

Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“?

Eine Kurzstudie für den Mediendienst Integration

von Prof. Dr. Sabine Hess, Prof. Dr. Andreas Pott, Prof. Dr. Hannes Schammann, Prof. Dr. Albert Scherr und Prof. Dr. Werner Schiffauer

August 2018

Einleitung.....	2
Was ist der Kerngedanke der Anker-Zentren?.....	3
Wie wirken sich Anker-Zentren auf das Asylverfahren aus?	3
Welche Auswirkungen hat die Unterbringung in Anker-Zentren auf Geflüchtete?	4
Welche Auswirkungen haben die Anker-Zentren auf die Kommunen?	7
Fazit.....	9
Quellen.....	11

MEDIENDIENST INTEGRATION
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin

Telefon: +49 30 200 764 80
mail@mediendienst-integration.de

EINLEITUNG

Anfang August 2018 sind in Bayern die ersten Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungszentren („Anker-Zentren“) in Betrieb gegangen. Weitere Einrichtungen in anderen Bundesländern sollen folgen. Geflüchtete sollen bis zu 18 Monate in einem Anker-Zentrum bleiben, nur Personen mit anerkanntem Asylstatus oder positiver Bleibeperspektive sollen anschließend auf die Kommunen verteilt werden.

Zahlreiche Fragen zu den Anker-Zentren sind jedoch noch offen: Beschleunigen sie die Asylverfahren? Werden die betroffenen Kommunen entlastet? Welche Folgen haben die Anker-Zentren für die Geflüchteten? Diesen Fragen geht die vorliegende Kurzstudie nach.

Die Untersuchung zeigt: Anker-Zentren werden die Probleme verschärfen, die derzeit bereits in Sammelunterkünften zu beobachten sind. Zudem werden die Folgen weit über die Zentren hinaus spürbar sein: In ihrer näheren Umgebung, aber auch gesamtgesellschaftlich können sie enorme Konflikte hervorrufen.

Die zentralen Ergebnisse der Expertise:

- Die Anker-Zentren werden zur weitgehenden **Isolation** und zu hohen **Belastungen** bei Geflüchteten führen, was deren soziale und berufliche Integration erschweren wird. Dies wird hohe Folgekosten hervorrufen, um die „**nachholende**“ **Integration** im Anschluss zu finanzieren.
- In den vergangenen Jahren nahmen Kommunen und Initiativen eine zentrale Rolle in der Integrationspolitik ein. Die Anker-Zentren **ignorieren die Bedeutung der lokalen Unterstützungsstrukturen** und laufen Gefahr, deren Wissen zu verlieren.
- Anker-Zentren werden als Fremdkörper in den betroffenen Kommunen wahrgenommen werden. Zudem können sie einen Nährboden für **Vorurteile** liefern.
- Ob die **Asylverfahren** beschleunigt werden, ist fraglich.
- Vor allem das EU-Recht fordert eine Berücksichtigung der speziellen Situation vulnerabler Gruppen wie Frauen und Kinder. Die bisherige Planung der Anker-Zentren **wird den Anforderungen aus internationalen Abkommen und Konventionen nicht gerecht.**

WAS IST DER KERNGEDANKE DER ANKER-ZENTREN?

In den Anker-Zentren sollen, gewissermaßen unter einem Dach, Asylverfahren durchgeführt werden sowie Unterkunft und Verpflegung bereitgestellt werden. Diese Neuorganisation soll ermöglichen, Anträge zügiger zu bearbeiten sowie abgelehnte Antragsteller schneller abschieben zu können. Im besten Fall soll das Asylverfahren inklusive aller Rechtswege binnen weniger Tage oder Wochen abgeschlossen werden, allerdings ist eine maximale Aufenthaltsdauer von bis zu 18 Monaten in den Anker-Zentren vorgesehen.¹ Bisher wurden Schutzsuchende nach sechs Monaten in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften oder in dezentralen Wohnungen in Kommunen untergebracht, sofern sie nicht aus einem „sicheren Herkunftsland“ stammen.²

Mit den Anker-Zentren sollen nur noch Personen, deren Asylstatus anerkannt wird oder die eine „gute Bleibeperspektive“³ haben, im Anschluss in Kommunen untergebracht werden. Alle anderen Personen sollen abgeschoben werden oder direkt aus den Anker-Zentren „freiwillig rückkehren“. Sowohl Residenzpflicht als auch Sachleistungsprinzip sollen in den Einrichtungen gelten.

WIE WIRKEN SICH ANKER-ZENTREN AUF DAS ASYLVERFAHREN AUS?

