG, SGB II und SGB XII zuständig und die Flüchtlinge leistungsberechtigt.

Nach § 3 Abs. 1 S. 3 AsylbLG fallen unter die Grundleistungen Gebrauchsgüter des Haushalts, worunter Hausrat, Herd, Geschirr und Ähnliches zu verstehen sind. Der notwendige Bedarf der Grundleistungen wird in der Regel gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 AsylbLG durch einen monatlichen Pauschalbetrag in Höhe von 133 Euro bis 216 Euro geleistet. Es können aber auch gemäß § 3 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 S. 3. AsylbLG Hausratgegenstände leihweise zur Verfügung gestellt werden.¹¹⁶

¹¹⁴ Vgl. Klinger/Kunkel, Existenzsicherungsrecht, Kap. 6 Rn. 33.

¹¹⁵ Vgl. Klinger/Kunkel, Existenzsicherungsrecht, Kap. 7 Rn. 15, 25.

¹¹⁶ Vgl. Klinger/Kunkel, Existenzsicherungsrecht, Kap. 10 Rn. 26 ff.

Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt werden gemäß § 31 Abs. 1 SGB XII als einmaliger Bedarf eine Erstausrüstung für die Wohnung inklusive Haushaltsgeräten gewährt. Nach § 31 Abs. 3 SGB XII können die Leistungen nach Pauschalbeträgen erbracht werden.¹¹⁷

Das Arbeitslosengeld II beinhaltet als Sonderbedarf eine Erstausrüstungspauschale für Wohnungen inklusive Haushaltsgeräten als einmalige Leistung gemäß § 24 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 SGB II. Diese Leistung ist nicht vom Regelbedarf umfasst und wird somit gesondert erbracht. Die Erstausrüstungspauschale muss der Flüchtling beim Jobcenter beantragen gemäß § 37 Abs. 1 S. 1 SGB II. Die Flüchtlinge sind leistungsberechtigt, da sie in der Regel keine eigenen Möbel haben und somit eine Grundausstattung benötigen. Es wird der notwendige Bedarf an Hausrat und Einrichtungsgegenständen in Form von Sach- oder Geldleistungen erstattet; auch ein Pauschalbetrag ist möglich. Der Flüchtling gelangt relativ schnell von der vorläufigen Unterbringung in die Anschlussunterbringung, sodass er meistens den Antrag erst stellt, wenn er in der Anschlussunterbringung ist. Daher müsste der Flüchtling theoretisch – bis zum abgeschlossenen Verfahren – ohne Möbel, also auch ohne Bett, wohnen. Da dies offensichtlich unter menschenwürdigen Gesichtspunkten inakzeptabel ist, gilt es, dieses Problem zu lösen. Dazu gibt es verschiedene Ansätze, die im Folgenden dargestellt werden.¹¹⁸

Zum einen kann der Flüchtling den Anspruch auf die Erstausrüstungspauschale gemäß § 398 BGB an die Kommune abtreten. So kann die Kommune die Räumlichkeiten im Vorfeld einrichten. Ein Problem ist hierbei aber, dass die Abtretung nicht verpflichtend eingeführt werden kann – dies ist seitens des Flüchtlings freiwillig. Ebenfalls negativ ist, dass die Kommune aufgrund der großen Nachfrage derzeit auf dem Markt höhere Preise als Privatpersonen zahlt. Ein Vorteil ist, dass das Geld zweckentsprechend für

¹¹⁷ Vgl. Klinger/Kunkel, Existenzsicherungsrecht, Kap. 6 Rn. 71 ff.

¹¹⁸ Vgl. Klinger/Kunkel, Existenzsicherungsrecht, Kap. 5 Rn. 600 ff.

Möbel verwendet wird. Zu beachten ist jedoch der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG. Ein Flüchtling ist nicht besser oder schlechter zu stellen als beispielsweise eine Person, die ALG II erhält. Die Kommune hilft diesen Personen im Vorfeld nicht durch eine Ausstattung der Wohnung aus. Damit ist dieser Ansatz für eine flächendeckende Lösung rechtlich und praktisch nicht sinnvoll.

