

Zusammenfassung

Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen

Eine kinderrechtliche Analyse von UNICEF Deutschland und dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) basierend auf einer Befragung der 16 Bundesländer

Die Zahl der asylsuchenden Menschen in Deutschland geht seit 2017 zurück. Gleichzeitig ist die Zahl der Kinder unter den Geflüchteten seit 2016 von einem Drittel auf die Hälfte gestiegen. Viele von ihnen müssen immer länger in Sammelunterkünften leben. Diese Kinder – ganz gleich, ob sie mit ihren Familien dort leben oder unbegleitet sind – haben ein Recht auf Gewaltschutz. Auch wenn alle Bundesländer in den vergangenen Jahren daran gearbeitet haben, einen wirksamen Schutz vor Gewalt zu gewährleisten:

Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte für geflüchtete Menschen in Deutschland sind weiterhin strukturell weit davon entfernt, sichere Orte für Kinder zu sein.

Selbst die wenigen verfügbaren Daten zeigen, dass Sammelunterkünfte für geflüchtete Menschen Orte sind, an denen es häufig zu Gewalt kommt. Kinder können unmittelbar Opfer dieser Gewalt sein, aber auch als Zeug_innen mit Gewalt konfrontiert werden. Die Strukturen reichen noch nicht aus, um dem wirksam entgegenzutreten. Zu diesem Ergebnis kommt eine gemeinsame Studie von UNICEF Deutschland und der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR).

Deutschland ist verpflichtet, die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) zum Gewaltschutz (Artikel 19) umzusetzen. Das gilt uneingeschränkt auch für Kinder, die in Unterkünften für geflüchtete Menschen leben. **Bund, Länder und Kommunen müssen daher das Bewusstsein und die Verantwortung für den Gewaltschutz dringend verbessern**, ohne dabei die menschenrechtlichen Verpflichtungen zwischen staatlichen Zuständigkeiten zu zerreiben. Die Studie zeigt, dass verbindliche Konzepte und Mindeststandards sowie gezielte Maßnahmen unerlässlich sind, um den Gewaltschutz insbesondere in kommunalen Unterbringungen umzusetzen. Dazu gehören u. a. geschultes Personal, altersspezifische Mindestbetreuungsschlüssel und ausreichend finanzielle Mittel – auch und gerade in Zeiten von COVID-19.

Die Daten der Studie „Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen“ basieren auf einer Selbstauskunft der 16 Bundesländer von Juni bis Oktober 2020. Alle Landesregierungen beantworteten sechs grundsätzliche Fragen zum Gewaltschutz in Sammelunterkünften sowie vier kindspezifische Fragen. Ebenfalls abgefragt wurden die Maßnahmen zum Gewaltschutz angesichts der COVID-19-Pandemie.

Die Auswertung der umfangreichen Selbstauskunft der Bundesländer ist Grundlage für eine Reihe von Empfehlungen an Bund, Länder und Kommunen. Die Analyse macht deutlich: **Ausnahmslos alle Bundesländer sollten die Unterbringung geflüchteter Menschen dringend weiterentwickeln bzw. teils grundsätzlich reformieren.**

Zudem sollte der Bund einen **Rechtsanspruch auf eine dezentrale Unterbringung von Kindern und Familien** in Erwägung ziehen – damit Kinder nicht mehr auf längere Zeit in Sammelunterkünften leben müssen. Dies ist auch deshalb dringlich, weil es in den Sammelunterkünften zu wenig Unterstützung gibt: Die Kinder- und Jugendhilfe greift oft erst bei akuter Kindeswohlgefährdung und (drohender) Inobhutnahme. Es besteht zudem die Gefahr, dass traumatisierte Kinder dort „unter dem Radar“ und ohne angemessene pädagogische Unterstützung leben.

Die Studie im Überblick – Fakten und Forderungen

1. Ausgangslage

Stand: Das Bundesamt für Migration und Flucht (BAMF) hat nur wenige statistische Daten über die Lebenssituation in Unterkünften für geflüchtete Menschen. Auch die Landeskriminalämter verfügen bisher nicht über umfassende Daten zu Gewaltvorkommnissen in Sammelunterkünften.