Durch die Anker-Zentren wird nicht garantiert, dass die Asylverfahren beschleunigt werden: Allein die Tatsache, dass Asylsuchende künftig für die Dauer ihres Verfahrens in einem Lager leben, bedeutet noch nicht, dass dieses effizienter wird. Dies würde nur geschehen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mehr Personal einsetzen würde und wenn es qualitative Verbesserungen im Verfahren gäbe. Zum Beispiel müssten Anwälte und Rechtsberatung von Anfang an in das Verfahren mit eingebunden werden (siehe Beispiel Schweiz⁴), damit Antragsteller ausreichend über dessen Verlauf informiert sind und relevante Informationen nicht erst im späteren Gerichts- oder Folgeverfahren einfließen. Beides ist bislang nicht in ausreichendem Umfang geplant. Voraussichtlich werden Initiativen und Organisationen nur beschränkten Zugang zu den Zentren erhalten, die sich zudem meist an abgelegenen Standorten befinden. Selbst wenn eine unabhängige Verfahrens-, Sozial- und Rechtsberatung durch lokale Beratungsinitiativen prinzipiell möglich sein wird, wird es für beide Seiten schwierig werden, einen Zugang zu unabhängiger Beratung zu gewährleisten.

Es steht zu befürchten, dass die Bearbeitungsdauer vor allem in Zeiten mit großem Antragsaufkommen weiter hoch bleibt. Nur die "klaren" Verfahren werden in den Anker-Zentren voraussichtlich schneller bearbeitet werden, das heißt von Geflüchteten aus „sicheren

¹ Bereits 2015/2016 wurden die Regelungen zur Erstaufnahme von Geflüchteten durch die Asylpakete I und II verschärft. Seitdem müssen Personen, die einen Asylantrag gestellt haben, nicht mehr bis zu drei, sondern bis zu sechs Monate in einer Erstaufnahmeeinrichtung der Bundesländer bleiben. Mit dem am 20.7.2017 beschlossenen Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wurde den Bundesländern die Möglichkeit eingeräumt, den Aufenthalt auf bis zu 24 Monate zu verlängern.

² Die Unterbringungspraxis wird in den Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt, eine Übersicht findet sich hier: Statistisches Bundesamt, 2016: [Regelleistungen insgesamt nach Bundesländern und Art der Unterbringung](#) am 31.12.2016 (zuletzt aufgerufen am 26.07.2018).

³ Eine gute Bleibeperspektive wird Personen aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50% zugeschrieben.

⁴ Thränhardt, Dietrich, 2016a: [Schnelligkeit und Qualität](#) – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland.

Herkunftsländern“ oder bei Antragsstellern mit schlechter Bleibeperspektive. Für die anderen Fälle wird sich an der Verfahrensdauer in Anker-Zentren wenig ändern.

In den Jahren 2015/2016 zeigte sich, dass Bereiche, die wie Bildung und Unterbringung dezentral in Ländern und Kommunen organisiert sind, unter dem Druck hoher Zuwanderung gut funktioniert haben.⁵ Hingegen offenbarte das zentralisierte Asylverfahren Schwachstellen. Mit den Anker-Zentren sollen nun aber auch die dezentralen Aufgaben von Ländern und Kommunen stärker zentralisiert werden. Damit werden diejenigen Elemente des Asylsystems geschwächt, die in Zeiten hoher Zuwanderung noch vergleichsweise gut funktionierten. Falls die Zahlen erneut auf ein Niveau wie 2015/16 steigen sollten – und das ist keineswegs ausgeschlossen – würde das Asylsystem wesentlich schneller kollabieren als 2015.

WELCHE AUSWIRKUNGEN HAT DIE UNTERBRINGUNG IN ANKER-ZENTREN AUF GEFLÜCHTETE?

2016/2017 ließ der „Rat für Migration“ zwei Vorstudien⁶ zur Lage in Flüchtlingsunterkünften erstellen. Darin wurden zahlreiche Interviews unter anderem mit Mitarbeitern der Unterkünfte, Verwaltungsangestellten und Geflüchteten durchgeführt sowie Dokumente ausgewertet. Aus den Vorstudien lassen sich Rückschlüsse darauf ziehen, welche Auswirkungen die Unterbringung in Anker-Zentren auf die Lebenssituation von Geflüchteten haben wird.

Wie die Vorstudien zeigten, ist die Unterbringung in Sammelunterkünften bereits jetzt durch eine Reihe hoch problematischer Merkmale gekennzeichnet. In den Anker-Zentren werden sich die Probleme voraussichtlich weiter verschärfen, insbesondere wegen der verlängerten Aufenthaltsdauer und der Größe der Einrichtungen. Sehr häufig sind psychosoziale Belastungen unter Geflüchteten und Konflikte zu erwarten, die sich aus den folgenden Schwierigkeiten ergeben:

- I. **Passivität und Unsicherheit:** In den Anker-Zentren haben Schutzsuchende keine Möglichkeit, sich aktiv um die soziale und berufliche Integration zu bemühen: Sie werden nur sehr begrenzten Zugang zu Sprach- und Integrationsangeboten haben und dürfen nicht arbeiten. Zudem haben sie zum Beispiel keine Möglichkeit, selbst zu kochen. Die Vorstudie zu Erstaufnahmeeinrichtungen verdeutlicht, dass sich viele Geflüchtete durch die Einschränkungen entmündigt sehen und auch Mitarbeiter der Einrichtungen diese als sehr problematisch wahrnehmen. Die Bewohner finden sich in einer Situation des permanenten Ausharrens wieder: Der Alltag ist geprägt von Langeweile und einem Gefühl, dass wichtige Lebenszeit verstreicht. Hinzu kommt die Ungewissheit über die eigene Zukunftsperspektive,

⁵ Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André, 2017: [Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik](#). Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Sowie Schammann, Hannes/Kühn, Boris, 2016, [Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Bonn](#).