Als weitere Möglichkeit kann die Kommune Benutzungsgebühren für die Ausstattung der Zimmer, ähnlich den Nebenkosten, erheben. Hierfür ist jedoch eine Änderung der kommunalen Satzung notwendig. Dies bedeutet, dass die Kommune jede Wohnung ausstattet – egal ob Flüchtlinge mit SGB II-, SGB XII oder AsylbLG-Anspruch. Die Kommune weiß im Vorhinein nicht, nach welchen Vorschriften der einzuweisende Flüchtling leistungsberechtigt ist, sodass dies für die Kommune von Vorteil wäre. Bei einer öffentlich-rechtlichen Einweisung des Flüchtlings zahlt das Jobcenter die Benutzungsgebühr. Wenn der Flüchtling sich später privat eine Wohnung anmietet, hat er noch Anspruch auf die Erstaussstattungspauschale. Seitens des Jobcenters scheint dies die beste Lösung zu sein. Aus kommunaler Sicht gesehen wäre dies nicht praktikabel, da die Benutzungsgebühren theoretisch mit jeder Möbelanschaffung neu kalkuliert werden müssen.

Die Ausstattung kann auch nur über Spenden erbracht werden. Dies funktioniert aber lediglich, wenn die breite Masse der Einwohner hilft, am Besten unter Mithilfe eines gut funktionierenden Asylkreises. Die Erbringung einer Erstaussstattungspauschale wäre somit nicht erforderlich.

Nach § 24 Abs. 3 S. 5 SGB II kann das Jobcenter die Erstaussstattung auch in Form einer Sachleistung erbringen, d.h. es stattet die Wohnungen selbst im Vorfeld aus, sodass bei der Einweisung der Flüchtlinge die Wohnung bereits eingerichtet ist. Dies ist aus kommunaler Sicht die wohl praktikabelste Lösung.

Der Kern des Problems ist jedoch nur zu lösen, indem die Flüchtlinge direkt nach Erlass des Anerkennungsbescheides des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge die Erstausstattungspauschale beantragen. Daher sollten die Mitarbeiter des Bundesamtes im Idealfall den Flüchtling auf das Antragserfordernis aufmerksam machen.¹¹⁹

4.3.3 Weitere Kostenfaktoren

Neben den genannten Kostenfaktoren wirkt sich die Anschlussunterbringung auch auf andere Bereiche aus, die zu weiteren Kosten für die Kommune führen.

Zum einen sind hier Kosten in Bezug auf Schulen, Kindergärten sowie Kindertagesstätten und der Kindertagespflege zu nennen. Aufgrund der minderjährigen Flüchtlingskinder, die bereits in Deutschland sind, als auch aufgrund des zu erwartenden Familiennachzuges wird in allen drei Bereichen ein Ausbau von Plätzen erforderlich. Nach § 72 Abs. 1 S. 3 SchG beginnt die Schulpflicht minderjähriger Asylbewerber nach sechs Monaten ab Einreise; das Schulrecht besteht ab dem ersten Tag. Somit werden sich die Schülerzahlen erhöhen. Daher werden auch weitere Kosten für mehr Lehrerstellen, aber auch Sozialpädagogen, Dolmetscher und Therapeuten, die die soziale Betreuung und Verständigung der Kinder sicherstellen, notwendig. Gerade diese Investitionen sind sinnvoll, damit eine frühe Sprachförderung erfolgen kann.¹²⁰

Derzeit werden in vielen Kommunen Stellen für sogenannte Flüchtlings- bzw. Integrationsbeauftragte geschaffen. Diese Stellen werden gemäß der VwV-Integration seitens des Landes gefördert.¹²¹ Eine Stellenerhöhung

¹¹⁹ Vgl. Gesprächsvermerk mit Simon Bolg, 21.07.2016 (Anlage 37); Gesprächsvermerk mit Jochen Holzmann, 04.08.2016 (Anlage 38).

¹²⁰ Vgl. Leifels/Zeuner, Flüchtlingszuwanderung erfordert Investitionen, S. 4 f.

¹²¹ Vgl. Gemeindetag BW, Handreichung, S. 32.

kann angesichts der hohen Zuweisungszahlen auch im Verwaltungsbereich erforderlich werden.

