

## **Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur?**

### **Eine Fallstudie zur Erstaufnahme von Geflüchteten**

Mit der Ankunft in Deutschland vollzieht sich für Geflüchtete ein abrupter Wandel: Als Flüchtlinge waren sie gezwungen, sich unter schwierigen Bedingungen als aktive Subjekte zu behaupten, die in der Lage waren, die erheblichen Herausforderungen des Fluchtwegs zu bewältigen. Sobald sie in Deutschland angekommen sind und registriert werden, tritt eine grundlegende Veränderung ihrer Situation ein: Geflüchtete werden zu Objekten einer administrativen Kontrolle, Überwachung und Verwaltung, die kaum noch eigenverantwortliche Entscheidungen zulässt. Während der Flucht waren sie mobil und darauf verwiesen, sich in weitgehend rechtsfreien Räumen zu bewegen; mit der Ankunft wird ihnen ein Aufenthaltsort zugewiesen, sie werden immobilisiert und von ihnen wird erwartet, sich strikt an rechtlichen Vorgaben und Verwaltungsvorschriften auszurichten.

Im Folgenden richten wir den Blick auf die Situation von Geflüchteten in den ersten Monaten nach ihrer Ankunft in Deutschland. Im Zentrum steht dabei die Lebenssituation in Erstaufnahmeeinrichtungen, d. h. in lagerartigen Gemeinschaftsunterkünften, in denen oft eine große Zahl von Geflüchteten gezwungen ist, für mehrere Wochen oder Monate zusammen zu leben. Das Interesse unserer Studie richtet sich dabei einerseits auf die Beschreibung der strukturellen Rahmenbedingungen und ihrer Auswirkungen auf Geflüchtete. Andererseits wollen wir aufzeigen, dass diese Rahmenbedingungen aber auch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten etablieren, deren Ausgestaltung für Geflüchtete folgenreich ist. Im Folgenden steht deshalb nicht die Kritik und Skandalisierung von Unterbringungsbedingungen und Vorfällen im Zentrum (s. dazu etwa Muy 2016). Vielmehr versuchen wir vor allem Hinweise darauf zu geben, was auch unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen mögliche Schritte zu einer Verbesserung der Erstaufnahme von Geflüchteten sind.

Grundlage der folgenden Ausführungen ist eine explorative Studie zu einer Erstaufnahmeeinrichtung in Baden-Württemberg. Diese Einrichtung wurde 2015 als bedarfsorientierte Erstaufnahmeeinrichtung in der Stadt Freiburg etabliert. Die Unterbringung erfolgt dort in mehreren großen Zelten, die durch Trennwände unterteilt sind. Dort waren zunächst 900 Geflüchtete untergebracht, was zu einer Situation führte, in der außer den Betten kein Auf-

enthaltort in den Räumlichkeiten verfügbar war. Inzwischen ist aufgrund veränderter rechtlicher Vorgaben eine Maximalbelegung mit 400 Flüchtlingen vorgesehen. Ursprünglich war für Anfang 2017 zudem die Verbesserung der Unterbringungssituation durch eine Verlagerung in die festen Gebäude der ehemaligen Polizeiakademie geplant, die sich jedoch stark verzögern wird. Aktuell schwankt die Zahl der Flüchtlinge in dieser Einrichtung zwischen 200-300 Personen.

Aufgrund anfänglich langwieriger Aushandlungen, hatten wir den Eindruck, dass dem Interesse an einer wissenschaftliche Forschung zur Situation in Erstaufnahmeeinrichtungen seitens der Verwaltung mit einiger Skepsis begegnet wurde. Als uns letztlich doch die Möglichkeit zugestanden wurde, in dieser Einrichtung zu forschen, haben wir versucht, die Erfahrungen und Sichtweisen aller Beteiligten zu erheben, um daraus eine begründete Einschätzung zur Situation während der Erstaufnahme entwickeln zu können. Dazu haben wir Interviews mit Bewohner/innen, dem für die Leitung der Einrichtung zuständigen Mitarbeiter des Regierungspräsidiums, den Leiterinnen der privatwirtschaftlichen Organisation, die zentral für den Betrieb der Einrichtung zuständig ist, mit Mitarbeiter/innen des Sicherheitsdienstes sowie mit dem für das Catering beauftragten Unternehmen geführt.