Empfehlung: Der Bund muss Daten über die Situation in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften erheben und öffentlich zugänglich machen und die Informationen mindestens nach Bundesland, Herkunftsland, Alter, ggf. Behinderung, Geschlecht sowie Unterkunftsart aufschlüsseln. Die Landeskriminalämter sollten in ihren Kriminalstatistiken mehr und genauere Informationen dazu erheben, wie viele Kinder Opfer bzw. Zeug_innen von Gewaltvorkommnissen in Sammelunterkünften sind.

2. Rechtlicher Kontext

Stand: Das Recht von Kindern auf Schutz vor Gewalt ist in Artikel 19 der UN-KRK festgeschrieben und umfasst jede Form von körperlicher oder seelischer Gewaltanwendung. Deutschland hat die Konvention 1992 ratifiziert und sich damit völkerrechtlich verpflichtet, sie umzusetzen. Darüber hinaus verpflichten §§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 AsylG die Bundesländer, in den Sammelunterkünften den Schutz von besonders schutzbedürftigen Personen – wie z. B. Kindern – zu gewährleisten.

Empfehlung: Deutschland muss das Recht von Kindern auf Schutz vor Gewalt als *absolutes Recht* verstehen und den Gewaltschutz in Sammelunterkünften umfassender denken. Auch der Schutz vor Formen psychischer Gewalt muss stärker berücksichtigt werden.

3. Konzepte und Strukturen der Bundesländer

3.1 Vorgaben für Gewaltschutzkonzepte

Alle Bundesländer verfügen über Gewaltschutzvorgaben – diese unterscheiden sich aber deutlich in ihrer Verbindlichkeit, ihrem Umfang und ihrem Geltungsbereich. Immerhin enthalten alle Vorgaben und Konzepte kinderschutzspezifische Anforderungen.

Gewaltschutzkonzepte in Landeseinrichtungen für geflüchtete Menschen

Stand: Die meisten Bundesländer haben **rechtsverbindliche Gewaltschutzkonzepte für die Landeseinrichtungen**. Nur Baden-Württemberg, Hamburg, Sachsen, Schleswig-

Holstein und Thüringen haben ihre Konzepte explizit als unverbindlich gekennzeichnet. Berlin und Mecklenburg-Vorpommern verfügen über kein landesweites Konzept, sondern setzen auf einrichtungsspezifische Gewaltschutzkonzepte.

Empfehlung: Der Bund sollte verbindliche Mindeststandards für alle Arten von Unterkünften vorgeben und mit den Bundesländern eine Aufsichtsstruktur vereinbaren. Jedes Bundesland sollte sicherstellen, dass es in den Unterkünften, die das Land betreibt, verbindliche Gewaltschutzkonzepte gibt.

Gewaltschutzkonzepte in kommunalen Einrichtungen für geflüchtete Menschen

Stand: Seit August 2019 gilt § 53 Abs. 3 AsylG, der die Bundesländer unmittelbar verpflichtet, auch in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften für einen wirksamen Gewaltschutz zu sorgen. Jedoch haben nur Bayern, Brandenburg und Thüringen verbindliche Gewaltschutzvorgaben dafür. Baden-Württemberg und Bremen geben lediglich teilweise Mindeststandards (v. a. für die räumlichen Anforderungen) verbindlich vor. Berlin sieht Gewaltschutzkonzepte nur als Teil für Betreiberverträge vor, Hamburg plant Ähnliches. Die restlichen Bundesländer verzichten auf eine rechtliche Regulierung, unterstützen aber häufig zumindest die Kommunen gezielt bei der Erarbeitung von Gewaltschutzkonzepten: Bremen bietet laufende/verpflichtende Schulungen für das Personal an, Nordrhein-Westfalen hat den Kommunen das Landesgewaltschutzkonzept zur Anwendung empfohlen. Es gibt allerdings auch Bundesländer, die nur sehr begrenzte Kenntnisse über die Situation in den Kommunen haben.

