

Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften unter hohem Belegungsdruck

Herausforderungen in der (kommunalen) Praxis

Matthias Kornmann & Desirée Weber¹

Der politische Handlungsdruck im Bereich Flucht und Zuwanderung ist gestiegen und die öffentliche Debatte in Deutschland schärfer geworden. Dies resultiert u.a. aus einem Missverhältnis der bestehenden finanziellen und personellen Ressourcen zur steigenden Zahl an schutzsuchenden Menschen. Mindeststandards für den Schutz von geflüchteten Menschen und darauf aufbauende Gewaltschutzkonzepte für Unterkünfte können dazu beitragen, den Schutz bei der Unterbringung sowie die Versorgung von zugewanderten Menschen in Geflüchtetenunterkünften zu verbessern. Daher ist es notwendig, Gewaltschutzkonzepte möglichst flächendeckend in allen Arten von Unterkünften für geflüchtete Menschen umzusetzen. Neben dem gesetzlichen Auftrag, geflüchtete Menschen zu schützen, ist es zudem eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, für die Akzeptanz der Unterkünfte beziehungsweise den dort lebenden Menschen Sorge zu tragen, zu sensibilisieren und die Demokratieförderung vor Ort weiter voranzutreiben.

Dynamik und Diskurs um Flucht- und Migrationszuwanderung

Nach einer aktuellen Schätzung des UN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) befinden sich weltweit ca. 120 Millionen Menschen auf der Flucht vor Gewalt, Unterdrückung und Krieg. Das sind fast zehn Prozent mehr als vor einem Jahr oder insgesamt rund 1,5 Prozent der gesamten Weltbevölkerung und damit laut UNHCR ein historischer Höchststand². Die meisten von ihnen versuchen in der Nähe ihrer Heimat zu bleiben, damit sie schnell wieder zurückkehren können. Einige Geflüchtete suchen jedoch auch Schutz in der Europäischen Union (EU) und somit auch in Deutschland. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine im Februar 2022 löste die größten innereuropäischen Fluchtbewegungen seit dem Zweiten Weltkrieg aus und es fanden über 1,2 Millionen Ukrainer:innen Aufnahme in Deutschland.

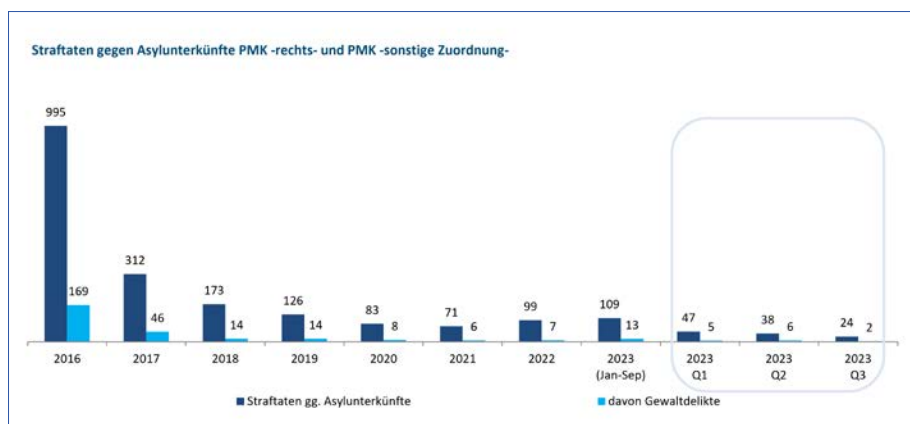
Aufnahmeeinrichtungen sind für die Unterbringung während des Asylverfahrens, längstens jedoch 18 Monate, für Familien sechs Monate, ausgelegt. Doch insbesondere die Verweildauer in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften ist in den letzten Jahren immer weiter gestiegen. Viele Menschen verbleiben dort auch nach Anerkennung eines

Schutzstatus, teilweise sogar mehrere Jahre. Die lange Verweildauer in den Unterkünften ist in erster Linie auf Wohnraumangel zurückzuführen.

Geflüchtete Menschen werden oft stigmatisiert und teilweise als homogene Gruppe betrachtet. Dies geht häufig mit diffusen Ängsten vor den „Anderen oder Fremden“ sowie entsprechenden Vorurteilen einher und sorgt regelmäßig auch medienwirksam für Anspannungen zwischen Anwohner:innen und Geflüchteten.

Die seit einiger Zeit steigenden Proteste gegen Geflüchtetenunterkünfte umfassen ein breites Spektrum. Darunter fällt sowohl die Kritik an unangemessener Unterbringung für Geflüchtete, als auch das Empfinden, dass Anwohner:innen selbst benachteiligt würden, sowie eine allgemeine Ablehnung von geflüchteten Menschen, die oft fremdenfeindlich und rassistisch motiviert ist³.

