



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht
40. Sitzung des Gleichstellungsausschusses
des StGB NRW
am 24.02.2016 in Düsseldorf

**Punkt 6 der TO:
Flüchtlinge – Unterbringung, Betreuung,
Integration**

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-mail: Anne.Wellmann@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: : 7.2.001/002 We /Da
Ansprechpartner:
Beigeordneter Andreas Wohland
Hauptreferentin Anne Wellmann
Durchwahl 0211 • 4587-223/226

09.02.2016

6.1 Beschlussvorschlag:

6.1.1 Der Gleichstellungsausschuss begrüßt die Absicht des Landes, in den landeseigenen Flüchtlingseinrichtungen Maßnahmen und Strukturen zu etablieren, die präventiv gegen Gewalt in Flüchtlingsunterkünften wirken und den besonderen Bedürfnissen von (traumatisierten) Flüchtlingsfrauen gerecht werden sollen.

6.1.2 Der Gleichstellungsausschuss ist der Ansicht, dass eine Residenzpflicht bzw. eine Wohnsitzauflage in vielfältiger Hinsicht ein geeignetes Mittel für den Umgang mit den Herausforderungen der Flüchtlingskrise sein kann. So kann sie eine Konzentration von Menschen andersartiger kultureller Prägungen an wenigen Orten verhindern. Dies bedeutet, dass sie für die Integration der Menschen vor Ort vorteilhaft sein kann. Zugleich ist sie ein geeignetes Mittel zur Steigerung der kommunalen Planungssicherheit, da andernfalls die langfristige Nutzung ihrer vielfältigen und kostenträchtigen Investitionen für die Integration nicht gewährleistet sein könnte.

6.1.3 Eine Residenzpflicht ist aus Sicht des Gleichstellungsausschusses unter folgenden kumulativen Voraussetzungen denkbar:

- a. Die Residenzpflicht muss verfassungsgemäß sein und mit europa- und völkerrechtlichen Bestimmungen in Einklang stehen.
- b. Eine solche Verpflichtung muss bundesweite Gültigkeit haben.
- c. Die Residenzpflicht muss für einzelne Kommunen und nicht nur für eine Region ausgesprochen werden.
- d. Mit der Residenzpflicht muss ein Infrastrukturprogramm einhergehen. Kreisangehörige Städte und Gemeinden müssen so in die Lage versetzt werden, wirtschaftlich mit den Ballungszentren Schritt zu halten.
- e. Die Residenzpflicht muss von einem zweiten Arbeitsmarkt flankiert werden.
- f. Bund und Land müssen die Kosten der Integration - insbesondere für zusätzliche Plätze in Kindertagesstätten und Schulen - übernehmen.

6.2 Begründung:

6.2.1 Unterbringung von weiblichen Flüchtlingen

Unter den Flüchtlingen sind auch viele Frauen und ihre Kinder, die aus unterschiedlichen Krisengebieten der Welt geflohen sind. In den Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge gibt es nur selten besonders geschützte Räume für sie. Bei ihrer Unterbringung kann wegen des akuten Mangels an Unterkünften nicht immer ausgeschlossen werden, dass traumatisierte Frauen, die sich in einer besonderen schutzbedürftigen Situation befinden, ungenügend betreut werden, auch weil die Betroffenen meist sprachliche Barrieren überwinden müssen. Durch die teilweise mehrfachen Weiterverweisungen von Flüchtlingen aus Erstaufnahmeeinrichtungen in die Zuweisungskommunen und in unterschiedliche Unterkünfte, ist es ebenfalls schwierig, die Betroffenen zahlenmäßig zu erfassen.

Insbesondere Frauen, denen in der Vergangenheit schreckliche Erlebnisse widerfahren sind, die sexuelle Gewalt erleiden mussten, Opfer von Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung wurden, geschlechtsspezifisch verfolgt wurden, Frauen die körperlich und seelisch krank sind und deshalb besonderem Schutz bedürfen (Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU des europäischen Parlaments und des Rates) haben einen besonderen Schutz- und Beratungsbedarf. Gleiches gilt für Frauen, die Opfer von Gewalt in und außerhalb der Flüchtlingsunterkünfte geworden sind, so z.B. im Falle häuslicher Gewalt.

Die Landesregierung will in den landeseigenen Einrichtungen Maßnahmen und Strukturen etablieren, die präventiv gegen Gewalt in Flüchtlingsunterkünften wirken und den besonderen Bedürfnissen von (traumatisierten) Flüchtlingsfrauen gerecht werden sollen.