4.4 Integration von Flüchtlingen

Integration hat zum Ziel, dass die Flüchtlinge baldmöglichst arbeiten, selbst eine Wohnung finden und ein gleichberechtigter Teil unserer Gesellschaft werden. Die Integration ist eine staatliche Aufgabe und keine kommunale. Da die Flüchtlinge jedoch in den Kommunen leben, hat die Integration einen starken kommunalen Bezug und ist somit ohne Beitrag der Kommunen und deren Einwohner nicht denkbar und leistbar. Neben den Angeboten von staatlicher Seite gibt es mit dem am 06.08.2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz vermehrt eine Pflicht des Flüchtlings zur Integration, sodass dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ gefolgt wird. Eckpunkt des Integrationsgesetzes ist insbesondere die Möglichkeit von Leistungskürzungen bei einer Nichtteilnahme an Integrationskursen. Nach einem Jahr besteht der Teilnahmeanspruch auf einen Integrationskurs nicht mehr. Zudem besteht in den ersten drei Jahren ab der Anerkennung bzw. ab der Aufenthaltserlaubnis eine Beschränkung des Wohnsitzes; der Flüchtling muss in dem Bundesland wohnen, welches sein Asylverfahren durchgeführt hat. Die Länder können nun auch vorschreiben, dass der Flüchtling in einer bestimmten Gemeinde wohnt.¹²²

Integration beruht auf verschiedenen Säulen, die zusammen eine gelungene Integration ausmachen. Für Kleinkinder ist die Bereitstellung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege wichtig, für ältere Kinder und Jugendliche Schulplätze. Es gibt die Möglichkeit sogenannter Vorbereitungsklassen, in denen die Kinder die deutsche Sprache lernen sowie Alltagssituationen vermittelt werden. Der Erwerb der deutschen Sprache ist stets ein Hauptaspekt der Integration. In § 43 AufenthG ist die Pflicht

¹²² Vgl. Jäger, Städte und Gemeinden dürfen bei der Flüchtlingsunterbringung nicht alleine gelassen werden, S. 392; von Harbou, Integrationsgesetz, S. 1193 ff.

zum Besuch von einem Integrationskurs geregelt. Dort wird die deutsche Sprache sowie die deutsche Rechtsordnung, die Kultur sowie die Geschichte Deutschlands vermittelt. Durch die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle mittels einem Flüchtlings- bzw. Integrationsbeauftragten können alle Angelegenheiten bezüglich der Flüchtlinge in der Kommune gebündelt werden. Dazu gehören sowohl die hauptamtliche Betreuung als auch die ehrenamtliche Unterstützung. Die ehrenamtlichen Helfer arbeiten beispielsweise in Asylkreisen, Vereinen und Kirchen mit, um die Flüchtlinge bei den Alltagsgeschäften zu unterstützen oder mit ihnen sportliche Aktivitäten zu betreiben. Besonders wichtig ist auch die Integration in den Arbeitsmarkt mittels der Bereitstellung von Ausbildungs-, Studien- und Arbeitsplätzen, damit die Flüchtlinge schnell „auf eigenen Beinen stehen“ können.¹²³

5 Schlussbetrachtung

Die Theorie des Überbrückungscharakters der polizeirechtlichen Unterbringung wird in der Praxis durch oftmals jahrelanges Wohnen in der Anschlussunterbringung unterlaufen, wodurch eine Dauerlösung zu Ungunsten der Kommunen entsteht. Auch für die Flüchtlinge in der Anschlussunterbringung entstehen dadurch Nachteile in der Lebensqualität, da für die Anschlussunterbringung aufgrund des provisorischen Charakters geringere Anforderungen als für eine „Normalwohnung“ gelten. Um diesem Zustand entgegenzutreten, scheint es für die Kommunen sinnvoll zu sein, mit dem Sozialhilfeträger, der für die dauerhafte Unterbringung zuständig ist, an einer gemeinsamen Lösung zu arbeiten, wie der Flüchtling sich selbst Wohnraum beschaffen kann.¹²⁴

Die Anschlussunterbringung kann angesichts des angespannten Wohnungsmarktes nicht nur durch die Unterbringung in angemieteten Wohnungen bewältigt werden. Auch in Zukunft wird sich der Wohnungsmarkt nicht

¹²³ Vgl. Gemeindetag BW, Handreichung, S. 27 ff.