⁶ Eine Studie untersuchte die Unterbringung Geflüchteter in Gemeinschaftsunterkünften in Niedersachsen (Elle/Hess 2017), eine Fallstudie widmete sich einer Erstaufnahmeeinrichtung in Baden-Württemberg (Hofmann/Scherr 2017); Elle, Johanna/Hess, Sabine, 2017: [Leben jenseits von Mindeststandards](#). Dokumentation zur Situation in Gemeinschaftsunterkünften in Niedersachsen. Sowie Hofmann, Rebecca/Scherr, Albert, 2017: [Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur?](#) Eine Fallstudie zur Erstaufnahme von Geflüchteten.

denn teils müssen die Geflüchteten monatelang auf ihre Anhörung oder eine Entscheidung über den Asylantrag warten. Die Bearbeitungsdauer in den Anker-Zentren soll zwar verkürzt werden, jedoch wird die mögliche Aufenthaltsdauer auf bis zu 18 Monate ausgedehnt werden. Diese Lebenssituation kann zu Depressionen führen. Bei vielen Geflüchteten aus Krisengebieten wirken Traumata zusätzlich belastend. Aus Kunst- und Kulturprojekten wird berichtet, dass manche Geflüchtete nach einiger Zeit in den Lagern kaum mehr ansprechbar sind.⁷ Nicht selten erhöht sich die Anfälligkeit für Krankheiten und erschwert sich die Entwicklung einer eigenverantwortlichen Lebensführung.

II. **Isolation:** Die Anker-Zentren werden wie viele Erstaufnahmeeinrichtungen und größere Gemeinschaftsunterkünfte voraussichtlich nicht gut an den urbanen Raum angeschlossen sein. Oftmals liegen die Einrichtungen am Stadtrand oder in Gewerbe- und Industriegebieten und sind von Zäunen umgeben. Der Zugang wird von einem Sicherheitsdienst kontrolliert und Besucher benötigen eine Genehmigung, das Gelände betreten zu können. Gerade im ländlichen Raum ist die Lage besonders prekär. Die infrastrukturelle Anbindung bestimmt darüber, ob Alltagstätigkeiten wie Einkaufen oder Arztbesuche erledigt werden können. Von ihr hängt auch ab, ob Geflüchtete Schulen besuchen, an Sportprogrammen teilnehmen, sich in Vereinen engagieren oder Kontakt zu den Nachbarn aufnehmen können. All das hat starke Auswirkungen auf die soziale, politische und kulturelle Integration und die Lebensqualität. (vgl. 5. zu Kommunen).

III. **Räumliche Enge:** In einem Anker-Zentrum sollen bis zu 1.500 Personen untergebracht werden. In der Regel müssen sich dort mehrere Personen ein Zimmer teilen. In den Gesprächen der Vorstudien spielte die Belastung durch räumliche Enge, Lautstärke und mangelnde Privatsphäre eine zentrale Rolle: Geflüchtete berichteten unter anderem, dass die Bedingungen zu Schlafstörungen führen. Zudem treffen auf engem Raum viele Interessen aufeinander⁸: Konfliktpunkte sind die gemeinsame Nutzung von Waschräumen, Hygiene oder die Einhaltung von Ruhezeiten. Neben Spannungen unter den Bewohnern, kommt es auch zu Konflikten mit Lagerleitung und Wachpersonal, etwa wenn Befugnisse überschritten werden. Viele Bewohner – vor allem junge Männer – werden nach Möglichkeiten suchen, der Unwirtlichkeit zu entfliehen und sich an öffentlichen Plätzen aufhalten. Zudem ist zu befürchten, dass die Kleinkriminalität im Umfeld der Anker-Zentren zunehmen wird, wenn Geflüchtete versuchen, das sehr eng bemessene Taschengeld aufzubessern. Da die Umgebung darauf mit verständlicher Abwehr reagieren wird, ist eine Eskalationsspirale zu erwarten.

IV. **Fehlende Mindeststandards:** Bisher gibt es keine bundesweit geltenden Mindeststandards für die Unterbringung von Geflüchteten. Dadurch entstehen erhebliche

⁷ Peppler, Alexander, 2017: Kunst- und Kulturprojekte mit Geflüchteten - Relevanz, Herausforderungen und Ermöglichungsbedingungen (Masterarbeit, Lehrstuhl Vergleichende Kultur- und Sozialanthropologie, Europa-Universität Viadrina; Frankfurt/Oder).

