



Dokumentation

Gesundheitsschutz für Flüchtlinge während der Corona-Pandemie
Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen

Gesundheitsschutz für Flüchtlinge während der Corona-Pandemie
Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen

Aktenzeichen: WD 9 - 3000 - 041/20
Abschluss der Arbeit: 15. Mai 2020
Fachbereich: WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Rechtliche Rahmenbedingungen und Maßnahmen auf Länderebene	5
2.1.	Beispiele für landesweite Konzepte	6
2.2.	Beispiele für Maßnahmen auf Gemeinde-/Kreisebene	6
2.3.	Kritische Stellungnahmen	7
3.	Weitere Beiträge	8

1. Vorbemerkung

Am 11. März 2020 wurde in Deutschland der erste Fall einer SARS-CoV-19-Infektion in einer Flüchtlingsunterkunft bekannt. Der Erkrankte, ein Chinese, hielt sich im Ankunftscenter Heidelberg auf. Bereits am 20. März 2020 waren schon zehn an SARS-CoV-19 erkrankte Bewohner in insgesamt sieben Unterkünften registriert. Zumindest für Bayern konnte man zu diesem Zeitpunkt ausschließen, dass die Krankheit jeweils aus dem Ausland eingeschleppt worden war, da Bayern bereits seit Ende Januar 2020 alle ankommenden Asylbewerber auf das Virus getestet hat. Siehe dazu: „Asylsuchende an sieben Standorten infiziert: Die Coronakrise erreicht die Flüchtlingsheime“, in: Tagesspiegel vom 20. März 2020, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/asylsuchende-an-sieben-standorten-infiziert-die-coronakrise-erreicht-die-fluechtlingsheime/25665480.html>.

Inzwischen gibt es mehrere hundert Fälle von SARS-CoV-19-Infektionen in Flüchtlingsheimen. Am 23. April 2020 waren es in den vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) betriebenen Unterkünften 328 Infektionen. Zeitgleich waren allein in einer Erstunterkunft in Ellwangen schon mindestens 224 Fälle bekannt. Siehe: Der fehlende Abstand wird zum tödlichen Risiko, in: Tagesspiegel vom 23. April 2020, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/corona-in-fluechtlingsunterkuenften-der-fehlende-abstand-wird-zum-toedlichen-risiko/25766136.html>.

Dies allein zeigt, dass die Infektionen in Flüchtlingsunterkünften binnen eines Monats drastisch zugenommen haben, und zwar in ganz Deutschland.

Prinzipiell ist die Problemlage in Sammel- bzw. Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge hinsichtlich des CoV-19-Infektionsschutzes mit der in anderen größeren Einrichtungen, wie insbesondere Alten- und Pflegeheimen, vergleichbar.

Anders als deren Bewohner gehören Flüchtlinge zwar nicht grundsätzlich zu einer Risikogruppe, wie etwa Ältere und Schwerkranke, für die die Infektion lebensbedrohlich sein kann. Gleichwohl können gerade die räumliche Enge und die Mehrfachbelegung von Zimmern die Ausbreitung von CoV-19 in Sammelunterkünften stark begünstigen. Hinzu kommen die für diese Einrichtungen spezifischen Herausforderungen: Schwierigkeiten, das Verständnis der Betroffenen für Kontaktverbote etc. zu wecken, Personalengpässe in Zeiten der Pandemie, fehlender Raum in den Einrichtungen, um Personenansammlungen zu entzerren, Besuchsverbote für ehrenamtliche Helfer, Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten für die Bewohner in Zeiten ohne Sprach- bzw. Integrationskurse und schließlich der Umstand, dass viele Flüchtlinge unter erheblicher Traumatisierung leiden, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der früheren erlittenen Zwangsmaßnahmen und Einschränkungen der persönlichen Freiheit.

Die Frage, ab wann für Bewohner von Flüchtlingsunterkünften ein Infektionsrisiko besteht, mit der Folge, dass ihre Wohnsitzverpflichtung in der Einrichtung aufzuheben ist und ihre Unterbringung anderweitig gewährleistet werden muss, ist bereits Gegenstand mehrerer verwaltungsgerichtlicher Verfahren gewesen. Dabei wird deutlich, wie sehr gerade die Betreiber von Gemeinschaftseinrichtungen in der Verpflichtung stehen, im Einzelfall abzuwägen, ob die gesundheitlich unbedenkliche Unterbringung aller im Hinblick auf das Infektionsrisiko mit dem CoV-19-Virus gesichert ist.

