



Hochschule
Bonn-Rhein-Sieg
University of Applied Sciences



Nachhaltige Implementierung von Gewaltschutz in Gemeinschaftsunterkünften

Die Rolle der „Mindeststandards zum Schutz von
geflüchteten Menschen in
Flüchtlingsunterkünften“

Prof. Dr. Kerstin Rosenow-Williams (Hochschule Bonn-Rhein-
Sieg (H-BRS)), Dr. Alina Bergedieck (H-BRS), Dr. Katharina
Behmer-Prinz (IFHV, Ruhr-Universität Bochum)

26.09.2024, Netzwerktreffen der Bundesinitiative, Keynote

Vorstellung der Referentinnen



Prof. Dr. Kerstin Rosenow-Williams,
Professorin für soziale Nachhaltigkeit,
Hochschule Bonn-Rhein-Sieg



Dr. Alina Bergedieck
Dozentin für Sozialwissenschaft,
Hochschule Bonn-Rhein-Sieg



Dr. Katharina Behmer-Prinz
Institutsmanagerin IFHV
Ruhr-Universität Bochum

Agenda

- Wozu brauchen wir Standards?
- Vorstellung des Forschungsprojekts
- Human Security & Organisationssoziologie
- Erkenntnisse aus der Praxis
- Fazit zum Mehrebenensystem
- Literaturverzeichnis

Regierungsforschung.de

Das wissenschaftliche Online-Magazin
der NRW School of Governance



Forschungspapier

Alina Bergedieck, Kerstin Rosenow-Williams und Katharina Behmer-Prinz

Nachhaltigkeit in der Migrationsgovernance

Die Rolle der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten
Menschen in Flüchtlingsunterkünften“

11. Januar 2024

Wozu brauchen wir Standards?

- **Rechtsansprüche**
- **Menschenrechte, Recht auf Asyl, Zugang zur Gesellschaft und ihren Institutionen**
- **Vergleichbarkeit von Lösungen**
- **Global, national, lokal**
- **Nachhaltigkeit**
- **Verlässlichkeit, Verbindlichkeit, Planbarkeit**



Flüchtlingscamp Za'atari Jordanien @ U.S. State Department Foto, Public Domain
Quelle: <https://www.unicef.de/spenden/fluechtlingscamp-zaatari-jordanien>

Wozu brauchen wir Standards?

RECHTLICH VERBINDLICHE STANDARD

Global

- Genfer Flüchtlingskonvention 1951 (1954) + Protokoll 1967 (1969)
- Istanbul Konvention 2011 (2018)
- UN Kinderrechtskonvention 1989 (1992)

EU

- Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) verbindliche Richtlinien und Verordnungen (Juni 2024 -> 2026)

National (Deutschland)

- Asylgesetzesänderung 2019: Bundesländer (§44, 2a) und Kommunen (§53, 3) sind verpflichtet Schutzstandards für die Unterbringung von geflüchteten einzuführen
- Föderales System bedingt unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern (z.T. In Landesgewaltschutz- oder Integrationsgesetzen)

SELBSTVERPFLICHTENDE STANDARDS (BEISPIELE)

Sphere Standards (1997)

