Kölner Schriftenreihe für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit
Sigrid Leitner, Michael Mroß, Herbert Schubert (Hrsg.)
Band 5/2016

Handeln in Widersprüchen: Soziale Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften für geflüchtete Menschen in Köln

Anna Quirina Busch

Elvira Eck

Dana-Marie Eckhardt

Johannes Eick

Christoph Gille

Alejandra Giraldo

Yvonne Gotter

Theresia Weber

Lukas Wolf

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Diese Veröffentlichung erscheint im Rahmen der Onlinepublikationsreihe „Kölner Schriftenreihe für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit“. Alle Veröffentlichungen dieser Reihe können unter http://opus.bsz-bw.de/fhk abgerufen werden.

Ergebnisse einer explorativen Lehrstudie im Profil² Seminar „Geflüchtetenarbeit im Gemeinwesen“ im Sommersemester 2016.

Herausgeber

Prof. Dr. Sigrid Leitner, Prof. Dr. Michael Mroß, Prof. Dr. Herbert Schubert

Schriftleitung

Holger Spieckermann, M.A.

Institut für angewandtes Management und Organisation in der Sozialen Arbeit
Technische Hochschule Köln
Gustav-Heinemann-Ufer 54
50968 Köln
https://www.th-koeln.de/angewandte-sozialwissenschaften

Köln, Oktober 2016

ISSN 2195-1330

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung 4

2 Methodisches Vorgehen 7

3 Strukturelle Bedingungen in den Kölner Flüchtlingsunterkünften 9

3.1 Zuweisung von Geflüchteten 9

3.2 Entwicklung der Flüchtlingszahlen in Köln 9

3.3 Unterbringungsformen 10

3.3.1 Allgemein 10

3.3.2 Darstellung der einzelnen Unterbringungsformen 12

3.4 Betreuung 18

3.5 Kosten 18

3.6 Leitlinien von 2004 und das „4-Phasen-Modell“ von 2015 20

3.7 Weitere strukturelle Defizite aus Sicht der Sozialen Arbeit 21

4 Handeln und Mandate der Sozialen Arbeit mit geflüchteten Menschen in Gemeinschaftsunterkünften 23

4.1 Handeln Sozialer Arbeit 24

4.2 Mandate Sozialer Arbeit 35

5 Fazit 41

6 Lehren und Empfehlungen für eine Rechte stärkende Soziale Arbeit 44

7 Literatur 47

1 Einführung

Mit dem Sommer 2015 steigt die Zahl der geflüchteten Menschen, die in Deutschland und damit auch in Köln Schutz suchen, stark an. Neu war die Entwicklung jedoch nicht. Bereits seit 2010 verzeichnete die Stadt Köln einen Anstieg der Geflüchtetenzahlen, auf die die Verwaltung und die Stadtgesellschaft jedoch nur langsam reagierten. Die Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften der Technischen Hochschule hatte das Thema bereits im Sommersemester 2014 auf die Agenda gesetzt und sich hochschulintern und -extern mit dem Ansteigen der Flüchtlingszahlen und der Verantwortung von Stadt und Sozialer Arbeit auseinandergesetzt. Durch die hohen Flüchtlingszahlen in 2015 hat diese Debatte neue Bedeutung erhalten.

Für die an der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften angesiedelte Disziplin der Sozialen Arbeit ist die Auseinandersetzung mit der Situation geflüchteter Menschen von hoher Relevanz. Nicht nur, weil die Profession der Sozialen Arbeit durch die Durchführung von Betreuung und Beratung in den ersten Monaten und Jahren nach der Ankunft den Alltag geflüchteter Menschen regelmäßig mitgestaltet, sondern auch weil Menschen mit Fluchtgeschichte Klientinnen und Klienten von Sozialer Arbeit in anderen Arbeitsfeldern sind. Die Zeit von Flucht und Ankunft, die Frage unter welchen Bedingungen und in welcher Position Menschen in die deutsche Gesellschaft integriert werden und sich selbst integrieren, prägt das Leben auch über die Zeit im Flüchtlingsstatus hinaus.

Soziale Arbeit macht einen Teil des institutionellen Gefüges aus, mit dem geflüchtete Menschen konfrontiert werden. Gleichzeitig ist das Handeln der Sozialen Arbeit verwoben in das deutsche Migrationsregime, das sich sowohl aus gesetzlichen und institutionellen Regelungen, wie inoffiziellen Normen und kulturellen Ordnungen zusammensetzt (vgl. Tsianos/Kasparek 2015). Ausgangspunkt unserer explorativen Studie bildete die Überlegung, dass Soziale Arbeit als Teil des deutschen Migrationsregimes mit verschiedenen Aufträgen und Möglichkeiten gegenüber den Geflüchteten versehen ist und dass sie diese widerspruchsvollen Aufträge und Bedingungen reproduziert und mitgestaltet (vgl. Sulimma/Muy 2012; Scherr 2015).

Zum einen wirkt Soziale Arbeit an der direkten Regulation und Kontrolle der Geflüchteten mit und ist damit Teil eines Rechte und Ressourcen begrenzenden und zuweisenden Systems. Es gelten zahlreiche juristische Sonderregelungen, etwa die Zuweisung und Verbleibspflicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung, das Beschäftigungsverbot nach Ankunft in Deutschland oder das zumindest vorübergehend bestehende Nachzugsverbot für Familienangehörige bestimmter Geflüchtetergruppen. Landes- und kommunale Regelungen und Ressourcen bestimmen den Ort des Verbleibs, die Verpflegungs- oder Gesundheitssituation, den Zugang zum Bildungs- oder Betreuungssystem. Damit ist Soziale Arbeit zum einen Teil eines hochgradig determinierenden und Rechte einschränkenden Systems.

Zum anderen bietet Soziale Arbeit die Möglichkeit, soziale und politische Rechte und Ressourcen von Geflüchteten zu vergrößern, indem sie Zugang zu Rechten im Asylverfahren verschafft, Plätze in Bildungs- und Betreuungsinstitutionen organisiert, den Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützt oder vereinfacht, Zuverdienst ermöglicht oder bei Antragsverfah-

ren für Versorgungsleistungen zur Seite steht. In diesen Zusammenhängen leistet Soziale Arbeit einen Beitrag zur Ermächtigung von geflüchteten Menschen und zur Ausweitung ihrer sozialen oder politischen Rechte.

Die widersprüchlichen Aspekte des deutschen Migrationsregimes treten insbesondere in der Kommune und damit auch in Köln zu Tage. Hier besteht zwar ein direktes Interesse an gelingender Integration, gleichzeitig aber müssen diese unter den Bedingungen einer restriktiven, bundespolitisch bestimmten Politik erfolgen (vgl. Ottersbach 2011). Die Bedingungen der Unterbringung in den verschiedenen Kommunen sind sehr unterschiedlich. Seit Beginn der Fluchtkrise im Jahr 2015, die sich hier viel eher als eine Aufnahmekrise zeigt, haben sie sich an vielen Orten deutlich verschlechtert. Das gilt auch für Köln. Hatte Köln noch 2004 Mindeststandards für die Unterbringung festgelegt, wurden sie bereits seit 2010 nicht mehr eingehalten, und seit dem Sommer 2015 spricht die Verwaltung von einem Vier-Phasen-Modell (siehe unten). Damit sind die Unterbringungsbedingungen andere als in 2004 verabredet, auch wenn politisch immer wieder ein Zurück zu den alten Standards gefordert wird.

In Gemeinschaftsunterkünften werden die widersprüchlichen Aspekte des deutschen Migrationsregimes besonders sichtbar. Sie sind Orte „organisierter Desintegration" (Täubig 2009), weil sie zum einen konkreten räumlichen Ausschluss schaffen, aber den Geflüchteten auch in zahlreichen anderen Aspekten nur geringe Ressourcen zur Verfügung stellen und sie darauf festlegen (Gemeinschaftsunterbringung, Gemeinschaftsverpflegung, strikte Zugangsregeln und Rhythmen des Alltags etc.). Gleichzeitig werden in ihnen Basisbedürfnisse befriedigt und kann aus ihnen heraus auch eine zunehmende Ermächtigung von Geflüchteten und Ausweitung ihrer Ressourcen erfolgen. Diese konkreten Bedingungen treffen Soziale Arbeit und sind wesentlich für die Rolle und den Handlungsspielraum der Profession verantwortlich. Das Positionspapier von Hochschullehrenden zur Sozialen Arbeit mit Geflüchteten aus dem Frühjahr 2016 (ASH 2016) nennt wesentliche Anforderungen an die Standards, auf denen eine professionelle Soziale Arbeit basiert. Die realen Bedingungen weichen jedoch vielfältig von diesen Anforderungen ab.

Ausgehend von den Widersprüchen, in denen professionelle Soziale Arbeit handelt, lautet die zentrale Frage unserer explorativen Studie: Welchen Handlungsspielraum hat die Soziale Arbeit in der Arbeit mit geflüchteten Menschen, die in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind? Um Antworten zu geben, wird die Studie nach einer kurzen Erläuterung des methodischen Vorgehens (Kapitel 2) auf mehrere Teilfragen eingehen:

- Kapitel 3: Was sind die Unterbringungsbedingungen für geflüchtete Menschen in Köln, in denen Soziale Arbeit handelt?
- Kapitel 4.1: Wie wird durch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter gehandelt?
- Kapitel 4.2: Welche Mandate sind im Handeln professioneller Sozialer Arbeit erkennbar?

Im abschließenden Fazit (Kapitel 5) werden wir wesentliche Ergebnisse unserer Studie zusammenfassen und noch einmal auf die Frage der Handlungsmöglichkeiten der Sozialen Arbeit zurückkommen. Nach zwei Semestern der Beschäftigung mit den Kölner Unterkünften für Geflüchtete und der Rolle der Sozialen Arbeit ist es uns im Anschluss (Kapitel 6) ein Anlie-

gen, unsere eigenen Lehren und Empfehlungen für eine ermächtigende Soziale Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften zu formulieren.

Die explorative Studie wurde in einem Projektseminar an der Technischen Hochschule Köln über zwei Semester entwickelt, durchgeführt und ausgewertet, dessen Ziel es ist, dass Studierende und Dozierende sich in der praktischen Projektarbeit mit theoretischen Konzepten auseinandersetzen – hier also mit Fragen des Feldes der Geflüchtetenarbeit und denen der empirischen Sozialforschung. Dabei motivierte uns zunächst die Beschäftigung mit der Aufnahmekrise in Köln, ohne bereits zu Beginn festzulegen, was im Zentrum unserer Untersuchung stehen sollte. Im Verlauf des Seminars und der Auseinandersetzung mit dem Feld fokussierten wir uns dann mehr und mehr auf die Frage nach den Bedingungen und Handlungsmöglichkeiten der Sozialen Arbeit, um zu klären, welche Rolle der Sozialen Arbeit im Gefüge der Flüchtlingsunterbringung eigentlich zukommt und wie ihr Handeln verstanden werden kann.

Zahlreiche Partnerinnen und Partner standen uns während des Seminars zur Seite. An erster Stelle möchten wir uns bei unseren Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern bedanken, die mit ihrem Engagement und ihrer Offenheit die Grundlage für unsere explorative Studie gelegt haben. Aber auch darüber hinaus standen uns Mitarbeiter_innen im Feld der Geflüchtetenarbeit zur Seite: Verantwortliche für die Unterbringung beim Deutschen Roten Kreuz, der Caritas, der Diakonie und dem Internationalen Bund, Mitarbeiter_innen des Kölner Flüchtlingsrats und sein Geschäftsführer Claus-Ullrich Prölß, sowie die Leitung und die Mitarbeiter_innen des Wohnungsamtes der Stadt Köln. Ohne sie wäre die Arbeit nicht zustande gekommen. Außerdem möchten wir uns bei den zahlreichen beteiligten Dozierenden der TH Köln bedanken, bei vielen Kolleginnen und Kollegen der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften, die sich im Themenschwerpunkt der Fakultät zu Flucht und Flüchtlingspolitik engagieren und ganz besonders bei Petra Wiedemann und Markus Ottersbach, die uns Einblick in Vorgehen und erste Ergebnisse ihrer zeitgleich entstandenen Studie zu einem integrierten Gesamtkonzept in der Unterbringung von Flüchtlingen gegeben haben. Unsere explorative Studie haben wir immer in Auseinandersetzung mit den beiden anderen Projektgruppen des Seminars, der Familienbegleitung und der studentischen Sprachbegleitungsinitiative connection, entwickelt. Ihnen, unserer Mentorin Theresa Achilles und unserer Dozentin Janine Birwer für ihre kompetente und begeisternde Co-Leitung des Seminars ebenfalls einen herzlichen Dank.

Es ist deutlich geworden, um was für ein spannungsreiches Feld es sich bei der Geflüchtetenarbeit handelt. Viele unserer Analysen nehmen Defizite des Bereichs in den Blick, aus dem widersprüchliches Handeln professioneller Sozialer Arbeit resultiert und das es auslöst. Und doch: Wir sind zahlreichen engagierten Praktikerinnen und Praktikern mit vielen guten Ideen und viel Motivation begegnet. Wir hoffen, dass in dieser explorativen Studie nicht nur die Unmöglichkeiten eines Handelns in Widersprüchen erkennbar werden, sondern auch die Möglichkeiten, die in einer ermächtigenden Sozialen Arbeit liegen und der Beitrag, den sie zur Vergrößerung von sozialen und politischen Rechten geflüchteter Menschen leisten kann.

2 Methodisches Vorgehen

Die explorative Untersuchung basiert sowohl auf der Auswertung von Daten zur Unterbringungssituation von Geflüchteten in Köln (Kapitel 3) als auch auf qualitativen Interviews mit Sozialarbeiter_innen, die in den Unterbringungen für Geflüchtete tätig sind (Kapitel 4). Unser methodisches Vorgehen wurde im Laufe des Seminars entwickelt und kennt mehrere Stadien.

Zunächst wurden öffentliche Daten, z.B. aus den Protokollen des Runden Tischs für Flüchtlingsfragen und anderer Daten des Amtes für Wohnungswesen der Stadt Köln analysiert und zwei Expertengespräche geführt, um eine erste Übersicht über die Unterbringungssituation von Geflüchteten in Köln zu erhalten. Im Anschluss wurde das Erkenntnisinteresse und der Gegenstand der Studie innerhalb der Studierendengruppe konkretisiert. Dazu wurden die Hauptgegenstände unter den Stichworten Rolle und Handlungsspielraum der Sozialen Arbeit, sowie Wohn- und Lebenssituation der Geflüchteten zusammengefasst, danach in acht Dimensionen unterteilt und diese in konkreten Fragen für Fragebogen und Leitfaden operationalisiert.

In den leitfadengestützten Interviews stand vor allem das Handeln der Sozialen Arbeit im Zentrum. Die problemzentrierten Interviews mit 16 Fragen sollten helfen zu erfahren, welche kollektiven Handlungsmuster in der Sozialen Arbeit zu finden sind (vgl. Lamnek 2005: 363-368). Ergänzt wurden die Interviews durch einen Fragebogen mit vollständig standardisierten Fragen, etwa zu Merkmalen der Unterbringungsform oder der Geflüchtetengruppen, und teilstandardisierten Fragen, etwa zu den Aufgaben der Sozialarbeiter_innen. Die ausgefüllten Fragebögen flossen nur noch als Kontextwissen in die Auswertung der qualitativen Interviews ein, eine separate Auswertung erfolgte nicht mehr. Stattdessen flossen erste methodische und inhaltliche Erkenntnisse der Fragebögen in die größer angelegte Studie von Markus Ottersbach und Petra Wiedemann zur Erstellung einer Expertise für ein integratives Gesamtkonzept in der kommunalen Flüchtlingsunterbringung für das Forschungsinstitut für Gesellschaftliche Weiterentwicklung ein (siehe Kapitel 3.7). Im weiteren Verlauf des Seminars konzentrierte sich die Seminargruppe auf Handeln und Mandate der Sozialen Arbeit und den Handlungsspielraum, der sich dadurch abzeichnet.

Befragt wurden acht Sozialarbeiter_innen, die in Unterbringungen für Geflüchtete tätig sind. Bei der Anfrage und Auswahl der Interviewpartner_innen wurde kontrastiv vorgegangen. Sowohl Mitarbeiter_innen von Einrichtungen mit ungefähr 60 Bewohner_innen bis hin zu Einrichtungen mit mehr als 600 Geflüchteten wurden befragt. Auch der Betreuungsschlüssel unterschied sich stark und reichte von ca. 60 Personen bis hin zu ca. 250 Personen. Sowohl fünf Sozialarbeiter_innen verschiedener freier Träger, die im Auftrag der Stadt Heime betreiben, als auch drei Sozialarbeiter_innen des Wohnungsamtes, die vor allem für Hotelunterbringungen zuständig sind, wurden befragt. Das weite Spektrum sollte einen möglichst breiten Einblick in Handlungsweisen und Handlungsspielräume geben. Die Interviews wurden in der weiteren Analyse als Audiotranskripte verwendet und Kurztranskripte mit herausgearbeiteten Codierungen und Kategoriezuordnungen für die gemeinsame Arbeit erstellt.

Die explorative Studie zeichnet sich dadurch aus, dass in ihr induktive wie deduktive Ansätze zusammenfallen. Das wird insbesondere in dem angewandten System der Codierung deutlich. In Anlehnung an das Vorgehen der qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring/Gahleitner 2010) standen bestimmte Codes bereits am Ausgangspunkt unserer Auswertung bereit, die insbesondere kategorialen Charakter hatten (etwa Mandate, Ist-Situation Unterbringung etc.). Diese Codes ergaben sich aus der bereits bestehenden Feldkenntnis und theoretischen Sensibilität (vgl. insbesondere Kuckartz 2012: 74). In der intensiveren Auswertung wurden diese Codes durch stärker erklärende Codes ergänzt und dabei in Anlehnung an die Methode der Grounded Theory (vgl. Strauss/Corbin 1994; Strauss 1998) mit offenen Codierungen gearbeitet. Interviews wurden zunächst in Zweiergruppen ausgewertet, dann ein gemeinsamer Codierbaum erstellt und in der weiteren Analyse die Schlüsselkategorien (vgl. Strauss 1998: 65-68) in gemeinsamen Auswertungsworkshops der Gesamtgruppe erarbeitet. Für die gemeinsame Analyse wurde insbesondere in Anlehnung an das Kodierparadigma (ebd.: 57) gearbeitet und Phänomene auf ihre Bedingungen, Interaktionen, Strategien und Konsequenzen untersucht.

Die Auswertung der öffentlich zugänglichen Daten zur Unterbringungssituation von Geflüchteten in Köln, die wir im Laufe des Seminars gesammelt haben, wird in Kapitel 3 vorgestellt. Das Zusammenspiel unserer deduktiv festgelegten Fokussierung auf den Handlungsspielraum Sozialer Arbeit und den induktiven Erkenntnissen aus den offen analysierten qualitativen Interviews bildet die Grundlage für die Erkenntnisse, die in Kapitel 4 vorgelegt werden.