¹²⁴ Vgl. Ruder, Unterbringung von Obdachlosen, Rn. 42.

von alleine entspannen. Selbst ohne den Zuzug von Flüchtlingen fehlen in Baden-Württemberg jährlich 40.000 bis 45.000 Wohnungen. Aufgrund der Flüchtlingskrise wird sich dieser Bedarf um 15.000 bis 30.000 Wohnungen pro Jahr erhöhen.¹²⁵ Durch den zu erwartenden Familiennachzug wird sich diese Situation zusätzlich verschärfen. Es ist daher eine landesweite Strategie notwendig, die dem Wohnungsmangel beispielsweise mit sozialem Wohnungsbau und einem Wohnungsbaubeschleunigungsgesetz entgegenwirkt. Ein erster Schritt, um den Wohnungsmangel zu begrenzen, wurde durch das Integrationsgesetz mit der Wohnsitzregelung geschaffen. Dadurch kann zumindest die Tendenz des Zuzugs in die Ballungsräume verhindert und eine Verteilung der Flüchtlinge auf den ländlichen Raum sichergestellt werden. Eine praktikable Möglichkeit im Zuge der Anschlussunterbringung ist es, dass der Landkreis für die vorläufige Unterbringung Wohnungen anmietet und mit dem Wechsel der untergebrachten Personen in die Anschlussunterbringung das Mietverhältnis auf die entsprechende Kommune überträgt. Diese Möglichkeit kann auch insoweit abgewandelt werden, dass die Anmietung durch die Kommune erfolgt und die Wohnung für die Dauer der vorläufigen Unterbringung von der Kommune an den Landkreis untervermietet wird.¹²⁶ Dieses Verfahren ist jedoch nur insoweit möglich, als dass alle dort untergebrachten Personen gleichzeitig in die Anschlussunterbringung gelangen. Insofern erscheint diese Möglichkeit nur hinsichtlich Wohnungen praktikabel, in denen Einzelpersonen oder Familien alleine untergebracht sind.

Derzeit laufen die Verhandlungen des Gemeindetages mit dem Land Baden-Württemberg über die Finanzierung der Anschlussunterbringung. Aus dem Konnexitätsprinzip des Art. 71 Abs. 3 LV leitet sich ab, dass das Land als Aufgabenträger der Flüchtlingsunterbringung auch die daraus entstehenden Kosten zu tragen hat. Meiner Meinung nach kann auch nur durch die Bereitschaft des Landes, einen Großteil dieser Kosten zu übernehmen,

¹²⁵ Vgl. Jäger, Entwicklung der Flüchtlingszugänge, S. 186.

¹²⁶ Vgl. Gemeindetag BW, Handreichung, S. 6.

gewährleistet werden, dass die Kommunen ihren Aufgaben gerecht werden und die gesellschaftlich notwendige Integration erfolgreich möglich ist. Es ist daher abzuwarten, wie die Finanzverhandlungen im Laufe des Jahres fortschreiten werden.

Die Kommunen kommen nicht erst im Zuge der Anschlussunterbringung mit den Flüchtlingen in Berührung, sondern bereits ab deren Einreise, da auch die Erstaufnahme und die vorläufige Unterbringung auf Gemarkungen von Kommunen stattfindet.¹²⁷ Damit haben die Kommunen eine zentrale Bedeutung in der Flüchtlingskrise. Allein durch die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen kann die Krise jedoch nicht bewältigt werden. Es gilt vielmehr, die Fluchtursachen und damit den Kern des Problems zu bekämpfen. Dies sollte meines Erachtens oberste Priorität haben, da sich der Flüchtlingsstrom auch in Zukunft nicht reduzieren wird, wenn in den Heimatländern der Flüchtlinge weiter Krieg, Terror und Verfolgung herrschen. Die momentan geringeren Zugangszahlen in Deutschland resultieren aus der geschlossenen Balkanroute und dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei. Diese Lage kann sich künftig auch ändern, sodass wieder höhere Zugangszahlen erwartet werden können. Ein Ende der Flüchtlingskrise ist somit nicht in Sicht.

Die Anschlussunterbringung trägt dazu bei, dass Deutschland in der Lage ist, die Flüchtlingskrise bewältigen zu können. Es sind jedoch zahlreiche weitere Faktoren, z.B. eine erfolgreiche Integration, ehrenamtliche Unterstützung, aber auch eine konsequente Rückführung der abgelehnten Asylbewerber für die Bewältigung notwendig. Dieser Leitfaden hat den Anspruch, den Kommunen in Baden-Württemberg bei der Anschlussunterbringung praxisnah zu helfen und damit auch dazu beizutragen, dass die Aussage der Bundeskanzlerin Angela Merkel „Wir schaffen das.“ wahr wird.