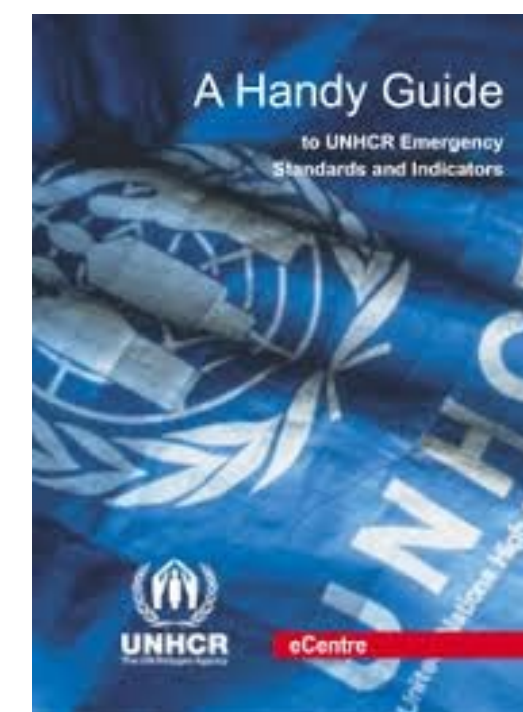


Abschlussdokumente von globalen Konferenzen

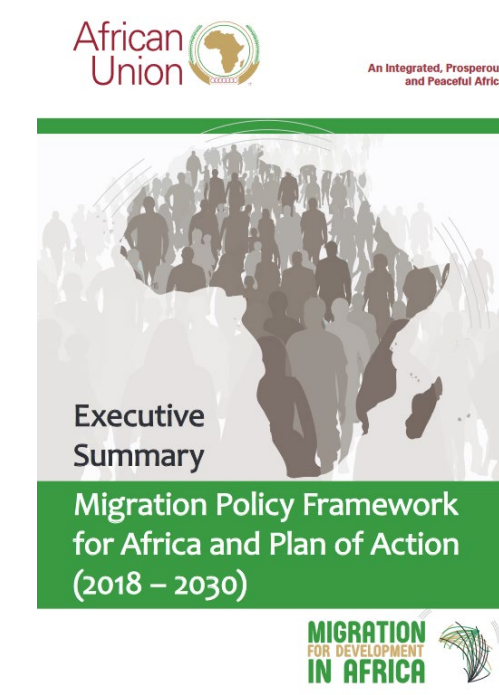
(2016)



UNHCR Standards



Regionale Policy-Dokumente



Mindestschutzstandards (2016)