3 Strukturelle Bedingungen in den Kölner Flüchtlingsunterkünften

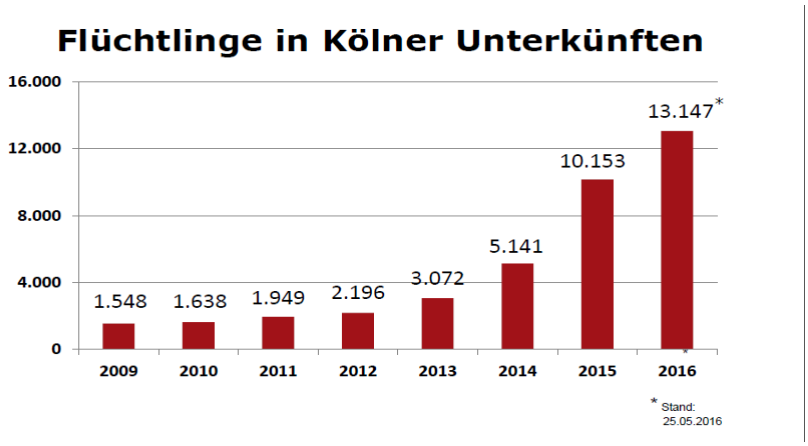
3.1 Zuweisung von Geflüchteten

Grundsätzlich gibt es für Geflüchtete verschiedene Möglichkeiten, sich als Asylsuchende in Deutschland zu melden. Sie können sich bei der Einreise an die Grenzbehörde wenden und werden dann an die nächstgelegene Erstaufnahmeeinrichtung (EA) weitergeleitet. Das Gesuch wird überprüft und gegebenenfalls in Frage gestellt, wenn zu diesem Zeitpunkt schon feststeht, dass die Einreise aus einem sicheren Drittstaat erfolgt ist (Dublin-Verfahren). Melden sich Geflüchtete erst im Inland als asylsuchend, werden sie der nächstgelegenen EA zugewiesen und dort wird ihr Asylgesuch geprüft. Sie erhalten in beiden Fällen in der EA eine Bescheinigung über die erfolgte Meldung als Asylsuchende.

Im Anschluss erfolgt die Zuweisung der geflüchteten Menschen an die jeweils zuständige EA mit Hilfe des EASY Systems (Erstaufnahmesystem), welches bundesweit die Verteilung organisiert. Die Zuständigkeit einer EA ergibt sich aus verschiedenen Kriterien. Im Zuge der Verteilung von Geflüchteten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland spielt der „Königsteiner Schlüssel“ die entscheidende Rolle. Er bestimmt die Anteile an Asylbewerbern, die die einzelnen Bundesländer aufnehmen müssen. Er wird entsprechend der Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der einzelnen Länder jedes Jahr neu festgesetzt. Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich für das Jahr 2016 eine Quote von 21,21% der Gesamtzahl an bundesweiten Unterbringungen. Innerhalb von Nordrhein-Westfalen gilt ein weiteres Verteilungssystem, nach dem Köln für etwa 5% der Unterbringungen in NRW verantwortlich ist. Ist ein Asylsuchender in der für ihn zuständigen EA angekommen, stellt er bei der für diese EA zuständigen Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge seinen Asylantrag.

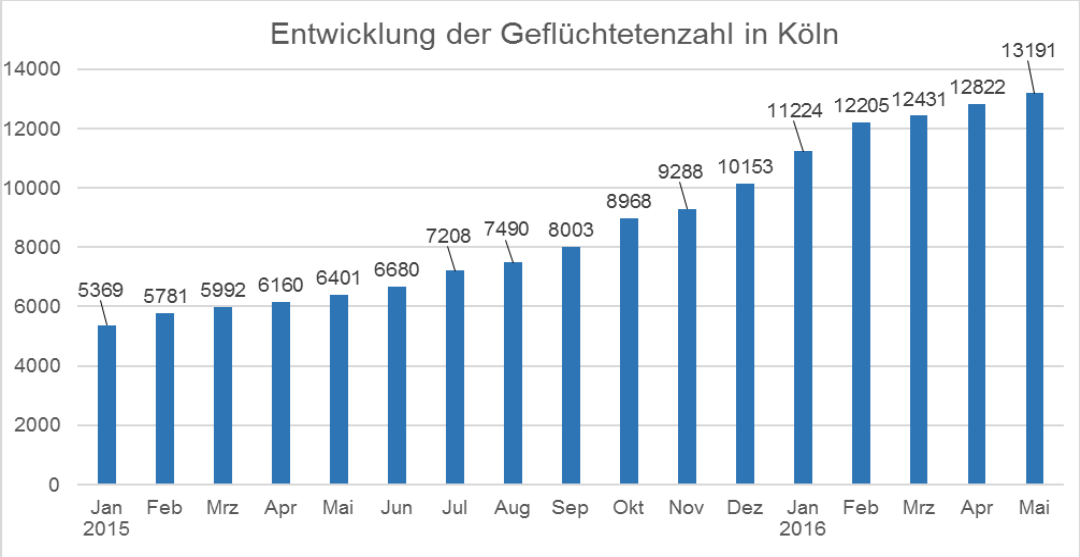
3.2 Entwicklung der Flüchtlingszahlen in Köln

Die nachfolgende Tabelle über die Entwicklung der Flüchtlingszahlen in Kölner Unterkünften zeigt die hohe Zunahme ab dem Jahr 2014 und auch den nach wie vor deutlichen Anstieg in 2016, trotz der zurzeit abnehmenden Zahl an Zuweisungen



Quelle: Stadt Köln 2016a, Amt für Wohnungswesen

Mit Stand 25.05.2016 sind in Köln 13.147 Geflüchtete untergebracht, wobei der Anstieg der Flüchtlingszahlen im März 2016 erstmals rückläufig war. Zum Vergleich: Im Jahr 2015 stieg die Zahl von 5.369 im Januar auf 10.153 im Dezember (siehe folgende Tabelle).



Quelle: Stadt Köln 2016b, Amt für Wohnungswesen; eigene Darstellung

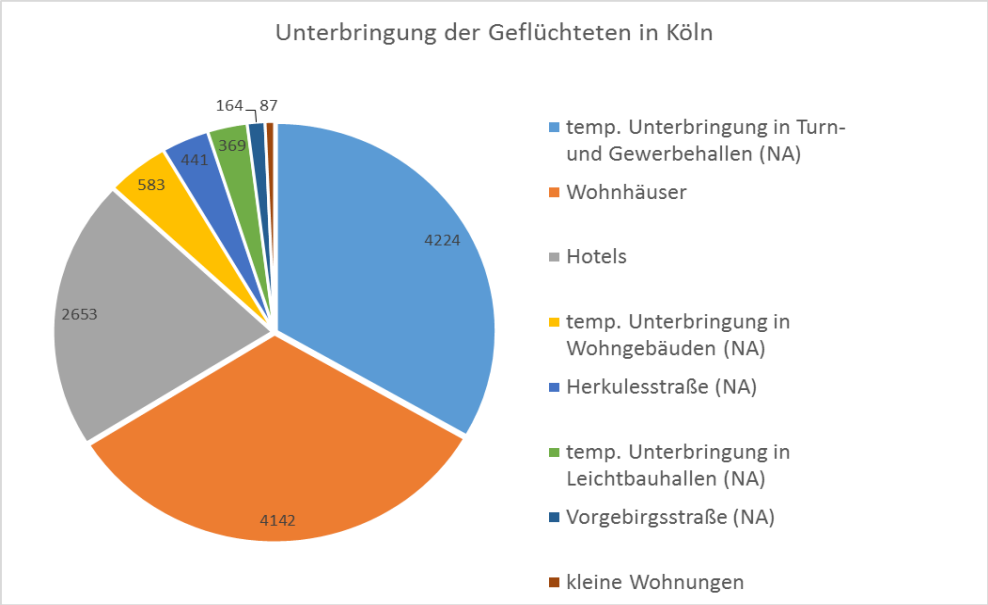
Auf Grundlage der Prognose des BAMF bezüglich der zu erwartenden Geflüchteten im Jahr 2016 wird in monatlichen Evaluierungsrunden zwischen der Bezirksregierung Köln und der Stadt Köln die jeweils weitere Zuweisungspraxis abgestimmt. Seit März 2016 wurde ein wöchentliches Zuweisungssoll von 225 geflüchteten Menschen festgelegt. Ab dem 6. Juni 2016 soll der Schlüssel voraussichtlich auf 150 Menschen pro Woche gesenkt werden. Die Stadt Köln betont sowohl in ihren Auftritten im Internet als auch bei sämtlichen öffentlichen Informationsveranstaltungen über die Unterbringung von Geflüchteten, dass weiterhin mit hohen Zugangszahlen zu rechnen ist.

Die Zahl der tatsächlichen Unterbringungen liegt jedoch im ersten Halbjahr 2016 deutlich darunter. Durch die hohe Zahl der Abgänge und geringere Zuweisungen als festgelegt, musste die Stadt in Monaten März, April und Mai nur insgesamt 986 Menschen zusätzlich unterbringen (Bericht an die 58. Sitzung des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen). Diese Diskrepanz erkläre sich „durch eine starke Fluktuation im System, Vermittlungen in regulären Wohnraum sowie den saisonal typischen Bewegungsfluss von Geflüchteten im Frühjahr."

3.3 Unterbringungsformen

3.3.1 Allgemein

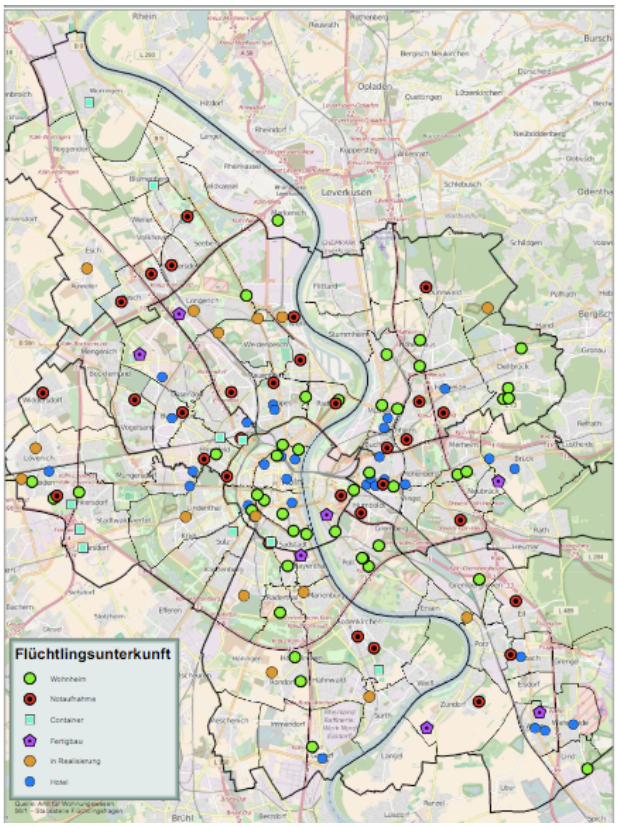
Die Geflüchteten sind innerhalb der Stadt Köln auf verschiedene Unterbringungsformen verteilt. Im Zuge steigender Flüchtlingszahlen hat die Stadt diese Formen teils ausgebaut und teils neu geschaffen.



Stand: April 2016; Quelle: Stadt Köln, Amt für Wohnungswesen; eigene Darstellung

Grundsätzlich schwankt die Zahl der Unterbringungen in den verschiedenen Formen. Allerhand Bezeichnungen für die einzelnen Wohnformen können bei dem Versuch einer Zuordnung zu Verwirrung führen. In diesem Zusammenhang ist u.a. die Rede von Wohnheimen, Wohncontainern, Pensionen/Hotels und Notaufnahmen (NA), von Wohnhäusern und kleinen Wohnungen. NA gibt es in Wohngebäuden, Turn- und Gewerbehallen sowie Leichtbauhallen. In der Legende zur Kartenübersicht werden Wohnheime, NA, Container und Fertigbauten benannt. Ehemalige Gewerbehallen und Bürogebäude werden in Abgrenzung zu Turnhallen und Leichtbauhallen manchmal auch als Wohnheime bezeichnet.

Die Stadt Köln hat eine Karte zur Verteilung der verschiedenen Unterkünfte im Stadtgebiet entworfen, die laufend angepasst wird. Sie verdeutlicht zum einen die Standorte der diversen Unterkunftsformen im Stadtgebiet und soll zum anderen auf die möglichst dezentrale Unterbringung der Geflüchteten hinweisen.



Stand: März 2016, Quelle: Stadt Köln 2016a, Amt für Wohnungswesen

3.3.2 Darstellung der einzelnen Unterbringungsformen

Im Folgenden werden die verschiedenen Unterbringungsformen dargestellt. Dabei geht es vorrangig um die Beschreibung der grundsätzlichen Charakteristika der jeweiligen Art der Unterbringung. Grundsätzlich wird unterschieden zwischen: Turnhallen, Leichtbauhallen, Systembauten und Wohncontainern, Wohnheimen, Hotels und Wohnungen.

a) Turnhallen

Im April 2016 waren 25 Turnhallen (von insgesamt 271) mit insgesamt 3.700 Plätzen (Stadt Köln 2016a) belegt, drei weitere für eine eventuelle Belegung vorbereitet. Eine Turnhalle verfügt je nach Größe über eine Kapazität von 50 bis 345 Plätzen. Abgesehen von der Turnhalle Merianstraße in Seeberg finden sich keine Abtrennungen zwischen den Betten. Es gibt Gemeinschaftsverpflegungsräume (Kantinen) und Gemeinschaftssanitärräume. Nach eigener Auskunft ist es oberstes Ziel der Stadt Köln, die Bewohner_innen baldmöglichst in andere, bessere Unterkünfte umziehen zu lassen.

Dabei wird stets betont, wie wichtig es sei, dass Schulen und Vereine die Hallen so schnell wie möglich wieder als Sporthallen nutzen können. Dem Protokoll der 57. Sitzung des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen ist zu entnehmen, dass im Mai 2016 noch 24 Turnhallen mit rund 3.500 Geflüchteten belegt waren und es aufgrund des geringen Zugangs und der weiteren Schaffung von Ressourcen gelingen konnte, seit dem 11.03.2016 keine weitere Turn-

halle mehr zu belegen und die sehr enge Belegung oder teils erfolgte Überbelegung bis zur Fertigstellung von Ressourcen wieder aufzulösen. Auch eine Reihenfolge der Rückgabe der einzelnen Turnhallen wurde festgelegt. Sie ergibt sich aus Kriterien, die die Verwaltung als Dauer der Belegung, soziale Einschätzung, Eignung, Sanierungsnotwendigkeit, Beeinträchtigung von Sport und Schule und ähnlichem mehr kennzeichnet. In diesem Zusammenhang wird erläutert, dass die so genannten Dreifach-Turnhallen bei der Rückgabe priorisiert werden. Entgegen der Absichten in 2015 heißt es im Frühjahr 2016, dass eine Auflösung der Belegung einzelner Hallen erst ins Auge gefasst werden, wenn sich der Rückgang verstetige. Die Stadtverwaltung gehe davon aus, dass eine Räumung vieler Turnhallen in 2016 nicht möglich sei. Trotz der seit März deutlich zurückgehenden Zugangszahlen wird ein genauer Termin zur Rückgabe der ersten Turnhallen nicht genannt. Konkrete Zeitpläne sind zurzeit nicht bekannt (Informationen der 58. Sitzung des Runden Tischs für Flüchtlingsfragen).

b) Leichtbauhallen

Leichtbauhallen sind im Konzept der Stadt Köln eine Möglichkeit der Notunterbringung, um Obdachlosigkeit zu vermeiden. Darüber hinaus sollen sie in Zukunft die Belegung von Turmhallen überflüssig machen. Standorte für diese Bebauung erhalten vorerst eine befristete Baugenehmigung für zwei Jahre und die Menschen dort sollen „je nach Fertigstellung anderer, qualitativ besserer Unterkünfte die Unterkunft wechseln“ (vgl. Internetauftritt Stadt Köln). Bei einer Unterkunft aus Leichtbauhallen handelt es sich um einen Komplex aus mehreren Gebäuden, die jeweils 80 bis 100 Menschen aufnehmen können. In der Regel sollen 400-500 Menschen auf einem Gelände untergebracht werden. Leichtbauhallenlager sehen zusätzlich ein Versorgungs- und Aufenthaltsgebäude vor, die die Gemeinschaftssanitärräume ergänzen. Abtrennungen zwischen den Betten sind aus brandschutzrechtlichen Gründen nicht vorhanden. Jedoch wurde nach Aussagen der Stadt ein Konzept erstellt, welches in den neu entstehenden Standorten umgesetzt werden soll. Verwirklicht wurde bisher ein Standort am Hardtgenbuscher Kirchweg in Ostheim.

Innenansicht Leichtbauhallen
(hier: Ostheim, Hardtgenbuscher Kirchweg)

Quelle: Internetseite Stadt Köln

Weitere Standorte sollen folgen. In einer Erklärung des Amtes für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Köln vom 09.06.2016 heißt es dazu:

> „Die Stadt Köln hat bis dato rund 2.700 zusätzliche Unterkunftsplätze im Jahr 2016 neu geschaffen und mit Flüchtlingen belegt. Bis zum Jahresende sind bereits jetzt weitere 3.000 Plätze in der Planung, darunter auch zwei Standorte in Leichtbauhallen mit insgesamt 880 Plätzen. Ende Juni entscheidet der Rat der Stadt Köln über weitere zwölf von der Verwaltung vorgeschlagene Standorte für Leichtbauhallen bzw. Wohncontainer im gesamten Stadtgebiet. Von diesen Standorten sollen möglichst viele noch bis Ende des Jahres 2016 umgesetzt werden."