¹²⁷ Vgl. Jäger, Städte und Gemeinden dürfen bei der Flüchtlingsunterbringung nicht alleine gelassen werden, S. 392.

Literaturverzeichnis

Ade, Klaus/Böhmer, Roland/u.a.: Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, 8. Aufl., 2011 (zitiert als: Ade/Böhmer/u.a., Kommunales Wirtschaftsrecht).

Beyer, Dietrich: Kleinreparaturen im Wohnraummietverhältnis: wer zahlt?, in: NZM 2011, S. 697-704 (zitiert als: Beyer, Kleinreparaturen).

Bub, Wolf-Rüdiger/Kraemer, Hans-Jörg (Hrsg.): Handbuch der Geschäfts- und Wohnraummiete, 4. Aufl., 2014 (zitiert als: Bub/Kraemer, Handbuch).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Glossar, EASY; http://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?nn=1363008&lv2=5831818&lv3=1504436 [21.07.2016] (zitiert als: BAMF, EASY).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Glossar, Königsteiner Schlüssel; http://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv2=5831830&lv3=4552996 [10.07.2016] (zitiert als: BAMF, Königsteiner Schlüssel).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Verteilung der Asylbewerber; <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html> [09.07.2016] (zitiert als: BAMF, Verteilung der Asylbewerber).

Bundesministerium des Innern: Monat Juli 2016: 74.454 Asylanträge, 16.160 EASY-Registrierungen; <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/08/asylantraege-juli-2016.html> [31.08.2016] (zitiert als: BMI, Monat Juli 2016).

Bundeszentrale für politische Bildung: Zahlen zu Asyl in Deutschland; <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland#Registrierungen> [31.08.2016] (zitiert als: bpb, Asylzahlen Deutschland).

Ehmann, Eugen: Obdachlosigkeit, ein Leitfaden für Kommunen, 2. Aufl., 2006 (zitiert als: Ehmann, Obdachlosigkeit).

Engels, Andreas/Krausnick, Daniel: Kommunalrecht, 2015 (zitiert als: Engels/Krausnick, Kommunalrecht).

Fritz, Roland/Vormeier, Jürgen (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Asylgesetz, Loseblatt, Stand: 105. Lfg., April 2016 (zitiert als: Fritz/Vormeier, GK-AsylG)

Gemeindetag Baden-Württemberg: Anschlussunterbringung von A bis Z – von „A“ wie Arbeitsmarktintegration bis „Z“ wie Zugangsrate, Handreichung des Gemeindetags Baden-Württemberg (03.11.2015); http://www.landkreis-ravensburg.de/site/LRA-RV/get/params_E-1723927337/12158686/Anschlussunterbringung%20Handreichung%20des%20Gemeindetags%20Baden-W%C3%BCrtemberg.pdf [06.09.2016] (zitiert als: Gemeindetag BW, Handreichung).

Gemeindetag Baden-Württemberg: FAQs zur Integrationsherausforderung in den Städten und Gemeinden oder warum mit der Entscheidung über den Asylantrag die Arbeit erst beginnt, in: Die Gemeinde (BWGZ), 05/2016, S. 191-193 (zitiert als: Gemeindetag BW, FAQs).

Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 15. Aufl., 2013 (zitiert als: Götz, Polizei- und Ordnungsrecht).

Gunkel, Alfons/Westerhelweg, Paul-Heinz/u.a.: SGB II und SGB XII für Studium und Praxis, Fachbuch mit praktischen Übungen und Lösungen, 3. Aufl., 2011 (zitiert als: Gunkel/Westerhelweg/u.a., SGB II und SGB XII).

Gusy, Christoph: Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl., 2014 (zitiert als: Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht).

Hailbronner, Kay: Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl., 2014 (zitiert als: Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht).

Hannemann, Thomas/Wiegner, Michael (Hrsg.): Münchener Anwaltshandbuch Mietrecht, 4. Aufl., 2014 (zitiert als: Hannemann/Wiegner, Münchener Anwaltshandbuch).