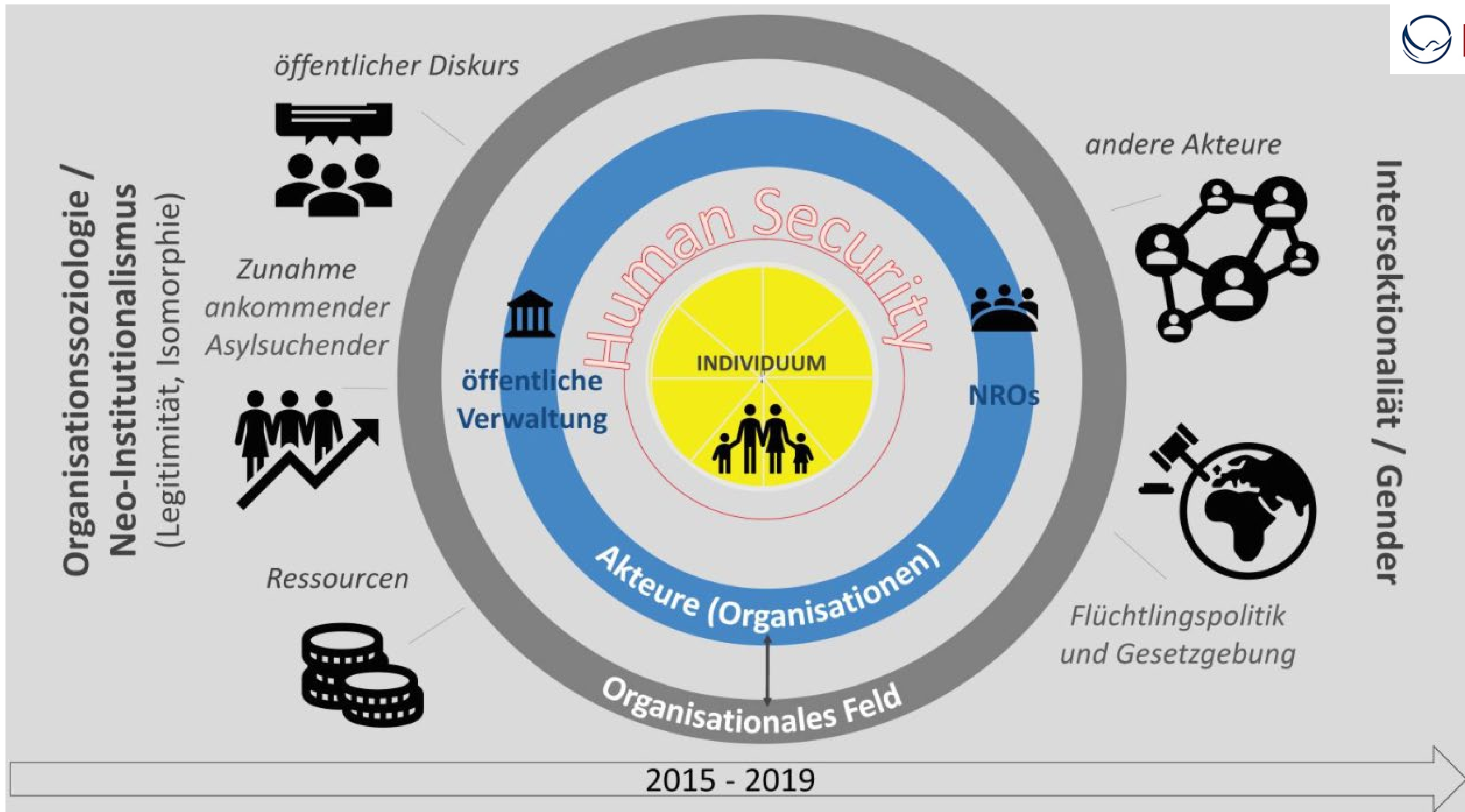


Wie können die Entwicklung von Schutzstandards für Gemeinschaftsunterkünfte von geflüchteten Menschen sowie bestehende Schutzlücken organisationssoziologisch erklärt werden?

Forschungsprojekt

„Organisational Perspectives on Human Security Standards for Refugees in Germany“
(2017-2021)

Gefördert durch die Gerda Henkel Stiftung



Projektskizze

„Organisational Perspectives on Human Security Standards for Refugees in Germany“ (2017-2021)

- Empirische Forschung in zwei Kommunen in NRW zur Unterbringungssituation von geflüchteten Menschen in kommunalen Flüchtlingsunterkünften
 - Fokus auf Schutz- und Sicherheitsstandards
 - Verwendung eines Human Security basierten Verständnis von Schutz und Sicherheit
- Methode:
 - Teil-standardisierte qualitative Interviews, teilnehmende Beobachtungen
 - Dokumentenanalyse von kommunale Verordnungen, Leistungsbeschreibungen, sowie Sicherheits- und Handlungskonzepten, Medienanalyse in zwei lokalen Tageszeitungen

Der Human Security Ansatz

Dimension	Indikatoren / Fragen
Economy	Wie ist eine wirtschaftliche Nachhaltigkeit von Geflüchteten gewährleistet (Zugang zum Arbeitsmarkt/Ausbildung)? Welche Programme existieren?
Environment	Welche Umweltfaktoren (Nachhaltigkeit, Lärmbelästigung) bzw. infrastrukturellen Faktoren sind für die Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften wichtig
Food	Ist der Zugang zu (Basis-)Lebensmitteln sichergestellt?
Health	In wie weit ist eine nachhaltige Gesundheitsversorgung von Geflüchteten sichergestellt? Welche Initiativen gibt es für eine gesundheitliche Aufklärung, Ernährungsberatung sowie der Prävention von Krankheiten?
Personal	Wie werden Geflüchtete vor physischer und psychischer Gewalt geschützt? Gibt es Maßnahmen zur Prävention sexueller und gender-basierter Gewalt?
Community	Wie ist der Austausch mit der Gastgesellschaft organisiert? Wie werden die Traditionen und kulturellen Bräuche der Geflüchteten geschützt? Was gibt es für eine Gruppenstruktur unter den Geflüchteten?
Political rights	Haben Geflüchtete Zugang zum Rechtssystem? Gibt es eine umfassende Aufklärung der Geflüchteten (in ihrer Muttersprache) über ihre Rechte?