Mit den Protesten nahm auch die Anzahl politisch motivierter Straftaten zu, die sich unmittelbar auf Geflüchtetenunterkünfte bezogen oder dort stattfanden: (2021:70 Straftaten, 2022: 121, in den ersten drei Quar-



Straftaten gegen Asylunterkünfte; Quelle: BKA-Kernaussagen, Berichtszeitraum 01.01.-30.09.2023

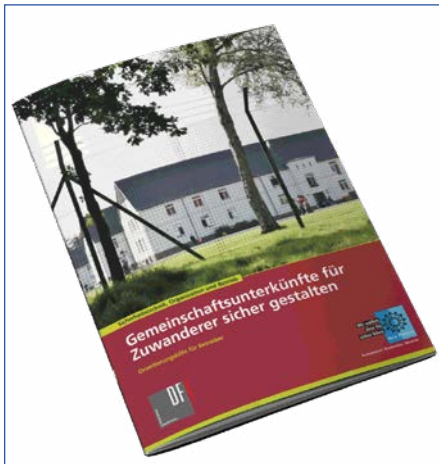
¹ Stellvertretende Autorenschaft für die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft (AG) zum Gewaltschutz unter hohem Belegungsdruck / Notunterbringung. Die AG wurde im Rahmen der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderten Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ im Jahr 2022 gegründet.

² Bericht UNHCR „Global Trends report 2023“

³ SVR-Jahresgutachten 2024, S. 163

talen 2023 bereits 109). Der große Teil dieser dieser Taten gelten als rechts-extrem motiviert.⁴

Gemäß polizeilicher Empfehlung sollten Geflüchtetenunterkünfte daher „bautechnisch und organisatorisch so konzipiert sein, dass Bewohner:innen und Mitarbeiter:innen den größtmöglichen Schutz sowohl vor allgemeinen Kriminalitätsgefahren (bspw. Diebstahl, Raub), als auch vor An- und Übergriffen erfahren.“ Im Innenraum der Unterkünfte sind darüber hinaus „besonders gesicherte Bereiche für Frauen, Kinder, sonstige besonders schutzbedürftige Personen und Mitarbeiter:innen zum Schutz vor körper-



Polizeiliche Orientierungshilfe um Geflüchtetenunterkünfte sicher zu gestalten

lichen Angriffen vorzusehen.“⁵

Herausforderungen zur sicheren Unterbringung geflüchteter Menschen

Mit Blick auf die Kernaussagen des Bundeskriminalamtes (BKA) zur Kriminalität im Kontext von Zuwanderung lässt sich ein deutlich gestiegener Bedarf an Gewaltschutzmaßnahmen in Geflüchtetenunterkünften annehmen. Bei den Straftaten in Erstaufnahmeeinrichtungen und Sammelunterkünften (Mindestaufnahmekapazität 50 Personen) wurde ein Anstieg der Fallzahlen

von 2021 auf 2022 um knapp 6% festgestellt und erhöhte sich von 2022 auf 2023 noch einmal um fast 46%.⁶

Wenn Menschen mit oft traumatischen Flucht- und Gewalterfahrungen in schwierigen Lebenssituationen nicht die nötige Unterstützung erfahren, vorwiegend isoliert und gezwungenermaßen auf engem Raum mit wenig oder gar keiner Privatsphäre und wenig Perspektive zusammenleben, kann es zu Spannungen und Konflikten innerhalb der Unterkünfte kommen.⁷ Bewohner:innen von Sammelunterkünften betrachten diese insgesamt als Orte der Fremdbestimmung mit Einschränkung ihrer grundlegenden Rechte sowie ihrer Lebensverhältnisse und berichten immer wieder von Gewalterfahrungen.⁸ Zudem ist die Situation in den Unterkünften durch weitere strukturelle Herausforderungen belastet, wie hohe Fluktuation der Bewohner:innen, als auch des Personals oder Personal-mangel und kurzzeitige Finanzierung. Für die Mitarbeiter:innen folgen daraus oft eine hohe Belastung und teils prekäre Arbeitsverhältnisse. Diese Aspekte tragen zu einer erschwerten Umsetzung des Gewaltschutzes in der Praxis bei. Vor allem für besonders vulnerable Personen wie Frauen, Kinder und LGBTQ*-Personen, braucht es mehr und umfangreichen Schutz gegen Gewalt und Übergriffe.⁹ Eine längere Aufenthaltsdauer in Sammelunterkünften ist daher unbedingt zu vermeiden. Das Erlernen der deutschen Sprache, die Beschäftigungsmöglichkeiten sowie der Kontakt zu Anwohner:innen sind für Bewohner:innen aufgrund mangelnder Infrastruktur häufig stark eingeschränkt, was die gesellschaftliche Teilhabe beeinträchtigt und die bereits vorhandene strukturelle Isolation und räumliche Exklusion von Geflüchteten noch verschärft. Daher hat die Unterbringung in Geflüchtetenunterkünften nachteilige Folgen für den Integrationsprozess und wirkt sich oft schwerwiegend auf das mentale und psychische Wohlbefinden der Bewohner:innen aus, insbesondere mit Blick auf Kinder.¹⁰ Eine der europarechtlichen Verpflichtungen Deutsch-