Von Harbou, Frederik: Das Integrationsgesetz, Meilenstein oder Etikettenschwindel?, in: NVwZ 2016, S. 1193-1199 (zitiert als: von Harbou, Integrationsgesetz).

Huttner, Georg: Handbuch für die Ortspolizeibehörden Baden-Württemberg, 4. Aufl., 2014 (zitiert als: Huttner, Handbuch Ortspolizeibehörden).

Jäger, Steffen: Die Entwicklung der Flüchtlingszugänge und die daraus entstehenden Herausforderungen für Städte und Gemeinden, in: Die Gemeinde (BWGZ), 05/2016, S. 180-187 (zitiert als: Jäger, Entwicklung der Flüchtlingszugänge).

Jäger, Steffen: Städte und Gemeinden dürfen bei der Flüchtlingsunterbringung nicht alleine gelassen werden, in: Die Gemeinde (BWGZ), 08/2015, S. 391-393 (zitiert als: Jäger, Städte und Gemeinden dürfen bei der Flüchtlingsunterbringung nicht alleine gelassen werden).

Kalb, Jürgen: Flüchtlinge in Europa und die Diskussion der Fluchtursachen, in: Deutschland & Europa, 71–2016, S. 3-5 (zitiert als: Kalb, Flüchtlinge in Europa).

Klinger, Roland/Kunkel, Peter-Christian/u.a.: Existenzsicherungsrecht, SGB XII mit SGB II und AsylbLG, 3. Aufl., 2012 (zitiert als: Klinger/Kunkel, Existenzsicherungsrecht).

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Flüchtlinge in Baden-Württemberg; https://www.lpb-bw.de/fluechtlinge_baden_wuerttemberg.html [21.07.2016] (zitiert als: LpB BW, Flüchtlinge in BW).

Leifels, Arne/Zeuner, Jörg: Flüchtlingszuwanderung erfordert Investitionen in Wohnungen, Schulen und Köpfe; <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-108-November-2015-Fluechtlingszuwanderung-erfordert-Investitionen-in-Wohnungen-Schulen-und-Koepfe.pdf> [07.09.2016] (zitiert als: Leifels/Zeuner, Flüchtlingszuwanderung erfordert Investitionen).

Lützenkirchen, Klaus: Besichtigungsrechte des Vermieters von Wohn- oder Gewerberaum, in: NJW 2007, 30, S. 2152-2156 (zitiert als: Lützenkirchen, Besichtigungsrechte des Vermieters).

Marburger, Horst: SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Vorschriften und Verordnungen mit praxisorientierter Einführung, 18. Aufl., 2016 (zitiert als: Marburger, SGB II).

Marx, Reinhard: Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht, Handbuch, 5. Aufl., 2015 (zitiert als: Marx, Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht).

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg: Eckdaten zur Zusammensetzung der Asylantragsteller; <http://im.baden->

wuerttemberg.de/de/migration/auslaender-und-fluechtlingspolitik/zahlen-und-daten/ [25.08.2016] (zitiert als: IM BW, Zusammensetzung der Asylantragsteller).

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg: Monatlicher Zugang von Asylbegehrenden (für Erstanträge) in Baden-Württemberg in den vergangenen 13 Monaten; http://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/2016_08_02_Monatlicher_Zugang_von_Asylbegehrenden.pdf [25.08.2016] (zitiert als: IM BW, Monatlicher Zugang von Asylbegehrenden für Erstanträge in BW).

Müller, Gerhard: Satzung über die Benutzung von Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünften, in: Die Gemeinde (BWGZ), 1990, S.194-202 (zitiert als: Müller, Satzung über die Benutzung von Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünften).

Rackwitz, Roman: Wer haftet, wenn Flüchtlinge einen Unfall bauen?, in: MDR, 08.01.2016, <http://www.mdr.de/nachrichten/fluechtlinge-haftpflicht100.html> [06.09.2016] (zitiert als: Rackwitz, Wer haftet?)

Rhein-Neckar-Kreis: Im Herzen eins: Rhein-Neckar-Kreis; <http://www.rhein-neckar-kreis.de/Lde/1763762.html> [24.08.2016] (zitiert als: RNK, Im Herzen eins).