Eigene Darstellung,

vgl: Rosenow-Williams, Kerstin; Zimmermann, Inga; Bergedieck, Alina (2019): Human Security Perspectives on Refugee Children in Germany. In: Children & Society 33 (3), S. 253–269, DOI: 10.1111/chso.12330. Rosenow-Williams, Kerstin, Behmer, Katharina (2015): A Gendered Human Security Perspective on Humanitarian Action in IDP and Refugee Protection. In: Refugee Survey Quarterly 34(2) 1-23. DOI: 10.1093/rsq/hdv006.

Fazit Human Security Ansatz

- Menschliche Sicherheit umfasst mehr als Gewaltschutz (**persönliche Sicherheit**)
- Das Aussetzen von einheitlichen Standards (z.B. im Kontext von Notunterkünften) hatte insbesondere Auswirkungen auf Schutzmaßnahmen für vulnerable Gruppen (u.a. Frauen/Kinder)
- Die Infrastruktur der Unterkünfte (**Umweltsicherheit**) ist für geschlechtsspezifische Standards von größter Bedeutung und hat starken Einfluss auf die Gewährleistung der **persönlichen Sicherheit** und damit auf den Schutz vor psychischer und physischer Gewalt
- **Sprachbarrieren** sind eine hohe Hürde sowohl für die **wirtschaftliche Sicherheit** (Arbeitsmarktintegration) als auch für die Ebene der **Gemeinschaftssicherheit** im Sinne der Integration verschiedener Gruppen, im Bereich der **Gesundheitssicherheit** und der Wahrung **politischer Sicherheit**

Forschungsfrage und theoretischer Rahmen

Wie können die Entwicklung von Schutzstandards für Gemeinschaftsunterkünfte von geflüchteten Menschen sowie bestehende Schutzlücken organisationssoziologisch erklärt werden?

- **Neo-Institutionalismus** (DiMaggio/Powell, 1983)
 - Normativer Isomorphismus (Professionalisierung)
 - Zwangs-Isomorphismus (Vorgabe, Wettbewerb)
 - Mimetischer Isomorphismus (Vorbilder)
- **Street-level bureaucrats** (Lipsky 2010)
 - Große Ermessensspielräume bei der Umsetzung von Standards
 - Street-Level Bureaucrats: Mitarbeiter:innen des öffentlichen Diensts

The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields

Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell

American Sociological Review

Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), pp. 147-160 (14 pages)

Published By: American Sociological Association



<https://doi.org/10.2307/2095101>



**STREET-LEVEL
BUREAUCRACY**

DILEMMAS OF
THE INDIVIDUAL
IN PUBLIC SERVICES
MICHAEL LIPSKY



Fazit aus organisationssoziologischer Perspektive

- Der faktische Anstieg der geflüchteten Menschen in Deutschland hat als Motor für die **(Re-)Konfiguration** des organisationalen Feldes der kommunalen Unterbringung von Geflüchteten gewirkt.
- Die Ergebnisse zeigen, dass in der Phase der Überforderung zunächst vor allem **normativer Isomorphismus** eine Angleichung der Standards innerhalb der Organisationen im untersuchten organisationalen Feld verursacht hat.
- Die intentionale Etablierung der „**Mindeststandards** zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ sowie von bundesweiten **Multiplikator:innen** für den Gewaltschutz können als wirksame **Katalysatoren** für die professionelle Verbreitung und Umsetzung von Schutzstandards gelten.
- Die Einrichtung von **100 Piloteinrichtungen** im Rahmen des BMFSFJ-geförderten Bundesprogramms beförderte außerdem die Herausbildung von Akteuren, die als besonderes legitim gelten
- Die **Vergabekriterien** für Betreiberorganisationen sind insgesamt eine wichtige Stellschraube bei der Etablierung von Schutzstandards.
- Die **Schulung** von Mitarbeiter:innen im organisationalen Feld zu Schutzstandards ist ein aussichtsreiches, krisenfestes und nachhaltiges Modell, um geflüchteten Menschen, darunter auch besonders vulnerablen Gruppen, den ihnen rechtmäßig zustehenden Schutz zukommen zu lassen.