⁸ Bauer, Isabella, 2017: **Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen:** Konfliktmediation und lokale Beteiligung. Flucht: Forschung und Transfer, State-of-Research Paper 10, Juli 2017, IMIS/Universität Osnabrück, 14. Sowie Christ, Simone/Meininghaus, Esther/Röing, Tim, 2017: **All Day Waiting.** Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW, bicc Working Paper.

Ausgestaltungsspielräume, die abhängig von den jeweiligen Betreibern sehr unterschiedlich ausfallen.⁹ Schon seit Jahren fordern Flüchtlingsrechtsorganisationen, Kirchen und Wohlfahrtsverbände, Standards in Bezug auf die Größe pro Person, Privatsphäre, Lage oder Ausstattung auf Bundesebene zu verabschieden.¹⁰ Auch Mindeststandards und Maßnahmen zum Schutz besonders vulnerabler Gruppen, wie die getrennte Unterbringung für Frauen, der Schutz vor sexualisierter Gewalt oder eine kindergerechte Unterbringung, sind bisher nicht konkret und verbindlich verankert.¹¹ Forschung¹² zu vulnerablen Gruppen wie Frauen und Kindern zeigt, dass die Größe der Unterkünfte und ihre "Gewaltoffenheit" direkt zusammenhängen. Die bisherige Planung der Anker-Zentren trifft keine Maßnahmen gegen die Gewaltoffenheit: Insbesondere ihre Größe und die Verweildauer wird den Anforderungen der EU-Aufnahmerichtlinie und internationalen Abkommen zum Schutz vulnerabler Gruppen nicht gerecht.¹³

Es ist zudem zu erwarten, dass die Umstände in den Zentren dazu führen, dass sich Geflüchtete politisch organisieren und sich für eine Verbesserung ihrer Situation einsetzen. Dies dürfte den Widerstand gegen Abschiebungen wie in Ellwangen 2018 wahrscheinlicher machen. All das hat ein erhebliches Eskalationspotenzial. Die Gewerkschaft der Polizei hat daher in einer Stellungnahme massive „Präventionsbedenken“ gegen die Anker-Zentren geäußert.¹⁴

Zuletzt ist zu erwarten, dass viele Personen wegen der Unsicherheit und Isolation in den Anker-Zentren untertauchen werden. Der Bayerische Flüchtlingsrat teilte bei einem Gespräch mit, dass schätzungsweise 30 Prozent der Bewohner von Transitzentren in die Illegalität verschwanden. Dies stellt ein großes gesamtgesellschaftliches Problem dar. Problematisch wirkt sich die Illegalität auch auf den Gesundheitszustand aus: Die nach wie vor vielerorts existierende Schwierigkeiten, die Gesundheitsversorgung für Illegalisierte sicherzustellen, birgt die Gefahr, Krankheiten zu verschleppen.¹⁵

⁹ Das Unternehmen European Homecare, ein zentraler privater Betreiber von Erstaufnahmeeinrichtungen in Deutschland, verzichtet beispielsweise weitgehend auf verbindliche Festlegung von Qualitätsstandards (Hofmann/Scherr 2017).

¹⁰ Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, 2016: **Themendossier Unterbringung und Wohnen von Flüchtlingen**: Engpässe überwinden – Kommunen entlasten.

¹¹ Seit 2016 gibt es vom BMFSJ in Zusammenarbeit mit UNICEF erstelltes **Konzept** für Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften. Es ist jedoch nicht gesetzlich verankert, sondern wird über Projekte an bisher 100 Standorten umgesetzt. Eine Studie von Save the Children zeigt, dass in deutschen Erstaufnahmeeinrichtungen das Kindeswohl nicht ausreichend geschützt wird: Save the Children, 2018: **Schutz für Kinder zwischen Flucht und Ankunft**.

¹² Rabe, Heike, 2015: Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt. **Policy Paper Nr. 32**, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Bonewit, Anne, 2016: Reception of female refugees and asylum seekers in the EU - **Case study** Germany. European Union. Sowie Schouler-Ocak, Meryam/Kurmeyer, Christine, 2017: Abschlussbericht. **Study on Female Refugees**. Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland. Berlin. Psychiatrische Universitätsklinik der Charité im St. Hedwig Krankenhaus.

¹³ Das Recht auf menschenwürdige Unterbringung und körperliche und seelische Unversehrtheit ist aus internationalen Abkommen wie der Europäischen Charta für Menschenrechte ableitbar. Vor allem die EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33 fordert eine besondere Berücksichtigung der speziellen Situation von vulnerablen Gruppen.

¹⁴ Gewerkschaft der Polizei, 2018: Ablehnung des Einsatzes der Bundespolizei in sogenannten „Anker“-Zentren.