lands ist es, Geflüchtete, die besonders schutzbedürftig¹¹ und gefährdet sind, so früh wie möglich im Aufnahmeverfahren zu erkennen und eine angemessene Versorgung sicherzustellen. Dennoch finden sich in keinem Bundesland bisher flächendeckende und rechtsverbindliche Vorgaben dazu, wie im Aufnahmeverfahren mit besonders Schutzbedürftigen umzugehen ist.¹²

Mindeststandards zum Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften

Eine im Jahr 2019 in Kraft getretene Änderung des Asylgesetzes (AsylG)¹³ verpflichtet die Bundesländer, geeignete Maßnahmen zum Schutz von Frauen und besonders schutzbedürftigen Personen zu treffen (§ 44 Abs. 2a, § 53 Abs. 3 AsylG). Bereits drei Jahre zuvor haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das UN Kinderhilfswerk UNICEF die gemeinsame Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ ins Leben gerufen und in diesem Rahmen ein Förderpro-



MINDESTSTANDARDS zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften

Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften.

⁴ BT-Drs. 20/7902: 5; 20/9293: 4; tagesschau.de 2023e

⁵ Gemeinschaftsunterkünfte für Zuwanderer sicher gestalten“, S.12 : <https://www.polizei-beratung.de/medienangebot/detail/265-gemeinschaftsunterkuenfte-fuer-zuwanderer-sicher-gestalten/>

⁶ BKA-Kernaussagen, Berichtszeitraum 01.01.-30.09.2022 und 2023

⁷ Bauer 2017: 7, 12–14; Institut für Demoskopie Allensbach 2016: 14–15; Christ/Meininghaus/Röing 2017

⁸ Kluth/Junghans 2023: 210–211; Goebel 2021: 246–248

⁹ Rabe 2015; Schouler-Ocak/ Kurmeyer 2017; Träbert/Dörr 2019; UNICEF/DIMR 2020

¹⁰ Living in a box - Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder, BAFF 2020

¹¹ BAMF 2021: „Die Identifizierung vulnerabler Personen im Asylverfahren“, S.4-6

¹² Kluth/Junghans 2023: 209–210

gramm zur Entwicklung einrichtungsspezifischer Schutzkonzepte aufgelegt. Gemeinsam mit Vertreter:innen der Spitzenverbände der Wohlfahrt und weiteren Partnerorganisationen der Initiative gelang im Jahr 2016 die Entwicklung erster bundesweiter „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“¹⁴.

Diese haben sich als Leitlinien für Länder und Kommunen zur Erstellung von einrichtungsinternen Schutzkonzepten für Geflüchtetenunterkünfte etabliert und werden seither kontinuierlich aktualisiert. Zur Umsetzung und Verbesserung der bestehenden Schutzkonzepte in der Praxis wird zudem seit 2021 der durch das BMFSFJ geförderte digitale DeZIM-Gewaltschutzmonitor¹⁵ umgesetzt, der mittlerweile erfolgreich in sieben Bundesländern etabliert werden konnte. Dieser ermöglicht, in Geflüchtetenunterkünften ergriffene Gewaltschutzmaßnahmen zu überprüfen und zudem zu erkennen, welche Herausforderungen sich beim Gewaltschutz vor Ort darüber hinaus stellen (vgl. Kleist/Etlar Frederiksen 2022).