### **1. Allgemeine Rahmenbedingungen: Segregation, Kontrolle, Passivierung und Unsicherheit**

Die Erstaufnahme von Flüchtlingen ist Bestandteil eines Systems, das im regierungsamtlichen Jargon als „integriertes Flüchtlingsmanagement“ bezeichnet wird.<sup>1</sup> Bestandteil dieses Systems ist die Verpflichtung von Flüchtlingen, für einen Zeitraum von sechs Wochen bis zu sechs Monaten in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen (Asylgesetz § 47), in der sie unter lagerartigen Bedingungen untergebracht werden.<sup>2</sup> Dadurch soll eine Kontrolle des Aufenthaltsortes, eine Erreichbarkeit für die zuständigen Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der ersten Schritte des Asylverfahrens (Identitätsprüfung, Registrierung, medizinische Prüfung des Gesundheitszustands, Asylantragstellung und Anhörung durch das BAMF) gewährleistet werden. Im Erstaufnahmeverfahren haben Flüchtlinge zudem Anspruch

---

<sup>1</sup> <http://www.bamf.de/SharedDocs/Videos/DE/BAMF/integriertes-fluechtlingsmanagement.html?nn=6068064>

<sup>2</sup> Die Gesetzesänderungen in den Jahren 2015 und 2016 haben zu gravierenden Verschlechterungen für Geflüchtete in der Erstaufnahme geführt: So wurde die Dauer des maximalen Pflichtaufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtung von drei auf sechs Monate verlängert sowie mit einer Residenzpflicht im Bezirk der dortigen Ausländerbehörde verknüpft (Asylgesetz § 47 und § 56). Darüber hinaus wurde die Möglichkeit der Wiedereinführung von Sachleistungen anstelle von Geldzuweisungen geschaffen.

auf eine Sozial- und Verfahrensberatung, die allerdings gewöhnlich über unzureichende personelle Kapazitäten verfügt (s.u.). Angestrebt ist zudem, durch eine Beschleunigung von Asylverfahren zu gewährleisten, dass über Asylanträge möglichst bereits während des Verbleibs in der Erstaufnahmeeinrichtung entschieden werden kann, so dass ggf. schon dort aufenthaltsbeendende Maßnahmen eingeleitet und Abschiebungen durchgeführt werden können.

*Unabhängig von ihren Anerkennungschancen ist die Situation von Geflüchteten in der Erstaufnahme durch eine Reihe hoch problematischer struktureller Merkmale gekennzeichnet:*

- Geflüchteten wird durch ein bundesweites Verteilungssystem ein *Aufenthaltort zugewiesen*, den sie für die Dauer der Erstaufnahme bis zur Aufhebung der Residenzpflicht nicht beeinflussen können. Damit wird ihnen die Möglichkeit genommen, sich in vorhandene soziale Netzwerke von Familien aus der Herkunftsgesellschaft zu integrieren und deren Unterstützung in Anspruch zu nehmen.
- Die Unterbringungssituation ist in der Regel durch *räumlich abgegrenzte Großeinrichtungen für mehrere hundert Bewohner* gekennzeichnet, die von Zäunen umgeben sind. Zwar können die Bewohner/innen die Einrichtung verlassen, der Zugang wird jedoch durch Sicherheitsdienste kontrolliert und Besucher/innen benötigen eine Genehmigung, um die Einrichtung betreten zu können.
- Kennzeichnend für die Unterbringungssituation sind *räumliche Enge und das Fehlen einer Privatsphäre*. Pro Person ist - in Abhängigkeit von den landesrechtlichen Vorgaben - eine Fläche von 4,5m<sup>2</sup> bis 7m<sup>2</sup> vorgesehen. Bei den Unterbringungsorten handelt es sich vielfach um große Hallen, die durch Zwischenwände unterteilt sind. Toiletten und Duschen müssen gemeinsam genutzt werden. Unter diesen Bedingungen sind Menschen gezwungen zusammenzuleben, die einander fremd sind und unterschiedliche Sprachen sprechen.
- In der Alltagsgestaltung werden die Bewohner/innen von Erstaufnahmeeinrichtungen weitgehend in eine *Situation erzwungener Passivität* versetzt, denn sie werden als Insassen versorgt. Zugleich haben Flüchtlinge in der Erstaufnahme keinen Anspruch auf die Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen sowie zu Arbeitsgelegenheiten. Vielmehr unterliegen Flüchtlinge während ihres Aufenthalts in einer Erstaufnahmeeinrichtung prinzipiell einem Arbeitsverbot, für das nach drei Monaten Ausnahmen

zulässig sind; letzteres gilt aber nicht für Flüchtlinge aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten (Asylgesetz § 47).

