

## **Herausforderungen bei der Flüchtlingsunterbringung in Erstaufnahmen**

Im Jahr 2015 stieg die Zahl der in Deutschland – und damit auch in Hamburg – eintreffenden Flüchtlinge zunächst langsam, ab dem Juli 2015 dann sehr schnell an. In der Spitze waren es in der zweiten Jahreshälfte des Jahres 2015 rund 10.000 Geflüchtete innerhalb eines Monats, die nach Hamburg gekommen sind. Sie alle mussten oft in Windeseile untergebracht und versorgt werden. Die Hamburger Verwaltung hat in dieser Zeit mit viel Kraft, enormen Leistungen aller Haupt- und Ehrenamtlichen und unter Nutzung aller verfügbaren Möglichkeiten die Unterbringung und Versorgung dieser Menschen gewährleistet. Erstaufnahmeeinrichtungen mussten innerhalb aller kürzester Zeit, teilweise von einem Tag auf den anderen, hergerichtet werden, um die Obdachlosigkeit neu eintreffender Flüchtlinge zu vermeiden.

Da alle Bundesländer gleichermaßen von dem schnellen Anstieg der Zugangszahlen betroffen waren, wurden überall die Ressourcen für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen äußerst knapp. Zeitweise waren keinerlei geeignete Container mehr verfügbar, zeitweise keine Zelte, selbst Betten waren knapp.

Es war ebenfalls schwierig, geeignete Anbieter für die Nahrungsmittelversorgung in den Flüchtlingsunterkünften, ausreichend geeignetes Personal für den Wachdienst, für die Betreuung und Versorgung der Flüchtlinge zu finden. Der städtische Anbieter „f & w“, Anstalt öffentlichen Rechts, war zeitweise trotz aller Bemühungen nicht in der Lage genügend Personal bereitzustellen, um weitere Einrichtungen eröffnen zu können, so dass die Hilfsorganisationen um Unterstützung ersucht wurden.

Die Situation erforderte es, dass die im Vergaberecht vorgesehenen Regelungen für solche Fälle von Eilbedürftigkeit zur Anwendung gebracht wurden und alle Kräfte auf die Herrichtung von Unterkünften und die Versorgung der Flüchtlinge konzentriert wurden. So wurden z.B. die Verträge mit den Hilfsorganisationen über den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtungen auf Basis eines bestehenden Vertrages mit „f & w“ zunächst mündlich getroffen und vereinbart, diese erst später auch schriftlich auszufertigen. Die Hilfsorganisationen machten damals deutlich, dass sie für eine hinreichende Planung und erfolgreiche Personalrekrutierung aus eigenen Bereichen aber auch von außen eine Sicherheit über den Zeitraum von zwei Jahren benötigen. Dieser Zeitraum wurde daher für die Verträge mündlich vereinbart und war Grundlage für die später schriftlich abgefassten Verträge.

Schwierig war es zudem, Flüchtlingsströme zu prognostizieren. Das erschwerte in einem erheblichen Maße die Planungen und damit auch

Ab April 2016 verringerten sich die Zugangszahlen und es wurden neue Plätze in Folgeunterkünften geschaffen. Dadurch konnten die Erstaufnahmen weniger eng belegt werden. Das war auch dringend notwendig, um die Unterbringungssituation zu entspannen. Einzelne Unterkünfte, vor allem jene in Baumärkten und Hallen sowie alle Zelte, konnten im Jahr 2016 außer Betrieb genommen und zum Teil abgebaut werden.

Im Jahr 2017 wird, soweit die Zugangszahlen weiter gering bleiben und der geplante Zuwachs an Folgeplätzen realisiert werden kann, der Rückbau von Erstaufnahmeeinrichtungen fortgesetzt werden. Die Vorhaltung einer „Reserve“ für den Fall, dass die Zugangszahlen kurzfristig wieder steigen sollten, ist dabei gewährleistet.

Ermittelt wurden für 2016 die Gesamtkosten im Kontext Flüchtlinge in Höhe von rund 375 Millionen Euro, davon belaufen sich Kosten für Verpflegung, Personal, Reinigungsdienste und Wachdienste auf rund 183 Millionen Euro.