In diesem Zusammenhang interessant ist die geplante Zahl der Leichtbauhallen im Gegensatz zu der geplanten Anzahl Containerbauten. Zwar wird in der Presseerklärung von Standorten für Leichtbauhallen bzw. für Containerbauten gesprochen, jedoch sieht die voraussichtliche tatsächliche Verteilung folgendermaßen aus: 7 Standorte (in Roggendorf, Lind, Poll, Urbach, Holweide, Flittard, Höhenhaus) sind mit je 400 Plätzen für Bebauung mit Leichtbauhallen vorgesehen (insgesamt 2.800 Plätze). 2 Standorte (Longerich, Zündorf) sind Erweiterungen bestehender Unterkünfte in Systembauweise um je 72 auf je 144 Plätze. Für die verbliebenen 3 Standorte (Mengenich, Lindweiler, Dellbrück) ist eine Bebauung mit Systembauweise oder Containerbauweise geplant. Insgesamt handelt es sich hier um ca. 960 Plätze (Pressemitteilung vom 03.06.2016). Im Hinblick auf das von der Stadt Köln entworfene 4-Phasen-Modell zur Unterbringung (siehe Kapitel 3.6) wird eine eindeutige Schwerpunktsetzung auf Phase 1 (Leichtbauhallen) und eine Vernachlässigung der Phasen 2, 3 und 4 deutlich.

c) Systembauten und Wohncontainer

Die Stadt Köln unterscheidet zwischen Systembauten und Wohncontainern. Die Unterschiede verdeutlichen sich bei einer Gegenüberstellung:

Systembauten	**Wohncontainer**
je nach Größe zwischen 72 und 150 Plätze	je nach Größe zwischen 62 und 392 Plätze
mehrere Containerelemente, als zweigeschossige Anlage fest miteinander verbunden	mehrere Containerelemente, als zweigeschossige Anlage miteinander verbunden
eigene Wohneinheiten zwischen 47 und 95 Quadratmetern	Standardwohncontainer hat 12 Quadratmeter
Eigene Sanitäranlage, Küche, Essplatz je Wohneinheit	Gemeinschaftssanitäranlagen; Selbstversorgung in Gemeinschaftsküchen, je eine für acht Wohneinheiten
Gebäude hat eine einheitliche Putzfassade, Gebäude sollen wie normale Wohnhäuser aussehen	keine einheitliche Putzfassade
Realisierungsdauer drei bis sechs Monate	Bauzeit sechs bis zehn Wochen
Unterbringung bis zum Auszug in konventionellen Wohnungsbau	vorübergehende Unterbringung, die möglichst schnell beendet werden soll
Genehmigung vorerst für fünf Jahre	Wohncontainer von der Stadt angemietet

Quelle: Eigene Darstellung

d) Wohnheime

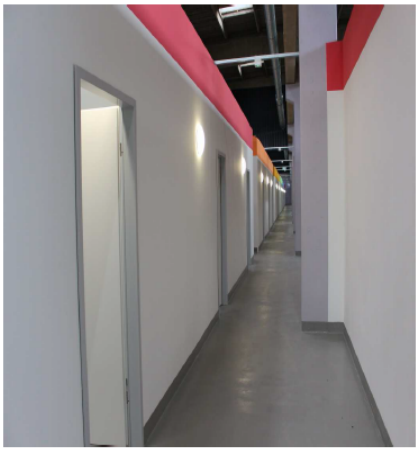
Wohnheim ist keine Bezeichnung für eine einheitliche Gebäudeart. Vielmehr handelt es sich um Bestandsgebäude, die ehemals Gewerbegebäude oder -hallen gewesen sein können, aber auch Büro- oder Wohngebäude. Sie werden je nach Eignung nach dem Umbau als Wohnheim oder Notunterkunft genutzt. Gebäude mit Wohnungen werden nach Auskunft der Stadt in der Regel als Wohnheim geführt, wobei sich die Bewohner_innen selbst versorgen und Sanitärräume innerhalb der Wohnungen liegen. Über die Anzahl dieser Art der Unterkunft bzw. die Zahl der Plätze konnte nichts im Detail festgestellt werden, da hier bei der Gesamtsumme insgesamt eine Vermischung verschiedener Formen vorliegt. Ehemalige Büro- oder Gewerbegebäude werden als Wohnheime genutzt und verfügen z.B. über abschließbare Räume für jeden Geflüchtetenhaushalt (und damit über einen gewissen Grad an Privatsphäre). Die Selbstversorgung findet mit Hilfe von Gemeinschaftsküchen und gemeinschaftlich genutzten sanitären Einrichtungen statt.

Darüber hinaus gibt es Wohnheime, in denen aus baulichen Gründen keine Gemeinschaftsküchen möglich sind (z.B. ehemalige Gewerbehallen). Sie werden als Notaufnahme bezeichnet. Hier gibt es Gemeinschaftssanitärräume, die Verpflegung wird gestellt und *„nach Mög-*

lichkeit werden Gemeinschaftsräume zum Aufenthalt gestellt". Wie häufig diese Möglichkeit besteht, müsste bei den einzelnen Objekten untersucht werden. Im Falle dieser Art von Immobilien gibt es auch keine abgeschlossenen Wohneinheiten. Als Beispiel soll hier das Objekt „Mathias-Brüggen-Straße 66" in Ossendorf dienen. Es handelt sich um ein ehemaliges Büro- und Wohngebäude mit angeschlossener Gewerbehalle und maximal 250 Plätzen. Statt abgeschlossener Wohneinheiten existieren sogenannte „Schlafkojen" mit Gemeinschaftssanitäranlagen und Gemeinschaftsverpflegung. Belegt wurde diese Unterkunft mit Familien. Nachfolgend zwei Bilder zu dieser Unterkunft:

Mathias-Brüggen-Straße 66 (Außenansicht)

Mathias-Brüggen-Straße 66 (Innenansicht)



Quelle: Internetseite Stadt Köln

Eine ähnliche Situation findet man in der Notaufnahmeeinrichtung in der Friedrich-Naumann-Straße, einem ehemaligen Baumarkt in Köln-Porz. Dort lebten in der 9. Kalenderwoche 2016 258 Bewohner, davon 134 Kinder. Nach dem Umbau entstanden Trennwände und sogenannte *„Kojen"* mit einem *„Mindestmaß an Privatsphäre"*. Die Heimleitung stellte in einer Vorlage für den Runden Tisch für Flüchtlingsfragen am 18.03.2016 die Situation in der Unterkunft dar. So sei „die Stimmung unter den Familien bis auf sehr wenige Ausnahmen gut, viele Familien sind untereinander befreundet und unterstützen sich gegenseitig", *„in der Einrichtung gehe es oft sehr lebendig zu, weil es hier so viele Kinder gibt"* und *„die räumlichen Gegebenheiten bieten den Kindern viel Platz zum Spielen"*. Jedoch weist die Darstellung auch

Widersprüche auf: *„Die Menschen beklagen oft die Lautstärke und fehlende Ruhe für ihre Familien in der Halle (besonders nachts kommt es häufig zu Ruhestörungen und der Sicherheitsdienst muss dementsprechend reagieren)“*.

Nach Auskunft der Heimleitung gibt es in der Halle darüber hinaus keine behindertengerechten Duschen, dies führe *„… besonders bei Rollstuhlfahrer_innen zu Unverständnis.“*. Rollstuhlfahrer zählen in der Gruppe der besonders Schutzbedürftigen zu denen, deren Schutzbedürftigkeit ohne weiteres zu erkennen ist (anders als bei psychischen Erkrankungen oder traumatisierten Personen). Für den Bericht an den Ausschuss für Soziales und Senioren vom 25.2.2016 heißt es zu dieser Fragestellung:

> *„Unter den derzeit bekannten prekären Unterbringungsbedingungen gelingt der Verwaltung nicht immer eine direkte sofortige Verlegung von besonders schutzbedürftigen Personen in eine adäquatere Unterkunft. Bereits jetzt ist deutlich, dass Einzelfälle, die aufgrund besonderer Umstände (Rollstuhlfahrer, schwere körperliche oder psychische Erkrankungen, frisch Entbundene) dringend aus den Turnhallen verlegt werden müssen, im System Wohnheim/Hotel erst nach mehreren Tagen bis Wochen untergebracht werden können. Dies liegt zum einen daran, dass diese Ressourcen ständig ausgelastet sind und zum anderen daran, dass die aktuelle Personalsituation in Verbindung mit den Zuweisungen die Konzentration auf die reine Erstunterbringung erforderlich und besondere Einzelfälle derzeit leider nicht mit der notwendigen Intensität bearbeitet werden können.“*

Die Aussage ist in verschiedener Hinsicht interessant, aber für diesen speziellen Fall ist festzustellen, dass sich der Rollstuhlfahrer schon in einem so genannten Wohnheim befindet und trotzdem in einer für ihn ungeeigneten Unterkunft.

Auch die Notunterkunft Herkulesstraße ist eine Gemeinschaftsunterkunft, die als ehemaliges Wohn- und Bürogebäude ebenfalls unter die Bezeichnung Wohnheim fällt, allerdings nicht über abgeschlossene Wohneinheiten verfügt. Insgesamt gibt es hier 680 Plätze in einem dreigeschossigen Gebäude einschließlich Wohncontainern im Hof. Ein Teil des Gebäudes ist für alleinstehende Frauen mit und ohne Kinder reserviert.

e) Hotels

Auch ehemalige Hotels und Pensionen werden zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt. Die Zahl schwankt und liegt im Mai 2016 bei etwa 50 Betrieben. Je nach Größe liegt die Kapazität zwischen 24 und 220 Unterkunftsplätzen. Auch hier ist nach eigener Auskunft der Stadt das oberste Ziel, diese Art der Unterbringung durch die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum überflüssig zu machen. Interessant im Zusammenhang mit der Unterbringung in Hotels ist die Konstellation, dass die Stadt Köln zwar Träger, aber nicht Hausherr in der jeweiligen Unterkunft ist. Das Hausrecht liegt hier bei den Besitzern der Hotels. Das ist im Hinblick auf Fragen zu den Zuständen in den einzelnen Häusern bei Sicherheits- und Betreuungsfragen ein wichtiger Punkt.

f) Wohnungen

Ziel der Verwaltung ist es, Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus oder „positiver Bleibeprognose“ in Wohnungen zu vermitteln. Dafür wurde unter anderem im Oktober 2011

das sogenannte „Auszugsmanagement“ entwickelt. Aus ursprünglich einer Stelle *„…wurde die Kooperation mit Caritas, DRK und dem Kölner Flüchtlingsrat im Jahr 2015 auf insgesamt sechs Vollzeitstellen erweitert.“* (6. Bericht an den Ausschuss Soziales und Senioren zur Sitzung am 25.02.2016, S.9). Danach konnten seit dem 15.10.2015 113 Parteien mit 292 Personen vermittelt werden (in den letzten zehn Jahren wurden nach Angaben der Stadt Köln ca. 3.400 Flüchtlinge vermittelt). Die verschiedenen Akteure in Politik und Verwaltung konstatieren, dass aufgrund der insgesamt angespannten Situation auf dem Kölner Wohnungsmarkt, die Erstellung neuer Wohnhäuser vor allem im preiswerten Segment unerlässlich sei. Nach Einschätzungen des Wohnungsamtes sind dafür Planungszeiten von fünf bis zehn Jahren realistisch, sodass hier eine fortwährende und langfristige Planung nötig wird.

3.4 Betreuung

Grundsätzlich ist das Wohnungsamt der Stadt Köln als Träger zuständig für alle Unterkünfte im Stadtgebiet. Hausherr und damit weisungsbefugt sind die Vertreter_innen des Amtes in allen Unterbringungsformen, mit Ausnahme der Hotels und Pensionen (siehe oben). Das gilt auch, wenn diese von Vereinen wie dem Deutschen Roten Kreuz, der Caritas oder dem SKM geführt werden. Alle Tätigkeiten, Änderungswünsche, Beschwerden oder ähnliches mehr müssen über den Verwaltungsweg mit dem Wohnungsamt abgeklärt werden. Der in den Vorgaben der Stadt Köln geforderte Betreuungsstandard von Sozialarbeiter_innen von 1:80 wird nachweislich in einigen Massenunterkünften und den alleine vom Wohnungsamt betreuten Objekten nicht eingehalten (Ergebnisse Fragebögen und Kapitel 3.7). Dort liegt die Zuständigkeit oft bei einem Verhältnis von 1:200 und mehr, die Betreuung erfolgt dann durch andere Kräfte wie z.B. Hausmeister, Mitarbeiter_innen des Sicherheitsdienstes oder Ehrenamtliche. Beratende Tätigkeiten durch die Sozialarbeiter_innen sind dann nur sehr eingeschränkt möglich, Umfang und Qualität der Betreuung fallen deutlich hinter besser ausgestattete Unterkünfte, z.B. in der Systembauweise, zurück.

3.5 Kosten

Die Stadt Köln bezahlt sehr unterschiedliche Beträge für die unterschiedlichen Wohnformen. Aus einer Ratsvorlage auf 2015 geht hervor, was die Verwaltung je nach Unterbringungsform im Schnitt berechnet. Die Unterbringungen in den Monteurshotels ist dabei mit Abstand die teuerste Lösung, die Unterbringung in regulären Wohnungen wesentlich billiger.

Person pro Haushalt	Hotel	Wohnheim	Wohnung
1	756 €	638 €	476 €
2	1512 €	1270 €	620 €
3	2268 €	1914 €	764 €
4	3024 €	2552 €	907 €
5	3780 €	3190 €	1050 €
6	4536 €	3828 €	1194 €
7	5292 €	4466 €	1337 €

Quelle: Kölner Stadtanzeiger vom 13.10.2015 auf Basis einer Ratsvorlage der Stadt Köln

Auch wenn für die Container- und Leichtbauhallen keine aktuellen Zahlen bekannt waren, dürfte auch diese Unterbringung nicht billig sein. Die folgende Aufstellung aus dem Jahr 2004 verdeutlicht, wie hoch die Kosten in den einzelnen Unterbringungsformen sind (vgl. Flüchtlingsrat NRW 2013: 17):

- Wohnheime mit Gemeinschaftseinrichtungen (gemeinsame Küchen- und Sanitärnutzung): durchschnittliche monatliche Kosten für die Stadt Köln: 24,56 €/m²
- Wohnheime mit abgeschlossenen Wohneinheiten: durchschnittliche monatliche Kosten: 17,96 €/m²
- Wohnungen auf dem Kölner Wohnungsmarkt: durchschnittliche m²-Preis in mittlerer Wohnlage laut Mietspiegel je nach Größe und Baujahr der Wohnung zwischen 6,50 € und 10,00 €/m². Heizkosten werden in der Regel mit 1,30 €/m² angesetzt, d.h. die Obergrenze für die Warmmiete beträgt 11,30 €/m².

Die Zahlen stammen zwar aus dem Jahr 2004, die Anpassung verläuft jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit linear. Das heißt, die Kosten für eine Unterbringung der Geflüchteten in Wohnheimen mit Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Massenunterkünften ist im Vergleich und auf Dauer wesentlich teurer für die Stadt Köln als die Unterbringung der Menschen in abgeschlossenen Wohneinheiten und/oder Wohnungen. Ein weiterer Faktor, der für eine langfristig angelegte Wohnungsplanung spricht.

3.6 Leitlinien von 2004 und das „4-Phasen-Modell“ von 2015

Nach den Auseinandersetzungen, die sich insbesondere am „Flüchtlingsboot“ auf dem Rhein entzündet hatten, verabschiedete der Rat der Stadt im Jahr 2004 ein 3-stufiges Unterbringungsmodell, das fortan zur Richtschnur städtischen Handelns wurde, und zu dem laut Ratsbeschluss in 2015 auch so schnell wie möglich zurückgekehrt werden soll. Im Modell ist die Rede von einer Anfangsunterbringung in der Erstaufnahmeeinrichtung, bezeichnet als Orientierungsphase. Diese Unterbringung ist zeitlich auf längstens drei Monate befristet, wobei besonders schutzbedürftige Personen vorrangig in Regelwohnheime vermittelt werden sollen. Es folgt die Unterbringung in einem regulären Wohnheim, nach Möglichkeit unter Berücksichtigung individueller Bedarfe (z.B. verwandtschaftliche oder freundschaftliche Bindungen, besondere medizinische und soziale Belange). Sie wird als „Integrationsphase I“ bezeichnet. Nach einer *„angemessenen Aufenthaltsdauer im Wohnheim (Orientierungsgröße 36 Monate) können die Flüchtlinge … eine Privatwohnung beziehen.“* (vgl. Leitlinien S.9, „Integrationsphase II“).

Im Winter 2015/2016 entwickelt die städtische Verwaltung unter Federführung des Wohnungsamtes ein so genanntes 4-Phasen-Modell zur Unterbringung von Flüchtlingen. Es konzipiert die Unterbringung wie folgt:

- Phase 1 – Notunterkünfte (Leichtbauhallen): Etwa 10-15 Standorte im ganzen Stadtgebiet geplant; pro Standort bis zu 400 Flüchtlinge; max. 5 Hallen für je 80 Menschen; Betreuungsschlüssel: ein_e Sozialarbeiter_in für je 80 Geflüchtete. Nach eigenem Bekunden der Stadt Köln entspricht die Unterbringungsform mit Blick auf die Zahl der Untergebrachten zwar nicht den Leitlinien, „ermöglicht aber die schnelle Unterbringung vieler Menschen“.
- Phase 2 – Errichtung von Wohncontainern, provisorische Herrichtung von Bestandsgebäuden: „In der zweiten Phase soll so schnell wie möglich ein Minimum an Privatsphäre ermöglicht werden“ (Mitteilung der Stadt Köln). Dabei geht es um die Errichtung von Wohncontainern und auch die „provisorische“ Herrichtung vorhandener Gebäude.
- Phase 3 – Auf Dauer angelegte einfache Bauten: In Schnellbauweise errichteter Wohnungsbau (Systembauweise) auf Bestandsflächen mit Baurecht; „Sie sollen an verschiedene Zielgruppen vermietet werden, zum Beispiel auch an Studentinnen und Studenten“ (Mitteilung der Stadt Köln ohne weitere und detailliertere Angaben); Vorlaufzeit drei bis fünf Jahre.
- Phase 4 – Bau und Nutzung von Wohnungen: Übergang in reguläre Wohnungen innerhalb des Stadtentwicklungskonzepts; Vorlaufzeit fünf bis zehn Jahre.

Im Gegensatz zu dem Vorgängermodell ist hier nicht mehr explizit die Rede von zeitlich aufeinander aufbauenden Phasen der Orientierung oder Integration. Weder werden angedachte Aufenthaltszeiten in den einzelnen Unterbringungsformen genannt noch Kriterien, nach denen Geflüchtete in andere Wohnformen weiterzuleiten sind. Insgesamt liegt der Schwerpunkt der Stadt Köln im Zusammenhang mit der Unterbringung Geflüchteter zurzeit auf kurzfristigen Lösungen und dem Bau von möglichst vielen Leichtbauhallen. Der Systembau mit einem Mindestmaß an Privatsphäre wird hin und wieder realisiert, der langfristig zu pla-

nende Wohnungsneubau wurde zum Zeitpunkt unserer Analysen in keinem Ratsbeschluss und auch nicht durch die Verwaltung umfangreich behandelt.

