

Gewaltschutzkonzept für die städtischen Unterkünfte für Wohnungslose und Geflüchtete – Stand der Umsetzung

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 19018

Bekanntgabe in der Sitzung des Sozialausschusses vom 23.04.2026

Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht

zur beiliegenden Bekanntgabe

Anlass	Beschluss des Sozialausschusses vom 18.03.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465) zur Implementierung des Gewaltschutzkonzepts für die städtischen Unterkünfte der Wohnungslosen- und Geflüchtetenhilfe München, Überprüfung des Konzepts drei Jahre nach Einführung.
Inhalt	Darstellung des Stands der Implementierung Prüfung und Empfehlung zur Einrichtung einer Ombudsstelle
Gesucht werden kann im RIS auch unter	Gewaltschutzkonzept Unterkünfte für Wohnungslose und Geflüchtete Ombudsstelle
Ortsangabe	-/-

Gewaltschutzkonzept für die städtischen Unterkünfte für Wohnungslose und Geflüchtete – Stand der Umsetzung

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 19018

Bekanntgabe in der Sitzung des Sozialausschusses vom 23.04.2026
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag der Referentin	2
1. Management Summary	2
2. Ausgangslage	2
3. Rahmenbedingungen und Herausforderungen.....	3
4. Überprüfung des Konzepts zur Implementierung.....	4
4.1 Organisation der konzeptionellen Weiterentwicklung des Themas Gewaltschutz in Unterkünften mit Ansprechfunktion	4
4.2 Erarbeitung und Organisation von Schulungen und Informationsveranstaltungen für Mitarbeiter*innen und Erstellung von Informationsmaterial für Unterkunftsbesohner*innen	5
4.2.1 Schulungen.....	5
4.2.2 Informationsveranstaltungen für Mitarbeiter*innen	6
4.2.3 Informationsmaterial für Bewohner*innen	6
4.3 Einführung eines Verhaltenskodexes	6
4.4 Entwicklung und Implementierung eines Beschwerdemanagements zum Thema Gewaltschutz für Bewohner*innen der Unterkünfte	7
4.5 Kontrolle der Einhaltung der Standards bei Ausschreibungen	8
4.6 Implementierung von Monitoring und Evaluation	8
4.7 Organisation einer Arbeitsgruppe zum Gewaltschutz	8
5. Prüfung einer unabhängigen Beschwerdestelle.....	9
6. Ausblick.....	10
7. Abstimmung mit den Querschnitts- und Fachreferaten.....	11
II. Bekannt gegeben	13

I. Vortrag der Referentin

1. Management Summary

Unterkünfte, ob für Geflüchtete oder Wohnungslose, sind mehr als nur ein Dach über dem Kopf. Sie sind ein temporäres und unfreiwilliges Zuhause, was die Wichtigkeit sicherer Orte unterstreicht. Beengte Verhältnisse, fehlende Privatsphäre und Traumata erhöhen das Konflikt- und Gewaltpotenzial. Auch der Betreuungsschlüssel und die Qualifikation des Personals haben darauf Einfluss. Gewaltschutz ist keine Zusatzleistung, sondern eine rechtliche und soziale Verpflichtung. Um nachhaltig Schutz für Bewohner*innen und Personal zu gewährleisten, ist Gewaltschutz eine fortlaufende Querschnittsaufgabe, die eine abgestimmte Kooperation aller Schnittstellen erfordert.

2. Ausgangslage

In der Landeshauptstadt München (LHM) werden wohnungslose und geflüchtete Menschen in unterschiedlichen Unterbringungsformen untergebracht. Diese variieren in Lage, personeller und räumlicher Ausstattung sowie in der Zusammensetzung von Bewohner*innen. Gemeinsam ist ihnen das Leben auf engem Raum mit begrenzter Privatsphäre und gemeinschaftlicher Nutzung von Infrastruktur. Die Bedürfnisse und Schutzbedarfe sind so vielfältig wie die Gründe für die Unterbringung. Aufgrund des angespannten Münchner Immobilienmarktes verbleiben Menschen immer länger in dieser sozial und psychisch belastenden Situation. Zum 31.12.2025 fielen ca. 20.000 Bettplätze unter das Gewaltschutzkonzept, ca. 3.700 Kinder unter 18 Jahren wurden in Unterkünften und Wohnprojekten untergebracht.