- Weiteres wesentliches Merkmal ist die *Unsicherheit der Zukunftsperspektive*: Flüchtlinge können in der Regel nicht wissen, ob ihr Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung zu einer Anerkennung und damit zur Erteilung eines Aufenthaltstitels führen wird oder aber zu einer Ablehnung mit der Folge eine Abschiebungsandrohung. Die teils monatelange Wartezeit bis zur Anhörung oder gar Entscheidung über den Asylantrag bewirkt einen Zustand lang anhaltender Unsicherheit. Das Gefühl, die eigene Zukunft weder zu kennen noch lenken zu können, wird verstärkt durch oftmals fehlende Durchschaubarkeit sowohl in Bezug auf Ablauf als auch Chancen des Verfahrens.
- Bereits in der Erstaufnahme wird die *politische und rechtliche Einteilung in unterschiedliche Flüchtlingskategorien* etabliert: in die Gruppe derjenigen, bei denen von einer Chance auf Anerkennung ausgegangen wird sowie denjenigen, für die dies nicht der Fall ist. Während Flüchtlingen mit einer nach Einschätzung der Behörden aussichtsreichen Bleibeperspektive bereits während der ersten Monate auch Integrationsmöglichkeiten eröffnet werden sollen, sind Erstaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten zugleich als Abschiebezentren konzipiert. Sie sind verpflichtet „bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags nach § 29a als offensichtlich unbegründet oder nach § 29 Absatz 1 Nummer 1 als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen“. (Asylgesetz, § 61)
- Kinder- und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtung haben prinzipiell ein Recht auf *Schulbesuch*, sind aber nicht schulpflichtig. Eine diesbezügliche Expertise (Janke 2016) stellt fest: „Ob sie wirklich zur Schule gehen oder monatelang warten müssen, hängt aber stark vom Bundesland und der Situation vor Ort ab: In einigen Bundesländern (Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein) setzt die Schulpflicht schon mit dem Asylantrag ein. In anderen dagegen beginnt sie nach drei (wie in Bayern und Thüringen) oder sechs Monaten (wie in Baden-Württemberg).“ In besonderer Weise problematisch ist die Situation in besonderen Aufnahmezentren für Geflüchtete aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten. Dort ist kein Schulbesuch gewähr-

leistet, obwohl Kinder und Jugendliche dort oft sechs Monate oder länger untergebracht sind. . (Janke 2016)

- Die personellen Kapazitäten der für die Sozial- und Verfahrensberatung zuständigen Sozialarbeiter/innen sind bei einer Relation von im günstigen Fall 1:100 unzureichend, um Geflüchtete ausreichend über die Verfahrensabläufe und rechtlichen Rahmenbedingungen aufzuklären. Eine fachliche Expertise kommt deshalb zu folgender Einschätzung: „Unter diesen Bedingungen kann weder ein angemessener Informationsaustausch erfolgen noch ist eine eingehende individuelle Verständigung zwischen Beratungssuchenden und Sozialarbeiter\_innen möglich. (...). Um ein angemessenes Beratungs- und Betreuungsangebot gewährleisten zu können, kann für die fachliche Soziale Arbeit mit geflüchteten Erwachsenen ein Personalschlüssel von 1:50, in der Unterstützung besonders schutzbedürftiger Personen von 1:20 sowie in der Begleitung von Kindern von 1:10 als Mindeststandard gelten.“<sup>3</sup> Eine politische Bereitschaft, dieser Forderung Rechnung zu tragen, zeichnet sich gegenwärtig jedoch nicht ab.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Flüchtlinge finden sich zunächst – d. h. für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten und unter bestimmten Bedingungen auch darüber hinaus<sup>4</sup> – in einer Situation vor, die sowohl zu erheblichen psychosozialen Belastungen führt wie auch ihre Möglichkeiten einschränkt, sich aktiv um die soziale und berufliche Integration zu bemühen. Wie in unserer Befragung deutlich wurde (s.u.), wird dies seitens der Geflüchteten als Situation erlebt, in der sie in ihrer Alltagsgestaltung weitgehend entmündigt sind, die auferlegte Passivität aushalten und die Unsicherheit ihrer Zukunftsperspektive ertragen müssen.

Eine Auswirkung dieses passiven Wartezustands unter Bedingungen der Unsicherheit zeigte sich im Rahmen unserer Forschung darin, dass Geflüchtete immer wieder versuchen, beim Personal der Einrichtung Auskünfte dazu zu erhalten, wann denn nun ihr Interview beim BAMF stattfindet, wann sie in eine Anschlussunterbringung transferiert werden, wie lange die maximale Wartezeit sei oder etwa wann sie mit weiteren Mitgliedern ihrer Familien vereint werden, die sich anderswo im Land aufhalten. Die Antwort der Gefragten besteht in der Aufforderung, geduldig abzuwarten, bis dies geklärt sei. Dies ist für die Betroffenen ersichtlich keine ausreichende Antwort, die immer wieder zu erneuten Nachfragen und zu Spannungen führt.