3.7 Weitere strukturelle Defizite aus Sicht der Sozialen Arbeit

Im folgenden Abschnitt werden vorläufige Ergebnisse einer Studie verwendet, die für das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung in Düsseldorf von Prof. Dr. Markus Ottersbach und Petra Wiedemann der TH Köln im Frühjahr 2016 in Köln durchgeführt wurde. Nach der Fertigstellung und Veröffentlichung kann die Studie auf der Website des FgW bezogen werden (www.fgw-nrw.de). Mithilfe eines Fragebogens wurden die Mitarbeiter_innen in Geflüchtetenunterbringungen der Stadt Köln befragt, ergänzend wurden Leitungspersonen verschiedener Akteursgruppen qualitativ interviewt. Ziel der Studie ist es, bestimmende Charakteristika der städtischen Geflüchtetenarbeit aufzuzeigen und gleichzeitig mögliche Merkmale eines integrierten städtischen Unterbringungskonzepts zu entwickeln.

Drei der vorläufigen Ergebnisse der Befragung sollen hier erwähnt werden. Zum einen wird deutlich, dass der reale Betreuungsschlüssel der Sozialen Arbeit deutlich über dem konzipierten Verhältnis von 1:80 liegt. Ein Ergebnis, das sich auch mit den Beobachtungen unserer eigenen quantitativen Befragung deckt. In vielen Fällen liegt er doppelt so hoch, wenn nicht gar höher. In wenigen Fällen lag dieser unter dem konzipierten Verhältnis. Durchschnittlich ergibt sich eine Anzahl von ca. 162 betreuten Personen pro befragter Sozialarbeiterin.

Ein weiterer Punkt, der aus den bisherigen Ergebnissen klar abzuleiten ist, ist die schlechte Ausstattung der Massenunterkünfte, insbesondere der Turnhallen. Wiederholt geben die Fachkräfte an, dass zu wenig sanitären Anlagen vorhanden und die hygienischen Bedingungen mangelhaft sind. Das Leben von sehr vielen Menschen auf zu engem Raum wird von vielen kritisiert. In Bezug auf die Turnhallen wird darauf hingewiesen, dass Leben im engsten Raum ohne Privatsphäre stattfindet und dass auch ein Sichtschutz zwischen den Schlafeinheiten nur vereinzelt gegeben ist. Des weiteren geben auch Schlafkojen, die aufgrund der Brandschutzbestimmungen zur Decke hin geöffnet sind, keine ausreichende Abgrenzung. Das sorgt in den Aussagen der Experten dafür, dass weder die Privatsphäre noch der Schutz der Person gewahrt werden.

Aus den Antworten der Leitungspersonen ist festzustellen, dass Menschen, die als besonders schutzbedürftig gelten können, nicht erfasst werden. Aus den Informationen, die bei der Zuweisung gegeben werden, lässt sich nicht viel mehr als der familiäre Bezug entnehmen, gelegentlich, ob eine schwangere Frau zugewiesen wird. Erkrankungen oder gesundheitliche Bedarfe sind zumeist nicht bekannt, welchen Glauben die Menschen leben, welche sexuelle Orientierung sie haben oder ob sie Opfer einer sexuellen Gewalttat wurden, werde kaum oder gar nicht festgestellt. Eine systematische Erfassung besonderer Bedarfe oder ihre regelhafte Deckung erfolgt nicht.

Diese exemplarischen Missstände decken sich mit den Angaben, die die Sozialarbeiter_innen auch in unserer quantitativen Befragung gemacht haben und die auch in den Interviews

immer wieder sichtbar werden. Es wird deutlich, dass die Realität in den Unterbringungen an vielen Stellen gegen konzipierte Qualitätskriterien verstößt und die grundlegenden Bedürfnisse Geflüchteter in vielen Fällen nicht erfüllt werden.

4 Handeln und Mandate der Sozialen Arbeit mit geflüchteten Menschen in Gemeinschaftsunterkünften

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der qualitativen Befragung von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern vorgestellt. Dabei gehen die beiden Unterabschnitte auf unterschiedliche Fragen ein.

Der erste Unterabschnitt beschäftigt sich mit der Frage: Wie handeln Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in Gemeinschaftsunterkünften für geflüchtete Menschen? Neun zentrale Handlungskonzepte der Sozialarbeiter_innen leiten wir aus den geführten Interviews ab. Sie lauten:

- **Planvoll handeln versus reagieren**
- **Priorisieren**
- **Ressourcen vergrößern**
- **Kontrollieren**
- **Scheinnormalität schaffen**
- **Orientieren versus Infantilisieren**
- **Eigentätigkeit stärken versus Eigentätigkeit begrenzen**
- **Individualisieren versus verdinglichen**
- **Widerstand leisten**

In Kapitel 4.1 werden die einzelnen Handlungskonzepte detaillierter erläutert und in Bezug zu den Bedingungen gesetzt, wie sie in der Arbeit mit geflüchteten Menschen gelten. Die einzelnen Handlungsweisen sind nicht als voneinander getrennt zu verstehen. Vielmehr greifen die unterschiedlichen Praktiken ineinander und stehen miteinander in Bezug, so dass ein einzelnes Phänomen unter mehrere Handlungskonzepte fallen kann und mit verschiedenen Perspektiven gedeutet werden kann.

Der zweite Unterabschnitt behandelt die Frage: Mit welchen Aufträgen sind Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern in Gemeinschaftsunterkünften versehen und mit welchen versehen sie sich selbst? Vier zentrale Aufträge der Sozialen Arbeit sind im empirischen Material erkennbar. Sie lauten:

- **Hilfreich sein wollen**
- **Grundrechte stärken**
- **Integration statt Inklusion**
- **Fassade aufrechterhalten**

Das Kapitel 4.2 wird auf die einzelnen Mandate ebenso eingehen, wie auf die Schwierigkeiten, die mit dem Auffinden einzelner Mandate verbunden waren. Nicht zuletzt in der Uneindeutigkeit der Arbeitsaufträge der Sozialen Arbeit wird, wie in den zum Teil stark kontrastierenden Handlungskonzepten, die in den Strukturen angelegte Widersprüchlichkeit im Feld der Geflüchtetenarbeit sichtbar.

4.1 Handeln Sozialer Arbeit

Planvoll handeln versus reagieren

Einen ersten Widerspruch im Handeln der Sozialen Arbeit markieren wir durch den Gegensatz zwischen planvollem Handeln und schlichtem Reagieren. Die große Mehrheit der Sozialarbeiter_innen beschreibt das Handeln in der Arbeit mit Geflüchteten als bloßes Reagieren auf die jeweils dringendsten Probleme. Sie fassen dies in der Rede von einem stetigen *„Brände löschen"* und einer *„unheimlichen Huddelei"* des Arbeitsalltags (Interview A). Die Knappheit von Ressourcen wie Zeit und Personal macht es unmöglich, einen Tagesablauf zu planen und im Vorhinein geplanten Tätigkeiten nachzugehen. In Bezug auf die Bedarfe besonders schutzbedürftiger Personen zeigen sich Defizite besonders deutlich, wie in der widersprüchlichen Aussage von B sichtbar wird: *„Das krieg ich ja alles gar nicht mit, es sei denn, es wird angekündigt von einer Behörde, dass eine Person besonders schutzbedürftig ist […]. Auch bei Schwangeren und so weiter, die werden ja hier aufgenommen […] und dann wird geschaut, dass die sobald als möglich rauskommen aus diesen großen Einrichtungen, also da wird großes Augenmerk draufgelegt"*. Das Beispiel zeigt gleichzeitig das Bestreben der Sozialarbeitenden, den Bedarfen gerecht zu werden, wie die Limitierung durch die vorhandenen Ressourcen.

Einzelne Sozialarbeiter_innen versuchen Strukturen zur Erfassung von Bedarfen zu installieren. D berichtet: *„Ich habe jetzt eine Sprechstunde eingerichtet, open end sozusagen, da können die Flüchtlinge dann mit ihren Problemen kommen"*. Wo solches Vorgehen nicht möglich ist und stattdessen nur im Modus der Reaktion gehandelt werden kann, entsteht hingegen eine willkürliche Befassung mit Problemlagen. Diese willkürlichen Vorgehensweisen verhindern eine Gleichbehandlung der Geflüchteten. Professionelle Soziale Arbeit in anderen Feldern kennt solche prekäre Strukturierung nicht. In den meisten Feldern finden zu Beginn einer Hilfemaßnahme Anamnesen statt, um die Hintergründe, Problemlagen und Ressourcen der Klient_innen in Erfahrung zu bringen. In den befragten Einrichtungen ist dies jedoch nicht möglich.

Der Modus „reagieren" ist abhängig von der Position des Menschen, der oder die sich an die Sozialarbeiter_in wendet. Machtvolle Ansprachen sind Beschwerden der Nachbarschaft. Eine Aussage wie *„solange sich niemand beschwert, ist alles okay"* (A) zeigt die Prioritätensetzung. Die oder der sich nicht beschweren soll, ist die autochthone Nachbarin oder der autochthone Nachbar. Nach Anrufen beim Bürgertelefon oder ähnlichen Beschwerdewegen erhalten Nachbarn oder andere autochthone Bürger sofortige Aufmerksamkeit. In der Reaktion wird jedoch nicht zwischen den geflüchteten Menschen und den Anwohnern im Dialog vermittelt, sondern vor allem die Interessen der Nachbarn verfolgt. Deutlich zeigen sich hier bestehende Macht- und Einflussverhältnisse. Auf Beschwerden von außen wird zügig reagiert, um Unmut in der Bevölkerung zu vermeiden. Auf Beschwerden aus den Unterkünften selbst wird dagegen nur gelegentlich und nicht planvoll reagiert.

Bedingt wird der Widerspruch zwischen planvollem Handeln und Reagieren in erster Linie durch die strukturellen Bedingungen in den Unterkünften. Aber auch der Mangel an Konzepten beziehungsweise Unkenntnis tragen dazu bei, Sozialarbeiter_innen in eine Position zu

bringen, in welcher sie lediglich auf Missstände reagieren, statt ihnen zuvor zu kommen und strukturiert an individuelle Problemlagen heranzutreten. Die Initiative Hochschullehrender der Alice Salomon Hochschule Berlin formuliert in ihrem Positionspapier „Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften" die Notwendigkeit von Betreuungs- und Unterbringungskonzepten, denen wissenschaftlichen und fachliche Standards zu Grunde liegen und auch die Sensibilität für besonders schutzbedürftige Personen aufgreifen. Besonders Tätigkeitsbeschreibungen für die jeweiligen Positionen seien dringend benötigt (2016:7). Dies wird auch deutlich in der Aussage von D: *„aufgrund der fehlenden Einarbeitungszeit [konnten sich] die Aufgaben erst mit der Zeit herauskristallisieren*".

Der Mangel an Konzepten und die Ressourcenknappheit führen dazu, dass Sozialarbeiter_innen vor allem auf akute Situationen reagieren und damit Gefahr laufen, Problemsituationen willkürlich oder in Abhängigkeit der Macht des Sprechers oder der Sprecherin zu bearbeiten. Planvolles und damit auch demokratischeres professionelles Handeln wird so unmöglich. Dieses Ungleichheit verstärkende Handeln werden Sozialarbeiter_innen in den Unterkünften bei gleichbleibenden Bedingungen nicht auflösen können.

Priorisieren

Der Ausweg, der sich den Befragten bei der Bearbeitung vieler drängender Fragen bietet, liegt in beständigem Priorisieren. Immer wieder berichten Sozialarbeiter_innen von Momenten, in denen ein Anliegen wichtiger eingeschätzt wird als andere. B berichtet*: „Ich habe Personen oder Familien, die sind wichtig. Und wenn ich entscheide, ist da immer noch eine Person oder Familie noch wichtiger. Das ist ja das Gros meiner Klientel […] alle haben irgendwie Gewalterfahrungen […]. Das ist dann schon schwierig, dem standzuhalten.".* Besonders extreme Bedingungen führen zu einer schnelleren Bearbeitung, beispielsweise wenn 12 Personen in einem Hotelzimmer untergebracht werden oder eine Familie mit zwei behinderten Kindern eine Wohnung sucht. Jedoch stellt sich den Fachkräften dauernd die Frage, wo und welche Grenzziehungen vorgenommen werden. Die allgemeine Knappheit der Ressourcen zwingt die Sozialarbeiter_innen permanent abzuwägen, welcher Aufgabe als erstes oder mit besonderer Sorgfalt nachgegangen wird.

Das Priorisieren der Aufgaben machen viele Interviewpartner explizit deutlich. So ist bei A die Rede davon, dass man stets nach Dringlichkeit entscheide. E dagegen betont die Wichtigkeit der Delegation. Die Sozialarbeiter_innen vor Ort müssten lernen, nicht jede Aufgabe selbst zu erledigen, sondern auch durch das Weiterleiten Prioritäten zu setzen. Generell kristallisiert sich heraus, dass auf solche Situationen reagiert wird, die als besonders extrem erfahren werden. D: *„Eine Familie, deren 5-jähriger Sohn hat Leukämie, da muss man sich darum kümmern eine adäquate Unterbringung für nach der Chemo zu finden".* Schließlich ist auch eine Priorisierung in der Anlage der Angebote zu beobachten. So gäbe es nach Aussagen der Interviewpartner_innen z.B. wesentlich mehr Angebote im Bereich Freizeit und Bildung für Kinder und Jugendliche, die Erwachsenen würden dabei vergessen.

Es scheint einer Priorisierung von Aufgaben als auch der Geflüchteten selbst zu bedürfen. Personen mit einer „Bleibeperspektive" erhalten deutlich mehr Aufmerksamkeit als Men-

schen, deren Abschiebung wahrscheinlich ist. H: *„Grade durch dieses verdammt sein zum Warten, […] da muss man entscheiden, […] wen solltest du da rauspicken, wen gezielt fördern, bei dem du ganz genau weißt, dass er eine Bleibeperspektive hat".* H berichtet weiter von allgemeinem Unmut in der Unterkunft, da sich Geflüchtete mancher Herkunftsländer anderen gegenüber benachteiligt fühlten. Es gebe ein ständiges Vergleichen der selbst empfangenen Leistungen und der der anderen. H betont, dies nicht verstehen zu können, vor dem Gesetz seien doch alle gleich. Da vor dem Gesetz jedoch gerade nicht jeder geflüchtete Mensch gleich ist, sondern die Herkunft häufig über Bleibeerlaubnis oder Ausweisung entscheidet, verschleiert diese Aussage die tatsächlichen Bedingungen.

Es wird deutlich, dass der Anspruch der Sozialen Arbeit, den Einzelfall zu betrachten, aufgrund der knappen Ressourcen einer Priorisierung gewichen ist. Häufig wird nur denjenigen geholfen, deren physische und psychische Verletzungen ersichtlich sind oder deren Unterbringung so prekär ist, dass Probleme und Konflikte entstehen. Ungelöst ist die Frage der Maßstäbe, nach denen gehandelt wird. Das Recht aller untergebrachten Personen auf fachliche Betreuung und Zugang zu medizinischer und psychiatrischer Versorgung wird nicht gewahrt, stattdessen ersetzen die sichtbarste Rechtsverletzung und das Recht derjenigen, die eine vermeintlich gute Bleibeperspektive haben, die Rechte und Gleichbehandlung aller geflüchteten Personen.

Ressourcen vergrößern

Ressourcen zu erkennen, auszubauen, zu nutzen und neue Ressourcen zu akquirieren bildet einen Schwerpunkt des Handelns der Sozialen Arbeit. In der Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften geben Sozialarbeiterinnen an, die Ressourcen von jeder Bewohnerin zu vergrößern und nutzbar machen zu wollen. Hierbei kann zwischen personalen, sozialen und strukturellen Ressourcen unterschieden werden. Gleichzeitig werden in fast allen Interviews als Hauptanliegen der Geflüchteten die Unterbringungssituation, die Sicherheit vor Abschiebung und der Zugang zum Arbeitsmarkt genannt. Das beständige Nennen dieser strukturellen Ressourcen verweist auf ihren Mangel, der gleichzeitig in den Widersprüchen des Migrationsregimes angelegt ist und auf die Sozialarbeiter_innen kaum einen Einfluss haben.

Aus den Interviews geht hervor, dass Sozialarbeitende vor Ort hauptsächlich den Bereich der sozialen Ressourcen ausbauen und nutzbar machen. Interview C ist ein gutes Beispiel. C will durch das *„Stricken von Netzwerken"* Handlungsspielräume erweitern und so soziale Ressourcen aufspüren und nutzbar machen. Konkret wird u.a. davon berichtet, dass Kontakte zu Ärzten hergestellt und die Kooperation zu anderen Institutionen wie Schulen, Jugendzentren, Aufklärungsstellen u.ä. gesucht werden. Auch die anderen Interviewpartner berichten ähnliches. Zusätzlich werden Ehrenamtler akquiriert und punktuell in Teams koordiniert, die Begleitung bei Ämter- und Behördengängen oder psychische Begleitung anbieten. In manchen Unterkünften werden Unterstützungen auch durch anderen Geflüchtete, teilweise in Form von Mentoren oder auch projektbezogener Hilfe, geleistet. Die große Bedeutung des

Ehrenamts kann auch als Kompensationsmöglichkeit verstanden werden, um den Mangel an Ressourcen der Sozialen Arbeit auszugleichen.

Des weiteren war in den meisten Interviews die Sprache von sozialrechtlicher Betreuung und damit dem Zugang zu und der Erweiterung von strukturellen Ressourcen. Die Sozialarbeiter_innen unterstützen geflüchtete Menschen beim Beantragen z.B. vom KölnPass, Anträgen an das Jobcenter oder die Migrationsbehörden. Auch die Vermittlung und das Angebot von Sprach- und Integrationskursen ist der Erweiterung der strukturellen Ressourcen zuzuordnen. Dabei scheint der Zugang zu diesen rechtlich vorgesehenen Ansprüchen sehr häufig mit großen Hürden verbunden. G bringt es in seiner Formulierung vom beständigen „Bürokratiekrieg" auf den Punkt. H beschreibt eine Situation aus dem Sozialamt, bei der nur ein „Ausflipper auf dem Flur" möglich macht, dass der Geflüchtete nicht mehr von einer Stelle zur nächsten geschickt wurde, sondern sein Recht geltend machen konnte.

Der Schwerpunkt des Handelns der Sozialen Arbeit liegt auf dem Ausbau der sozialen Ressourcen, dem Stricken von Netzwerken. Andere Ressourcen scheinen den Sozialarbeiter_innen weniger zur Verfügung zu stehen – auch eine Folge der unsicheren Aufenthaltsbedingungen in den langen Prozessen des Wartens. Zu einer Ausbreitung wesentlicher Ressourcen wie dem Wohnraum, der Arbeit oder Bildung können sie nur gelegentlich und bedingt beitragen. Dadurch entsteht eine Verlagerung und Fokussierung auf den Bereich der sozialen Ressourcen. Unsere empirischen Forschungsergebnisse zeigen, dass die alltägliche Soziale Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete nur bedingt und nur in Teilbereichen ihren eigenen Ansprüchen gerecht werden kann.