Weitere digitale Materialien zur Unterstützung einer bundesweiten Entwicklung und Umsetzung von Gewaltschutzkonzepten in der Unterbringung von geflüchteten Menschen, die aktuellste Fassung der Mindeststandards sowie Informationen zu Gewaltschutzkonzepten der Bundesländer sind zudem über die Website der Bundesinitiative (www.gewaltschutz-gu.de) abrufbar. Digitale Toolboxes, Checklisten, Leitfäden sowie Trainingskonzepte und weitere praxiserprobte Präventions- und Praxismaterialien stehen dort in regelmäßig erweiterter und aktualisierter Form kostenfrei zur Verfügung. Darüber hinaus werden im Rahmen der Bundesinitiative über das Bundesfamilienministerium verschiedene Maßnahmen und Modellprojekte zum Gewaltschutz gefördert und durch Maßnahmen der Partnerorganisationen, wie dem Mitinitiator der Bundesinitiative UNICEF Deutschland, flankiert, wie zum Beispiel Schulungen von

Mitarbeitenden, Schaffung von sicheren Räumen für Kinder, Einführung von Kinderschutzstandards¹⁶.

Weiterhin werden Schulungen zur Umsetzung der Mindeststandards nach dem von UNICEF entwickelten Trainingshandbuch¹⁷ angeboten.

Das BMFSFJ fördert im Rahmen der Bundesinitiative zudem Online- und Präsenzveranstaltungen zur Vernetzung, um die intensive Umsetzung der bundesweiten Mindeststandards und deren weitere Bekanntmachung zu unterstützen.

Schließlich lädt die Servicestelle „Gewaltschutz“¹⁷ regelmäßig alle beteiligten Akteur:innen verschiedener Ebenen zu themenbezogenen fachlichen Austauschformaten ein und steht als Ansprechpartnerin für die zuständigen Landes- und kommunalen Behörden zur Verfügung.

Nachdem das Bundesfamilienministerium bis Ende 2018 im Rahmen einer Modellförderung erfolgreich Koordinierungsstellen für Gewaltschutz in etwa 100 Geflüchtetenunterkünften geschaffen hatte, folgte ab dem Jahr 2019 der Einsatz länderübergreifender Multiplikator:innen für Gewaltschutz im Rahmen des Projekts Dezentrale Beratungs- und Unterstützungsstruktur für Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften (DeBUG), um die Umsetzung von Schutzkonzepten bundesweit zu unterstützen. Diese werden an verschiedenen Standorten (regionale Standorte und eine zentrale Koordinierungsstelle¹⁸) eingesetzt, um Unterstützung und fachliche Beratung im Bereich Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen anzubieten. Einige wenige Länder und Kommunen verstetigten diese wichtigen Stellen bereits mit eigenen Mitteln.¹⁹

Sammelunterkünfte müssen bestimmte Mindeststandards erfüllen

Gewaltschutz in der Unterbringung hat sich – sicher auch dank der umfangreichen Maßnahmen der Bundes-

initiative - bereits an vielen Stellen etabliert. Über die Hälfte der Länder wie auch manche Kommunen verfügen mittlerweile über Gewaltschutzkonzepte für Geflüchtetenunterkünfte (Übersicht siehe Website der Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ www.gewaltschutz-gu.de) und setzen Gewaltschutzmaßnahmen um. Dazu zählen insbesondere der Aufbau schutzrelevanter Kooperationsstrukturen, die Implementierung standardisierter Handlungsabläufe bei Verdacht auf Gewalt und Gewaltvorfälle und das Ergreifen von baulichen Schutzmaßnahmen.²⁰

Dennoch fehlt es weiterhin an der bundesweit flächendeckenden Umsetzung, die jedoch dringend gebraucht wird, wie auch bereits mehrfach wissenschaftlich konstatiert wurde: so beispielsweise durch das Deutsche Jugendinstitut im Jahr 2020, welches feststellte, dass die Unterbringungssituation von geflüchteten Menschen eine Viktimisierung verstärken bzw. auslösen kann und Gewaltschutzkonzepte sowie Mindeststandards hier einen stärkeren Schutz versprechen. Darüber hinaus wird hervorgehoben, wie wichtig Fortbildung und Netzwerkbildung sind, um Schutzkonzepte in Einrichtungen flächendeckender umzusetzen.²¹

In seinem am 14. Mai 2024 veröffentlichten Jahresgutachten fordert auch der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), der die Bundesregierung wissenschaftlich berät²², dass Sammelunterkünfte bestimmte Mindeststandards erfüllen müssen. Dies gilt unter anderem für Lage und Anbindung, Belegung, Personalkapazitäten, Beratung und andere Angebote wie Sprachkurse, Mitspracherechte der Bewohner und den Umgang mit besonders schutzbedürftigen Personen. Laut Meinung der Sachverständigen müsse dabei auch regelmäßig überprüft werden, ob diese Normen eingehalten werden. Sie halten es außerdem für wichtig sicherzustellen, dass in den

¹³ Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.08.2019 (BGBl. I S. 1294).