Deutlich wurde im Rahmen unserer Forschung auch, dass die Unmöglichkeit, einer Erwerbsarbeit nachzugehen und damit auf Sozialleistungen angewiesen zu sein, von einem Teil der Geflüchteten als

<sup>3</sup> <http://www.fluechtlingssozialarbeit.de/>

<sup>4</sup> §12a des Integrationsgesetzes ermöglicht eine Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtung von bis zu 18 Monaten, wenn keine kommunale Folgeunterbringung gewährleistet werden kann.

hoch belastend erlebt wird. Dies gilt unter anderem für männliche Geflüchtete, die sich verpflichtet sehen, möglichst schnell Geld zu verdienen, um zum Unterhalt der Familie im Herkunftsland beitragen zu können. Aber auch andere empfinden es als Last, aufgrund von Geldmangel keine weiteren Familienmitglieder aus der Heimat nachholen oder die Ausgaben für ihre Schlepper an die Familie nicht zurückzahlen zu können.

## **2. Fehlende Qualitätsstandards**

Die skizzierten Rahmenbedingungen sind weitgehend eine Folge bundesgesetzlicher Vorgaben. Die daraus resultierenden Belastungen können durch die Ausgestaltung der Unterbringungssituation nicht aufgehoben werden, gleichwohl hat die Gestaltung der Unterbringungsbedingungen erhebliche Auswirkungen auf den Alltag in Erstaufnahmeeinrichtungen. Ersichtlich hat eine mehr oder weniger beengte räumliche Unterbringung ebenso Folgen wie zum Beispiel die Gewährleistung oder Nicht-Gewährleistung einer räumlich getrennten Unterbringung alleinstehender Frauen, oder wie z.B auch die Qualität der Essensversorgung sowie ein durch Respekt oder aber durch Überheblichkeit geprägter Umgang des Personals mit den Bewohner/innen. Bevor wir dies etwas näher verdeutlichen, ist zunächst kurz auf die Vorgaben für die Ausgestaltung der Unterbringungssituation einzugehen.

Die konkrete Ausgestaltung der Unterbringungssituation wird durch die Flüchtlingsaufnahmegesetze und Verordnung der Bundesländer und vor diesem Hintergrund durch Vereinbarungen zwischen den jeweiligen Landesbehörden und den Trägern der Einrichtung – vielfach handelt es sich um kommerzielle Unternehmen – konkretisiert. Dies etabliert erhebliche Gestaltungsspielräume, die entweder stärker in dem Interesse genutzt werden können, den Bedürfnissen der Geflüchteten gerecht zu werden, oder aber einem Primat der Kontrollinteressen sowie ökonomischen Interessen derjenigen unterliegen, die für die Leitung bzw. das Management der Einrichtungen verantwortlich sind.

Eine Expertise der Robert-Bosch-Stiftung (2016) fasst zentrale Aspekte der daraus resultieren Problematik wie folgt zusammen:

„Wohlfahrtsverbände, Flüchtlingsrechtsorganisationen und die Kirchen fordern seit Jahren bundesweite verbindliche Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte. Gefordert werden ausreichend Wohnraum pro Person, die Wahrung der Privatsphäre und die Gewährleistung von Sicherheit sowie ausreichender Platz in Gemeinschaftsräumen. Außerdem wird gefordert, Gemeinschaftsunterkünfte nicht an Standorten ohne ausreichende Infrastruktur, wie Anbindung an den Nahverkehr, Schulen oder Einkaufsmöglichkeiten, einzurichten. Auch wird kritisiert, dass die in der EU-Richtlinie 2013/33/EU (Art. 18 Abs. 4) festgelegten Maßnahmen zum Schutz vor sexueller Gewalt in Deutschland bisher nicht gelten, da die Richtlinie noch nicht in nationales Recht umgesetzt wurde. Alleinstehende Frauen und sexuelle Minderheiten genießen daher in den Gemeinschaftsunterkünften bislang

keinen besonderen Schutz vor (sexueller) Gewalt oder Diskriminierung, die man z. B. im Kontext der Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie durch eine nach Geschlechtern getrennte Unterbringung verhindern könnte.“

Das Fehlen verbindlicher Standards wird auch in der Reaktion auf eine Anfrage deutlich, die wir im Rahmen unserer Forschung an die European Homecare (EHC; <https://www.eu-homecare.com/de/>) gestellt haben. Bei der European Homecare handelt es sich um eine privatwirtschaftliche Organisation, die bundesweit mit dem Management von über 100 Einrichtungen der Flüchtlingsaufnahme beauftragt und auch in der von uns beforschten Einrichtung tätig ist. Sein Selbstverständnis beschreibt dieses Unternehmen wie folgt:

„Wir helfen der Politik in ganz praktischer Hinsicht bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben, die sich zum Beispiel aus dem Grundrecht auf Asyl ergeben. Dabei versuchen wir, die qualitativ beste Leistung zu den von der öffentlichen Hand vorgegebenen Bedingungen zu erbringen. Deshalb konnte sich European Homecare seit ihrer Gründung 1989 zu einem der effizientesten privaten Dienstleister Deutschlands im Sozialwesen entwickeln.“ (<http://www.eu-homecare.com/de/wer-sind-wir/>)