Erkenntnisse aus der Praxis

„Obdachlosigkeit vermeiden“

„Asylbewerberzustrom“

„deutlich und kontinuierlich gestiegene Anzahl von Flüchtlingen“

„große() Herausforderungen“

„neue() und wechselnde() Anforderungen“

“Flüchtlingskrise”

“Unterbringungskapazitäten sind permanent ausgeschöpft“

„stark reduzierte Anzahl an Unterbringungsplätzen“

„Flüchtlingswelle“

„Notunterbringung“

„Da ohne diese beschriebene Art der Unterbringung allein aus quantitativen Aspekten eine Obdachlosigkeit der Menschen droht, sind die Standardsenkungen aus Sicht der Verwaltung aktuell ohne Alternative.“

„temporäre Lösungen“

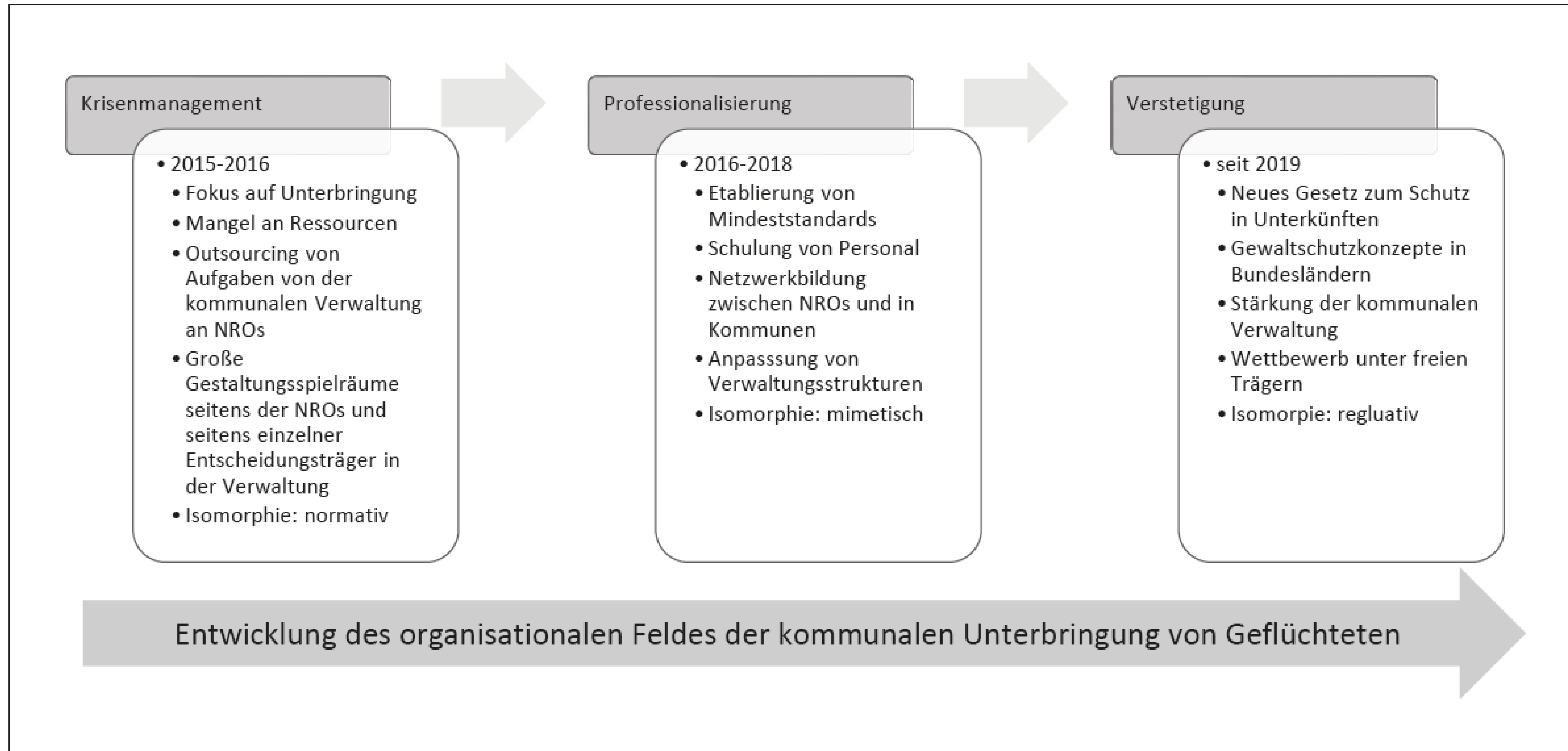
„Vor die Lage kommen“

* *kommunale Rhetorik einer Kommune 2016, zitiert aus Ausschussprotokollen, Beschlussdokumenten, Stadtteilpräsentationen, Ratsdokumente etc.*

Die Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften

- 2016: Implementierung der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ durch UNICEF Deutschland und das BMFSFJ – als Reaktion auf mangelnde Standards in Gemeinschaftsunterkünften
- 2018 unter der Einbeziehung zusätzlicher Partner:innen in der Bundesinitiative weiterentwickelt und um einige Personengruppen erweitert
- 2021 wurde die 4. Auflage der Mindeststandards veröffentlicht
- Bundesprogramm „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“, 01.06.2016 bis zum 31.12.2018
 - Pilot-Geflüchtetenunterkünfte und Gewaltschutzkoordinator:innen





Erkenntnisse aus der Praxis

- Personal in der kommunalen Flüchtlingshilfe ist nicht homogen qualifiziert und i.d.R. nicht einschlägig fachlich erfahren
- Keine Verstetigung der professionalisierten Strukturen aus vergangenen Krisen
- Daher auch keine Verbesserung der Standards
- Neue Bildung des organisationalen Feldes
- Ukraine-Situation als Pilot für ein neues Flüchtlingsregime

Forschung zu Mindeststandards in der Praxis