Empfehlung: Die Bundesländer sollten sich regelmäßig über die Unterbringungssituation in den Kommunen informieren bzw. informieren lassen, um die rechtliche und fachliche Aufsicht über die Gemeinschaftsunterkünfte ausüben zu können.

Verankerung von Gewaltschutzkonzepten in den Verträgen mit privatrechtlichen Betreibern von Unterkünften und Dienstleistern

Stand: Die Verankerung von Gewaltschutzkonzepten in Betreiberverträgen wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Die Mehrheit der Landesregierungen gab an, diese verpflichtend vorzugeben, eine Evaluation der Konzepte sieht aber nur Sachsen verpflichtend vor. Für Verträge mit Dienstleistern, z. B. private Sicherheitsdienste, sehen nur Baden-Württemberg und Niedersachsen explizit die Umsetzung von Gewaltschutzkonzepten verpflichtend vor.

Empfehlung: Damit Gewaltschutzkonzepte nicht bloße Dokumente bleiben, müssen sie als kontinuierlicher Prozess verstanden werden und alle Bewohner_innen und Akteur_innen einbeziehen. Sämtliche Vorgaben und Evaluationsprozesse müssen auch für privatrechtliche Betreiber und Dienstleister_innen gelten.

3.2 Monitoring und Evaluation des Gewaltschutzes

Stand: Die lückenhaften Rückmeldungen aus den Bundesländern zu Monitoring und Evaluation lassen darauf schließen, dass die Länder bisher dafür weder Konzepte noch systematischen Prozesse haben. Monitoring-Arbeitsgruppen gibt es nur in Bayern, Baden-Württemberg und im Saarland. Regelmäßige Vor-Ort-Besuche in den Unterkünften sind vorgesehen in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Berlin und Nordrhein-Westfalen; Sachsen greift dazu auch auf standardisierte Check-Listen zurück. Gezielte Gespräche mit betroffenen Eltern und Kindern führt nur Hessen.

Empfehlung: Gewaltschutz in den Unterkünften sollte kontinuierlich beobachtet, ausgewertet und unabhängig überprüft werden. Die Bundesländer müssen ein beständiges Monitoring sowie regelmäßige externe und unabhängige Evaluierungen einführen. Die Evaluierungen sollten auch partizipative Elemente vorsehen.

3.3 Ressourcen zur Umsetzung des Gewaltschutzes

Stand: Neben Fragen zur Unterbringung war der Gewaltschutz in den vergangenen Jahren für alle Bundesländer mit großen Anstrengungen verbunden. Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt haben **zusätzliche Stellen** geschaffen, um den Gewaltschutz zu koordinieren. Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben **zusätzliche finanzielle Mittel** bereitgestellt. Nur Sachsen hat seine Ressourcen nicht erhöht. Außer Schleswig-Holstein gaben zudem alle Bundesländer an, **Schulungen** angestoßen zu haben. Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland wollen für den Gewaltschutz weitere Mittel bereitstellen.

Empfehlungen: Jedes Bundesland sollte Gewaltschutzkoordinator_innen auf Landesebene beschäftigen bzw. die Einrichtung dieser Stellen in allen Unterkünften verpflichtend fordern und fördern. Alle Personen, die dort tätig sind, müssen zu den Themen Gewaltschutz und Kinderschutz geschult und fortgebildet werden.

3.4 Mindeststandards zum Schutz für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften

Stand: Nahezu alle Bundesländer nutzen die „Mindeststandards zum Schutz für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften“, die im Rahmen der Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ entwickelt wurden, als wichtige Expertise. In den meisten Ländern dienen die Mindeststandards als Orientierung für entsprechende Gewaltschutzkonzepte. Bremen und das Saarland verwiesen darauf, dass die Mindeststandards im Gewaltschutzkonzept verankert seien bzw. dort eingearbeitet wurden. In Schleswig-Holstein gibt es sogar einen gezielten Prozess zur Implementierung der Standards in den Landeseinrichtungen.