Um den Schutz von Bewohner*innen und Personal in den heterogenen Unterbringungsformen der LHM (z. B. Leichtbauhallen, Container- und Holzständerbauten, gewerbliche Beherbergungsbetriebe, Wohnprojekte, Flexiheime, etc.) sicherzustellen, wird ein gemeinsamer Rahmen benötigt. Dieser verbindet einheitliche Qualitätsziele mit der notwendigen Flexibilität für die konkrete Ausgestaltung von Gewaltschutzmaßnahmen vor Ort.

In einem mehrjährigen Prozess arbeiteten die Abteilungen im Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration, die Fachstellen im Direktorium und in den betroffenen Referaten und Ämtern der Stadtverwaltung gemeinsam mit freien Trägern an einer Rahmenkonzeption für den Gewaltschutz. Diese wurde am 18.03.2021 im Sozialausschuss verabschiedet (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465).

Ziel ist die Implementierung einrichtungsspezifischer Gewaltschutzkonzepte, die sich an den Standards des Rahmenkonzepts¹ orientieren. Damit soll ein hoher Standardisierungsgrad erreicht und gleichzeitig die Besonderheiten jeder Einrichtung berücksichtigt werden. Die Erstellung erfolgt im Dialog zwischen Betrieb und Betreuung, um Verantwortlichkeiten zuzuweisen und Anpassungsfähigkeit vor Ort zu gewährleisten. Dies ist ein erster Schritt zur standardisierten Implementierung für alle Unterbringungsformen, der kontinuierlich weiterentwickelt werden muss.

Die Schutzkonzepte richten sich an alle Bewohner*innen sowie an die Mitarbeiter*innen, die haupt- und ehrenamtlich in Einrichtungen arbeiten, um Gewaltvorfälle möglichst zu verhindern und bei auftretenden Fällen von Gewalt angemessen und unverzüglich reagieren zu können.

Die Konzepte sollen schrittweise weiterentwickelt und regelmäßig auf einrichtungsspezifische Besonderheiten überprüft werden. Dies erfordert eine partizipative Beteiligung von

¹ Der eigentliche Name des Rahmenkonzepts ist „Gewaltschutzkonzept für die Unterkünfte des Wohnungslosen- und Flüchtlingsbereiches der Landeshauptstadt München“ (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465).

Mitarbeiter*innen und Bewohner*innen an den Evaluierungsprozessen.

Im Zuge der Arbeit am Rahmenkonzept wurde deutlich, wie aufwändig die Koordination, Fortbildung und Qualitätssicherung der Gewaltschutzkonzepte ist. In der Beschlussfassung aus dem Jahr 2021 wurde von rund 100 Einrichtungen ausgegangen (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465). Mittlerweile beträgt die Anzahl der Unterkünfte, die unter das Rahmenkonzept fallen, über 200. Zur Sicherstellung der Implementierung und Weiterentwicklung des Gewaltschutzkonzeptes wurde mit Beschluss der Vollversammlung vom 19.11.2020 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01679) eine Fachstelle mit 1 VZÄ Gewaltschutzkoordination geschaffen. Diese konnte im Juni 2022 die Arbeit aufnehmen.

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine verzögerte die Implementierung, da die Schaffung von Unterbringungskapazitäten Vorrang hatte. Um den gestiegenen quantitativen und qualitativen Anforderungen auch im Gewaltschutz gerecht zu werden, wurde am 27.07.2022 eine zusätzliche, auf drei Jahre befristete Stelle (0,5 VZÄ) für die Fachstelle Gewaltschutz bewilligt (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06818). Inzwischen ist diese entfristet (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 18203).