¹⁴ Link: <https://www.gewaltschutz-gu.de/publikationen/mindeststandards>

¹⁵ <https://www.dezim-institut.de/aktuelles/aktuelles-detail/projekt-gefluechtete-in-sammelunterkuenften-vor-gewalt-schuetzen/>.

¹⁶ <https://www.gewaltschutz-gu.de/projekte/uebersicht>

¹⁷ <https://www.gewaltschutz-gu.de/servicestelle-gewaltschutz>

¹⁸ <https://www.gewaltschutz-gu.de/projekte/debug>

¹⁹ vgl. DESI Studie zur Umsetzung der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ in Kommunen: <https://www.gewaltschutz-gu.de/publikationen/weitere-publikationen/download-1/umsetzung-der-mindeststandards-zum-schutz-von-gefluechteten-menschen-in-fluechtlingsunterkuenften-in-kommunen-hrsg-stiftung-spi-2024>

²⁰ Quelle: Abschlussbericht Ergebnissicherung und Wirkungsanalyse der im Rahmen der Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Maßnahmen im Zeitraum von 2016 bis 2021, Simone Stroppel et al)

²¹ Willems, Diana für DJI (2020): „Viktimisierungserfahrungen junger Geflüchteter“, S.15

Geflüchtetenunterkünften eigenständige Beschwerde- und Kontrollmechanismen vorhanden seien und das Personal dort zu den Bedarfen besonders schutzbedürftiger Personen zu sensibilisieren und entsprechend weiterzubilden sei. Den Bewohnerinnen solle ermöglicht werden, aktiv am Zusammenleben teilzunehmen. „Dafür können zum Beispiel Wohnerräte gegründet oder gestärkt werden.“ so der unabhängige wissenschaftliche Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) in seinem Gutachten 2024 (S.166).²³

Der SVR hat somit die Empfehlungen der Bundesinitiative aufgegriffen und damit die Dringlichkeit für die Umsetzung entsprechender Maßnahmen, wie sie im Kontext der Bundesinitiative entwickelt und erprobt worden sind, unterstrichen.

Herausforderungen für den flächendeckenden Gewaltschutz mit Blick auf Notunterkünfte

Grundsätzlich sollten die Mindeststandards für alle Unterkunftsarten für geflüchtete Menschen vollständig im Rahmen eines Schutzkonzeptes angewendet werden. Es ist jedoch zu beobachten, dass Länder und Kommunen in letzter Zeit trotz großer Bemühungen vielerorts an die Grenzen ihrer regulären Unterbringungs- und Versorgungskapazitäten stoßen und so kurzfristig Notunterkünfte oder behelfsmäßige Unterkünfte einrichten müssen, die sich teils jedoch auch langfristig etablieren. Bei der Notunterbringung potenzieren sich häufig die Herausforderungen mit Blick auf den Gewaltschutz, und es stehen häufig u.a. nicht genügend Betreuungspersonal und Beratungsangebote zur Verfügung. Wenn die Unterbringungskapazitäten auf kommunaler und Länderebene stark ausgelastet sind, werden bestehende Mindeststandards zum Teil abgesenkt oder ganz ausgesetzt (Kühn/Schlicht 2023: 19). Doch gerade dann wäre es besonders wichtig, Gewaltschutz für geflüchtete Menschen sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund hat sich im Jahr 2022 eine „Arbeitsgemeinschaft zum Gewaltschutz unter hohem Be-

legungsdruck/Notunterbringung“ im Rahmen der Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ gegründet. Eine gemeinsam entwickelte Checkliste „Gewaltschutz für geflüchtete Menschen in Notunterkünften“ sowie eine Toolbox zur Unterstützung für alle Verantwortlichen und Praktiker:innen in den Notunterkünften wurden im Oktober 2023 veröffentlicht. Die Toolbox ergänzt die Checkliste mit wichtigen Quellen zu Arbeitsmaterialien oder mit Links zu Webinaren. Darüber hinaus wurde begleitend zu den Praxismaterialien²⁴ ein Policy Paper erarbeitet. Die Checkliste und Toolbox 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 zu schaffen und pragmatisch und zeitnah umsetzen zu können. Das Policy Paper ordnet die Checkliste und die Toolbox in den größeren politischen Kontext ein und formuliert Empfehlungen für Entscheidungsträger:innen und politische Akteur:innen.