Diese Selbstdarstellung kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Flüchtlingsaufnahme auch zu einem profitablen Wirtschaftssektor entwickelt hat, wie in folgendem Zeitungsartikel deutlich wird:

„13 Prozent Rendite nach Steuern  
Eines dieser ausgesprochen erfolgreichen Unternehmen ist die Essener Firma European Homecare, die unter anderem in Freiburg die Erstaufnahmestelle des Landes betreibt. Schon 2014 – also noch vor dem ganz großen Andrang der Flüchtlinge – boomte das Geschäft. Das geht aus dem Jahresabschluss hervor, der von einer Essener Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testiert und im Bundesanzeiger veröffentlicht wurde. Der Umsatz legte demnach binnen eines Jahres um 134 Prozent auf 38,9 Millionen Euro zu. Der Gewinn nach Steuern hat sich auf 5,3 Millionen Euro fast vervierfacht. Die Umsatzrendite beträgt vor Steuern 22,9 Prozent und nach Steuern 13,6 Prozent. European Homecare ist dabei ein wahrer Jobmotor. Die Zahl der Mitarbeiter stieg auf Jahressicht von 241 auf 412. Das Unternehmen betrieb 2014 in sieben Bundesländern 68 Einrichtungen mit 7600 Plätzen.“  
Badische Zeitung, 20. Mai 2016 (<http://www.badische-zeitung.de/wirtschaft-3/fluechtlingslager-werfen-traumrenditen-fuer-betreiber-ab--122288163.html>)

Auf unsere Nachfrage nach Qualitätsstandards beim Betrieb von Erstaufnahmeeinrichtung erhielten wir von diesem Unternehmen die Antwort<sup>5</sup>, dass diese in wesentlichen Gesichtspunkten nicht festgelegt sind, da sie von den Vorgaben der Auftraggeber – d.h. den jeweiligen Landesministerien bzw. -behörden - abhängig sind. So lautet die Antwort auf unsere Frage nach dem Personalschlüssel, also der Zahl der Mitarbeiter/innen pro Flüchtling: „Dies hängt immer von den Vorgaben des Auftraggebers (Leistungsbeschreibung) ab.“ Gleichlautend wird auf die Frage nach den Qualifikationsanforderungen für Mitarbeiter/innen formuliert:

---

<sup>5</sup> E-Mail der Pressestelle der EHC vom 9.12.2016

„Auch dies hängt von den Vorgaben des Auftraggebers (Leistungsbeschreibung) ab.“<sup>6</sup> In Bezug auf die Ausgestaltung der Angebote für Flüchtlinge, zum Beispiel in den Bereichen Betreuung von Kindern, Freizeitgestaltung, Sprachförderung, Arbeitsvermittlung, berufliche Qualifizierung wird festgestellt: „In Absprache mit dem Auftraggeber (Leistungsbeschreibung) geben wir unseren Mitarbeitern den Freiraum, Angebote einrichtungsspezifisch (z.B. räumliche Gegebenheiten, Belegung (nur Männer, viele Familien...)) zu entwickeln. Sportangebote (zB Fußball, Basketball, Kicker, Billard) bieten wir generell an. Die Kosten für das Equipment der Angebote (zB Bastelbedarf, Papier, Stifte etc) werden über unsere Einrichtungskasse getragen.“

Damit zeigt sich, dass die EHC als einer der zentralen Betreiber von Erstaufnahmeeinrichtungen in Deutschland selbst weitgehend auf verbindliche Festlegung von Qualitätsstandards verzichtet und die diesbezügliche Verantwortung an die Ministerien bzw. die untergeordneten staatlichen Behörden delegiert.

### **3. Wer übernimmt Verantwortung?**

Medienberichte haben wiederkehrend auf unhaltbare Formen der Unterbringung sowie auf Übergriffe auf Geflüchtete in diesen hingewiesen. In den Fokus der Kritik geraten ist aber auch das Unternehmen European Homecare<sup>7</sup>. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Kritik hat das für die für uns beforschte Einrichtung<sup>8</sup> zuständige Regierungspräsidium Freiburg ein Konzept entwickelt, das eine angemessene Kontrolle der Einrichtung gewährleisten soll.