Empfehlung: Die „Mindeststandards zum Schutz für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ haben sich als Referenzdokument bewährt und werden kontinuierlich weiterentwickelt. Der Bund sollte die Einführung verbindlicher Mindeststandards auf gesetzlicher oder untergesetzlicher Ebene prüfen.

3.5 Kindspezifische Strukturelemente zum Gewaltschutz

Ein wirksamer Gewaltschutz hat besondere Strukturelemente, die besonders wichtig für Kinder sind: **Betreuungsschlüssel** in Unterkünften, **Beschwerdestellen**, Information über **Hilfeangebote** sowie die **Einbindung der Kinder- und Jugendhilfe**.

Betreuungsschlüssel

Stand: Der Betreuungsschlüssel bestimmt die Lebensbedingungen geflüchteter Minderjähriger wie kaum ein anderer Faktor. Einige Bundesländer (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt) haben in ihren Gewaltschutzkonzepten festgelegte Betreuungsschlüssel zwischen 1:75 bis 1:100. Damit liegen sie weit über den in

Wissenschaft und Praxis empfohlenen 1:50 für geflüchtete Erwachsene, 1:20 für besonders schutzbedürftige Personen und 1:10 für die Begleitung von Kindern. Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen haben dynamische Betreuungsschlüssel. In Hessen z. B. liegt er in Unterküften ab 400 Bewohner_innen für Kinder bei 2:25, in Nordrhein-Westfalen variiert die Betreuung je nach Werktagen oder Wochenenden. Bayern, Berlin, Thüringen, das Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen haben keinen allgemein festgelegten Betreuungsschlüssel.

Empfehlung: Die Bundesländer sollten sowohl für Aufnahmeeinrichtungen als auch für Gemeinschaftsunterkünfte landesweit einen allgemeinen sowie einen kindspezifischen Betreuungsschlüssel verbindlich festlegen, der nicht hinter dem allgemein üblichen Schlüssel in der Kinderbetreuung zurückbleibt.

Beschwerdestellen und Ombudspersonen

Stand: Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes gibt für die Beschwerdemöglichkeiten für Kinder in Sammelunterkünften Qualitätskriterien vor: Ein Beschwerdemechanismus muss u. a. transparent und informativ, freiwillig, respektvoll und inklusiv sein. Solche Beschwerdestellen gibt es bisher in keinem Bundesland. Beschwerdebriefkästen in den Unterküften, wie in Hessen und Sachsen-Anhalt, erfüllen diese Vorgaben nicht. Brandenburg, Bremen, Hamburg und Thüringen verpflichten die Kommunen Beschwerdestellen und/oder Ombudspersonen für geflüchtete Menschen einzurichten. In anderen Bundesländern existieren weder Strukturen auf kommunaler Ebene noch sind sie geplant. Auf Landesebene verfügen bzw. planen Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz entsprechende Strukturen. Die Praxis in den Erstaufnahmeeinrichtungen in Baden-Württemberg zeichnet sich als gutes Beispiel aus: Dort wurde im Juli 2015 eine weisungsunabhängige Ombudsstelle für geflüchtete Menschen, Ehrenamtliche, Mitarbeiter_innen aus Organisationen, Institutionen und zuständigen Behörden sowie Nachbar_innen und Anlieger_innen eingerichtet.

Empfehlung: Alle Bundesländer sollten für alle Unterküfte unabhängige Anlauf- und Beschwerdestellen einrichten. Dabei muss sichergestellt werden, dass diese Stellen kindgerechte Verfahren anbieten und leicht zugänglich für Kinder sind.