Erste Rückmeldungen an die „Arbeitsgemeinschaft zum Gewaltschutz unter hohem Belegungsdruck/Notunterbringung“ zeigen, dass die Praxismaterialien in der Umsetzung bisher zwar als hilfreich, jedoch zugleich als sehr umfangreich angesehen werden. Um Qualität sicherstellen zu können, braucht es jedoch, wie die Erfahrungen der Bundesinitiative zeigen, einen gewissen Standard, für den die Bundesinitiative auch steht. Weitere Anpassung im Sinne einer Herabminderung der Anforderungen, die es bräuchte, um die Checkliste zu kürzen, erscheint somit schwierig. Daran wird deutlich, in welchem Spannungsverhältnis sich Theorie und Praxis unter den aktuellen Bedingungen befinden.

Unterbringung im Notfallmodus, ein Interview mit Boris Kühn (Uni Hildesheim)

Nach einer im November 2023 publizierten Umfrage der Universität Hildesheim und des Mediendienstes Integration „Am Limit? Kommunale

Unterbringung von Geflüchteten“²⁵ nutzen fast die Hälfte der Kommunen (etwa 45 Prozent) Notunterkünfte. 40 Prozent der Kommunen sehen sich überlastet; knapp 60 Prozent beschreiben die Lage als „herausfordernd, aber (noch) machbar“. Das Ergebnis einer zweiten Umfrage „Weiter am Limit? Zur Lage der Kommunen bei der Aufnahme von Geflüchteten“²⁶ wenige Monate später zeigt, vielerorts ist die Situation noch angespannt, es sehen sich aber deutlich weniger Kommunen im Notfallmodus.

Im folgenden Interview sollen die Umfrageergebnisse auch im Kontext der bestehenden Bedarfe zur Umsetzung notwendiger Gewaltschutzmaßnahmen in Zeiten hoher Asylantragszahlen und einer erhöhten Nutzung von Notunterkünften betrachtet werden.

Das Interview führte - für die „Arbeitsgemeinschaft zum Gewaltschutz unter hohem Belegungsdruck/Notunterbringung“ im Rahmen der Bundesinitiative Schutz von geflüchteten Menschen - Matthias Kornmann (DFK) mit Herrn Boris Kühn, Wissenschaftlicher Projektleiter und Mitarbeiter der Universität Hildesheim und Autor o.g. Umfragen.²⁷

Kornmann: In der zweiten Umfrage vom Mai 2024 schätzten 71,2% der Kommunen die Unterbringungssituation als herausfordernd, aber noch machbar ein, 22,9% sahen sich „im Notfallmodus“. Auf die gleichlautende Frage hatten im Oktober 2023 noch rund 40% der antwortenden Kommunen eine Überlastung bzw. einen Notfallmodus festgestellt und rund 58% die Unterbringungssituation als herausfordernd eingeschätzt.

Woran liegt das?

Geht mit dieser Veränderung auch ein Rückgang der Notunterkünfte einher?

Kühn: Das hat verschiedene Ursachen. Seit November gab es einen leichten zahlenmäßigen Rückgang bei den Neuankünften. Manche Kommunen sagen auch, dass letztlich weniger Geflüchtete zugewiesen wurden als sie erwartet hatten. Ein Teil der Kommunen scheint sich zudem in der Zwischenzeit besser aufgestellt und neue Unterkünfte akquiriert zu haben. Ein Rückgang der Notunterkünfte lässt sich aber (noch) nicht in unseren Zahlen ablesen.

²² <https://www.svr-migration.de/ueber-uns/aufgaben/>

²³ <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2024/06/Jahresgutachten-2024-Barrierefrei.pdf>

²⁴ <https://www.gewaltschutz-gu.de/fuer-die-praxis/praxismaterialien-fuer-die-notunterbringung25> https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Universitaet_Hildesheim_Mediendienst_Integration_Umfrage_Fluechtlingsunterbringung_in_den_Kommunen.pdf

²⁶ https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Expertise_Kuehn_Ziegler_Umfrage_Kommunen_Mai_2024.pdf

²⁷ <https://www.uni-hildesheim.de/fb1/institute/institut-fuer-sozialwissenschaften/politikwissenschaft/mitglieder/wissenschaftliche-angestellte/boris-kuehn/>

Kornmann: Wurden neben fehlenden Unterbringungskapazitäten auch fehlende (qualifizierte) Fachkräfte seitens der befragten Kommunen benannt?

Kühn: Ja. Eine bessere personelle Ausstattung ergab sich aus den Freifeldantworten auf die Frage, was den Kommunen helfen würde. Das war einer der drei am häufigsten genannten Bedarfe. Vielfach wurde auf den Bedarf an qualifiziertem Personal zur Sozialberatung und Integrationsunterstützung hingewiesen.

Kornmann: Was führte im Vergleich der Umfragen November 2023 bis Mai 2024 zu der positiven Entwicklung?