- Die Studie "Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen", (UNICEF/Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), 2020).
- Kleist et al. Sammelband „Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften. Theorie, Empirie und Praxis“ (2022)
 - **Monitoring z.B. mit dem Dezim-Gewaltschutzmonitor (Kleist/Frederiksen 2022)**
 - **Kinderschutz (Weber/Rosenow-Williams 2022)**
- Studien zur Umsetzung der Mindeststandards in Kommunen (Stiftung SPI 2023)



Umsetzung der
„Mindeststandards zum Schutz
von geflüchteten Menschen
in Flüchtlingsunterkünften“
in Kommunen



Fazit zum Mehrebenensystem

- Europäische Ebene
 - Externalisierungstendenzen (Krause 2023) und neue Reformvorgaben seit 2024 (Richtlinie)
- Bundesebene
 - Asylgesetzesänderung 2019: Bundesländer (§44, 2a) und Kommunen (§53, 3) sind verpflichtet Schutzstandards für die Unterbringung von geflüchteten einzuführen
 - § 44 2a) „Die Länder sollen geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung Asylbegehrender nach Absatz 1 den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten.“
 - § 53 3§ 53 Abs. 3 AsylG: "Die Kommunen sind ebenfalls verpflichtet, Schutzstandards einzuführen." Dies verdeutlicht die Rolle der Kommunen in der Umsetzung der Schutzstandards für geflüchtete Menschen
- Landesebene
 - Fehlende langfristige gesetzliche Umsetzungsmechanismen (Heterogenität)
- Kommunale Ebene
 - Externalisierung an freie Träger
 - Herausforderungen der Professionalisierung



Literaturverzeichnis



Behmer-Prinz, Katharina; Bergedieck, Alina; Rosenow-Williams, Kerstin (2022): Die Praxis der kommunalen Unterbringung von geflüchteten Menschen zwischen 2015 und 2019: Eine akteurszentrierte Analyse der Umsetzung von Schutzstandards. In: The Journal of International Law of Peace and Armed Conflict/ Humanitäres Völkerrecht (JULPAC / HuV), Heft 1 – 2 , S. 14-35.