¹⁵ Bundesarbeitsgemeinschaft Gesundheit/Illegalität unter Mitherausgabe des Katholischen Forum Leben in der Illegalität, 2018: **Krank und ohne Papiere, Fallsammlung der BAG Gesundheit/Illegalität**, eine neue Fallsammlung der Bundesarbeitsgemeinschaft Gesundheit/Illegalität.

WELCHE AUSWIRKUNGEN HABEN DIE ANKER-ZENTREN AUF DIE KOMMUNEN?

Ein wichtiges Ziel der Anker-Zentren ist es, die Kommunen zu entlasten. Nur noch Personen mit anerkanntem Asylstatus oder mit positiver Bleibeperspektive sollen auf einzelne Kommunen verteilt werden. Ob die Kommunen durch diese Neuregelung tatsächlich entlastet werden, ist jedoch fraglich. Um die Folgen für die Kommunen einschätzen zu können, ist zwischen Kommunen, auf deren Gebiet die Anker-Zentren eingerichtet werden sollen, und anderen Kommunen zu unterscheiden.

Für die Kommunen, in denen *keine* Anker-Zentren eingerichtet werden, ist zunächst mit einer Entlastung ihrer Haushalte zu rechnen. Kosten für die Unterbringung, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie für Sprachkurse werden vermutlich sinken, wenn ein Teil der Asylsuchenden die Kommunen nie erreicht. Jedoch kommen auf die Kommunen hohe Folgekosten zu. Werden Geflüchtete erst nach 18 Monaten auf Kommunen verteilt, entstehen Kosten wegen des verspäteten Einstiegs in den regionalen Arbeitsmarkt sowie wegen eines größeren Unterstützungs- und Beratungsbedarfs. Weitere Kosten erfolgen durch ‚nachholende‘ Vorbereitung auf selbstständige Lebensführung vor Ort, ‚nachholenden‘ Beziehungsaufbau durch geeignete Maßnahmen und Programme zwischen Geflüchteten, ehrenamtlichen Unterstützern und kommunaler Bevölkerung sowie ‚nachholende‘ und daher noch kostenintensivere Sprachförderung sowie erschwerte, da verspätete Integration in Schule und Ausbildungseinrichtungen vor Ort.¹⁶ Die Ausgaben können ein Vielfaches der Mittel betragen, die nicht schon bei Ankunft investiert wurden.

Zugleich fallen für Bund und Länder sehr hohe Kosten für den umfangreichen Bau oder Ausbau der Anker-Zentren an. Die Kosten einer vielerorts praktizierten dezentralen Unterbringung dürften insgesamt niedriger liegen.¹⁷ Statt den Neubau von Anker-Zentren zu finanzieren, könnten Bund und Länder mit dem Geld die Kommunen daher auch direkt entlasten.¹⁸

In den Kommunen, auf deren Gebiet die neuen Anker-Zentren eingerichtet werden, ist mit zusätzlichen Problemen und Dynamiken zu rechnen. Zwar könnten Teile der lokalen Ökonomie von den Zentren profitieren: Bund und Land übernehmen die Einrichtungskosten und durch die schiere Größe der Einrichtung von bis zu 1.500 Bewohnern sind neue Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten z.B. im Dienstleistungssektor zu erwarten. Unter anderem könnte der Konsum und die Nachfrage etwa im Einzelhandel, im Handwerk oder im Feld medizinischer Leistungen steigen. Diesem möglichen ökonomischen Gewinn durch den ‚Wirtschaftsfaktor‘ Anker-Zentrum stehen jedoch die hohen sozialen Folgekosten der Einrichtungen gegenüber:

¹⁶ Zu den vermeidbaren Anstrengungen und Kosten „nachholender Integrationspolitik“ siehe Bade, Klaus, 2007: Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: Bade, Klaus J./ Hiesserich, Hans-Georg (Hg.), Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 11), V&R unipress, Göttingen, August 2007, 21 – 95, hier: 71ff.

¹⁷ Wendel, Kay, 2014: **Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland**: Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Frankfurt am Main, 23.7.2018, 28–30.

¹⁸ Siehe Schader, Miriam/Rohmann, Tim/Münch, Sybille, 2018: Isolation im Gesetz verankern? Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen, in: Zeitschrift für Flüchtlingsforschung, Jahrgang 2 (2018), H. 1, 91–107, hier: 101.