Kühn: Zunächst muss man festhalten, dass die Entwicklung nur bedingt positiv ist. Zwar schätzen sich weniger Kommunen als „überlastet“ bzw. „im Notfallmodus“ ein, es sehen sich aber nach wie vor so gut wie alle in einer herausfordernden Lage. Dass der Notfallmodus seltener ist, hängt neben den etwas gesunkenen Zahlen auch damit zusammen, dass sich viele Kommunen besser aufgestellt und vorbereitet haben. Denkbar ist auch, dass die finanziellen Zusagen des Bundes – die auf der Ministerpräsidentenkonferenz im November 2023 gegenüber den Ländern festgehalten wurden – für eine gewisse Sicherheit gesorgt haben, was die Refinanzierung der Unterbringungskosten angeht.

Kornmann: Für die Arbeit der Bundesinitiative steht der Schutz besonders vulnerabler Gruppen im Fokus. Ist in der Umfrage erkennbar, ob mit steigender Nutzung von Notunterkünften die kommunalen Kapazitäten abnehmen, um besonders schutzbedürftige Personen, separat und/oder angemessen unterzubringen und besondere Schutzbedarfe zu erkennen?

Kühn: Diese zweifellos wichtige Frage war leider kein Fokus unserer aktuellen Befragung. Außerdem liegt die Aufgabe, besondere Schutzbedarfe zu identifizieren ja in der Regel auf Landesebene und in den dortigen Erstaufnahmeeinrichtungen. Einige Kommunen weisen jedoch auf die Problematik hin, dass ihnen durch die dichtere Belegung nun Kapazitäten für besondere Unterbringungsbedarfe fehlen.

Kornmann: In der zweiten Umfrage beschreiben Sie, dass Unterbringungsfragen offensichtlich vermehrt als Dauerthema begriffen werden. Doch die

sehr prekäre Form der Unterbringung in Sporthallen ist in der zweiten Umfrage sogar erhöht (54 von 773). Kann man daraus schließen, dass auch bei Abschwächung der Überlastung Kommunen Sporthallen fester Bestandteil der Unterbringungspraxis sind, statt Ausnahme zu sein.

Kühn: Nein. Der Anstieg um 1% bei den Sporthallen ist statistisch nicht signifikant, d.h. er könnte auch rein zufällig durch eine veränderte Zusammensetzung der antwortenden Kommunen zustande gekommen sein. Außerdem wissen wir von vielen Kommunen, dass es eine Priorität ist, Sporthallen so bald wie möglich wieder frei zu bekommen, auch wegen des Drucks von Sportvereinen und Schulen.

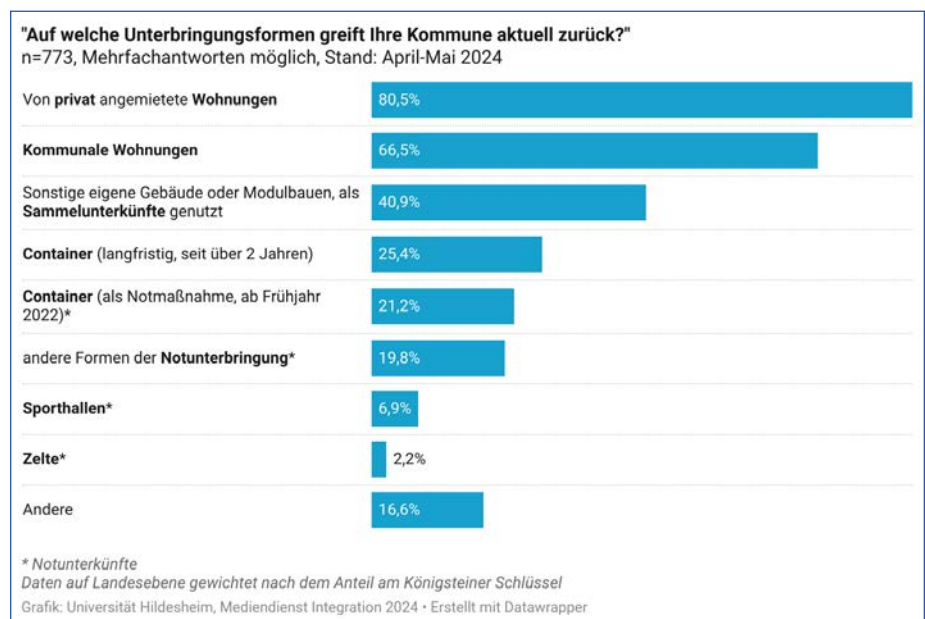
Kornmann: Wie verbreitet sind Notunterkünfte mittlerweile und wird diese Unterkunftstypen bei weiterhin hohem Handlungsdruck schleichend zum Standard? Bzw. lässt sich eine typische Nutzungsdauer von „Notunterkünften“ erkennen?