Dazu wurde entschieden, dem Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtungen nicht an einen Generalunternehmer abzugeben, sondern für einzelne Bereiche mit unterschiedlichen Trägern separate Verträge abzuschließen - auch um eine Abschottung nach außen und eine Verdeckung von Problemlagen zu erschweren. Zudem verfügt das Regierungspräsidium über eine räumlich direkt an die Erstaufnahmeeinrichtung angelagerte Außenstelle, sodass jederzeit die Präsenz von Mitarbeiter/innen gewährleistet werden kann. Damit übernimmt in diesem Fall

---

<sup>6</sup> Ergänzend wird hier hinzugefügt: „Sprachkenntnisse, Berufserfahrung im sozialen Bereich (gerne auch in der Betreuung von Asylbewerbern), abgeschlossenes Studium und/oder Ausbildung, interkulturelle Kompetenzen sowie Teamfähigkeit sind grundsätzliche Anforderungen, die wir an unsere Mitarbeiter/innen stellen.“

<sup>7</sup> S. z.B.: <https://www.waz.de/staedte/essen/european-homecare-soll-strafen-gegen-fluechtlinge-angeordnet-haben-id9901096.html>; <http://www.fnp.de/rhein-main/Wegen-Empathie-gefeuert-Kritik-an-Entscheidung;art1491,1800124>; <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-09/european-homecare-fluechtlingsheime>;

<sup>8</sup> Es handelt sich um eine Erstaufnahmeeinrichtung der Stadt Freiburg.



die zuständige staatliche Institution Verantwortung, statt diese an privatwirtschaftliche Organisation zu delegieren.

Diese Verantwortungsübernahme umfasst im vorliegenden Fall auch Elemente einer Ausgestaltung, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgeht:

- Um die Kommunikation mit den Bewohner/innen zu verbessern, das Zusammenleben in der Aufnahmeeinrichtung zu erleichtern und angemessen auf Spannungen und Konflikte reagieren zu können, wird durch das Regierungspräsidium ein eigenständiges interkulturelles Team mit drei Mitarbeiter/innen finanziert.
- Durch wöchentliche Informationsveranstaltungen für die Bewohner/innen und die Einrichtung von Sprechergruppen für zentrale Bereiche soll die Kommunikation verbessert und Einfluss der Bewohner/innen auf die Gestaltung, etwa bei der Essenversorgung, ermöglicht werden.

Die Bewohner/innen erhalten bei der regelmäßig stattfindenden Info-Börse eine Plattform für Beschwerden. Bei einer solchen Gelegenheit beschwerten sich Frauen, dass in den Duschen das Warmwasser teilweise nicht funktioniert. Die Mitarbeiterin der Sozial- und Verfahrensberatung, die das Treffen leitete, machte sich eine Notiz und verspricht, den Schaden schnellstmöglich beheben zu lassen. Im anschließenden Gespräch mit den Frauen, welche die Beschwerde einreichten, bemerkten diese, dass sie diese Art der Kommunikation und des Beschwerdemanagements sehr schätzen. Aber obwohl sich die Einen durchaus ernst genommen fühlen, teilen Andere diese Ansicht nicht; sie beklagen sich, dass sie bereits seit Wochen immer dasselbe Essen bekommen würden, immer nur Nudeln, was ihren Magen krank mache, zumal die Portionen nie reichten. Auch abgelaufenen Joghurt und verschimmeltes Essen habe eine bereits beim Personal gemeldet, ihre Beschwerde sei aber bislang nicht weitergeleitet worden. Auch einige junge afrikanische Männer beklagten, dass ihnen die Struktur der BEA nicht klar sei, sie wissen nicht, an wen man sich in welcher Situation wenden solle.

Ein solches Konzept ist zweifellos einer umfassenden Verantwortungsdelegation an privatwirtschaftliche Betreiber vorzuziehen, die in einigen Bundesländern der Regelfall ist (s. dazu Muy 2016).

Obwohl auch dies nicht rechtlich vorgesehen ist, verfügt die von uns im Rahmen der Fallstudie untersuchte Einrichtung über eine lokale medizinische Versorgungseinheit. Ein festes Team von zwei Ärzten, einem Allgemeinmediziner und einem Kinderarzt sowie einem Arzthelfer und einer Pflegekraft sind Montag bis Freitag zwischen 10 und 14 Uhr in einem Container vor Ort präsent. Die Bewohner/innen benötigen keine Terminvereinbarungen, sondern können unangemeldet zur täglichen Sprechstunde erscheinen. Physiotherapie wird einmal wöchentlich durch ehrenamtlich arbeitendes Personal angeboten. Weitere 15 Mediziner aus der Gynäkologie, Infektiologie und Psychiatrie sind im Bereitschaftsdienst tätig. Das

Team, das bedarfsabhängig, also unter Berücksichtigung von Gender und Sprache, arbeitet, ist an die Infektiologie des Universitätsklinikums angegliedert, die Mitglieder des Teams sind für die Betreuung freigestellt.<sup>9</sup>

#### **4. Weitere Ansatzpunkte für die Ausgestaltung der Unterbringungssituation**

Auch unter den gegebenen restriktiven Rahmenbedingungen ist es folgenreich, mit welcher grundlegenden Haltung und Zielsetzung die Verantwortlichen und ihre Mitarbeiter/innen ihren Aufgaben in der Erstaufnahmeeinrichtung nachgehen. Deutlich wurde uns dies u.a. in einem Interview mit der verantwortlichen Leiterin der EHC und ihrer Stellvertreterin. Diese beschreiben ihren Aufgabenbereich als Gewährleistung einer umfassenden Alltagsorganisation und Alltagsbetreuung, die sich keineswegs auf die bloße Verwaltung des Geschehens beschränkt, sondern auf eine möglichst bedarfsgerechte und möglichst umfassende Hilfe für jede/n Einzelne/n zielt. Um dies unter den gegebenen Rahmenbedingungen gewährleisten zu können, besteht das Team aus ca. 20 Mitarbeiter/innen, bei denen es sich zum Teil um ausgebildete Sozialarbeiter/innen handelt und für die regelmäßige Fortbildungen angeboten werden. Um dessen Ansprechbarkeit zu gewährleisten, wurde ein Infopoint eingerichtet, an dem die Bewohner/innen zu jedem Zeitpunkt eine Ansprechpartner/in finden.

Zudem wird versucht, von Anfang an Integrationsbemühungen der Geflüchteten zu ermöglichen bzw. zu unterstützen. Dazu wird in Kooperation mit Ehrenamtlichen sowie einer kooperierenden Schule versucht, darauf hinzuwirken, dass möglichst alle Flüchtlinge an Sprachkursen und ein Teil auch an berufsvorbereitenden Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen können. Um die Teilnahme zu ermöglichen, ist zudem auf dem Gelände ein Angebot der Kinderbetreuung eingerichtet worden.

Erklärter Anspruch ist es auch, den Geflüchteten im Alltag „auf Augenhöhe zu begegnen“. Dass in der Einrichtung gegenwärtig keine Probleme mehr mit Gewalt und Drogen sichtbar sind, wird im Gespräch neben der günstigen Belegungssituation - zum Zeitpunkt der Befragung waren ca. 220 Geflüchtete in der Einrichtung - darauf zurückgeführt, dass zwischen

---

<sup>9</sup> Das Projekt ist als ad-hoc Reaktion des Uniklinikums entstanden, um der Überlastung der Ambulanz im Sommer und Herbst 2015 entgegenzuwirken und auf die besonderen sprachlichen und medizinischen Bedürfnisse eingehen zu können.

dem Personal und den Bewohner/innen intensive und respektvolle persönliche Kontakte gegeben sind.

Im Alltag der Erstaufnahmeeinrichtungen kommt auch den Sicherheitsdiensten eine zentrale Rolle zu. Die Rolle der privaten Security-Firmen ist anlässlich von Übergriffen gegen Flüchtlinge wiederkehrend medial kritisiert worden.<sup>10</sup> Diese Problematik ist inzwischen auch politisch anerkannt worden und hat zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs geführt.<sup>11</sup> Der Leiter des Sicherheitsdienstes in der von uns beforschten Einrichtung betont dagegen nachdrücklich ein Selbstverständnis, das sich von einem repressiven Bewachungsauftrag distanziert und die eigene Aufgabe zentral darin sieht, die Bewohner/innen der Einrichtung zu schützen, nicht, sie zu bewachen, und ihnen das Gefühl der Sicherheit zu geben: „Wir sind da, um jenen Sicherheit zu geben, die schon viel erlebt haben.“ Einfühlsamkeit und Menschlichkeit seien daher wichtige Kriterien bei der Einstellung von Mitarbeiter/innen. Da die Präsenz der Security v.a. dem Schutz der Bewohner/innen dient, gibt es keine Überwachungskameras im oder um das Gelände herum. Die Geflüchteten, so die Erklärung des Dienstleiters, haben ohnehin kaum eine Privatsphäre und Kameras würden den „Gefängnischarakter“ noch verstärken. Höflichkeit und gegenseitiger Respekt werden als weitere wichtige Werte der Arbeit beschrieben. Hierzu gehöre auch, dass die Mitarbeiter/innen der Security nur in Notfällen die Schlafbereiche betreten, ansonsten lediglich in den Gängen patrouillieren.