- Die räumliche Segregation, die durch abgelegene Standorte wie ehemalige Kasernengelände oder Industriegebiete noch gesteigert wird, dürfte Beziehungen zwischen den Bewohnern der Anker-Zentren und der lokalen Bevölkerung, kommunalen Einrichtungen und Initiativen nachhaltig belasten. Aller Voraussicht nach werden Flüchtlingsinitiativen, Journalisten oder andere Bürger nur einen eingeschränkten und eng kontrollierten Zugang zu den Zentren haben. So wird verhindert, dass engere soziale Netzwerke und Beziehungen zwischen dem ‚Innen‘ des Zentrums und seiner Umgebung entstehen, Kontakte zu Alteingesessenen sowie zu anderen Migranten vor Ort werden erschwert. Die Zentren werden als **Fremdkörper** in oder neben der Kommune wahrgenommen werden.¹⁹ Es steht zu erwarten, dass sie wie andere segregierte Gemeinschaftsunterkünfte zudem Zielscheibe gewaltsamer, oft rechtsextremer Mobilisierung werden.²⁰ **Isolation** und nicht Integration wird die Folge sein.²¹
- 2015 wurde das große **Potential lokaler Unterstützungsstrukturen** sichtbar, mit den Anker-Zentren bliebe es ungenutzt. Kommunale Netzwerke der Flüchtlingsarbeit, der Teilhabeförderung und der Konfliktprävention würden nicht gestärkt, sondern geschwächt werden. Auf diese Weise entfallen viele Möglichkeiten, die durch die dezentrale Unterbringungsformen entstanden sind: der Unterstützung, der Orientierung, der Integration durch Sport, der besseren Einschätzung der Asylverfahren sowie des Spracherwerbs. In den vergangenen Jahren wurde die Rolle der Kommunen in der Asyl- und Integrationspolitik durch Praxis und Forschung immer stärker betont.²² Sie haben sich zu entscheidenden und erfolgreichen Akteuren im Politikfeld entwickelt. Die Anker-Zentren ignorieren diese Entwicklung. In der Folge läuft man Gefahr, das Erfahrungswissen der Kommunen zu verlieren, was die deutsche Flüchtlingspolitik um Jahre zurückwerfen würde.
- Geradezu verantwortungslos wäre es, die **Integration geflohener Kinder und Jugendlicher** in die Regelklassen kommunaler Schulen und Ausbildungsstätten zu verhindern. Durch eine segregierte Beschulung während der bis zu 18-monatigen Wartezeit in zentrumsinternen Ersatz- oder Sonderklassen würden wertvolle Zeit und Möglichkeiten der sozialen Integration verloren gehen.

Anker-Zentren haben noch eine weitere Folge für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die seltener diskutiert wird: Indem Schutzsuchende in großen Lagern zusammengefasst werden, werden sie in der öffentlichen Wahrnehmung ihrer Individualität beraubt. Sie erscheinen nicht als die „Flüchtlingsfamilie aus dem Nachbarhaus“, sondern als anonyme, gesichtslose Gruppe. Diese Entpersonalisierung wiederum ist die Grundlage für das Entstehen **gruppenbezogener**

¹⁹ Siehe schon Elias, Norbert/Scotson, John L., 1993: Etablierte und Außenseiter, Frankfurt am Main.

²⁰ Bauer, Isabella, 2017, S. 15-16.

²¹ Vertovec, Steven, et al., 2017: **Addressing the diversity of asylum-seekers' needs and aspirations**. A Report to the Volkswagen Foundation, MMG Working Papers WP 17-05, 23.7.2018.

²² Siehe Caponio, Tiziana/Borkert, Maren (Hrsg.), 2010: The Local Dimension of Migration Policymaking, Amsterdam. Dekker, Rianne/Emilsson, Henrik/Krieger, Bernhard/Scholten, Peter, 2015: A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam, in: International Migration Review, 49 (3), 633–658. Sowie Hinger, Sophie/Schäfer, Philipp/Pott, Andreas, 2016: The Local Production of Asylum, in: Journal of Refugee Studies, 29 (4), 440–463.

Menschenfeindlichkeit.²³ Die räumliche Trennung und der somit fehlende Kontakt wird **negative Zuschreibungen** geradezu heraufbeschwören und die Unterscheidung zwischen ‚uns‘ und ‚denen‘ zementieren. Folgt man zudem der Kontakthypothese²⁴, so reduziert engerer Kontakt mit Geflüchteten die Vorurteile gegenüber der gesamten Gruppe der Geflüchteten. Da durch die Anker-Zentren weniger Kontakt zwischen Asylsuchenden und Aufnahmegesellschaft möglich sein wird, ist dies der beste Nährboden für **Vorurteile**. Kommt zu Berichten über Misstände im Zentrum, wie fehlender Sauberkeit, Aggressionen oder Gewaltausbrüchen auch eine höhere, nicht auszuschließende Kriminalitätsbelastung im Umfeld des Zentrums hinzu, wird bald ein **ghettoähnliches Bild** entstehen. Auch wenn die Lokalmedien den ‚**Problemort‘ Anker-Zentrum** thematisieren, wird eine negative Stereotypisierung befördert werden. Dadurch wird der Aufbau und die Vertiefung sozialer Beziehungen zwischen Ortsbewohnern und Geflüchteten erschwert oder verunmöglicht. Anker-Zentren sorgen also dafür, dass Fremdenfeindlichkeit steigen kann. Sie befördern damit auch das Erstarken rechtspopulistischer Parteien.