Bergedieck, Alina; Rosenow-Williams, Kerstin; Behmer-Prinz, Katharina (2024): Nachhaltigkeit in der Migrationsgovernance, Die Rolle der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“, Forschungspapier, In: regierungsforschung.de. Online: <https://regierungsforschung.de/nachhaltigkeit-in-der-migrationsgovernance/>.

Bergedieck, Alina (2020): Die Situation von geflüchteten Menschen in kommunalen Unterbringungen unter der Betrachtung der Human Security Dimensionen. In: Mratschkowski, Anna (Hrsg.) Integration Geflüchteter in Deutschland. Nomos-Verlag, 91 – 128.

Stiftung SPI – Sozialpädagogisches Institut Berlin “Walter May” (Hrsg. 2023): “Umsetzung der Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften” in Kommunen. Berlin-

Kleist, J. Olaf, Dermitzaki, Dimitra; Oghalai, Bahar; Zajak, Sabrina (Hg. 2022): Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften. Theorie, Empirie und Praxis. Bielefeld: transcript, Online: <https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/b0/fb/f1/oa9783839455449.pdf>.

Kleist, J. Olaf; Etlar Frederiksen, Sifka (2022): Monitoring des Gewaltschutzes in Geflüchtetenunterkünften. Herausforderungen und Möglichkeiten am Beispiel des DeZIM-Gewaltschutzmonitors. In: Kleist, J. Olaf, Dermitzaki, Dimitra; Oghalai, Bahar; Zajak, Sabrina (Hg. 2022): Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften. Theorie, Empirie und Praxis. Bielefeld: transcript, Online: <https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/b0/fb/f1/oa9783839455449.pdf>.

Krause, Ulrike (2023): Fluchtforschung gegen Mythen 8, Fluchtforschungsblog, online: <https://fluchtforschung.net/fluchtforschung-gegen-mythen-8/#Krause> (abgerufen am 23.10.2023).

Rosenow-Williams, Kerstin; Behmer-Prinz, Katharina; Bergedieck, Alina (2023): Die kommunale Unterbringung von geflüchteten Menschen. In: Neue Caritas - Migration und Integration Info, 2/Juni 2023, Online: <https://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/migration/neue-caritas-info/neue-caritas-info>.

Rosenow-Williams, Kerstin; Behmer-Prinz, Katharina; Bergedieck, Alina (2023): Unterbringung von geflüchteten Menschen: Kommunale Realitäten. In: Blaupause - der Blog der UNO Flüchtlingshilfe. Online: <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/aktuelles/blog/artikel/unterbringung-von-gefuechteten-menschen-kommunale-realitaeten>, 05.06.2023.

Rosenow-Williams, Kerstin; Zimmermann, Inga; Bergedieck, Alina (2019): Human Security Perspectives on Refugee Children in Germany. In: Children & Society 33 (3), S. 253–269, DOI: 10.1111/chso.12330.

Rosenow-Williams, Kerstin, Behmer, Katharina (2015): A Gendered Human Security Perspective on Humanitarian Action in IDP and Refugee Protection. In: Refugee Survey Quarterly 34(2) 1-23. DOI: 10.1093/rsq/hdv006.

Tränhardt, Dietrich (2023): Mit offenen Armen – die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Europa. Eine Alternative zum Asylregime. FES Diskurs Online: <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20088.pdf>.

Weber, Desirée; Rosenow-Williams, Kerstin (2022): Kinderschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen. In: Kleist, Olaf J. et al. (2022): Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften. Theorie, Empirie und Praxis. Bielefeld: transcript, Online: <https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/b0/fb/f1/oa9783839455449.pdf>.

Zimmermann, Inga; Rosenow-Williams, Kerstin; Behmer-Prinz, Katharina; Bergedieck, Alina (2019): Refugee Protection Standards in Transition: Studying German NGOs and Public Administrations. In: Refugee Survey Quarterly, hdz015, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdz015>.



Vielen Dank

KONTAKT:

KERSTIN.ROSENOW-WILLIAMS@H-BRS.DE

ALINA.BERGEDIECK@GMAIL.COM

KATHARINA.BEHMER-PRINZ@RUB.DE