Dabei handelt es sich konkret um folgende Rahmenbedingungen zur Gewährleistung eines effektiven Gewaltschutzes für die Unterbringung in Sammelunterkünften des Landes:

- Schlafbereiche müssen nach Einzelpersonen, Familien, Männern und Frauen getrennt sein. Hierbei muss darauf geachtet werden, dass sich Frauen in den Familien- und Frauenbereichen sicher bewegen können. Problembereiche sind oft die Toiletten- und Duschbereiche sowie die Wege dahin, vor allem nachts. Schlafbereiche für alleinreisende Frauen dürfen nicht unmittelbar an die Bereiche der Männer grenzen (Männer, Familien, Frauen), Männer dürfen diese Bereiche gar nicht betreten.
- In Schlaf-, Toiletten- und Duschbereichen sind Notrufsysteme zu installieren, damit Frauen bei Bedrohung die Sicherheitsdienste zur Hilfe holen können.
- Da wo es machbar ist, müssen Frauen in eigenen Leichtbauhallen, mit eigenen Toiletten- und Duschbereichen untergebracht werden.
- Es muss „Frauenschutz- und Frauenrückzugsräume“ in Form von „Frauencafés“ geben, in denen Frauen stillen und sich zurückziehen können. Dieser Bereich darf von außen nicht einsehbar sein. Er muss ebenfalls mit einem Notrufsystem gesichert sein.
- Nach Männern und Frauen getrennte Umkleidekabinen, Toiletten (evtl. Toilettenwagen) und Duschen müssen für Frauen gefahrlos erreichbar und abschließ-

bar sein. Sollte eine Trennung der Duschbereiche temporär nicht möglich sein, muss der Schutz von Frauen anders sichergestellt werden. Hierzu können unterschiedliche Duschzeiten für Männer und Frauen eingerichtet oder andere Maßnahmen, wie z.B. weibliche Sicherheitskräfte für den Sanitärbereich, implementiert werden. Klar ist, gerade Toiletten und Duschen sind ebenso wie „Dunkelräume“ erhöhte Gefahrenbereiche.

- Die Mitarbeiter der Einrichtungen müssen geschlechtersensibel geschult sein. So können Rundgänge durch Männer in den Hallenbereichen, in denen Frauen untergebracht sind, nicht einfach stattfinden, vor allem nicht im Dunkeln. Die Privatsphäre muss geschützt sein.
- Schon bei der Ankunft sollten alleinreisende Frauen bewusst wahrgenommen werden. So sollten nicht nur Familien, sondern auch alleinreisende Frauen mit Priorität registriert werden, damit nicht einzelne Frauen mit einer großen Zahl von alleinreisenden Männern über lange Zeit auf die Registrierung warten müssen.
- Jenseits der Beschwerdestellen sollten in jeder Unterbringung feste Ansprechpersonen, die geschult im Umgang mit Opfern von sexualisierter Gewalt und traumatisierten Menschen sind, erreichbar sein. Zahlreiche Schulungsangebote bezogen auf den Umgang mit und die Bedarfe von traumatisierten Frauen werden bereits jetzt über das MGEPA finanziert.

Auch wenn diese Rahmenvorgaben lediglich für die Landesunterkünfte verpflichtend eingeführt werden sollen, können sie bei der Erarbeitung von Gewaltschutzkonzepten in kommunalen Einrichtungen Vorbildfunktion haben.

6.2.2 Residenzpflicht für Flüchtlinge

Der Zustrom von Flüchtlingen stellt für Deutschland eine immense Herausforderung dar. Eine Integration der Flüchtlinge kann u.a. dann gelingen, wenn eine gleichmäßige und gerechte Verteilung auf alle Regionen Deutschlands sichergestellt ist. Es besteht die berechtigte Sorge, dass Flüchtlinge, welche derzeit keiner rechtlichen Residenzpflicht unterliegen, sich selbst bei Einsatz positiver Anreizsysteme für eine bestimmte Wohnsitzaufnahme verstärkt nur in bestimmten Gebieten ansiedeln. Dies birgt die Gefahr, dass sie dann dort einen Bevölkerungsanteil darstellen, der aus Sicht der Flüchtlinge eine Integration in die hiesige Gesellschaft mit ihren vielschichtigen kulturellen Unterschieden nicht mehr notwendig erscheinen lässt. Wenn ein positives Anreizsystem nicht die nachhaltige Wirkung für eine freiwillige Steuerung entfaltet und auch keine gesetzliche Residenzpflicht besteht, besteht für die Städte und Gemeinden schließlich auch die Gefahr, dass sie ihre regelmäßig kostenträchtigen kommunalen Investitionen für die vielfältigen Integrationsmaßnahmen gar nicht mehr sinnvoll planen können bzw. solche Einrichtungen später nicht mehr benötigt werden und so mitunter einen nicht hinnehmbaren Leerstand verursachen.

Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit sind im Wesentlichen folgende Vor- bzw. Nachteile einer Residenzpflicht angeführt:

Vorteile:

- Gleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene. Allerdings stellt sich die Frage, wer nach welchen Schlüsseln eine solche Verteilung anordnen kann. Denkbar ist, die Residenzpflicht an den Ort der Zuweisung nach dem FlüAG anzuknüpfen.

- Bessere Planungsgrundlagen für die mittelfristige Unterbringung und Betreuung sowie Integration der Flüchtlinge (betrifft insbesondere die städtebauliche Entwicklung).
- Bessere Integrationsmöglichkeit bei „kleineren Fallzahlen“.
- Dem Entstehen von „Agglomerationszentren“ wird entgegengewirkt, die Gefahr des Entstehens von Parallelgesellschaften wird minimiert.
- Wo eine große Zahl von Menschen der gleichen Ethnie zusammen leben, gibt es für die Ausländer/Flüchtlinge keine Motivation zur Integration. Man kommt auch innerhalb seiner Ethnie gut zurecht.
- Der ländliche Raum könnte eine Chance haben, dem demographischen Wandel entgegenzuwirken (dies setzt aber begleitende Infrastrukturprogramme zur Erhöhung der Wettbewerbschancen voraus).

Nachteile:

- Einschränkung der Freizügigkeit.
- Freizügigkeit und Integration auf dem Arbeitsmarkt bedingen sich wechselseitig (ohne Arbeitsplatz keine Integration).
- Ausweichbewegungen lassen sich nicht verhindern (Menschen haben pro forma einen Wohnsitz entsprechend der Zuweisung, leben aber tatsächlich woanders).
- Umfangreiche bürokratische Vorgaben, deren Umsetzung in der Praxis nicht kontrolliert und durchgesetzt werden dürfte. Dies haben die Vertreter der Ausländerbehörden im Hinblick auf die dreimonatige Residenzpflicht nach § 61 AufenthG bestätigt.
- Ohne existierende ethnische Netzwerke müssen die Kommunen Bedarfe in allen möglichen Lebenslagen decken.
- (Groß-) Familien werden getrennt und die Integrationshilfestellungen innerhalb der Großfamilien werden erschwert.
- Verbandspolitische Überlegungen. Ohne eine Residenzpflicht würden wohl unter dem Strich die Ausländer/Flüchtlinge vermehrt in den kreisfreien Bereich bzw. die Ballungszentren abwandern. Der Mitgliederbereich würde von Integrationsmaßnahmen mittelfristig entlastet.

Von entscheidender Bedeutung ist, wie eine solche Residenzpflicht ausgestaltet wird. Ohne eine bundesweite Residenzpflicht besteht die Gefahr der Abwanderung der Flüchtlinge in bestimmte Bundesländer, vor allem in die Ballungszentren von Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern. Erforderlich ist aber auch, dass eine solche Verpflichtung sich auf eine einzelne Kommune und nicht auf eine Region bezieht. Sonst besteht nämlich die Gefahr einer Bündelung der Flüchtlinge in den Mittel- und Oberzentren.

Insbesondere im Hinblick auf eine kommunale Planungssicherheit wäre eine solche Pflicht so auszugestalten, dass die betreffenden Personen für mehrere Jahre einen festen Wohnort zugewiesen bekommen. Dies muss in der Regel der Ort sein, welchen sie von den zuständigen Stellen während ihrer Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zugewiesen wurden.

Mit der Residenzpflicht muss schließlich ein Infrastrukturprogramm einhergehen. Denn gerade so werden kreisangehörige Städte und Gemeinden in die Lage versetzt, wirtschaftlich mit den Ballungszentren Schritt zu halten. Eine zwangsweise Ansiedlung von Flüchtlingen ist auch nur dann sachgerecht, wenn sie dauerhaft eine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben und deshalb gerade nicht staatliche Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen müssen. Dies gelingt allerdings vorwiegend nur, wenn die Residenzpflicht von einem zweiten Arbeitsmarkt flankiert wird. Schließlich müssen Bund und Land die Kosten der Integration - insbesondere für zusätzliche Plätze in Kindertagesstätten und Schulen - übernehmen. Denn die Städte und Gemeinden sind nicht in der Lage, die Kosten für diese vielfältige gesamtstaatliche Aufgabe mit kommunalen Finanzmitteln dauerhaft zu tragen.

Selbstverständlich muss schließlich eine solche gesetzliche Regelung verfassungskonform sein. Insoweit sind entsprechende Regelungen insbesondere im Lichte von Art. 6 GG (Ehe, Familie, nicht eheliche Kinder), Art. 12 GG (Berufsfreiheit) sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) zu beschließen. Darüber hinaus hat der Bund dafür Sorge zu tragen, dass eine solche Verpflichtung auch europa- und völkerrechtlich Bestand hat.