FAZIT

Aus migrationswissenschaftlicher Sicht ist der Idee der Anker-Zentren mit großer Skepsis zu begegnen. Viele offene Fragen lassen aufgrund vergangener Erfahrungen mit Sammelunterkünften eher negative Antworten erwarten. Anker-Zentren werden mit großer Wahrscheinlichkeit das nähere Umfeld belasten und die Stadt- oder Gemeindestruktur verändern. Die Einstellung der lokalen Wohnbevölkerung gegenüber Migranten und geflüchteten Menschen wird negativ beeinflusst werden. Es ist zu erwarten, dass eine Lagerunterbringung Integrationsprozesse verlangsamt und das Ankommen in der deutschen Gesellschaft gegebenenfalls langfristig deutlich erschwert. Mittelfristig werden die Kommunen paradoxerweise nicht entlastet, sondern noch stärker belastet werden. Bei den Bewohnern wird die Unterbringung zu erheblichen Belastungen führen und Konflikte hervorrufen. Die Anker-Zentren werden Probleme verschärfen, die durch nachholende Integrationsangebote behoben werden müssen. Gelingt dies nicht, sehen wir einer sozialen Spaltung mit enormer Sprengkraft entgegen.

Die Zentren sollen nach innen signalisieren, dass die Regierung alles im Griff hat und nach außen, dass Asylverfahren in Deutschland unbequem sind. Beides ist keineswegs sicher. Wahrscheinlicher ist vielmehr, dass Anker-Zentren mit ihren oben genannten Problemen nach innen erst recht das Bild überforderter Verwaltung abgeben würden. Nach außen ist zumindest zweifelhaft, dass die Unterbringung in Lagern Menschen abschreckt, die sich bereits vor ihrer Ankunft in Deutschland in Flüchtlingslagern befinden – mit teils noch dramatischeren Zuständen. Generell ist es mehr als fraglich, ob die Prekarisierung der Lebensbedingungen Einfluss auf die Asylantragszahlen besitzt. Es existieren keinerlei wissenschaftliche Belege dafür, dass solche Maßnahmen irgendwelche

²³ Zick, Andreas/Hövermann, Andreas/Krause, Daniela, 2012: Die Abwertung von Ungleichwertigen. Erklärung und Prüfung eines erweiterten Syndroms der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Deutsche Zustände, 64–86. Sowie Zick, Andreas/Küpper, Beate/Krause, Daniela (Hrsg.) (2016), **Gespaltene Mitte** - Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016.

²⁴ Allport, Gordon W., 1954: The Nature of Prejudice, Cambridge.

Auswirkungen auf Wanderungsentscheidungen haben.²⁵ Menschenrechtlich sind sie ohnehin mehr als problematisch.

Blickt man auf die Mängelliste der Anker-Zentren, so bestehen aus wissenschaftlicher Sicht erhebliche Zweifel daran, dass diese ihre selbst gesteckten Ziele erreichen werden: Sie bieten keine schnelleren und effizienteren Verfahren, sondern verstärken die strukturellen Probleme im deutschen Asylsystem. Sie verfehlen die Wiederherstellung des sozialen Friedens und haben das Potenzial, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das Vertrauen in die Lösungskompetenz des politischen Systems dauerhaft zu unterminieren. Will man eine verantwortliche Migrationspolitik betreiben, so muss nach anderen Lösungen gesucht werden.

Eine Alternative wäre es, die operative Durchführung des Asylverfahrens an die Bundesländer zu übergeben. Damit würden dezentrale Strukturen gestärkt, der „Flaschenhals“²⁶ beim BAMF würde beseitigt werden. Um dennoch gleichwertige Lebensbedingungen für Geflüchtete im Bundesgebiet zu garantieren, sollte der Bund die Entwicklung und Überprüfung bundesweiter Standards vorantreiben.²⁷ Ebenso müssten Maßnahmen zum Schutz vulnerabler Gruppen verbindlich umgesetzt werden und in lokalen Aufnahmekonzepten verankert werden, um eine Umsetzung zu gewährleisten. In den letzten Jahren wurden viele positive Erfahrungen mit der dezentralen Unterbringung von Geflüchteten gesammelt, die ein höheres Maß an Selbstbestimmtheit und menschenwürdigen Wohnen sowie sozialer, politischer und kultureller Partizipation ermöglichen. Auf diesen positiven Erfahrungen sollte aufgebaut und Integrationsmöglichkeiten von Anfang an gewährleistet werden. Nur so kann es gelingen, den gesellschaftlichen Zusammenhalt dauerhaft zu sichern.

²⁵ Schammann, Hannes, 2015: Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, (3), 161–182.

²⁶ Thränhardt, Dietrich, 2016b: [Asyl in Deutschland und Europa zwischen Willkommenskultur und Behördenversagen](#).