Kontrollieren

In den Interviews werden sowohl implizit als auch explizit eine Vielzahl von kontrollierenden Handlungen genannt. C: *„Dann komm ich erstmal hier an, dann schau ich erstmal, mein erster Gang ist hier rausgucken, ob nicht irgendwelche Teppiche von den Balkonen hängen"*. F: *„Dann gibt's die OGS genau, da gibt's wieder andere äh Kollegen, die da tätig sind, mit denen ich mich auch wieder austausche, wenn es, vor allem wenn es Probleme gibt."* Das zugrundeliegende Motiv der Sozialarbeiter_innen für die kontrollierenden Handlungen ist die Vermeidung von Unmut der Nachbarschaft oder anderer Personen außerhalb der Unterbringungseinrichtungen. Handlungen, an denen die autochthone Nachbarschaft oder mit den geflüchteten Menschen in Kontakt kommende Anstoß nehmen, werden durch Kontrolle unterbunden.

Kontrolle über Geflüchtete wird durch ausgehandelte oder etablierte Entscheidungsbefugnisse der Sozialarbeiter_innen ausgeübt. *„Dann kommen die Kindergärten, da ist gan- da hab ich n ganz engen Kontakt zu den äähm zu den äähm Leitern der der Einrichtung und auch zu den Gruppenleitern äähm, da gibt's n ständigen Austausch. dann schaut man, kommen die Kinder, kommen die nicht."* (F). Die Kontrollen reichen bis weit in sehr private Bereiche der Geflüchteten. D: *„Darf der Freund hier schlafen? Das sind alles so kleine Dinge, tausend Fragen am Tag."*. Die oben genannten Beispiele zeigen Beispiele direkter Kontrolle. Auf der Basis von Normen, die sie selbst koproduzieren, lassen Sozialarbeiterinnen Verhaltensweisen zu, fördern oder

untersagen sie. Die Sozialarbeitenden entwickeln eine Machtposition, von der aus sie verschiedene Dinge, die die geflüchteten Menschen betreffen, verbieten oder zulassen.

Von diesem direkten Kontrollieren unterscheidet sich eine zweite Form: das indirekte Kontrollieren. Hier werden bestimmte Verhaltensweisen gezeigt, erklärt und als Maßstab etabliert. E: *„Besonders wichtig sind für mich die Anliegen ähm die Eltern für.. die Sch… für unser Bildungssystem zu interessieren. Also es äh die Eltern möchten alle, dass ihre Kinder in die ähm se ääh im Bildungssystem unterkommen, aber.. dann ist es auch schon vorbei. Und man muss denen dann erklären, dass auch ne aktive Elternarbeit mit gefragt ist bei dem Ganzen und dazu gehört natürlich auch Deutsch zu lernen.“*. Die Bedeutung, die Sozialarbeiter_innen der formalen Bildung sowie der Teilnahme an anderen sozialen Institutionen zusprechen, rechtfertigt Formen der indirekten Kontrolle. Zu diesem Zweck werden wie im Beispiel zum einen Eltern verantwortlich gemacht und andererseits Aufgaben der Personensorgeberechtigten von den Sozialarbeiter_innen selbst übernommen, z.B. indem sie selbst das Aufstehen der Kinder und den Schulbesuch initiieren und überwachen.

Indirekte Kontrollpraktiken haben normalisierenden Charakter. Normalitäten werden durch die Sozialarbeiter_innen geschaffen und so der Deutungsrahmen für geflüchtete Menschen beeinflusst. Dem weiten Normalitätsbegriff folgend, ist Normalität „das, was Individuen in ihren Interaktionen als normal behandeln. Sie bilden einen gemeinsamen Orientierungshintergrund […].“ (Seelmeyer; Kutscher 2011: 1022). Normalisierung kann außerdem als Hervorbringung bestimmter Formen von Subjektivität gedacht werden (Bommes; Scherr 2012: 85). Seelmeyer fordert, „sich mit Mechanismen der Normalisierung bzw. Normierung auseinanderzusetzen“, um eine Deprofessionalisierung Sozialer Arbeit durch standardisierte Normalisierungspraktiken zu verhindern. Besonders müsse darauf geachtet werden, „welche Normalität wie hergestellt und womit begründet wird“ (ebd.: 1027).

Die Schilderungen der Sozialen Arbeit in den Flüchtlingsunterkünften verweisen auf die Definitionsmacht der Sozialen Arbeit, die sich in den Normalisierungspraktiken zeigt. Mit der Normalisierung ist das Formulieren hegemonialer Positionen verbunden. Diese können einerseits Orientierung bieten, andererseits aber auch zur Reproduktion von Kategorisierungen, Positionierungen und Stigmatisierungen führen. G: *„Ansonsten können die Leute sich äh ausm Sperrmüll holen sich auch viele, also das machen ja auch viele, da gibt's auch tolle Sachen im Sperrmüll, die manchmal weggeschmissen werden ja doch.“*. Im Zitat lässt sich erkennen, wie die Empfehlung durch G gleichzeitig die konkreten Handlungsspielräume der Geflüchteten verbreitern kann, den Geflüchteten aber auch eine bestimmte unterprivilegierte Stellung zuweist. Die mit der Reproduktion gesellschaftlicher Machtverhältnisse verbundenen Normalisierungpraktiken zeigen sich auch deutlich in der nächsten Handlungskategorie Infantilisieren vs. Orientieren und können deswegen ähnlich kritisch reflektiert werden.

Der schmale Grat zwischen infantilisieren und orientieren

Immer wieder berichten Sozialarbeiter_innen von dem Auftrag, *„die Menschen an die Hand zu nehmen“* (G) und dadurch zu erreichen, dass sie mittels der angebotenen Unterstützung *„lernen alleine zu laufen“* (C). Dies kann als Orientierung sowie als Mittel zur Bewältigung des

Alltags der Geflüchteten betrachtet werden, oder auch als zwingende Notwendigkeit für die erfolgreiche Arbeit, da *„Flüchtlinge nicht alleine zurechtkommen"* (F).

Dabei wird betont, dass die Geflüchteten in der für sie neuen Gesellschaft von den Sozialarbeiter_innen angeleitet werden, da sie *„[…] sich gar nicht aus[kennen], wie man in einem Selbstbedienungsladen einkauft […]"*. Unterstützend für diesen Orientierungsprozess ist es von Seiten der Sozialarbeiter_innen auch durchaus üblich, *„[…] dann auch mit den Leuten erstmal einkaufen [zu gehen] […] oder das Umgehen mit der KVB, mit den Tickets […] ohne schwarz zu fahren"* (G). H berichtet: *„[…] wenn ich ´nen Frisörtermin gehabt habe, dann habe ich die Jungs immer mitgenommen […]"*. Diese Hilfestellung erfolgt nicht nur während der Arbeitszeit, sondern auch in der Freizeit und zeigt deutlich auf, dass die Sozialarbeiter_innen für diesen Prozess sehr viel Zeit und Energie aufbringen, um den Geflüchteten einen allumfassenden Überblick zu der deutschen Gesellschaft präsentieren zu können.

Das bereits angesprochene Handeln von Seiten der Sozialarbeiter_innen hat nicht nur Auswirkungen auf sie selber, sondern ebenso auf die Geflüchteten. Zum einen werden die Geflüchteten dabei unterstützt, sich selber helfen zu können, zum anderen übernehmen die Sozialarbeiter_innen in vielen Fällen für die Geflüchteten die Rolle eines Erziehers/einer Erzieherin, wodurch auch eine Form der Verkindlichung entstehen kann. Deutlich wurde diese Form der Infantilisierung für uns zunächst in den sprachlichen Aussagen, z.B. im *„Rüstzeug geben"* (C), *„Jacke anziehen"* (D) oder *„ganz banale Sachen, die die Eltern machen müssen, mache ich hier"* (F).

Seelmeyer und Kutscher fassen dies passend zusammen, indem sie sagen, dass es in der Sozialen Arbeit immer auch ein Organisieren und Fördern bestimmter Lebensführungsweisen geht (vgl. 2011). In diesem Kontext kann die Orientierung als Bestandteil der Normalisierung verstanden werden, die dazu dient, eine bestimmte soziale Ordnung herzustellen. Diese Orientierungen können als Teil eines Machtprozesses verstanden werden, in dem bestimmte Formen der Teilhabe gefördert, andere unterbunden und wieder andere negiert werden (vgl. ebd.: 1023f.).

Wir möchten an dieser Stelle den schmalen Grat zwischen Infantilisierung und Orientierung in der Flüchtlingshilfe betonen. Wenn auch die Geflüchteten sich an eine neue Sprache und ein neues Umfeld nach ihrer Ankunft gewöhnen müssen, so handelt es sich dennoch um Menschen, die bereits über Lebenserfahrungen verfügen und einen Alltag in ihrer Heimat zurückgelassen haben. Es stellt sich die Frage, inwieweit und wann eigentlich genau ein *„an die Hand nehmen"* nötig wird. Zum einen ist es von Bedeutung, das erforderliche Handwerkzeug für gesellschaftliche Teilhabe zu vermitteln und das Interesse der Geflüchteten dafür zu wecken, zum anderen kann es die Unselbstständigkeit fördern oder ungleiche Machtverhältnisse reproduzieren.

Eventuell lassen sich die infantilisierenden Tätigkeiten auch über die strukturelle Machtlosigkeit der Sozialarbeiter_innen erklären. Sie geben den Sozialarbeiter_innen die Möglichkeit, sich selber Bedeutung zu geben und für die erbrachte Orientierung Anerkennung erhalten zu können. Dieses Handeln ist dann auf die subjektive Motivation der Sozialarbeiter_innen zurück zu führen und kann als Kompensation für ihre strukturelle Machtlosigkeit angesehen

werden. Dahinter ließe sich dann wieder die Widersprüchlichkeit des Feldes entdecken. Sozialarbeiter_innen geben Orientierung, wo erwachsene Geflüchtete selbsttätig ihre Umgeben entdecken können und kompensieren so ihre Machtlosigkeit in der Flüchtlingsarbeit, z.B. gegenüber den rechtlichen Bestimmungen des Asylverfahrens oder der gerichtlichen Entscheidungen, die das Bleiberecht betreffen.

Scheinnormalität schaffen

In der alltäglichen Arbeit stehen die Sozialarbeiter_innen vor der Herausforderung, den Geflüchteten einen Alltag zu schaffen, ohne zu wissen bzw. Einfluss darauf zu haben, was als nächstes kommen wird. *„Sie wissen ja nicht, wie es weitergeht und wann es weitergeht […] alle möchten irgendwas zu tun haben und es geht halt einfach nicht. Es geht nicht heute. Es geht nicht morgen. Es geht vielleicht in ein paar Monaten und dann ist es ganz oft so, dass ich sie dann wirklich vertrösten muss und sagen muss, jetzt gerade ist es nicht möglich."* (E). Dabei bleibt den Sozialarbeiter_innen oft nur die Möglichkeit *„zu hoffen in jedem einzelnen Fall, dass alles gut wird"* (D). Scheinnormalität schaffen bedeutet in diesem Sinne, dass den Geflüchteten ein Heute ermöglicht wird, indem die Zukunft ignoriert oder von einer bestimmten positiven Form der Zukunft ausgegangen wird. Dadurch versuchen sie die Handlungsfähigkeit der Geflüchteten zu stützen. Die Scheinnormalität des Heute beruht auf der Konstruktion eines artifiziellen Morgens.

Emirbayer und Mische (1998) gehen davon aus, dass die Handlungsfähigkeit eines Individuums als ein sozialer Prozess zu verstehen ist, in dem Vergangenheit, Zukunft und Gegenwart zusammenfallen. Der habituelle Aspekt gibt Auskunft über die Vergangenheit. Durch seine Fähigkeit zur Zukunftsimagination konstruiert das Individuum Alternativen und im weiteren Schritt setze es Gewohnheiten und Routinen aus der Vergangenheit mit zukunftsbezogenen Vorstellungen im Kontext der Gegenwart in Beziehung. Demzufolge handeln Menschen aufgrund von Erfahrungen der Vergangenheit und von Vorstellungen von sich selbst sowie dem Leben in der Zukunft, die unter Berücksichtigung der Anforderungen und Möglichkeiten der Gegenwart reflektiert und angepasst werden. Dabei wird der zukunftsbezogene Aspekt benötigt, um auf der Basis eigener zukunftsbezogenen Hoffnungen, Befürchtungen und Wünschen heraus reflexiv Alternativen zu entwerfen, um somit im Heute Einfluss auf die Umgebung ausüben zu können (vgl. Geiger 2016: 51).

Doch den Geflüchteten fehlt der zeitliche Bezug in die Zukunft, weil sie nicht wissen, was sie morgen erwarten wird. Sie müssen mit der Befürchtung leben, keinen dauerhaften Aufenthaltsstatus zu erwerben und können somit auch im Heute keine Handlungsoptionen entwerfen. Dies versuchen die Sozialarbeiter zu kompensieren, indem sie einen Schein aufbauen. Entweder beziehen sie sich alleine auf das Jetzt und blenden das ungewisse Morgen aus. Es wird versucht, den Geflüchteten ein Heute zu bieten, indem Geflüchtete mit zum Friseur genommen werden oder in der Freizeit die Stadt Köln gezeigt wird. Oder Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter geben den Geflüchteten Hoffnungen, indem sie ein Morgen konstruieren, in dem die Geflüchteten mit bürgerlichen, sozialen und politischen Rechten ausgestattet sind. In einem weiteren Beispiel versucht E, albanische Frauen, die geringe Chancen haben

hier zu bleiben und sich sorgen um ihre Zukunft machen, zu beruhigen, indem E sagt: *„Frau von der Leyen gesagt hat, dass nachts keine Leute mehr abgeholt werden"*. Dabei hat E Sozialarbeiter keinen Einfluss darauf, wann jemand abgeholt wird. Erst das Negieren der Zukunft oder die Schaffung eines artifiziellen Morgens macht das Leben in der Scheinnormalität des Heute möglich.

Eigentätigkeit stärken vs. begrenzen von Mitbestimmung

Unsere Frage nach der Mitbestimmung der Geflüchteten wurde fast ausschließlich mit Beschäftigungsangeboten beantwortet. Es wurde besonders von Freizeitangeboten für die Geflüchteten gesprochen, davon, dass es einen Basketballkorb oder Tischtennisplatten gäbe oder dass Geflüchtete in der Kleiderkammer mithelfen dürften. Fehlende Partizipation wird mit Beschäftigung wettgemacht. Diese Begrenzung findet oft passiv und nicht bewusst statt und ist abhängig vom Betreuungsschlüssel. Bei einem Betreuungsschlüssel von 1:60 erscheint es deutlich einfacher Partizipationsmöglichkeiten zu bieten als bei einem Betreuungsschlüssel von 1:200.

Partizipation kann dagegen, wenn sie initiiert wird, auch mit der Zuweisung einer unterprivilegierten Position verbunden sein. G: *„Ansonsten können die Leute sich äh ausm Sperrmüll holen sich auch viele, also das machen ja auch viele, da gibt's auch tolle Sachen im Sperrmüll die manchmal weggeschmissen werden, ja doch."* G möchte damit ausdrücken, dass *„die Leute auch selber aktiv werden"* statt *„immer nur zu warten"*. Gleichzeitig impliziert die Aussage eine untergeordnete Position der Geflüchteten, für die der Sperrmüll gut genug ist. Zwar möchte man den Geflüchteten *„auf Augenhöhe begegnen"* im gleichen Atemzug wird aber von „Grenzen setzen" gesprochen. Auch verweisen Aussagen der Sozialarbeiter_innen auf das, *„was mir wichtig ist"* (F) darauf, dass eben kein gleichberechtigtes Miteinander herrscht. Die Geflüchteten können in den meisten Fällen keine eigenen Ideen einbringen, sondern höchstens aus Vorschlägen wählen. Partizipation ist nach Wagner jedoch immer ausgerichtet auf Emanzipation und die Möglichkeit, selber rationale Entscheidungen treffen zu können (vgl. Schneider: 114). Den Geflüchteten wird diese Möglichkeit häufig abgesprochen.

Es gibt aber auch andere Beispiele. So werden Geflüchtete mit guten Deutschkenntnissen als Ehrenamtler eingesetzt: *„da gibt es immer mehr Leute, die das machen, die sich im Haus selber engagieren, die damit hoffen ihre Bleibeperspektiven zu erhöhen"; „der Träger kann dann zum Beispiel so eine Art Bescheinigung ausstellen, dass die schon mal ein bisschen was getan haben."* (H). Zwar sei fraglich, *„ob das wirklich etwas bringt"*, aber die Geflüchteten haben so die Möglichkeit, sich in eine andere Position zu begeben und selber Hilfe zu leisten als nur auf diese angewiesen zu sein. Auch werden Geflüchtete befragt, was sie brauchen und was sie gerne hätten. *„Da ist das Problem noch, die Menschen haben erst mal eher weniger die Idee, was sie selbst machen können außer arbeiten und arbeiten ist halt nicht möglich […] so dass man hin und wieder auch mal etwas anstoßen muss, wie zum Beispiel: wir machen eine Weihnachtsfeier um allen Helfern zu danken. Und da sind die Feuer und Flamme und begeistert und möchten auch."* (E). Grade in diesem Zitat wird deutlich, wie eng eine Beteiligung und Ausrichtung an den Bedürfnissen der Geflüchteten und eine Vorgabe der Möglichkeiten beieinanderliegen.

Auch hier wird aus unserer Sicht wieder die Widersprüchlichkeit des Arbeitsfeldes deutlich. Partizipation der Geflüchteten ist nur in einem sehr begrenzten Rahmen möglich und mit geringen Ressourcen gefördert.

Und nicht immer müssen Sozialarbeiter_innen den Anstoß geben. Die Geflüchteten wissen in vielen Fällen sehr gut, was sie brauchen und was ihnen hilft. Dadurch ist in einer Einrichtung ein Begegnungscafé entstanden und laufen dort die Planungen für ein Müttercafe (C). Dazu allerdings müssen in den Wohnheimen konkrete Räume vorhaben sein, in denen solche Initiativen entstehen und verstetigt werden können. Die meisten Unterbringungen weisen diese Möglichkeiten nicht auf. Der Mangel der Mitbestimmung verweist also neben der Durchsetzung von Teilhabe als konzeptioneller Idee auch wieder auf die strukturellen, und hier konkret materiellen Gegebenheiten, in denen eine solche Teilhabe möglich gemacht werden kann.