## 5. Folgerungen

Die zwangsweise Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtung entspricht in keiner Weise den Bedürfnissen und Interessen der Flüchtlinge. Sie ist vielmehr Ausdruck des Bemühens, eine umfassende Kontrolle über Geflüchtete auszuüben sowie ihre soziale Integration möglichst bis zum Abschluss des Asylverfahrens zu erschweren, da soziale Kontakte im Fall abgelehnter Asylanträge zu Protesten führen und damit die Rückführung in die Herkunftsländer erschweren können (s. dazu Scherr 2017). In der Folge werden Flüchtlinge zu Objekten einer Flüchtlingsverwaltung, die ihre Möglichkeiten zu Eigenaktivität und Selbsthilfe weitgehend ein-

---

<sup>10</sup> S. etwa: <http://www.rbb-online.de/politik/thema/fluechtlinge/berlin/2016/02/vorwuerfe-gegen-security-tempelhof-hangars.html>;

<sup>11</sup> S. <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/gewalt-gegen-fluechtlinge-gesetz-soll-uebergreif-von-wachleuten-verhindern-14085858.html>; [http://www.focus.de/regional/koeln/koelner-polizei-ermittelt-fluechtlingsfrauen-werfen-sicherheitsdienst-sexuelle-uebergreif-vor\\_id\\_5294223.html](http://www.focus.de/regional/koeln/koelner-polizei-ermittelt-fluechtlingsfrauen-werfen-sicherheitsdienst-sexuelle-uebergreif-vor_id_5294223.html)

schränkt und die sie in Unterbringungsbedingungen zwingt, die mit erheblichen psychischen und sozialen Belastungen einhergehen. In unserer Studie wurde deutlich, dass nicht nur die räumliche Enge, sondern insbesondere auch die erzwungene Passivität und die Unsicherheit der Zukunftsperspektiven sowohl von den betroffenen Flüchtlingen wie auch von den Mitarbeiter/innen der Erstaufnahmeeinrichtung als hoch problematische Rahmenbedingungen erlebt werden. Für die Erstaufnahmeeinrichtung, die wir exemplarisch in den Blick genommen haben, lässt sich feststellen, dass die verantwortlichen Akteure mit hohem Engagement bemüht sind, unter den gegebenen, restriktiven Rahmenbedingungen eine möglichst optimale Situation für die Geflüchteten herzustellen. Dies führt im Vergleich zu anderen Einrichtung zu substantziellen Verbesserungen des Alltags, ohne jedoch etwas an den strukturell bedingten Grundproblematiken verändern zu können.

Vor diesem Hintergrund wäre politisch zu fordern, die Zeit der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen auf ein unverzichtbares Minimum zu reduzieren und möglichst umgehend eine dezentrale Unterbringung anzuschließen. Darauf gerichtete Forderungen sind unter anderem von Wohlfahrtsverbänden in den Flüchtlingsräten wiederkehrend formuliert worden, aber auf absehbare Zeit politisch nicht durchsetzbar. Bis auf Weiteres ist es daher unverzichtbar, auch die Auseinandersetzung darüber zu führen, was mögliche positive Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb des Systems der Erstaufnahmeeinrichtungen sind. Vor dem Hintergrund unserer Studie scheint es diesbezüglich von entscheidender Bedeutung zu sein, wie die organisatorische Verantwortung zugewiesen wird sowie welche Haltung und Aufgabenzuweisung von den beteiligten Akteuren als verbindliche Grundlage ihrer Praxis betrachtet werden. Insbesondere das Fehlen verbindlicher Qualitätsstandards und die in einigen Bundesländern übliche Delegation der öffentlichen Verantwortung an private Träger in Verbindung mit unzureichenden Kontrollstrukturen muss vor diesem Hintergrund als problematisch betrachtet werden.

## **Literatur**

Aumüller, J., P. Daphi, und C. Biesenkamp (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

Janke, Carsten (2016): Wann können Flüchtlingskinder zur Schule gehen? <https://mediendienst-integration.de/artikel/bildungspolitik-zur-umsetzung-der-schulpflicht-fuer-fluechtlinge.html>

Muy, S. (2016): Interessenskonflikte Sozialer Arbeit in Sammelunterkünften gewerblicher Träger – Ergebnisse einer Fallstudie. In: Neue Praxis. Sonderheft 13: Scherr, S. und G. Yüksel (Hrsg.): Flucht, Sozialstaat und Soziale Arbeit. S. 157-166

Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2016): Themendossier Unterbringung und Wohnen von Flüchtlingen: Engpässe überwinden – Kommunen entlasten. [http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS\\_Komm-issionsbericht\\_Unterbringung\\_Wohnen\\_ES.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_Komm-issionsbericht_Unterbringung_Wohnen_ES.pdf)

Scherr, A. (2017): Die Abschwächung moralischer Empörung: eine Analyse politischer Reaktionen auf zivilgesellschaftliche Proteste gegen Gesetzesverschärfungen und Abschiebungen. In: Zeitschrift für Flüchtlingsforschung, H. 1 (im Druck)

Wendel, K. (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer. [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/09/Laendervergleich\\_Unterbringung\\_2014-09-23\\_02.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/09/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_02.pdf)