Inzwischen gibt es in allen Bundesländern Vorgaben für die Handhabung des Risikos der Infektion mit dem Covid-19-Virus in Flüchtlingseinrichtungen.

Gleichwohl wird von Landesflüchtlingsräten, aber auch von Organisationen wie Pro Asyl, wiederholt über Missstände in verschiedenen Einrichtungen berichtet, die zeigen würden, dass die Umsetzung in der Praxis häufig nicht in der gebotenen Weise erfolge und dass es auch immer wieder Krankheitsfälle gebe, die möglicherweise hätten vermieden werden können.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen und Maßnahmen auf Länderebene

Neben den allgemeinen bundesrechtlichen Grundlagen für die Bekämpfung der Corona-Pandemie im Infektionsschutzgesetz¹ regelt § 49 Abs. 2 Asylgesetz (AsylG)²:

„Die Verpflichtung kann aus Gründen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge sowie aus sonstigen Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, insbesondere zur Gewährleistung der Unterbringung und Verteilung, oder aus anderen zwingenden Gründen beendet werden.“

Weitere rechtliche Regelungen finden sich auf Landesebene, dies sind im Wesentlichen die Gesetze und Verordnungen der Bundesländer zur Eindämmung der SARS-CoV-19-Epidemie.

Für den Schutz vor SARS-CoV-19 in Sammel- und Gemeinschaftsunterkünften gelten damit in Deutschland grundsätzlich die allgemeinen Vorgaben. Diese beziehen sich insbesondere auf Kontaktbeschränkungen, Hygienemaßnahmen, Reiseeinschränkungen.

Eine besondere Regelung, die die Situation der Flüchtlinge betrifft, hat etwa die Freie Hansestadt Bremen erlassen, und zwar zur Begrenzung der Zahl der Bewohner von Sammelunterkünften im Kontext der CoV-19-Epidemie: Die Zweite Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 6. Mai 2020³ regelt in § 12a:

„Die Abstandsregelung nach § 5 Absatz 2 ist grundsätzlich auch in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete, Saison- oder andere Arbeitskräfte und Wohnungs- und Obdachlose einzuhalten. Um das Einhalten des Abstands von mindestens 1,5 Metern zu anderen als den in § 5 Absatz 1 Nummer 1 genannten Personen zu ermöglichen, ist die Zahl der Personen, die in einer der in Satz 1 genannten Einrichtungen untergebracht werden, entsprechend zu begrenzen.“

Dies impliziert offensichtlich auch die Möglichkeit, Sammelunterkünfte aufzulösen bzw. mindestens so viele ihrer Bewohner anderweitig unterzubringen, bis die Abstandsregelungen grundsätzlich gewahrt werden können.

1 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG) vom 1. Januar 2000, BGBl. I S. 1045, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. März 2020, BGBl. I S. 587.

2 Asylgesetz, neugefasst durch Bekanntmachung vom 2. September 2008, BGBl. I S. 1798, zuletzt geändert durch Art. 48 des Gesetzes vom 20. November 2019, BGBl. I S. 1626.

3 Abrufbar unter: https://www.transparenz.bremen.de/vorschrift_detail/bremen2014_tp.c.148417.de.

2.1. Beispiele für landesweite Konzepte

Die Landesregierungen bzw. örtlich zuständigen Behörden informieren im Internet in verschiedenen Sprachen über die Geltung der Regelungen zur Eindämmung des Virus. Auch die zivilgesellschaftlichen Unterstützungsorganisationen, wie die Landesflüchtlingsräte, Pro Asyl oder Vereine und Ansprechpartner vor Ort, engagieren sich in der gesundheitlichen und rechtlichen Aufklärung gerade für Flüchtlinge.

Der Innenminister von Baden-Württemberg, Thomas Strobl, richtete am 25. März 2020 einen persönlich gehaltenen Brief an alle Bewohnerinnen und Bewohner der Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20200326_PM_Erstaufnahme_Schreiben_Minister.pdf und wies auf die Vorsorgemaßnahmen und die kommenden Einschränkungen hin.

In der Presse wird berichtet, die Bundesländer hätten inzwischen Corona-Schutzkonzepte für Flüchtlinge entwickelt, siehe Vorgrimler, Sophie, Dorsch, Timo, Corona in Flüchtlingsunterkünften: „Durchseuchung“ in Kauf genommen?, in: Frankfurter Rundschau vom 4. Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.fr.de/politik/corona-krise-fluechtlinge-unterkunft-durchseuchung-quarantane-infektionen-13748180.html>

Exemplarisch soll hier das Schutzkonzept des Landes Schleswig-Holstein umrissen werden. Es wurde vom Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration erstellt. Die Umsetzung obliegt den Kommunen, die Überwachung der Umsetzung dem Landesamt für Ausländerangelegenheiten, das direkt nur für die Umsetzung der Schutzmaßnahmen in den eigentlichen Landesunterkünften zuständig ist. Für die Unterkünfte gilt z. B. die Bereitstellung von Schutzausrüstung, Corona-Tests von auf kommunale Unterkünfte zu verteilenden Asylbewerbern und Flüchtlingen, Quarantäne bzw. Isolation in gesonderten Gebäuden etc. Laut Auskunft des Ministeriums basiert das Konzept auf den Empfehlungen des Robert Koch-Instituts und wird laufend überprüft und in Abhängigkeit von der aktuellen Lage angepasst. Für mehr Details siehe Landesregierung Schleswig-Holstein, Landesamt für Ausländerangelegenheiten, Häufig gestellte Fragen (FAQs) zum Umgang mit der Corona-Pandemie in den Landesunterkünften für Flüchtlinge, abrufbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LFA/FAQ/functions/Akkordeon_Typ_faq_Corona.html.

2.2. Beispiele für Maßnahmen auf Gemeinde-/Kreisebene

Aktuell – 4. Mai 2020 – wird in der Presse z. B. von Maßnahmen in einer Gemeinschaftsunterkunft in Hessen in Neu-Isenburg/Kreis Offenbach berichtet. Nach Positiv-Testungen bei drei Flüchtlingen seien diese sofort isoliert und die übrigen Bewohner zunächst als mögliche Kontaktpersonen unter Quarantäne gestellt worden. In dem Beitrag wird der Bürgermeister zitiert, er lobe ausdrücklich die schnelle Information und das unverzügliche Ergreifen von Maßnahmen durch den Kreis, siehe: Corona-Fälle in Gemeinschaftsunterkunft in Neu-Isenburg, in: Kreis-Offenbach.de vom 4. Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.kreis-offenbach.de/Themen/Gesundheit-Verbraucher-schutz/akut/Corona/Corona-Fälle-in-Gemeinschaftsunterkunft-in-Neu-Isenburg.php?object=tx.2896.5&ModID=7&FID=2896.8916.1&NavID=2896.1061&La=1>

Aber leider kommt es offenbar auch nach wie vor zu Krankheitsausbrüchen mit schweren Verläufen, wie ein Beispiel aus München zeigt. Siehe hierzu Anlauf, Thomas, Dem Terror entflohen, dem Virus erlegen, in: Süddeutsche Zeitung vom 3. Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/coronavirus-muenchen-fluechtling-gestorben-1.4895158>. In dem Beitrag wird die Vermutung geäußert, man habe in dem dort geschilderten Fall zu spät auf die Anzeichen der Krankheit reagiert und auch nicht die nötige Isolierung eingeleitet.

2.3. Kritische Stellungnahmen

Auf Kritik von Organisationen, wie Pro Asyl oder den Landesflüchtlingsräten, an den getroffenen Regelungen und Maßnahmen stößt vor allem die in vielen Bundesländern geübte Praxis, im Falle des Auftretens einer CoV-19-Infektion die ganze Unterkunft unter Quarantäne zu stellen.

So lehnt z. B. der Landesflüchtlingsrat Schleswig-Holstein (FRSH) die Quarantäne einer ganzen Einrichtung wegen einzelner Infektionsfälle ab. Siehe Landesflüchtlingsrat Schleswig-Holstein am 19. März 2020, Geflüchtete vor Corona schützen!, <https://www.frsh.de/artikel/gefluechtete-vor-corona-schuetzen/>.

Daneben fordern Landesflüchtlingsräte und Pro Asyl auch ganz grundsätzlich die Auflösung von Sammelunterkünften bzw. die Verteilung möglichst vieler Bewohner auf Einzelunterkünfte. Schon zu Beginn der Epidemie in Deutschland haben sie sich für eine Auflösung der Sammelunterkünfte und die Verlegung der Bewohner in z. B. leerstehende Hotels stark gemacht. Siehe Pro Asyl, Presseerklärung vom 19. März 2020, Covid-19 und Flüchtlingspolitik – was Deutschland jetzt machen muss, <https://www.proasyl.de/news/covid-19-und-fluechtlingspolitik-was-deutschland-jetzt-machen-muss/>.