Zu den einzelnen Positionen:

#### 1. Verpflegung

Flüchtlinge in den Erstaufnahmeeinrichtungen können nicht auf eigene Küchen zurückgreifen. Aus hygienischen Gründen ist es grundsätzlich nicht zulässig, in den Wohnbereichen zu essen. Die Flüchtlinge erhalten daher in den Erstaufnahmeeinrichtungen den Tag über die notwendigen Mahlzeiten und nehmen diese in Kantinen ein. Darüber hinaus werden sie mit Getränken versorgt. Dies erfolgt regelhaft über Lieferanten. Zu berücksichtigen ist, dass die Lieferanten auf gewisse Vorlaufzeiten für die Planung angewiesen sind. Zum Teil erfolgten Bestellungen aufgrund vorgesehener Belegungen, die dann allerdings zum Beispiel aufgrund gerichtlicher Auseinandersetzungen nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt erfolgen konnten, so dass der Lieferant Grundkosten geltend machen konnte, obwohl tatsächlich keine Lieferung erfolgen konnte. Gleichmaßen waren bei Schließung von Einrichtungen zum Teil „Nachlaufkosten“ bei den Lieferanten zu tragen, weil mit diesen vertragliche Regelungen mit Kündigungszeiten bestanden, die aufgrund der Schwierigkeiten in der Beurteilung der weiteren Unterbringungsbedarfe bei den Vorlaufzeiten für Außerbetriebnahmen nicht immer vollständig abgedeckt werden konnten. Es wäre aber unwirtschaftlich gewesen, zur Vermeidung dieser „Nachlaufkosten“ den Betrieb der Einrichtung weiterzuführen.

#### 2. Personal

Es handelt sich um Sozialbetreuer, Unterkunftsmanagement, technischen Betrieb und Ehrenamtskoordinatoren der Betreiber. Das Personal wird dabei zunächst nach festgelegten sog. „Personalschlüsseln“ eingesetzt, die sich nach der möglichen Belegung der Einrichtung richten. Aufgrund der überall geltenden arbeitsrechtlichen Regelungen ist es trotz Zeitverträgen und flexiblem Personaleinsatz nicht möglich, das Personal bei Veränderungen der Belegung immer sofort anzupassen. Soweit zum Beispiel nach Schließung einer Einrichtung noch Personal verbleibt, weil dort noch arbeitsrechtliche Bindungen bestehen, wird dieses Personal in anderen Einrichtungen eingesetzt. Entstehen trotz der Nutzung von Fluktuation und flexiblem Personaleinsatz in einzelnen Einrichtungen Personalüberhänge, sind diese für die verstärkte Integrationsunterstützung einzusetzen. Bei der Betrachtung der Kosten für das Personal ist zu berücksichtigen, dass nach der Schließung von Einrichtungen in anderen Einrichtungen eingesetztes Personal zum Teil noch in den „Alteinrichtungen“ ausgewiesen wird, um die Personalkosten klarer zuordnen zu können. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass das Personal teilweise bereits vor der Inbetriebnahme von Einrichtungen eingestellt werden muss, so dass es auch Vorlaufkosten geben kann. Auch nach der Außerbetriebnahme einer Einrichtung wird Personal teilweise noch genutzt, um die Außerbetriebnahme zu unterstützen, zum Beispiel durch Rückbau von Möblierung/Einrichtung/Technik.