²⁷ Schammann, Hannes, 04.06.2018: [Bamf-Affäre - Es braucht eine regelrechte Revolution](#), Süddeutsche Zeitung, 04.06.2018, 2 (aufgerufen am: 05.07.2018).

QUELLEN

Allport, Gordon W., 1954: The Nature of Prejudice, Cambridge.

Bade, Klaus J./Hiesserich, Hans-Georg (Hg.), 2007: Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 11), V&R unipress, Göttingen.

Bauer, Isabella, 2017: **Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen:** Konfliktmediation und lokale Beteiligung. Flucht: Forschung und Transfer, State-of-Research Paper 10, Juli 2017, IMIS/Universität Osnabrück, 12–14.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André, 2017: **Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik.** Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen?

Bonewit, Anne, 2016: Reception of female refugees and asylum seekers in the EU - **Case study** Germany. European Union.

Bundesarbeitsgemeinschaft Gesundheit/Illegalität unter Mitherausgabe des Katholischen Forum Leben in der Illegalität, 2018: **Krank und ohne Papiere, Fallsammlung der BAG Gesundheit/Illegalität.**

Caponio, Tiziana/Borkert, Maren (Hrsg.), 2010: The Local Dimension of Migration Policymaking, Amsterdam.

Christ, Simone/Meininghaus, Esther/Röing, Tim, 2017: **All Day Waiting.** Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW, bicc Working Paper.

Dekker, Rianne/Emilsson, Henrik/Krieger, Bernhard/Scholten, Peter, 2015: A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam, in: International Migration Review, 49 (3).

Elle, Johanna/Hess, Sabine, 2017: **Leben jenseits von Mindeststandards.** Dokumentation zur Situation in Gemeinschaftsunterkünften in Niedersachsen.

Elias, Norbert/Scotson, John L., 1993: Etablierte und Außenseiter, Frankfurt am Main.

Gewerkschaft der Polizei, 2018: Ablehnung des Einsatzes der Bundespolizei in sogenannten „AnKER“-Zentren.

Hinger, Sophie/Schäfer, Philipp/Pott, Andreas, 2016: The Local Production of Asylum, in: Journal of Refugee Studies, 29 (4), 440–463.

Hofmann, Rebecca/Scherr, Albert, 2017: **Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur?** Eine Fallstudie zur Erstaufnahme von Geflüchteten.

Peppler, Alexander, 2017: Kunst- und Kulturprojekte mit Geflüchteten - Relevanz, Herausforderungen und Ermöglichungsbedingungen (Masterarbeit, Lehrstuhl Vergleichende Kultur- und Sozialanthropologie, Europa-Universität Viadrina; Frankfurt/Oder).

Rabe, Heike, 2015: Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt. **Policy Paper Nr. 32,** Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, 2016: **Themendossier Unterbringung und Wohnen von Flüchtlingen:** Engpässe überwinden – Kommunen entlasten.

Save the Children, 2018: **Schutz für Kinder zwischen Flucht und Ankunft.**

Schader, Miriam/Rohmann, Tim/Münch, Sybille, 2018: Isolation im Gesetz verankern? Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen, in: Zeitschrift für Flüchtlingsforschung, Jahrgang 2 (2018), H. 1, 91–107, hier: 101.

Schammann, Hannes, 2015: Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, (3), 161–182.

Schammann, Hannes, 04.06.2018: **Bamf-Affäre - Es braucht eine regelrechte Revolution,** Süddeutsche Zeitung, 04.06.2018, 2 (aufgerufen am: 05.07.2018).

Schammann, Hannes/Kühn, Boris, 2016: **Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Bonn.**

Schouler-Ocak, Meryam/Kurmeyer, Christine, 2017: Abschlussbericht. **Study on Female Refugees.** Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland. Berlin. Psychiatrische Universitätsklinik der Charité im St. Hedwig Krankenhaus.

Statistisches Bundesamt, 2016: **Regelleistungen insgesamt nach Bundesländern und Art der Unterbringung** am 31.12.2016 (zuletzt aufgerufen am 26.07.2018).

Thränhardt, Dietrich, 2016a: **Schnelligkeit und Qualität** – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland.

Thränhardt, Dietrich, 2016b: **Asyl in Deutschland und Europa zwischen Willkommenskultur und Behördenversagen.**

Vertovec, Steven, et al., 2017: **Addressing the diversity of asylum-seekers' needs and aspirations.** A Report to the Volkswagen Foundation, MMG Working Papers WP 17-05, 23.7.2018.

Wendel, Kay, 2014: **Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland:** Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Frankfurt am Main, 28–30.

Zick, Andreas/Hövermann, Andreas/Krause, Daniela, 2012: Die Abwertung von Ungleichwertigen. Erklärung und Prüfung eines erweiterten Syndroms der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Deutsche Zustände, 64–86.

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Krause, Daniela (Hrsg.), 2016: **Gespaltene Mitte** - Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutsch.