

POLICY PAPER

EMPFEHLUNGEN FÜR DEN GEWALTSCHUTZ GEFLÜCHTETER MENSCHEN IM KONTEXT DER NOTUNTERBRINGUNG

Das vorliegende Policy Paper ist im Rahmen einer Arbeitsgruppe für die Notunterbringung der Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ (nachfolgend „Bundesinitiative“) entstanden. Es richtet sich an politische Entscheidungsträger*innen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene mit dem Ziel, den Gewaltschutz für geflüchtete Menschen auch bei der Unterbringung in Notunterkünften sicherzustellen.

Die Bundesinitiative arbeitet seit 2016 daran, die Bedingungen für den Schutz vor Gewalt in den Unterkünften für geflüchtete Menschen zu verbessern. Die dabei entwickelten „Mindeststandards zum Schutz geflüchteter Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ (im Folgenden „Mindeststandards“) zeigen, wie bedarfsgerechter Schutz von geflüchteten Menschen, insbesondere von vulnerablen Gruppen, in Unterkünften sichergestellt werden kann. Die Mindeststandards verstehen sich als Leitlinien für die Entwicklung, die Umsetzung und das Monitoring von unterkunftsspezifischen Schutzkonzepten und richten sich sowohl an Personen mit Entscheidungsbefugnis als auch an Sozialarbeitende in den Unterkünften. Grundsätzlich sollten die Mindeststandards für alle Unterkunftsarten für geflüchtete Menschen vollständig im Rahmen eines Schutzkonzeptes angewendet werden.

Es ist zu beobachten, dass in Zeiten mit relativ hohen Ankunftsahlen regelmäßig auf Notunterkünfte, etwa in Containern oder Zelten, zurückgegriffen wird. Um den damit einhergehenden Herausforderungen für den Gewaltschutz begegnen zu können, wurden begleitend zum vorliegenden Policy Paper die Checkliste „Gewaltschutz für geflüchtete Menschen in Notunterkünften“ und eine Toolbox für die Praxis erarbeitet. Alle drei genannten Dokumente sind ausdrücklich für den Kontext der Notunterbringung bestimmt und ersetzen die Mindeststandards nicht. Sie dienen vielmehr einer ersten Orientierung, um Grundlagen des Gewaltschutzes vor Ort schaffen zu können.

HINTERGRUND

Menschen, die in Deutschland Asyl suchen, leben häufig über lange Zeiträume in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften. Sie sind gem. § 47 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) gesetzlich verpflichtet, bis zu 18 Monate lang in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Eine Ausnahme gilt lediglich für Familien mit minderjährigen Kindern; bei ihnen endet die Wohnpflicht in der Erstaufnahmeeinrichtung nach sechs Monaten. Davon abweichend können die Länder gem. § 47 Abs. 1b AsylG eine Aufenthaltsdauer in der Erstaufnahmeeinrichtung von bis zu 24 Monaten bestimmen. Im Anschluss an die Unterbringung in der Erstaufnahme werden die Schutzsuchenden auf die Kommunen verteilt und meist einer Gemeinschaftsunterkunft (§ 53 AsylG) zugewiesen. Die Unterbringung ist bundesweit sehr unterschiedlich gemäß den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen ausgestaltet, allerdings ist festzustellen, dass menschenwürdige und an Menschenrechten orientierte Aufnahmebedingungen nicht flächendeckend vorhanden sind. Es ist bekannt, dass sich diese Lebensbedingungen und strukturellen Defizite (u.a. Platzmangel, Isolation, fehlende Privatsphäre und mangelnde Beschäftigungsmöglichkeiten, nicht abschließbare Türen, etc.) negativ auf die (psychosoziale) Gesundheit der Menschen auswirken können. Darüber hinaus kann es zu Konflikten und Übergriffen - sowohl von Bewohner*innen, aber auch durch Mitarbeitende in den Unterkünften - kommen. Sammelunterkünfte

weisen somit strukturell gesehen ein höheres Gewaltpotenzial auf. Hierunter leiden v.a. besonders schutzbedürftige Gruppen wie bspw. Kinder, Menschen mit Behinderungen oder psychischen Erkrankungen, Betroffene von Gewalt und Menschenhandel sowie Personen, die sich als LSBTIQ* identifizieren.

Seit 2019 sind die Länder und Kommunen gem. §§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 AsylG verpflichtet, „geeignete Maßnahmen“ zu treffen, um den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen bei der Unterbringung zu gewährleisten. Darüber hinaus gelten menschenrechtliche sowie europarechtliche Mindestvorgaben für die Aufnahme und Unterbringung von geflüchteten Menschen. So sind laut EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU u.a. „geschlechts- und altersspezifische Aspekte“ zu berücksichtigen und Maßnahmen bezüglich „Übergriffe(n) und geschlechtsbezogene(r) Gewalt“ zu ergreifen (Art. 18 Abs. 2-4). Strukturelle Schutzvorkehrungen wie ein effektiver Gewaltschutz ergeben sich zudem aus der Istanbul-Konvention (u.a. Art. 60 Abs. 3) und internationalen Menschenrechtsverträgen wie der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 19) und der UN-Behindertenrechtskonvention (Art. 16).

In den letzten Jahren konnten in Deutschland Fortschritte beim Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen erreicht werden - u.a. durch den Einsatz von Gewaltschutzkoordinator*innen, die Sensibilisierung und Qualifizierung zahlreicher Mitarbeitender und die Entwicklung und Umsetzung von neuen Schutzkonzepten. Trotz dieser positiven Wirkung gelingt es bis jetzt noch nicht flächendeckend, schutzsuchende Menschen bei der staatlichen Unterbringung so zu schützen und zu versorgen, wie sie es benötigen und wie es die rechtlichen Regelungen vorgeben. Dies gilt insbesondere für die Notunterbringung.

AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN BEIM GEWALTSCHUTZ IM KONTEXT DER NOTUNTERBRINGUNG

Vor dem Hintergrund steigender Zahlen von Schutzsuchenden – im Jahr 2022 insbesondere durch ca. eine Million geflüchtete Menschen aus der Ukraine – sind neue Herausforderungen entstanden. Zwar lebt nur ein geringer Anteil der Menschen aus der Ukraine in Gemeinschaftsunterkünften¹, aber der Anteil an Frauen, Kindern und weiteren besonders schutzbedürftigen Personen ist hoch, was besondere Anforderungen an den Gewaltschutz stellt. Bestehende Herausforderungen wie Wohnungsknappheit, Fachkräftemangel, fehlende Kita- und Schulplätze usw. führten bereits vor dem Krieg in der Ukraine zu Engpässen bei der Unterbringung und Versorgung von geflüchteten Menschen. In Zeiten höherer Ankunftsahlen potenzieren sich die Herausforderungen.

In der Praxis beobachten wir, dass dieser Situation meist nicht durch langfristig geplante Maßnahmen begegnet wird. 2022 wurden vielerorts ad hoc Notunterkünfte eingerichtet oder behelfsmäßige Unterkünfte, vergleichbar denen aus den Jahren 2015/2016, eröffnet. Auch Zelte, Leichtbauhallen, Container und Hotels wurden kurzfristig für die Unterbringung angemietet, ohne dass jedoch dem Gewaltschutz von Anfang an Rechnung getragen wurde, bspw. durch die Anwendung von Schutzkonzepten. In Notunterkünften fehlt es oft an Betreuungsangeboten, Sozialberatung, psychosozialer Unterstützung und Rechtsberatung sowie an Gemeinschaftsräumen, Rückzugsorten, geschultem Personal sowie an Schutz- und Spielräumen für Kinder.

¹ Siehe Brücker, Herbert/Ette, Andreas/Grabka, Markus et al. (2022): Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Ergebnisse der ersten Welle der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung. Forschungsbericht 41 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

EMPFEHLUNGEN FÜR DEN KONTEXT DER NOTUNTERBRINGUNG

- **Notunterbringung ist keine Dauerlösung**

Notunterkünfte können als kurzfristige Lösung notwendig sein. Alle staatlichen Ebenen sind jedoch verpflichtet, das Möglichste zu tun, um die Notlage für die Betroffenen schnellstmöglich zu beenden und können sich nicht dauerhaft auf die Notsituation berufen.

- **Gewaltschutz von Anfang an sicherstellen**

Das Aufnahmesystem muss so ausgerichtet sein, dass die Einhaltung der Rechte von allen schutzsuchenden Menschen zu jedem Zeitpunkt und unter allen Umständen gewährleistet ist, auch dann, wenn die Zahl der Asylsuchenden, wie im Jahr 2022, steigt. Gewaltschutz muss bei der Notunterbringung von Anfang an sichergestellt sein. Dabei müssen insbesondere diejenigen in den Blick genommen werden, die strukturell gesehen am häufigsten von Gewalt betroffen sind, also Frauen und Kinder, aber auch alle weiteren besonders schutzbedürftigen Personen.

- **Nachhaltige Strategien für die Aufnahme und Unterbringung**

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass den Herausforderungen bei der Aufnahme, Versorgung und Integration geflüchteter Menschen dann besser begegnet werden kann, wenn Kommunen und Bundesländer kontinuierlich nachhaltige Strukturen schaffen bzw. diese aufrechterhalten haben. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn ausreichend finanzielle, personelle und räumliche Ressourcen sichergestellt sind, sodass eine präventive Planung auch für Notlagen garantiert ist. Darüber hinaus braucht es klare Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

ALLGEMEINE EMPFEHLUNGEN FÜR DIE UNTERBRINGUNG GEFLÜCHTETER MENSCHEN

- **Förderung der dezentralen und privaten Unterbringung**

Grundsätzlich gilt: geflüchtete Menschen sollten sicher und selbstbestimmt wohnen können, im besten Fall in eigenen Wohnungen, in wohnungsähnlicher Form oder in dezentrale Unterbringung. Diese Formen der Unterbringung sollten daher gefördert werden. Kommunen sollten ihre Spielräume hierbei nutzen und auf bisherige gute Modelle und Erfahrungen anderer Kommunen zurückgreifen. Bei der Aufnahme geflüchteter Menschen aus der Ukraine wurde zudem deutlich, dass die private Unterbringung staatliche Strukturen entlasten kann. Viele der Schutzsuchenden konnten in privaten Haushalten bzw. im privaten Wohnraum unterkommen. Um dies auch künftig für alle Geflüchteten zu ermöglichen, sollten private Wohnungsgeber*innen sowie Geflüchtete bei der Wohnungssuche intensiver unterstützt werden. Zudem muss jederzeit sichergestellt sein, dass auch hierbei Schutzstandards eingehalten werden.

- **Gesetzliche Vorgaben für den Gewaltschutz konkretisieren und verankern**

Solange geflüchtete Menschen in staatlichen Unterkünften untergebracht werden, muss der Gewaltschutz vor Ort sichergestellt sein. Daher sollten die asylgesetzlichen Vorgaben (§§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 AsylG) konkretisiert werden. Auf Ebene der Länder und Kommunen sollten verbindliche Gewaltschutzkonzepte entwickelt, gesetzlich verankert und überprüft werden. Als Leitlinien für die Entwicklung von Gewaltschutzkonzepten sollten die Mindeststandards zum Schutz geflüchteter Menschen in Flüchtlingsunterkünften dienen.

- **Aufhebung der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen gem. § 47 AsylG**

Eine generelle Aufhebung der Pflicht zur Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung gem. § 47 AsylG - so wie bei der Aufnahme geflüchteter Menschen aus der Ukraine faktisch geschehen - kann Landesunterkünfte und auch die Kommunen entlasten. Zumindest sollte die Dauer der Verpflichtung für alle Schutzsuchenden drastisch verkürzt werden.

- **Systematische Identifizierung von besonderer Schutzbedürftigkeit**

Es ist dringend notwendig, dass flächendeckend Ressourcen und Kompetenzen vorgehalten werden, um eine besondere Schutzbedürftigkeit entsprechend festzustellen und eine angemessene Unterstützung und Versorgung sicherzustellen. Daher sollten besondere Schutzbedarfe auch bei der Verteilung von Geflüchteten berücksichtigt werden, damit vor Ort die notwendigen Ressourcen und Anbindungen an Hilfsstrukturen zur Verfügung gestellt und die Personen nachhaltig versorgt werden können.

- **Schaffung einer Ausnahme von der Wohnsitzverpflichtung gem. § 12a AufenthG**

Darüber hinaus sollte eine Ausnahme von der Wohnsitznahmeverpflichtung gemäß § 12a AufenthG eingeführt werden, wenn an einem anderen Ort eine nachweislich sichere

Wohnung oder Unterkunft in einem privaten Haushalt, z.B. bei Freund*innen oder Verwandten gefunden wurde. So kann auch sichergestellt werden, dass Kapazitäten in Unterkünften schneller für neu eingereiste Personen frei werden.

- **Gewährleistung von Integrations- und Teilhabemöglichkeiten, u.a. Aufhebung von Beschäftigungsverboten**

Die Aufhebung der Wohnverpflichtung für geflüchtete Menschen in Aufnahmeeinrichtungen (siehe oben), der Verzicht auf Beschäftigungsverbote sowie die Sicherstellung des Zugangs zu Regelstrukturen können wesentlich dazu beitragen, dass geflüchtete Menschen die deutsche Sprache schneller erlernen und ihr eigenes Leben (wieder) in die Hand nehmen können. So ist es bei der Aufnahme von Schutzsuchenden aus der Ukraine zu beobachten. Diese Erkenntnisse sollten handlungsleitend bei der rechtlichen und praktischen Ausgestaltung der Aufnahme aller schutzsuchenden Menschen in Deutschland sein.

Fachliche Ansprechpartnerinnen:

Inga Matthes
Deutsches Rotes Kreuz
Tel.: 030 854 04 - 345
E-Mail: i.matthes@drk.de

Susann Thiel
Der Paritätische Gesamtverband
Tel.: 030 246 36 - 456
E-Mail: flucht@paritaet.org

Desirée Weber
UNICEF Deutschland
Tel.: 030 275 80 79 -16
E-Mail: desiree.weber@unicef.de

Impressum

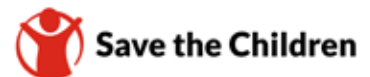
Das Policy Paper wurde erarbeitet von:



In Kooperation mit:



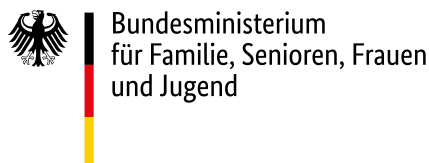
Bundesverband e.V.



Das Policy Paper ist im Rahmen der „Bundesinitiative zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ entstanden.

Im Rahmen der:

Die Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ wird gefördert vom:



Die Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) dar.

Oktober 2023