Individualisieren vs. verdinglichen

Die befragten Sozialarbeiter_innen schwanken kontinuierlich zwischen dem Individualisieren und dem Verdinglichen der ihnen zugeordneten geflüchteten Menschen. Sowohl lassen sich Unterschiede zwischen den einzelnen Professionellen erkennen, aber auch die Einzelpersonen nehmen mal die eine, mal die andere Position ein. Während auf der einen Seite eine Individualisierung durch Beziehungsarbeit sowie eine individuelle Unterstützung der Klient_innen stattfindet, werden gleichzeitig geflüchtete Menschen kulturalisiert und im Zusammenhang von strukturellen Prozessen wie beispielsweise der Raumzuteilung zu Nummern in einem System gemacht. Klient_innen werden in einem Objektivierungsprozess entmenschlicht, individuelle Komponenten finden keine Beachtung bei der Arbeit mehr. Mit Honneth (2015: 66) treten Sozialarbeiter_innen und die von ihnen Betreuten in einen Prozess, in dem in ihrem Wissen um und Erkennen von anderen Menschen das Bewusstsein um die Anteilnahme und Anerkennung um den anderen verloren geht, sie werden zu empfindungslosen Objekten. Mit Rosa (2016: 316-328) stellt sich eine Fixierung des Weltverhältnisses ein und eine Antwortbeziehung, in der die Stimme des Anderen Geltung erhält, wird verweigert. Diesen zweiten Handlungstypus, der in seiner Ausführung im Widerspruch zur Individualisierung steht, nennen wir verdinglichen.

Weil ein Einlassen auf und Anerkennen der Lebenswelt der Geflüchteten durch die Sozialarbeiter_innen nur durch Begegnung und Kontakt ermöglicht werden kann, sind diese unbedingte Voraussetzung für eine Individualisierung. Im Rahmen dessen werden Verhaltensweisen dekulturalisiert und Problemlagen denaturalisiert. Als Beispiel des Aufbrechens von kulturbezogenen Klischees gibt E in Bezug auf die Frage, ob es kulturelle Unterschiede beim Lernen der deutschen Sprache gibt, an: *„Ne würd ich nicht sagen. Das das sind nicht nur akademische Syrer die hierherkommen und das sind nicht nur äh ungebildete Kosovaren. Also das ist ja das was in den Medien sehr viel propagiert wird und ähm das kann ich überhaupt nicht bestätigen.“*. Aufsuchende Arbeit, Sprechstunden, aber auch einfache Treffen sind die Grundlage für die Individualisierung der geflüchteten Menschen. Ein Interviewpartner schätzt dabei das einfache Zuhören als Methode, während ein anderer mit einzelnen Klient_innen bei Kaffee

und Keksen zusammensitzt. Auf dieser Basis lassen sich individuelle Probleme wahrnehmen und behandeln, sodass die Einzelne Geltung erhält und Einzelfallhilfe geleistet werden kann.

Im Gegenteil dazu ist die Verdinglichung geprägt vom Nicht-Wahrnehmen der Subjektivität der geflüchteten Menschen. Bezüglich organisatorischer Belange werden geflüchtete Menschen verwaltet, indem deren Bedürfnisse und Bedarfe beispielsweise bei der Raumaufteilung nicht berücksichtigt werden. Verhaltensweisen und Eigenschaften (besonders die defizitären) der geflüchteten Menschen werden kategorisiert, kulturalisiert oder naturalisiert. So argumentiert F: *„Auf der anderen Seite muss ich grade bei bei den Romafamilien und auch Kindern ganz klare Grenzen setzen, weil die ´s nicht gelernt haben Grenzen gesetzt zu bekommen."* Anhand dieses Beispiels wird deutlich, was Mecheril (2009) mit „Kultur als Werkzeug der Vergegenständlichung der Anderen, Instrument ihrer Entsubjektivierung" meint. Mehrere Individuen werden mit Hilfe einer (vermeintlich) gemeinsamen kulturellen Identität auf eine homogene Gruppe reduziert. Ein subjektiv-lebensweltliches Einlassen auf Einzelpersonen ist nicht möglich. Darüber hinaus ist diese Betrachtungsweise deterministisch, da sie kulturelle Zugehörigkeit als eine Art kulturelles Gefängnis artikuliert, aus dem das Individuum nicht ausbrechen kann und daher ein gewisses zugeschriebenes Verhalten zeigen muss (vgl. ebd). F:*„Weil auch die Erwachsenen keine Erziehung genossen haben und gar nicht wissen ähm, wie sie sich verhalten sollen und auch an ihre K an ihre Kinder das nicht weitergeben können also die kapitulieren hier."*.

Ein anderer Aspekt der Verdinglichung wird in dem folgenden Zitat einer/s Befragten des Wohnungsamtes deutlich, der/die auch als zusätzliche Ansprechperson für die vor Ort tätigen Sozialarbeiter dient: *„Also da die vor Ort sind und eher so die konkrete Sozialarbeitstätigkeit machen, sind die natürlich auch menschlicher involviert ne. Und dieses so Nähe-Distanz was man in der Sozialarbeit ja irgendwie supergut drauf haben äh sollte… ja ich will nicht sagen das verschwimmt dann ein bisschen, aber äähm sie blicken quasi auf die Situation eher durch die Augen der Flüchtlinge ne. Also hier ist es eng, die müssen raus, das geht so nicht, ja die Frau hier hat was weiß ich ne Schusswunde und die ääh irgendwelche Wundstellen und die kann dann hier nicht bleiben und dann muss ich beruhigen und sagen sorry, wir haben aber keine besseren Plätze."* Konkrete, in diesem Falle sogar akut gesundheitsgefährdende Probleme der Geflüchteten werden auf Grund struktureller Defizite nicht behandelt und die Forderung einer Umverlegung mit dem Vorwurf der Parteilichkeit seitens der zuständigen Sozialarbeiter_innen vor Ort entkräftet. Das individuelle Problem wird dem objektiv-strukturellen Problem untergeordnet. Anstatt die Rahmenbedingungen zu problematisieren, werden diese zum Leidwesen der Klient_innen als unveränderlich deklariert. Das Einlassen auf die Geflüchtete wird als Problem des Nähe-Distanz-Verhältnisses markiert und verschleiert somit das berechtigte Anliegen der Frau auf eine würdigere und gesundheitsfördernde Unterbringung.

Die Auswertung der Befragung legt nahe, dass der Betreuungsschlüssel einen wesentlichen Einfluss auf die Frage hat, ob Sozialarbeiter_innen eher individualisieren oder verdinglichen. Die Sozialarbeiter_innen, deren Arbeit ein niedrigerer Betreuungsschlüssel zugrunde liegt, berichten tendenziell eher von individualisierenden Tätigkeiten als diejenigen, die für weitaus mehr Klient_innen zuständig sind. Auch Osterkamp (1996) kommt zu ähnlichen Ergebnissen und sieht darüber hinaus die Perspektivlosigkeit der Klient_innen als Faktor, die Sozi-

alarbeiter_innen zur Resignation bewegt und sie die „Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit verdrängen" lässt. Die objektive Überforderung führe schlussendlich dazu, „daß man – unabhängig von der subjektiven Intention – einen Zustand akzeptiert, in dem man sich immer weniger auf die Sorgen und Schwierigkeiten des Klientels einlassen kann, sondern […] – gerade infolge der Anhäufung der ungelösten Probleme – zunehmend die Flüchtlinge selbst zum Problem werden." (ebd.: 49). Dies wird gerade am Beispiel der an einer Schusswunde leidenden Frau noch einmal deutlich. Osterkamp bringt den zugrundeliegenden Kern der Problematik auf den Punkt: „Statt zu sagen: „Es wäre gut, aber ich schaffe es nicht", heißt es: „Weil ich es nicht schaffe, ist es unrealistisch oder unangebracht."" (ebd.: 63f.). Zusätzlich würden befristete Arbeitsverträge die Bereitschaft, strukturelle Probleme zu kritisieren, hemmen. Stattdessen werde seitens der Sozialarbeiter_innen versucht, sich als perfekte/r Problemlöser_in darzustellen, um die eigene Stellung zu beweisen (ebd.: 48f.). Im Zuge dessen würden komplexe Problemlagen aus Angst zu scheitern nicht angegangen. Das Akzeptieren der Strukturen aus Angst, die eigene Anstellung zu gefährden, erkläre die geringe Bereitschaft zum Widerstand seitens der Sozialarbeiter_innen.

Widerstand leisten

Im Rahmen unserer Befragung wurde uns an vielen Stellen von Situationen berichtet, an denen rechtliche Vorgaben und institutionelle Strukturen die Handlungsfähigkeit von Sozialarbeiter_innen beschränken oder behindern. Gleichzeitig wurde deutlich, wie schwierig es für Geflüchtete ist, ihre Rechte einzufordern und geltend zu machen. Bestimmte Gesetzeslagen verhindern die Befriedigung von Grundbedürfnissen geflüchteter Menschen. Vor allem die rechtliche Hürde des Aufenthaltsstatus stellt ein Problem für die Geflüchteten wie auch für Sozialarbeiter_innen dar. Es wird als eines der Grundprobleme bezeichnet, dass Erwachsene keiner Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen und junge Erwachsene (ohne Schulpflicht) keine Freizeitangebote erhalten können.

Gelegentlich finden sich im Interviewmaterial Ausschnitte, in denen die Sozialarbeiter_innen Widerstand gegen diese Bedingungen leisten. Dieser Widerstand wird zum einen als Kampf beschrieben. Z.B. im Bürokratiekrieg, wie er schon im Abschnitt „Ressourcen vergrößern" beschrieben wurde. Rechte, die den Geflüchteten zustehen, müssen erst mit Unterstützung der Sozialen Arbeit erstritten werden. So müssen z.B. denjenigen Kindern, die zur Schule gehen dürfen, Sozialarbeiter_innen den Schulplatz regelrecht erkämpfen, da die Schulen „*überfüllt*" sind (A). In einem anderen Beispiel streitet der Sozialarbeiter gegen die Bundesregelung der Zuweisung, die bedingt, dass Geflüchtete aus ihren bestehenden, sozialen Netzwerken heraus in andere Städte umziehen müssen und versucht, Geflüchtete zusammen zu bringen, die sich gegenseitig unterstützen können.

Subtilere Formen des Widerstands zeigen sich im Aufsuchen und Nutzen von Lücken im Rechtssystem. So arbeiten Sozialarbeiter_innen zum Beispiel mit der Anforderung von Attesten vom Arzt, die bescheinigen, dass eine Unterbringung in einer Massenunterkunft nicht adäquat für den Gesundheitszustand sei. Ein weitere Widerstandsform fällt unter die Unterkategorie Abgrenzung. Sie bezieht sich auf die Arbeit selbst, auf Überstunden und entgrenz-

te Aufgabenbereiche und Zeiten, die über die Stellenbeschreibung bzw. den Aufgabenbereich hinausgingen. Dort wurde von Widerstand innerhalb der Strukturen berichtet und gesagt, dass *„irgendwann Schluss ist“* (A).

Die im Material vorhandenen Praktiken des Widerstands sind Einzelfälle. Es gibt keine Systematisierungen z.B. der Rechtsverletzungen, gegen die gestritten wird, es gibt keine Zusammenschlüsse zwischen Sozialarbeiter_innen und keine organisierte Form, z.B. durch das trägerübergreifende oder trägerspezifische formalisierte Anzeigen von Missständen. Soziale Arbeit scheint nur für den priorisierten Einzelfall in den Widerstand zu gehen.

Gelegentlich wird der Widerstand gegen gesellschaftliche Regelungen des Migrationsregimes in das Private verlagert. Ein_e Sozialarbeiter_in berichtet, dass ihm/ihr nach einer politischen Aktion im Gemeinwesen mit Kündigung gedroht wurde. Jetzt findet das politische Engagement für Flüchtlingsrechte nur noch außerhalb der Arbeit statt. Auch in zwei anderen Fällen wird das politische Engagement im Privaten verfolgt, weil die Arbeitsvorgaben eine politische Positionierung nicht erlauben würden. Aus beiden Aspekten, der Individualisierung und der Verlagerung des Widerstands ins Private scheint sich zu zeigen: Soziale Arbeit hat sich im Feld der Geflüchtetenhilfe, zumindest an der Basis in der Arbeit in den Unterbringungen, von dem Auftrag der strukturellen Veränderung der Verhältnisse verabschiedet.

4.2 Mandate Sozialer Arbeit

Unsere Ausgangsthese lautete: Sozialarbeiter_innen in Gemeinschaftsunterkünften von Geflüchteten handeln in Widersprüchen, weil ihre Mandate widersprüchlich sind. Dass Soziale Arbeit feldübergreifend mit und in widersprüchlichen Aufträgen ausgestattet ist, ist prominent in der Rede vom Doppelmandat durch Böhnisch und Lösch (1973) in die Sozialarbeitsdebatte eingeführt. Demnach befindet sich Soziale Arbeit stets in dem Spannungsfeld zwischen den Rechtsansprüchen, Interessen und Bedürfnissen der Klientel einerseits und den sozialen Kontrollansprüchen der Gesellschaft andererseits. Diese in der Sozialen Arbeit häufig diskutierte Ambivalenz (vgl. Gängler 2011: erweitert Staub-Bernasconi 2007a/b) um ein drittes Mandat, dass sie als professionelles Mandat konzipiert. Es beruht auf einem Ethikkodex, den die Profession sich selbst gibt, und aus der Komponente einer wissenschaftlichen Fundierung besteht. Im Verlauf der Interviewauswertungen stellten wir jedoch fest, dass dieses theoretische Konzept nicht ohne Weiteres auf unsere Ergebnisse anzuwenden ist. Im Folgenden werden wir die Aufträge erläutern, die sich am deutlichsten im Material finden. Ausgangspunkt der Formulierungen sind dabei sowohl die explizit formulierten Handlungsansprüche, wie diejenigen, die sich implizit in den berichteten Praktiken der Sozialarbeiter_innen zeigen.

Insbesondere das von Staub-Bernasconi eingeführte professionelle Mandat findet sich wenig bis gar nicht im empirischen Material. Zwar möchte Soziale Arbeit „hilfreich sein“, aber dies geschieht kaum auf der Basis wissenschaftlich fundierter Konzepte. Stattdessen handelt jede und jeder so, wie sie oder er es für angemessen hält. *„Es gibt zwar Leitlinien, aber kaum jemand kennt diese.“* (H). Staub-Bernasconis Tripelmandat bezieht sich auch auf den nationalen Berufskodex der Sozialen Arbeit, der unter anderem die Verpflichtung enthält, die Men-

schenrechte einzuhalten und durchzusetzen. Demnach müssten sich die SozialarbeiterInnen in der alltäglichen Arbeit mit den Geflüchteten gegen die Missachtung der Menschenwürde einsetzen. Die Wohn- und Lebensbedingungen der Geflüchteten, insbesondere in den Massenunterkünften werden durchgängig als *„am Rande der Menschenwürde"* (A) beschrieben. Der professionelle Widerstand dagegen bleibt weitestgehend aus oder wird ins Private verlagert. Das Kontrollmandat der „öffentlichen Steuerungsorgane" findet sich dagegen sehr deutlich. Dem steht ein eher schwaches Mandat der Geflüchteten gegenüber.

Hilfreich sein

Immer wieder wird in den Interviews „Hilfreich sein" als zentrale Aufgabe der Sozialen Arbeit benannt. G formuliert: *„Mein Anliegen? Ja den Leuten irgendwie zu helfen […] Also oberstes Anliegen ist den Leuten hier irgendwie zu helfen klarzukommen."* Das Hilfreich Sein weist nicht nur auf die Lebensbedingungen der geflüchteten Menschen hin, sondern stellt sich eher als intrinsischer Auftrag dar, der dem Bedürfnis nach Anerkennung und Bedeutung der Sozialen Arbeit selbst gerecht zu werden versucht. Dieses Bedürfnis kann als Folge einer Position verstanden werden, in der dem/der Sozialarbeiter_in kaum relevante Entscheidungsbefugnisse zustehen.

Darüber hinaus fehlen der Sozialen Arbeit in Unterkünften für geflüchtete Menschen klar formulierte Mandate. Dieses Fehlen wird u.a. bei der Frage nach einer definierten Stellenbeschreibung deutlich. So geben Interviewpartner häufig Oberbegriffe wie Integration, Gemeinwesenarbeit oder Problembewältigung in Bezug auf die Nachbarschaft als Aufgaben an. Noch häufiger aber wird deutlich, dass die Aufträge nicht klar sind. Die Notwendigkeit eines solchen Auftrags erscheint jedoch wichtig, da die Öffentlichkeit der professionellen Arbeit mit geflüchteten Menschen nur ungenügende Anerkennung zollt und somit einen gewissen Druck, die eigene Position und die Qualität der eigenen Arbeit zu beweisen, erzeugt. H: *„Die Leute meinen immer tatsächlich alle wir sind alles Sozialarbeiter und wir würden alle nur rumsitzen und Kaffee trinken."* Das Risiko fehlender Anerkennung seitens der geflüchteten Menschen, so Interviewpartner G, sei ebenfalls präsent und verstärkt den Wunsch nach Legitimation und Bestätigung noch zusätzlich. Im Ringen um Achtung bleibt dem/der Sozialarbeiter_in ohne Mandat und klar formulierte bzw. geforderte Handlungskompetenzen letztendlich bloß der Versuch, *„irgendwie"* hilfreich zu sein, um als hilfreich angesehen zu werden und sich selbst als hilfreich zu empfinden.

In jeder Situation zu versuchen, sich als hilfreich zu erweisen, schwächt die eigene Position jedoch in zweierlei Hinsicht. Erstens zeigt sich in den Interviews, dass sich die aus dieser Motivation heraus getätigte Arbeit eher ein konzeptloses Reagieren denn planvolles Handeln erweist. Zweitens wird so die Problematik widersprüchlicher Rahmenbedingungen und Aufträge kaschiert. Als Resultat zeigen die Sozialarbeiterinnen die strukturellen Widersprüche nicht auf, sondern verschleiern sie mit in einem nicht einzulösenden Mandat. Der nicht eindeutig vorhandene Auftrag wird zur Sisyphosaufgabe, zum Versuch, die stets schwere, nie endende Aufgabe zu bewältigen und dennoch eine gewisse Befriedigung aus dieser Tätigkeit zu ziehen (vgl. Roose et.al. 2012).

Grundrechte stärken

Die Interviews zeigen, dass die Stärkung der Grundrechte der Geflüchteten als wesentlicher Auftrag der Sozialen Arbeit verstanden wird. Allerdings ist in den Interviews deutlich zu erkennen, dass der Auftrag unter schwierigsten Umständen praktiziert wird und an vielen Stellen nicht erfüllt werden kann. Interviewpartner_innen geben an, dass die Geflüchteten vor allem in Massenunterkünften in *„prekären Wohnverhältnissen*" leben und die Turnhallen *„am Rande der Menschenwürde sind"*. Die vielen Verletzungen von Grundrechten führen dazu, dass nur in äußerst dringenden Notfällen reagiert werden, Priorisieren ist Alltag. So sucht ein Befragter eine Unterkunft für eine Familie, als er erfährt, dass der Sohn einer Familie an Leukämie erkrankt ist und eine Chemotherapie benötigt. Für die Zeit der Rehabilitation gelingt die vorübergehende Unterbringung in einer kleineren Unterbringung. Danach kehren sie in die Massenunterkunft zurück. C berichtet von einem 13-jährigen Jungen, der dreimal wegen Herzrasen in das Krankenhaus eingeliefert wurde: *„Ja hallo, dann frag ich schon beim zweiten Mal nach ‚Was ist denn los' "*. D berichtet von der Beschwerde einer Bewohnerin: *„die Frau hat hier was weiß ich ne Schusswunde, die kann hier nicht blieben. Dann muss ich sagen `Sorry wir haben hier keine besseren Plätze ne.' Also die kann vielleicht zurück in die Turnhalle, aber das will sie auch nicht"*. Diese Situationen zeigen deutlich, wie hoch das erfahrene Leiden liegen muss, bevor nach Abhilfe gesucht wird.

Viele Menschen leben an einem Ort zusammen, es ist keine Privatsphäre vorhanden, sie werden nur in akuten Fällen gesundheitlich behandelt und dürfen, während ihr Asylantrag bearbeitet wird, nicht arbeiten. Sie dürfen ihren Aufenthaltsort nicht frei wählen, sondern werden Bundesländern und Städten zugewiesen. Durch diese Aufteilung kann es sein, dass Familien auseinandergerissen werden, wobei die Familie als „natürliche Grundeinheit" (Artikel 16 GG) eigentlich von der Gesellschaft und dem Staat geschützt werden sollte. Die Verletzung der Grundrechte ist also auch der Ordnung im deutschen Flüchtlingsregime eingeschrieben.

Wie bereits zu Beginn des Kapitels erläutert, spricht Staub-Bernasconi von einem Tripelmandat, das die Profession verpflichtet sieht, aufgrund fachlicher Methoden und dem nationalen Berufskodex der Sozialarbeitenden zu handeln. Dies gilt auch in der alltäglichen Arbeit mit den Geflüchteten. So ist im Ethikcodex der Sozialen Arbeit verankert, die Menschenwürde zu achten und durchzusetzen, die nicht *„Im Fall von Wertekonflikten(…) zugunsten anderer Werte suspendiert werden darf"* (Schmid-Noerr 2012: 184). Jeder Mensch hat ein Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit. Dazu zählen ein Lebensstandard, der der Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, das Recht auf Bildung und kultureller Teilhabe gewährleistet, das Recht Asyl zu suchen und Schutz vor Diskriminierung, sowie Schutz vor Bedrohung der physischen Existenz und die körperliche Unversehrtheit sichert. Bedingungen für ein menschenwürdiges Leben sind nach Noerr materielle Sicherheit, Selbstbestimmung und die Anerkennung. Materielle Sicherheit bezieht nicht nur Essen und Unterkunft mit ein, sondern alles was erforderlich ist, um gesund und körperlich unversehrt leben zu können sowie in Notfällen der Krankheit und Arbeitslosigkeit und in strukturellen Phase der Hilfebedürftigkeit versorgt zu sein (vgl. ebd.).

Eine Möglichkeit, die Grundrechte der geflüchteten Menschen zu stärken, besteht darin, in den Widerstand zu gehen. Zum Beispiel berichtet ein Interviewpartner davon, wie er um das Recht auf einen Schulplatz für geflüchtete Kinder gekämpft hat: *„da muss ich hartnäckig bleiben"*. Auch andere Interviewsequenzen zeigen, wie sich Sozialarbeiter_innen für die Rechte geflüchteter Menschen einzusetzen, wenn sie ihre Handlungsfähigkeit nicht durch strukturelle Rahmenbedingungen begrenzen lässt, sondern deutlich in den Widerstand geht und die Rechte ihrer Adressaten einfordert.

Integration statt Inklusion

Die Lebensbedingungen erschweren das Ankommen und die Teilhabe der Geflüchteten in Deutschland. Bestandteil der Bedingungen sind verringerte soziale und politische Rechte, geringe Einkünfte und geringe soziale Anerkennung. Geflüchtete Menschen weisen in ihrer großen Mehrheit eine große Distanz in der Ausstattung mit Ressourcen zur autochthonen Bevölkerung auf. Unter diesen Bedingungen trägt die Stadt das Mandat der Integration an die Sozialarbeiter_innen in den Unterkünften heran. Aus der Sicht der Sozialarbeiter_innen kann als Kernaufgabe gelten, den Geflüchteten *„bei der Integration [zu] helfen und Gemeinwesenarbeit [zu] leisten"* (A).

Zwar können Sozialarbeiter_innen den Auftrag erweitern und unterteilen Integration dann in einen Prozess, der von *„innen nach außen*" und einen der von *„außen nach innen*" verläuft (E). Dennoch bleiben die Praktiken der Befragten weitgehend auf eine Richtung der Integration beschränkt. Den geflüchteten Menschen wird Orientierung in der neuen Umgeben geboten, es gilt, *„[…] Angebote zu schaffen, damit die Menschen hier in Kontakt mit unserer Kultur kommen, zum Beispiel über die Deutschkurse, über die Nähgruppe und […] Angebote außerhalb des Wohnheims […], dass die Flüchtlinge auch mal einfach vor den Zaun gehen […]"* (E). Die Lebenswelten der Geflüchteten kommen dabei kaum zum Ausdruck. Nachbarschaft wird als Unterstützung für diesen einseitigen Orientierungsprozess genutzt, viel seltener ist die Rede von der Möglichkeit des Austausches oder der Begegnung verschiedener Orientierungsrahmen und mehrerer Lebenswelten. Böhnisch und Schröer (2013: 149) sprechen vom Paradoxon, das sich im einseitigen Integrationsdruck zeigt: „Wie im Falle der Armen ist auch bei den Migrant_innen und Asylsuchende der Integrationsbegriff nicht von der Bewältigungslage der Betroffenen, sondern von den Stabilitätsinteressen der Einwanderungsgesellschaft her bestimmt.".

Hauptanliegen ist somit nicht eine mehrseitig zu verstehende Inklusion, sondern die Integration der neuen Bürger_innen in die bestehende Mehrheitsgesellschaft. Die Träger und die Stadt, sehen ihre Hauptverantwortung in der sozialen Stabilität der bestehenden Ordnung, die durch eine einseitige Orientierung der Geflüchteten zu erreichen ist. Dieser angesprochene Umgang mit den Geflüchteten beinhaltet aus Sicht der Träger und der Stadt keine aktive Teilhabe in Form einer gesellschaftlichen Inklusion. Vielmehr wird Integration mit Böhnisch und Schröer (ebd.) als einseitiger Prozess verstanden: „Nur die sollen längerfristig bleiben können, welche ihre Defizite in deutscher Sprache und deutschem Kultur- und Sozialverhalten auszugleichen bereit sind.".

Fassade aufrechterhalten

Sozialarbeitende in der Arbeit mit Geflüchteten sind in ihrem Handeln nicht nur ihren Klienten gegenüber verpflichtet, sondern müssen auch einer Reihe anderer Ansprüche nachkommen. Die Befragungen stellten heraus, dass es notwendig ist, eine Fassade zu errichten, die den Schein von gesellschaftlicher Ordnung und Kontrolle vermittelt. Hierbei unterscheiden wir, dass Fassaden sowohl gegenüber den untergebrachten Personen, als auch gegenüber der Öffentlichkeit errichtet werden.

Die nach innen gerichtete Fassade gegenüber den Bewohnern der Unterkünfte sorgt für einen *„ruhigen, reibungslosen Ablauf"* (G) und versucht Konflikte zu verhindern. Die teilweise ohnmächtige Position Sozialer Arbeit bedarf dabei der Abgrenzung gegenüber den Geflüchteten. Dies zeigt sich am Beispiel der wichtigsten Anliegen der Geflüchteten. Diese sind *„auf jeden Fall Aufenthaltsstatus, Bleibeperspektive. […] Fragen danach bekomme ich immer zu hören"* (D). Diese Fragen können jedoch nicht zufriedenstellend beantwortet werden: *„Wir haben jetzt als Sozialarbeiter überhaupt keinen Einfluss auf diese Entscheidungen – also die Entscheidung ob sie Asylrecht haben liegt gar nicht bei uns."* (G). Auch auf die Arbeitserlaubnis können Sozialarbeiter_innen keinen Einfluss nehmen, was zu Frustration seitens der Geflüchteten führt*: „Alle möchten arbeiten, alle möchten irgendwas zu tun haben und das geht halt einfach nicht. Das geht nicht heute, das geht nicht morgen, das geht vielleicht in ein paar Monaten. Und dann ist es ganz oft so, dass ich die wirklich vertrösten muss."* (E). Es bleibt nur das Vertrösten der Personen, statt Probleme und Anliegen zu lösen. Auf lange Sicht wird so weiteres Konfliktpotential geschaffen, kurzfristig reicht die Errichtung der Fassade jedoch aus, um die konkrete Situation zu beruhigen.

Die Befragungen haben gezeigt, dass die nach innen gerichtete Fassade, also das Schaffen von Ruhe und Ordnung in der Unterkunft, eine wichtige Bedingung für die Fassade nach außen darstellt. Es kann nur ein gutes Bild nach außen getragen werden, wenn es in der Unterkunft selbst keine Konflikte gibt, was bei der derzeitigen Belegung der Unterkünfte jedoch nicht möglich ist. D: *„Die Menschen brauchen Raum zum Atmen […]. Sonst haben wir immer wieder Youtube Videos nach denen es dann heißt, die Leute können nicht friedlich zusammenleben. Nur ist das egal welche Kultur, wenn man Leute zusammenpfercht - in Anführungszeichen -, dann wird es immer wieder zu Streit kommen".* Das Beispiel macht deutlich, dass Sozialarbeiter aufgefordert sind, sowohl gegenüber der Stadt und dem Träger, als auch gegenüber den Bürger_innen eine *„gute repräsentative Rolle"* (D) abzugeben ist. Aufgrund der Unterbringungssituation stellt diese Aufgabe eine besonders zeitintensive Herausforderung dar, die dann für die eigentliche Betreuung fehlt. Die Stadt erwarte von den Sozialarbeitenden *„das Chaos bestmöglich zu verwalten"* (D), genaue Angaben zur Betreuung und psychosozialen Versorgung werden jedoch nicht gemacht. Die besonders drastische Aussage eines Befragten, man solle die Menschen so versorgen, dass man *„nie wieder davon hört"* (G) unterstreicht dies.

In den Unterkünften entsteht ein Kontrast zwischen der restlichen Stadtbevölkerung, den Ämtern und Organen der Stadt als „mächtigen Problemdefinierern" und den Geflüchteten

als „ohnmächtigen Problemdefinierern". Gegenüber der Nachbarschaft gestaltet sich das Aufrechterhalten der Fassade als wichtige Aufgabe. Die Bedenken der restlichen Stadtbevölkerung werden sehr ernst genommen, nur selten kommt es zum aktiven Dialog oder zu direkten Auseinandersetzungen zwischen anderen Stadtbewohner_innen und Geflüchteten. So erzählt A von der Situation des Anrufs eines Nachbarn beim Bürgertelefon. Geflüchtete hätten den Müll aus dem Fenster in den Innenhof geworfen, da die Mülltonnen völlig überfüllt waren, was *„zu Recht"* zu Beschwerden seitens der Nachbarn geführt haben. Unmittelbar löst A das Problem, das in zu kleinen Mülltonnen für die Unterkunft besteht. Vergleichbar schnell werden Anliegen der Geflüchteten nur selten gelöst. Sozialarbeitende vor Ort sind täglich mit den Anliegen der Geflüchteten konfrontiert, aufgrund von Ressourcenknappheit, eingeschränkten Handlungsspielräumen und dem bestehenden Machtgefälle zwischen mächtigen und ohnmächtigen Problemdefinierern sind diese jedoch kaum lösbar. Die Fassade vermeintlicher Ruhe wird jedoch versucht zu bewahren. Soziale Arbeit scheint mit vermitteln zu wollen, dass Identität und Materialität der Mehrheitsgesellschaft durch die Ankunft Geflüchteter nicht in Auseinandersetzung gerät.

5 Fazit

Rahmenbedingungen

Die Untersuchung zeigt, dass sich die Unterbringungsbedingungen für geflüchtete Menschen in Köln sehr unterschiedlich darstellen. Es bleibt nach wie vor erklärtes Ziel der Stadt Köln, die im Jahr 2004 festgesetzten Leitlinien bei der Unterbringung von Geflüchteten umzusetzen und nur zur Vermeidung von Obdachlosigkeit von diesen Standards durch die Errichtung von Notunterkünften abzuweichen. Im Frühsommer 2016 ist dieses Bestreben jedoch in der Praxis kaum noch zu erkennen. Trotz konstanter bzw. sinkender Zuweisungen liegt der Schwerpunkt der Planung von Unterkünften weiterhin im Bereich der Leichtbauhallen, nicht zuletzt aufgrund der schnellen Realisierbarkeit. Eine vorausschauende, langfristig angelegte Planung der verschiedensten Unterbringungsarten wäre zum augenblicklichen Zeitpunkt verstärkt nötig, stattdessen erfolgt mit der Festlegung von 10-15 Standorten für Leichtbauhallen eine eindeutige **Fokussierung auf Hallenunterkünfte**.

Dies ist nicht nur in Bezug auf die Verhältnisse für die geflüchteten Menschen unverständlich, sondern **erschwert erheblich die effektive Arbeit der Sozialarbeiter_innen**. Die Unterbringung in den Massenunterkünften werden von den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern übereinstimmend als ***am Rande der Menschenwürde*** kritisiert. In den Massenunterkünften erfolgt weder eine standardisierte Erfassung persönlicher Hilfebedarfe wie sie im Rahmen der Einzelfall- oder Familienhilfe nötig wäre, noch kann ihnen nachgekommen werden. Insbesondere die individuellen Bedarfe von physisch oder psychisch erkrankten oder behinderten Menschen werden in den Massenunterkünften nicht nachgekommen. Auch der Betreuungsschlüssel scheint in diesen Unterkünften z.T. deutlich von den Vorgaben abzuweichen, Begleitung und Beratung sind dadurch massiv eingeschränkt. Gleichzeitig weist die Befragung eindeutig darauf hin, dass Soziale Arbeit wirkungsvoller tätig werden kann, je kleiner die Wohneinheiten werden.

Darüber hinaus ist die Unterbringung **besonders schutzbedürftiger Menschen** offensichtlich nach wie vor ein Problem. Es gibt eine Vorgabe, dass diese entsprechend ihres Bedarfes unterzubringen sind, jedoch kein schlüssiges und umsetzbares Konzept, welches regelt, wann und nach welchem Prinzip dies adäquat zu geschehen hat. Soziale Arbeit hat nicht genügend Ressourcen zur Verfügung, um den Bedarfen der besonders schutzbedürftigen Personen nach zu kommen.

Handeln, Aufträge und Handlungsspielräume Sozialer Arbeit

Die widersprüchlichen Rahmenbedingungen der Arbeit mit Geflüchteten finden sich sowohl in den in Kapitel 4.1 erörterten **widersprüchlichen Handlungsweisen** der Sozialarbeiter_innen, wie in den in Kapitel 4.2 erörterten **widersprüchlichen Mandaten**. Die konkreten Arbeitsbedingungen im Feld, wie die hohen Betreuungsschlüssel und die damit verbundene Verlagerung auf die zahlreichen Ehrenamtlichen, verstärken diese Widersprüche noch. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in Gemeinschaftsunterkünften vermögen die Widersprü-

che auf der individuellen und situativen Ebene des Einzelfalls nicht oder nur selten aufzulösen. Stattdessen werden Scheinnormalitäten kreiert, die jedoch nicht darüber hinwegtäuschen können, dass der Selbstbestimmung der Geflüchteten enge strukturelle Grenzen gesetzt sind und insbesondere die Zukunftsperspektive unklar bleibt, vor deren Hintergrund die Gegenwart gestaltet wird.

Diese **Widersprüche aktiv zu artikulieren** statt zu verschleiern (z.B. durch die Betonung des eigenen Hilfreich Seins), kann als Teil der Aufgabe der Sozialen Arbeit in der Arbeit mit geflüchteten Menschen verstanden werden. Auch die Geflüchteten können aktiv in den gesellschaftlichen wie politischen **Partizipationsprozess** integriert werden, anstatt die Eigentätigkeit der geflüchteten Menschen auf symbolische Partizipation zu begrenzen. Soziale Arbeit kann dabei auf bewährte Instrumente zurückgreifen und tut es an einigen Stellen bereits heute. Doch die Möglichkeit, Widersprüche offen zu legen und Partizipation mit zu gestalten, hängt maßgeblich vom Betreuungsschlüssel an. In kleineren Einrichtungen erfüllen sich diese Möglichkeiten viel eher, in großen ist Soziale Arbeit dagegen auf das Brände löschen reduziert.

Im Zusammenhang mit der Nennung von Widersprüchen und der Ermöglichung von Partizipation ist auch auf die enorme **Definitionsmacht Sozialer Arbeit** hinzuweisen. Die Sozialarbeitenden benötigen ein reflexives Bewusstsein, um ihre Rolle im Normalisierungsprozess zu thematisieren. Die von ihnen mit geschaffenen Orientierungsrahmen leisten ebenso Orientierung in der Fremde, wie sie immer auch (hegemoniale) Ordnungen mit etablieren. Soziale Arbeit in der Arbeit mit Geflüchteten muss diese eigene normierenden Rolle und auch die Spannung zwischen orientierendem und infantilisierendem Verhalten **kritisch reflektieren** können.

Unsere explorative Untersuchung zeigt, dass das **Aufrechterhalten einer Fassade** der Ruhe und Ordnung einen höheren Stellenwert erhält als die Orientierung an den Rechten der einzelnen geflüchteten Menschen. Es erfolgt eine Form der Schadensbegrenzung durch Reaktion auf Interessen vor allem machtvoller, autochthoner Personen und Gruppen, womit jedoch nicht zwangsläufig eine Verbesserung der eigentlichen Probleme verbunden sein muss. Als Beispiel dient uns hier auch die hohe Zahl des Sicherheitspersonals, das in den Unterkünften eingestellt wird. Es soll mit dazu beitragen, dass der Schein eines ruhigen Alltags nach innen und nach außen vermittelt werden kann. Konflikte beruhen aber nicht zuletzt auf den knappen Ressourcen und verminderten oder verringerten Rechten und müssen auch in einer friedlichen Form, z.B. durch Stärkung der politischen Partizipation Geflüchteter zugelassen werden. Dazu kann Soziale Arbeit beitragen.

Das professionsethische Mandat verpflichtet die Soziale Arbeit zum Aufdecken rechtlicher Missstände und Fassaden, die zur Verschleierung aufgebaut werden. Diese Verantwortung nehmen Sozialarbeiter_innen gelegentlich an und leisten **Widerstand**, um Rechte geflüchteter Menschen zu verteidigen und Ressourcen zu erweitern. Beispielsweise, um Zugang zu KiTa- oder Schulplätzen zu erreichen oder eine angemessene gesundheitliche Versorgung sicher zu stellen. Eine systematische oder kollektive Sammlung der Rechtsverletzungen als Teil der Aufgabe Sozialer Arbeit ist dagegen nicht erkennbar. Im Gegenteil, das Eintreten für

andere politische Strukturen verlagert sich auch auf Druck der Trägerorganisationen ins Private und wird explizit nicht als Teil der professionellen Aufgabe verstanden.