Informationen über Hilfeangebote

Stand: Kindern, die sich z. B. über rechtliche oder sozialpädagogische Beratung bzw. Betreuung oder Beratung durch das Jugendamt, informieren wollen, bieten die Bundesländer sehr unterschiedliche Möglichkeiten. In den meisten Fällen werden sie durch das (sozial)pädagogische Personal (Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) oder über Aushänge informiert, teils auch in Form von Bildern/Piktogrammen (Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein).

Empfehlung: Die Länder müssen sicherstellen, dass alle Kinder entsprechend ihres Alters und ihrer Reife über die Hilfeangebote informiert sind. Dies muss in einer kindgerechten und altersadäquaten Art und Weise geschehen. Zudem muss auch der Familienverbund informiert werden.

Kinder- und Jugendhilfe

Stand: Außer bei akuter Kindeswohlgefährdung und (drohender) Inobhutnahme spielt die Kinder- und Jugendhilfe in den Sammelunterkünften kaum eine Rolle. Zwar verweisen einige Länder auf die grundsätzlich mögliche Einbindung und Unterstützung der Kinder- und Jugendhilfe, doch bleibt die Ausgestaltung der konkreten Zusammenarbeit unklar. Ausgesprochen besorgniserregend ist die mangelnde Unterstützung für traumatisierte Kinder. Dafür scheint das Problembewusstsein weitgehend zu fehlen.

Empfehlung: Die Bundesländer müssen sicherstellen, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe bzw. der Eingliederungshilfe auch uneingeschränkt in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften zum Tragen kommen können. Es sollten mehr Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe in den Sammelunterkünften eingesetzt werden. Zudem sollten die Landesregierungen durch klare Weisungen sicherstellen, dass die Kinder- und Jugendhilfe die Sammelunterkünfte als relevante Orte ihres Tätigwerdens begreift.

3.6 COVID-19 und Gewaltschutz

Stand: Die Situation in den Sammelunterkünften hat sich pandemiebedingt spürbar verschlechtert. Für Kinder heißt das: Sozialberater_innen und Ehrenamtliche haben kaum noch Zugang. Unterstützungs-, Freizeit- und Bildungsangebote entfallen. Homeschooling scheitert häufig an der digitalen Infrastruktur. Zudem gelten in den Sammelunterkünften häufig Kollektivquarantänen. Die Ausgangsbeschränkungen erhöhen die Gefahren für häusliche Gewalt sowie für besondere psychische Belastungen deutlich. Viele Bundesländer reagieren darauf häufig nur mit „weichen“ Maßnahmen wie Sensibilisierung und Information bzw. die Einhaltung der Hygienevorgaben. Einige wenige Bundesländer griffen aber auch zu „harten“ Maßnahmen, z. B. bei der Unterbringungssituation. Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt reduzierten z. B. die Zahl der Bewohner_innen und/oder entzerrten die Unterbringung.

Empfehlung: Auf die verschärfte Gefährdungslage für Kinder durch Ausgangsbeschränkungen und Quarantänepflichten in Zeiten von COVID-19 muss reagiert werden. Dies umfasst v. a. die gesonderte Unterbringung von Familien als vulnerable Gruppe sowie zusätzliches Personal, um die Ausfälle im externen Bildungs- und Betreuungssystem aufzufangen.

Die vollständige Studie „Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen“ steht zum Download auf: www.unicef.de/presse und www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/gewaltschutz-in-unterkuenften-fuer-gefluechtete-menschen

Fachliche Ansprechpartnerinnen:

Claudia Kittel, Deutsches Institut für Menschenrechte,

Telefon: 030-259 359-241, E-Mail: kittel@institut-fuer-menschenrechte.de

Desirée Weber, UNICEF Deutschland,

Telefon: 030- 275 80 79-16, E-Mail: desiree.weber@unicef.de

Pressekontakt:

Bettina Hildebrand, Pressesprecherin Deutsches Institut für Menschenrechte,

Telefon: 030-259 359-14, E-Mail: hildebrand@institut-fuer-menschenrechte.de

Jenifer Stolz, Pressereferentin UNICEF Deutschland,

Telefon: 030-275 80 79-18, E-Mail: presse@unicef.de