Dies war auch Thema in der Freien Hansestadt Bremen: Bewohner der bremischen Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge sowie deren zivilgesellschaftlicher Unterstützer hatten offenbar nach einem CoV-19-Ausbruch in der Unterkunft erheblich gegen die Zustände protestiert. Organisationen, wie der Bremer Flüchtlingsrat, hatten mehrere Wochen lang die Auflösung der Unterkunft und die Verteilung der Bewohner auf Einzelunterkünfte gefordert. Die zuständige Senatorin für Soziales hatte sich hierzu in einem Interview im Weser-Kurier vom 29. April 2020 geäußert. Eine Auflösung der landeseigenen Erstaufnahme-Unterkunft und Unterbringung der Bewohner in Einzelwohnungen für Bremen sei nicht umsetzbar. Sie bestreitet jedoch auch die von Bewohnern der Unterkunft und dem Landesflüchtlingsrat behauptete prinzipielle Unmöglichkeit, in der Sammelunterkunft die Abstandsregeln einzuhalten. Siehe: Wir müssen uns nach dem Machbaren richten, abrufbar unter: https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-wir-muessen-uns-nach-dem-machbaren-richten-_arid,1910588.html.

Wie oben erwähnt, hat die Freie Hansestadt Bremen aber inzwischen mit der Regelung für Flüchtlinge in der Zweiten Verordnung auf die Geltung von Abstandsregeln ausdrücklich hingewiesen, vgl. Pressemitteilung der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz der Freien Hansestadt Bremen vom 5. Mai 2020: „Bremen schafft als erstes Bundesland konkrete Regelungen für Gemeinschaftsunterkünfte“, <https://www.transparenz.bremen.de/dokument/bremen146.c.334477.de>.

3. Weitere Beiträge

Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V., „Quarantäneanordnungen in Zeiten der Corona-Pandemie – Kurzüberblick zur Rechtslage“, Stand: 30. April 2020, abrufbar unter: <https://www.nds-fluechtling-rat.org/43402/aktuelles/quarantaeneanordnungen-in-zeiten-der-corona-pandemie-kurzueberblick-zur-rechtslage/>.

Flüchtlingsrat Berlin e. V., Infektionsschutz und Quarantänemaßnahmen für Geflüchtete in Sammelunterkünften menschenrechtskonform umsetzen, Stand: 9. April 2020, abrufbar unter: https://fluechtling-rat-berlin.de/wp-content/uploads/fr_positionen_quarantaene.pdf (Forderungs- und Diskussionspapier des Flüchtlingsrats Berlin zur Quarantäne von bzw. in Flüchtlingsunterkünften).

Flüchtlingsrat zeigt Innenministerium an, in: Bayerischer Rundfunk vom 4. April 2020, abrufbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/bayern/fluechtling-rat-ankerzentren-verstossen-gegen-corona-massnahmen,Rv7Cfbz>. In diesem Beitrag wird berichtet, der Landesflüchtlingsrat habe das bayerische Innenministerium und die Bezirksregierungen angezeigt, weil die Unterbringung in Mehrbettzimmern und die Essensversorgung in Kantinen in den bayerischen Ankerzentren seiner Ansicht nach gegen das von Bayern erlassene Kontaktverbot verstießen. Dabei wird aber auch darauf hingewiesen, wie die Wohlfahrtsverbände zu der Frage stünden. Caritas und Diakonie würden die Sorge um die Bewohner der Zentren teilen und mahnten Verbesserungen für Risikogruppen an, wollten sich aber der Forderung nach Verteilung aller Bewohner auf Einzelunterkünfte wegen der dann schlechteren Betreuung nicht anschließen.

Am 11. Mai 2020 veröffentlichte die SPD die Meldung „Schutz für Geflüchtete vor Corona! Keinen Menschen zurücklassen, abrufbar unter: <https://www.spd.de/presse/pressemitteilungen/detail/news/schutz-fuer-gefluechtete-vor-corona-keinen-menschen-zuruecklassen/11/05/2020/>. In der Pressemitteilung wird auf einen neuen Forderungskatalog der Landesflüchtlingsräte, Pro Asyl und der Seebrücken-Bewegung (Konstanz) hingewiesen, der der Gesundheit und dem Infektionsschutz von Geflüchteten künftig stärker Rechnung tragen soll.