Das **Individualisieren** derjenigen, die in der Gesellschaft als „die Flüchtlinge" im Sinne einer homogenen Gruppe von Menschen angesehen werden, ist sowohl grundlegendes Element professioneller Sozialer Arbeit, wie in den Interviews deutlich wurde, und stellt gleichsam eine wirksame Form des Widerstands gegen unzureichende Ressourcen oder Verletzung von Rechten dar. Es schließt an bei der Einzelfallhilfe und kann als klassisches Handeln Sozialer Arbeit verstanden werden. Geflüchtete Menschen zu individualisieren bedeutet dem professionsethischen Mandat gerecht zu werden, die Widersprüche des deutschen Migrationsregimes offen zu legen und im Interesse der Einzelnen zu handeln. Soziale Arbeit besitzt die Fähigkeit dazu, auch das wird durch die Berichte der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter belegt. Gleichzeitig müssen jedoch auch strukturelle Bedingungen geschaffen werden, die individualisierendes Handeln ermöglichen. In großen Einrichtungen mit hohen Betreuungsschlüsseln ist es nicht möglich.

Insgesamt zeigt sich ein **schwaches Mandat der geflüchteten Menschen** und ein **starkes Mandat der bereits ansässigen Bevölkerung**. Dieses Machtungleichgewicht wird hervorgerufen durch die geringen Ressourcen, die den Geflüchteten zur Verfügung gestellt werden, die Macht der Normalisierung, an der Soziale Arbeit immer auch mitwirkt, dem Versuch, eine Fassade der Ruhe und Ordnung zu errichten und die Gesellschaft in ihrer ursprünglichen Form zu bewahren, statt durch die vielen Neuankömmlinge etwas Neues entstehen zu lassen.

Das Machtungleichgewicht entwickelt sich in einer Auftragsverkettung, die von den bundespolitischen Regelungen über die kommunale Konkretisierung der Flüchtlingsunterbringung und bis hin zu den Rahmenbedingungen der Sozialen Träger reicht. Soziale Arbeit wirkt ebenso an einschränkenden Regelungen mit, wie es in der Lage ist, Rechte und Ressourcen von Geflüchteten zu vergrößern. Zurzeit aber können Sozialarbeiter_innen das nur durch permanentes Priorisieren von Aufgaben und Personengruppen, ein gleichberechtigter Zugang aller Geflüchteten zu den geringen Ressourcen und Rechten kann nicht gewährt werden, planvolles Handeln erscheint nicht möglich. Gelingt jedoch eine individualisierende Teilhabe an Rechten und Ressourcen nicht, muss Soziale Arbeit versagen und gilt die Schlussfolgerung von H: *„man lässt eine ganze Generation verrotten"*.

6 Lehren und Empfehlungen für eine Rechte stärkende Soziale Arbeit

Nach zwei Semestern gemeinsamen Erkundens von Rolle und Handlungsspielraum professioneller Sozialer Arbeit in den Kölner Gemeinschaftsunterkünften für geflüchtete Menschen bleiben wir mit einigen grundlegenden Überlegungen zu den Anforderungen an diese Arbeit zurück. Sie beruhen ebenso auf unseren empirischen Auswertungen wie auf anderen Gesprächen, Informationen und Dokumenten zum Arbeitsfeld. Unsere Überlegungen zielen zum einen auf die Verantwortlichen in der Stadtgesellschaft, für Rahmenbedingungen zu sorgen, durch die eine menschenwürdige Unterbringung und ermächtigende Soziale Arbeit überhaupt erst möglich gemacht wird. Zum anderen zielen sie auf die Soziale Arbeit als Profession und Disziplin selbst, ihre Handlungsspielräume zu nutzen, für eine Rechte geflüchteter Menschen stärkende Soziale Arbeit einzustehen und die strukturellen Grenzen zum Anlass für politische Positionierung zu nehmen. Die Soziale Arbeit, die wir im Bereich der Geflüchtetenarbeit als Ziel im Kopf haben, individualisiert die Menschen, statt sie zu verdinglichen, orientiert sie, statt sie zu bevormunden und stärkt ihre Eigentätigkeit, anstatt sie zu begrenzen. Erst dann erfüllt Soziale Arbeit mit Geflüchteten aus unserer Sicht ihren Sinn.

Kleinräumige Unterkünfte statt Massenlager

Die Massenunterkünfte werden von allen Beteiligten als menschenunwürdige Unterbringungsform kritisiert. Deswegen sind alle Maßnahmen, die kleinere Unterbringungsformen ermöglichen, zu stärken. Jetzt (und besser noch vor einem Jahr) muss die Stadt ihre Energie darauf konzentrieren, kleinere Unterbringungen zu schaffen, anstatt sich auf die Hallenunterbringung zu konzentrieren. Insbesondere müssen wieder Unterbringungen nach dem alten Kölner Modell der Systembauweise geschaffen, vorhandene Bauten umgenutzt, der reguläre Wohnbau gestärkt, die privaten Initiativen der Wohnraumvermittlung (auch durch einfache Verfahren bei Sozialamt und Jobcenter) gestützt und das städtische Auszugsmanagement personell weiter aufgestockt werden.

Erfüllung beschlossener Betreuungsschlüssel

Um individuelle Bedarfe aller Geflüchteten zu erfragen und zu ihrer Befriedigung beizutragen und insbesondere um besonders Schutzbedürftige zu erfassen und angemessen zu behandeln ist ein guter Betreuungsschlüssel Grundvoraussetzung. Das zeigt unsere eigene Empirie sehr deutlich. Schon heute wird der Kölner Betreuungsschlüssel für die Soziale Arbeit von 1:80 nicht immer erfüllt. Er muss durchgängig eingehalten werden. Wir schließen uns den Forderungen des Berliner Positionspapiers der Sozialen Arbeit an, der Betreuungsschlüssel von 1:50, 1:20 und 1:10 vorsieht. Auch spezialisierte Dienste, insbesondere Dolmetscherdienste und Regelangebote (z.B. in Kita, Schule, Jugendarbeit oder der HzE) müssen ausreichend vorhanden sein. Erst eine solche Betreuungssituation ermöglicht planvolles fachliches Handeln und macht Integration möglich.

Verantwortlichkeiten direkt in den Unterkünften

Nicht immer sind Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in den Sammelunterkünften für grundlegende Fragen der Unterbringung verantwortlich. Absprachen mit Hotelbesitzern, Trägern oder dem Wohnungsamt erschweren und verkomplizieren notwendige Entscheidungen und Prozesse. Die wesentlichen Entscheidungen zum Wohnungsalltag müssen stattdessen durch die betreuende Soziale Arbeit vor Ort getroffen werden können.

Planvolles Handeln

Wie in den anderen Bereichen der Sozialen Arbeit müssen auch in der Geflüchtetenarbeit passende Instrumente und Methoden konzeptionell entwickelt und umgesetzt werden. Erst- und Folgegespräche, offene Sprechstunden, Bewohnerversammlungen, spezialisierte Angebote für bestimmte Zielgruppen, Dokumentationsmethoden und vieles andere, was zu professionellem Arbeiten gehört, muss Teil des professionellen Alltags in den Unterkünften werden.

Notwendigkeit kritischer Reflexion der (Un)Möglichkeiten Sozialer Arbeit

Aufträge und Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit müssen regelmäßig reflektiert werden. Professionelle Soziale Arbeit braucht Zeit und fachliches Bewusstsein, um sich mit den Widersprüchen des deutschen Migrationsregimes und mit der eigene Rolle bei der Positionierung von Geflüchteten auseinanderzusetzen. Die Ermöglichung von regelmäßigem kollegialem Austausch bietet dafür eine ebenso notwendige Basis wie regelmäßige Supervision. Fachlich helfen insbesondere machtkritische Konzepte wie die der Normalisierung und des Rassismus, die eigene Position und Rolle zu bedenken. Eine kritisch reflexive Soziale Arbeit legt die Widersprüche offen, in denen sie tätig ist und an denen sie mitwirkt, statt sie zu verschleiern.

Parteiliche Arbeit und politische Positionierung für geflüchtete Menschen

In der Arbeit mit geflüchteten Menschen muss sich Soziale Arbeit parteilich für die Durchsetzung der Rechte der Geflüchteten einsetzen. Integration, an deren Herstellung Soziale Arbeit mitwirken kann, gelingt nur, wenn die Rahmenbedingungen das zulassen. Arbeitsverbote oder Wohnortpflicht, Verweigerung des Rechts auf Schulbesuch oder der medizinischen Behandlung verhindern die Rechte und die Eigentätigkeit der Geflüchteten. Statt *„Erfolglosigkeit der Betreuungsarbeit der mangelnden Betreubarkeit der zu Betreuenden“* anzulasten (Osterkamp 1996: 49) oder sich alleine als „hilfreich“ zu inszenieren, muss Soziale Arbeit wieder die Bedingungen adressieren, in denen Exklusion statt Inklusion produziert wird.

Meldung von Verletzungen grundlegender Rechte als Teil des Auftrags der Sozialen Arbeit

Genau diese Konfliktsituationen muss Soziale Arbeit an die Politik rückmelden, damit Lösungsansätze auch in den Strukturen gefunden werden können. Unsere Empfehlung ist daher ein konstanter und trägerübergreifender Dialog zwischen den Sozialarbeiter_innen in den Unterkünften und der Politik und Verwaltung der Stadt, um Theorie und Praxis der Unterbringungssituation zu überprüfen. Rechtsverletzungen zu melden (etwa zur Versorgung besonders Schutzbedürftiger, zur Unterbringung von UMF, zum Anspruch auf Schulbesuch oder zur Sicherstellung von Verfahrensrechten) muss Teil des Auftrags der Sozialen Arbeit werden. Den Trägern kommt dabei eine wesentliche Rolle zu, um strukturelle Missstände zu sammeln, zu systematisieren und Abhilfe einzufordern. So können die Schwachpunkte der Unterbringung und Versorgung offengelegt und eine strukturelle Veränderung der Situation überhaupt erst möglich gemacht werden.

Austausch und Auseinandersetzung mit der Nachbarschaft und der Stadtbevölkerung

Kommunikation mit der Nachbarschaft kann Ängsten und Unsicherheiten entgegentreten. Info- und Begegnungsabende und Zeit für die Betreuung der Ehrenamtler_innen muss als integraler Bestandteil Sozialer Arbeit eingeplant werden. Gleichzeitig muss eine solche Arbeit aber auch Konflikte ermöglichen, statt sie nur zu überdecken. Heute sind Nachbar_innen bereits in einer sehr mächtigen Position, ihre Anliegen werden schneller gehört als die der Geflüchteten. Echter Dialog würde die Anliegen beider Gruppen sichtbar machen, direkten Kontakt und damit auch gelegentlich konflikthafte Auseinandersetzung ermöglichen.

Stärkung der Selbstorganisation Geflüchteter

Soziale Arbeit will die Eigenmächtigkeit geflüchteter Menschen stärken. Dazu sollte sie in viel höherem Maß als heute die Partizipation der geflüchteten Menschen in vielen Feldern und auf vielen Ebenen initiieren, begleiten oder stützen. Begegnungscafés, Freizeitaktivitäten, ehrenamtliche Begleitung anderer Geflüchteter, das alles kann durch Geflüchtete selbst (mit)getragen werden. Personelle und räumliche Ressourcen (z.B. Gemeinschaftsräume) sind dafür unabdingbar. Die Schaffung von Bewohnerversammlungen oder Bewohnerbeiräten in den Unterkünften kann Teil ausmachen einer zu etablierenden Mitbestimmungsstruktur. Schließlich kann die Unterstützung von Initiativen der politischen Selbstorganisation die direkte Stimme geflüchteter Menschen und damit die Anliegen der Geflüchteten selbst in die Stadtgesellschaft und darüber hinaus einbringen.

7 Literatur

Alice Salomon Hochschule Berlin (2016): Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften – Professionelle Standards und sozialpolitische Basis. Positionspapier der Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften. Verfügbar unter: www.fluechtlingssozialarbeit.de [02.07.2016].

Böhnisch, Lothar; Lösch, Hans (1973): Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. In: Otto, Hans-Uwe; Scheider, S. (Hg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. 2. Halbband. Berlin: Luchterhand, S. 21-40.

Böhnisch, Lothar; Schröer, Wolfgang (2013): Soziale Arbeit – eine problemorientierte Einführung. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.

Bommes, Michael; Scherr, Albert (2012): Soziologie der Sozialen Arbeit. München, Weinheim: Juventa Verlag, S.74-84.

Emirbayer, Mustafa; Mische, Anne (1998): What is Agency? American Journal of Sociology, Vol. 103, No. 4 (Januar 1998), pp. 962-1023.

Flüchtlingsrat NRW (2013): Flüchtlingsunterkünfte in NRW. Ergebnisse einer Fragebogenerhebung des Flüchtlingsrats NRW. Verfügbar unter: http://www.frnrw.de/index.php/news/publikationen/ item/2063-fl%C3%BCchtlingsunterk%C3%BCnfte-in-nrw (02.07.2016)

Gängler, Hans (2011): Hilfe. In: Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. München: Ernst Reinhardt Verlag,S. 609-618.

Geiger, Dorothee (2016): Handlungsfähigkeit von geduldeten Flüchtlingen. Eine empirische Studie auf der Grundlage des Agency- Konzeptes. Wiesbaden: Springer VS.

Honneth, Axel (2015): Verdinglichung. Eine anerkennungstheoretische Studie. Frankfurt (Main) und Berlin: Suhrkamp.

Kukartz, Udo (2012): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. 4. vollständig überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel: Beltz.

Mayring, Philipp; Gahleitner, Silke Birgitta (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Bock, Karin; Miethe, Ingrid (Hg.): Handbuch qualitative Methoden in der Sozialen Arbeit. Opladen und Farmington Hills: Barbara Budrich, S.295-304.

Mecheril, Paul (2009): Die Kulturalisierung der Psyche. Über die Konstruktion von Fremdheit und die Konsequenzen für die psychosoziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Verfügbar unter: http://www.migrazine.at/artikel/die-kulturalisierung-der-psyche [25.06.16].

Mecheril, Paul; do Mar Castro Varela, Maria; Dirim, Inci; Kalpaka, Annita; Melter, Claus (2010): Migrationspädagogik. Weinheim und Basel: Beltz.

Osterkamp, Ute (1996): Rassismus als Selbstentmächtigung. Hamburg: Argument Verlag

Ottersbach, Markus (2011): Zur Lage der Flüchtlinge in Köln. In: Ottersbach, Markus; Prölß, Claus-Ulrich (Hg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. Wiesbaden: VS Verlag, S.145-168.

Ottersbach, Markus (2011): Zur Lage der Flüchtlinge in Köln. In: Ottersbach, Markus; Prölß, Claus-Ulrich (Hg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. Wiesbaden: VS Verlag, S.145-168.

Prölß, Claus-Ulrich: Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsarbeit in der Stadt Köln. In: n: Ottersbach, Markus; Prölß, Claus-Ulrich (Hg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. Wiesbaden: VS Verlag, S.169-191.

Rat der Stadt Köln (2004): Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln. Verfügbar unter: http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5620/1.pdf [02.07.2016].

Roose, Rudi; Roets, Griet; Bouverne-de Bie, Maria (2012): Irony and Social Work: In Search of the Happy Sysiphus. In: British Journal of Social Work 42, pp. 1592-1607.

Rosa, Hartmut (2016): Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung. Berlin: Suhrkamp.

Scherr, Albert (2015): Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Die Realität der „Menschenrechtsprofession" im nationalen Wohlfahrtsstaat. In: Sozial Extra 4/2015, S.16-19.

Scherr, Albert (2011): Diskriminierung und Rassismus. In: Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. München: Ernst Reinhardt Verlag, S.268-287.

Schmid-Noerr, Gunzelin (2012): Ethik in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

Seelmeyer, Udo; Kutscher, Nadia (2011): Normalität und Normalisierung. In: Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. München: Ernst Reinhardt Verlag, S.1022-1028.

Stadt Köln (2016a): Aktuelle Informationen zur Unterbringung Geflüchteter. Dezernat für Soziales, Integration und Umwelt / Amt für Wohnungswesen. Präsentation vom Freitag 08.04.2016. Verfügbar unter: http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/2016-04-08_aktuelle_informationen_zur_unterbringung_gefl%C3%BCchteter.pptx.pdf [25.06.2016].

Stadt Köln (2016b): Aktuelle Informationen zur Unterbringung und Integration von Flüchtlingen. 7. Bericht an den Ausschuss für Soziales und Senioren zur Sitzung am 14.04.2016. http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/7._bericht_zur_fl%C3%BCchtlingssituation_.pdf [25.06.2016].

Stadt Köln (2016c): Aktuelle Informationen zur Unterbringung und Integration von Flüchtlingen. 8. Bericht an den Ausschuss für Soziales und Senioren zur Sitzung am 09.06.2016. Verfügbar unter: http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/8._bericht_zur_fl%C3%BCchtlingssituation.pdf [25.06.2016].

Staub-Bernasconi, Silvia (2007a): Vom beruflichen zum professionellen Trippelmandat. Wissenschaft und Menschenrecht als Begründungsbasis der Profession Soziale Arbeit. Zeitschrift für Sozialarbeit in Österreich.

Staub-Bernasconi, Silvia (2007b): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Berlin, Stuttgart und Wien: Hauptverlag, S. 198-216.

Strauss, Anselm (1998): Grundlagen qualitativer Sozialforschung. München: Wilhelm Fink.

Strauss, Anselm; Corbin, Juliet (1994): Grounded Theory Methodology – An Overview. In: Denzin, Norman; Lincoln Yvonna: The Sage Handbook of Qualititative Research. Thousand Oaks: Sage, S.273-285.

Sulimma, Stephen; Muy, Sebastian (2012): Strukturelle Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit im Handlungsfeld Flucht und Migration. In: Netzwerk Mira: Kritische Migrationsforschung? – Da kann ja jeder kommen. Verfügbar unter: http://edoc.hu-berlin.de/miscellanies/netzwerkmira-38541/all/PDF/mira.pdf (02.07.2016), S.42-72.

Täubig, Vicki (2009): Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zur alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration. Weinheim und München: Juventa.

Tiedemann, Paul (2015): Flüchtlingsrecht. Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen. Berlin und Heidelberg: Springer.

Tsianos, Vassilis S.; Kasparek, Bernd (2015): Zur Krise des europäischen Grenzregimes: eine regimtheoretische Annäherung. In: Widersprüche 138, 35. Jahrg