Die notwendigen Sachkosten wurden bereits mit Beschlussfassung des Sozialausschusses vom 21.11.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16777) i. H. v. 75.000 Euro für die Durchführung von Schulungen und Informationsveranstaltungen dauerhaft zur Verfügung gestellt.

Das Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration wurde beauftragt, das Rahmenkonzept in allen städtischen und extern geführten Unterkünften der Geflüchteten- und Wohnungslosenhilfe zu implementieren. Nach drei Jahren soll das Konzept überprüft, angepasst und die Möglichkeit einer Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle geprüft werden. Die vorliegende Bekanntgabe berichtet über den Umsetzungsstand und gibt eine Empfehlung zur unabhängigen Beschwerdestelle ab.

3. Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Die Implementierung ist unterschiedlich weit vorangeschritten. Eine vollständige Umsetzung war jedoch in drei Jahren nicht möglich. Die Komplexität resultiert aus der Vielzahl beteiligter Akteur*innen (Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration, gewerbliche Betreiber*innen, Träger), deren Strukturen abgestimmt werden müssen. Gewaltschutz wirkt nur, wenn er als fortlaufender Veränderungsprozess im Qualitätsmanagement und der Organisationskultur verankert ist. Neben individuellen Konzepten sind klare Kommunikation, Schulungen und Unterstützung des Personals sowie eine angemessene Ressourcenausstattung entscheidend.

Um die Implementierung zu unterstützen, moderiert und koordiniert die Fachstelle Gewaltschutz die Zusammenarbeit in einem heterogenen Spannungsfeld mit verschiedenen Aufgaben und Wertvorstellungen unter dem Dach des Gewaltschutzes. Aktuelle Hemmnisse wie Haushaltskonsolidierungen, Aufgabenkritik, unbesetzte Stellen sowohl stadintern als auch extern und höhere Betreuungsschlüssel im Geflüchtetenbereich wirken sich direkt auf den Fortschritt aus. In einem stark wachsenden System führt diese hohe Arbeitsverdichtung dazu, dass die notwendige Integration der Gewaltschutzlogik in die Organisationsstrukturen nicht im erforderlichen Tempo realisiert werden kann.

Das Rahmenkonzept ist für Einrichtungen anspruchsvoll zu realisieren, da die nötige Zeit und das Fachwissen nicht immer ausreichend vorhanden sind. Die Grundlagenschulungen zum Gewaltschutz sind entsprechend aufgebaut, um Zugang zum Thema zu bieten. Die Fachstelle Gewaltschutz sowie die leitenden Organisationen müssen Handlungssicherheit durch gute Anweisungen und Beratung gewährleisten und die Zusammenarbeit zwischen Betrieb und Betreuung unterstützen. Zudem müssen die einrichtungsinternen

Konzepte so gestaltet werden, dass die Umsetzung mit den vorhandenen Ressourcen möglich ist, ohne die Standards der Rahmenkonzeption zu vernachlässigen.

4. Überprüfung des Konzepts zur Implementierung

Im Folgenden wird der Sachstand der Handlungsfelder der Fachstelle Gewaltschutz zur praktischen Umsetzung (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01679) unter Verweis auf die entsprechenden Stellen im Rahmenkonzept beschrieben.

4.1 Organisation der konzeptionellen Weiterentwicklung des Themas Gewaltschutz in Unterkünften mit Ansprechfunktion

Eine flächendeckende Umsetzung ist Voraussetzung für die Weiterentwicklung des Gewaltschutzkonzeptes und betrifft alle beteiligten Organisationen. Die Fachstelle strukturiert diesen Prozess als zentrale Ansprechpartner*in sowohl innerhalb der Stadtverwaltung als auch mit externen Kooperationspartner*innen.

Gemäß Rahmenkonzept erarbeitet jede Unterkunft der LHM ein individuelles Gewaltschutzkonzept, dessen Umsetzung maßgeblich von den strukturellen Besonderheiten des Unterkunftssystems geprägt wird.

Aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Voraussetzungen und Abläufe erfordert die Bereichsspezifik der Geflüchteten- und Wohnungslosenhilfe unterschiedliche Herangehensweisen. Eine wesentliche Herausforderung stellt die strukturelle Trennung von Betrieb und Betreuung dar, die die Anzahl interner und externer Schnittstellen erhöht. Diese Komplexität reduziert sich, wenn beide Leistungen aus einer Hand erbracht werden. Da die Anzahl der Beteiligten je nach Unterkunft variiert, ergeben sich verschiedene Konstellationen, die bei der Erstellung der Gewaltschutzkonzepte individuell berücksichtigt werden müssen. Zudem sind weitere Akteur*innen wie das Belegungsmanagement und der Sitzungsvollzug einzubinden. In der Konsequenz muss sich eine Vielzahl von Mitarbeiter*innen aus unterschiedlichen Organisationen intensiv mit der Thematik auseinandersetzen, sich qualifizieren und die Umsetzung aktiv mittragen.

Die Implementierung ist dort am weitesten vorangeschritten, wo Betrieb und Betreuung in einer Hand liegen. Träger, die beide Bereiche in einer Unterkunft verantworten, konnten den Prozess bereits durchlaufen und das Rahmenkonzept in ihren Strukturen integrieren.

Eine pädagogisch orientierte Betriebsführung kann den institutionellen Gewaltschutz stärken. Weitere Faktoren wie Betreuungsschlüssel, Qualifikation des Personals, bauliche Gegebenheiten und lokale Vernetzung wirken sich ebenfalls auf die Umsetzung des Gewaltschutzes aus.

Getrennte Organisationen und Zuständigkeiten für Betrieb und Betreuung machen die Erstellung von Gewaltschutzkonzepten komplexer. Da der ursprüngliche, einrichtungsbezogene Ansatz zu zeitintensiv und wenig nachhaltig war, wurde der Prozess optimiert: Übergeordnete Stellen erarbeiten verbindliche Standards und Handlungsleitfäden. Für den Bereich der Unterbringung Geflüchteter findet derzeit ein umfangreicher Prozess statt, der sowohl die städtischen steuernden als auch die städtischen operativen Bereiche der Unterbringung inklusive Belegungsmanagement, Betriebsführung und Betreuung umfasst. Auf dieser Basis können in einem zweiten Schritt die Träger und externen Dienstleister*innen für den Betrieb in die Umsetzung einbezogen und einrichtungsspezifische Konzepte erarbeitet werden. Diese zentral geklärten Strukturen sichern die Kontinuität bei Wechseln von Dienstleister*innen oder Trägern und dienen als Blaupause für weitere Unterbringungsbereiche im Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration.

Fachberatung und Unterstützung bei der Bearbeitung von Einzelfällen

Die Ansprechfunktion der Fachstelle Gewaltschutz umfasst nicht nur die Implementierung,

sondern bietet auch umfassende Beratung bei konkreten Gewaltvorfällen und unterstützt bei der Einhaltung und Umsetzung der Standards. Dies variiert je nach Fall, von kurzfristiger Beratung bis zu mehrwöchiger Unterstützung und der Moderation von Fallkonferenzen.

4.2 Erarbeitung und Organisation von Schulungen und Informationsveranstaltungen für Mitarbeiter*innen und Erstellung von Informationsmaterial für Unterkunftsbewohner*innen