Kühn: Insgesamt gaben etwa 35% der Kommunen an, eine oder mehrere Formen von Notunterkünften zu nutzen. Dabei haben wir verschiedene Unterkunftstypen zusammengefasst: Sporthallen, Zelte, Fabrik- oder Verwaltungsgebäude sowie Container – letztere haben wir jedoch nur zu den Notunterkünften gezählt, wenn sie seit maximal zwei Jahren bestehen, also als Antwort auf die aktuelle Unterbringungskrise nach Ausbruch des Ukraine-Kriegs zu sehen sind. Auch wenn es Einzelfälle gibt, in denen Menschen sehr lange in Sporthallen verharren

müssen – dass diese besonders prekäre Form der Unterbringung zum Standard wird, ist kaum zu erwarten. Anderes sieht es bei Containern aus. Neben den Kommunen, die bereits auf Containerlösungen zurückgreifen, haben viele Befragte angegeben, derzeit die Beschaffung weiterer Container zu planen oder zu erwägen.

Kornmann: Unabhängig der Umfragen, aber mit Blick auf die kommunalen Herausforderungen: Was sind die größten Herausforderungen für den Gewaltschutz vor Ort und was braucht es aus ihrer Sicht am dringendsten, um den Gewaltschutz vor Ort, gerade bei Überlastung durch hohen Belegungsdruck, zu verbessern?

Kühn: Die stärkere Nutzung von Containern ist hier sicher eine Herausforderung. Bei dieser Unterbringungsform können die Standards und Gegebenheiten sehr unterschiedlich sein: Von dichter Belegung in großen Containern, abseits der Orte, bis hin zu abgeschlossenen Einheiten mit ansprechenden Freiflächen in zentraler Lage. Es ist sicher noch kein Standard, aber durchaus möglich, auch bei Containerunterkünften Gewaltschutz mitzudenken und z.B. Räume für schutzbedürftige Personen einzuplanen. Davon abgesehen gilt vor allem mit Blick auf Gefahren von außen, also Angriffen auf Unterkünfte, dass die Widerstände geringer sind, je dezentraler und kleinteiliger untergebracht wird. Vor allem kleinere Kommunen gelingt dies übrigens sehr gut: Sie bringen Geflüchtete ganz überwiegend in Wohnungen unter.



Kornmann: Danke für ihre Zeit und das gute Gespräch Herr Kühn.

Wie geht es weiter? Einladung zu einem Werkstattgespräch

Um zukünftig eine Unterbringung von geflüchteten Menschen in einem angemessenen Rahmen sicherstellen zu können, scheint vorrangig eine Anpassung der Kapazitäten und Ressourcen in Praxis und Verwaltung dringend notwendig. Gleichzeitig sollte eine stärkere dezentrale Unterbringung das Ziel sein. Gewaltschutzstandards gilt es davon unabhängig im Interesse aller und

in allen bestehenden und zukünftigen Unterbringungsformen umzusetzen.

Daher möchte die Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ Praktiker:innen und Verantwortliche aller Ebenen unterstützend zu einem Online-Werkstattgespräch einladen, um gemeinsam zu diskutieren, was Länder und Kommunen brauchen, um den aktuell mit hohem Belegungsdruck einhergehenden Herausforderungen für den Gewaltschutz in den Unterkünften nachhaltig und bedarfsgerecht begegnen zu können. Dabei werden u.a. die bereits bestehenden Praxismaterialien der AG Notunterkünfte vorgestellt.

Das Online-Werkstattgespräch ist für Oktober 2024 geplant.

Anmeldeformulare und weitere Informationen werden in Kürze auf der Website der Bundesinitiative unter www.gewaltschutz-gu.de veröffentlicht. Dort können Sie bereits jetzt ihre Erfahrungen mit den bestehenden Praxismaterialien über ein Feedbackformular einbringen.²⁸

Matthias Kornmann ist Kriminalhauptkommissar und polizeilicher Mitarbeiter beim DFK

Kontakt: matthias.kornmann@bmi.bund.de

Desirée Weber ist Senior Advocacy Specialist im Bereich Flucht und Migration im Deutschen Komitee für UNICEF

Kontakt: desiree.weber@unicef.de

²⁸ <https://www.gewaltschutz-gu.de/fuer-die-praxis/praxismaterialien-fuer-die-notunterbringung/feedback>