### 3. Reinigungsdienste

Die Erstaufnahmeeinrichtungen werden durch entsprechende Reinigungsdienste gereinigt. Die Anfang des Jahres sehr dichte Belegung und damit einhergehenden besonderen Anforderungen an die Aufrechterhaltung der notwendigen Sauberkeit in den Einrichtungen, waren kostenintensiv. Zu berücksichtigen ist dabei, dass zum Beispiel die sanitären Anlagen häufig keine festen Einrichtungen sind, sondern in Containern zur Verfügung gestellt werden, die aufgrund ihrer baulichen Bedingungen höhere Anforderungen an eine Reinigung stellen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Anlagen und Einrichtungen bei Rückgabe an den Vermieter teilweise auch in einem gereinigten Zustand zu übergeben waren, so dass auch Rückbaubegleitend noch Reinigungsmaßnahmen erforderlich waren. Da sich Reinigungsleistungen vor allem nach Flächen und Hygieneplänen richten, gehen die Kosten für Reinigungsleistungen zwangsläufig nicht parallel mit sinkenden Belegungszahlen zurück. Die Kosten für Reinigungsleistungen unterscheiden sich dabei auch nach den Gegebenheiten der einzelnen Objekte. Hallenobjekte erfordern zum Beispiel andere Reinigungsleistungen als Containerunterkünfte, zwischen Containerunterkünften kann die Art der Freiflächen in der Unterkunft eine Rolle spielen (zum Beispiel alles gepflastert oder asphaltiert oder viel Rasen/Erdf Flächen). Auch zwischenzeitliche Baumaßnahmen oder Veränderungen in den Einrichtungen können Einfluss auf die Reinigungskosten haben.

### 4. Wachdienste

Für den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtungen wurde von vornherein großer Wert darauf gelegt, durch geeignete Maßnahmen die Sicherheit in den Einrichtungen zu gewährleisten. Um gleichzeitig zu vermeiden, dass hierfür Kräfte der Polizei aus anderen wichtigen Aufgaben wie der Präsenz abgezogen werden müssen, wurde entschieden, dies durch den Einsatz ausreichend starker Sicherheitsdienste zu gewährleisten. Sicherheitsdienste wurden dabei bereits ab dem Zeitpunkt eingesetzt, in denen die Einrichtungen auf den Baufeldern errichtet wurden, um Beschädigungen zu verhindern, die die Inbetriebnahme beeinträchtigen oder verzögern könnten.

In allen Erstaufnahmeeinrichtungen sind Wachdienste rund um die Uhr im Dienst. Der Dienst rund um die Uhr erfordert einen entsprechenden Personaleinsatz, der kostenintensiv ist, im Sinne der Sicherheit in den Einrichtungen und der Reduzierung von Störungen im unmittelbaren Umfeld der Einrichtungen aber geleistet werden muss.

Wachdienste werden benötigt für die Zugangskontrollen zu den Einrichtungen, für die Aufsicht bei der Essensausgabe, die Bestreifung des Geländes, das Durchsetzen der Regeln in der Unterkunft, Vermeidung einer Eskalation von Konflikten, Verhindern von Ruhestörungen durch Bewohnern, Gestellung von Brandwachen und weitere Aufgaben.

Die Annahme, die Zahl der Sicherheitsmitarbeiter könne einfach nach der Zahl der Bewohner bestimmt werden, entspricht nicht der Realität. Vielmehr ergibt sich die Zahl der Sicherheitsmitarbeiter aus der Zahl der unter fachlichen Gesichtspunkten erforderlichen Funktionen, die regelmäßig nur zu einem kleineren Anteil von der Bewohnerzahl abhängig ist. Beispielsweise sind für den Betrieb einer Erstaufnahme in einer großen Halle aus Gründen des Brandschutzes häufig sog. „Brandwachen“ zu stellen. Selbst bei einer Verringerung der in der Halle unterzubringenden Personen verändert sich die Zahl dieser „Brandwachen“ nicht. Ebenso sind Funktionen wie Posten für die Zugangskontrolle, die Geländebestreifung oder die Essensaufsicht auch bei rückgehenden Belegungen aufrecht zu erhalten.

Soweit Erstaufnahmeeinrichtungen geschlossen werden, bleibt die Verantwortung für die gemieteten Container/Gebäude und deren Einrichtung bis zur Rückgabe an den Vermieter regelmäßig bei der Innenbehörde. Die Sicherheit der Gebäude oder der Flächen muss dabei gewährleistet werden. Die Bereithaltung eines Sicherheitsdienstes an der Bredowstraße erfolgte beispielsweise nach Außerbetriebnahme, da diese Halle für die sog. Notunterbringung ständig vorgehalten wurde. Mit der Entstehung von Kapazitäten in anderen Einrichtungen wurde die Halle zwar noch als Reserve vorgehalten, aber die Fähigkeit zur jederzeitigen Notinbetriebnahme aufgegeben.