Rhein-Neckar-Kreis: Zuweisungen von Flüchtlingen sinken, 26.04.2016; <http://www.rhein-neckar-kreis.de/site/Rhein-Neckar-Kreis-2016/node/1885869/Lde?QUERYSTRING=vorl%C3%A4ufige%20Unterbringung> [24.08.2016] (zitiert als: RNK, Zuweisungen sinken).

Robert-Bosch-Stiftung (Hrsg.): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen, Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement; <http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/>

Studie_Aufnahme_Fluechtlinge_2015.pdf [01.09.2016] (zitiert als: Robert-Bosch-Stiftung, Aufnahme von Flüchtlingen).

Ruder, Karl-Heinz: Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, in: NVwZ 2012, S. 1283-1288 (zitiert als: Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen).

Ruder, Karl-Heinz: Polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, 1999 (zitiert als: Ruder, Unterbringung von Obdachlosen).

Ruder, Karl-Heinz: Polizeirecht Baden-Württemberg, 8. Aufl., 2015 (zitiert als: Ruder, Polizeirecht BW).

Schmickler, Barbara: Flucht nach Europa, Mittelmeer statt Balkan, in: Tagesschau vom 02.07.2016; <https://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlinge-mittelmeer-balkanroute-101.html> [01.09.2016] (zitiert als: Schmickler, Mittelmeer statt Balkan).

Schoch, Friedrich: Die Notstandspflicht im Polizei und Ordnungsrecht, in: Jura 2007, S. 676-684 (zitiert als: Schoch, Notstandspflicht).

Schumacher, Hermann: Handbuch der Kommunalhaftung, 5. Aufl., 2015 (zitiert als: Schumacher, Kommunalhaftung).

Schwäbische: Gemeindetagspräsident Kehle fordert Kopfpauschale für Flüchtlinge, 01.09.2016; http://www.schwaebische.de/region/baden-wuerttemberg_artikel,-Gemeindetagspraesident-Kehle-fordert-Kopfpauschale-fuer-Fluechtlinge-_arid,10519599.html [06.09.2016] (zitiert als: Schwäbische, Kehle fordert Kopfpauschale).

Stadt Heidelberg: Registrierungszentrum Patrick-Henry-Village; <http://www.heidelberg-fluechtlinge.de/Fluechtlingshilfe,Lde/Startseite/registrierzentrum+phv.html> [21.07.2016] (zitiert als: Stadt Heidelberg, Registrierungszentrum PHV).

Stuttgarter Zeitung: Wer hilft den Städten und Gemeinden?, 16.02.2016; <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.Fluechtlingsunterbringung-wer-hilft-den-staedten-und-gemeinden.cb7374ee-d421-426c-b7b4-7a0bffb92bf.html> [06.09.2016] (zitiert als: Stuttgarter Zeitung, Wer hilft den Städten und Gemeinden?).

Stephan, Ulrich/Deger, Johannes: Polizeigesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, 7. Aufl., 2014 (zitiert als: Stephan/Deger, Polizeigesetz BW).

UNHCR: Zahlen und Statistiken, Global Trends 2015; <http://www.unhcr.de/service/zahlen-und-statistiken.html> [31.08.2016] (zitiert als: UNHCR, Global Trends 2015).

Vondung, Ute (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 2010 (zitiert als: Vondung, Verwaltungsrecht).

Wichmann, Manfred: Straßenreinigung und Winterdienst in der kommunalen Praxis, Rechtsgrundlagen - Organisation – Aufgaben, 7. Aufl., 2013 (zitiert als: Wichmann, Winterdienst).

Wittrock, Philipp/Elmer, Christina: Bilanz der Flüchtlingspolitik: Was haben wir schon geschafft?, in: Spiegel Online, 31.08.2016; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkels-wir-schaffen-das-bilanz-eines-fluechtlingsjahres-a-1110075.html> [01.09.2016] (zitiert als: Wittrock/Elmer, Was haben wir schon geschafft?).

Zeitler, Stefan/Trurnit, Christoph: Polizeirecht für Baden-Württemberg, 3. Aufl., 2014 (zitiert als: Zeitler/Trurnit, Polizeirecht BW).

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Es ist mir bekannt, dass die Arbeit mit einer Plagiaterkennungssoftware auf nicht gekennzeichnete Übernahme fremden geistigen Eigentums überprüft werden kann.“

Meckesheim, den 14.09.2016

Mareike Ludwig