4.2.1 Schulungen

Die Grundlagenschulungen zum Gewaltschutz sind ein entscheidender Bestandteil des Gewaltschutzkonzepts und stellen eine innovative Praxis dar.² Sie unterstützen die Implementierung und Weiterentwicklung von Gewaltschutzkonzepten, sind Teil von Einarbeitungsprozessen und halten das Wissen des Personals aktuell. Sie richten sich an alle Mitarbeiter*innen einer Unterkunft: Personal aus dem Wohnungslosen- sowie aus dem Geflüchtetenbereich, an Haupt- und Ehrenamtliche sowie an städtisches und nicht-städtisches Personal. Das Spektrum der Berufsgruppen umfasst Hausmeister*innen, Pfortenkräfte, Haus- und Servicepersonal sowie Einrichtungsleitungen und pädagogisches Hilfs- und Fachpersonal. Im Fokus steht die Sensibilisierung für Gewalt und Schutzrechte sowie die praktische Umsetzung von Gewaltschutzkonzepten. Diese basieren auf einem kooperativen Ansatz, der die Arbeit vor Ort unterstützt und ein gemeinsames Verständnis fördert.

Stand der Umsetzung

Mit jährlich 16 Terminen für bis zu 240 Personen ist dieser Baustein vollständig umgesetzt. Die Fachstelle Gewaltschutz steuert das Angebot strategisch und operativ. Dies umfasst die Angebotsentwicklung, das Marketing sowie das tägliche Fortbildungsmanagement. Für den Erfolg ist die Fachstelle auf Führungskräfte und Fachbereiche angewiesen, die die Teilnahme ihres Personals sicherstellen und aktiv für die Schulungen werben.

Nach der Priorisierung des städtischen Betriebspersonals im ersten Schulungsjahr werden seit 2025 alle Berufsgruppen geschult. Die Schulungen sind nach Aufgaben- und Verantwortungsbereichen aufgeteilt und berücksichtigen die große Heterogenität bei Bildungsbiografien und Sprachkenntnissen. Um ein inklusives Angebot sicherzustellen, erfolgt eine enge Abstimmung mit dem*r Kooperationspartner*in, wobei Inhalte und Didaktik kontinuierlich an die vielfältigen Bedürfnisse der Teilnehmenden angepasst werden.

Mit weit über 1.000 Hauptamtlichen hat sich der Personalbedarf seit 2019 aufgrund massiv gestiegener Bettenzahlen verdoppelt (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16777). Da die Ressourcen nicht im gleichen Maße mitgewachsen sind, wird die vollständige Schulung des Personals deutlich länger dauern als die ursprünglich geplanten fünf Jahre. Fachkräftemangel, hohe Arbeitsbelastung und diverse Arbeitszeitmodelle erschweren die Teilnahme zusätzlich, auch wenn das Interesse und die Nachfrage nach wie vor sehr hoch sind.

Ehrenamtliche sind in dieser Berechnung noch nicht enthalten. Das Hauptamt wird priorisiert, da die Teilnahme den Implementierungsprozess wesentlich unterstützt. Insgesamt ist der Koordinierungsaufwand der Fachstelle Gewaltschutz sehr hoch und beansprucht einen erheblichen Teil der Arbeitszeit. Dieser Aufwand trägt dazu bei, dass die Schulungen konstant eine sehr hohe Zufriedenheit erzielen. Die bisherigen Rückmeldungen zeigen mit einer Rücklaufquote von 84 Prozent eine sehr hohe Gesamtzufriedenheit.

² vgl. Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465, S. 8

Über 90 Prozent der Teilnehmenden empfehlen die Schulungen weiter. Die Kategorien der Rückmeldung umfassen Aspekte wie Zufriedenheit, Kompetenz der Referent*innen, Methodik, Didaktik, Inhalte sowie Partizipationsmöglichkeiten. In allen Punkten sind die Rückmeldungen gut bis sehr gut. Über die Wissensvermittlung hinaus fördern die Schulungen den Austausch sowie die Selbstreflexion und machen Gewaltschutz im Arbeitsalltag greifbar. Gleichzeitig kristallisieren sich neue Bedarfe heraus: Kinderschutz für nicht-pädagogisches Personal, Diskriminierungsthemen sowie Traumapädagogik. Zudem wird inzwischen auch der ursprünglich nicht vorgesehene Schulungsbedarf für übergeordnete Führungskräfte und steuernde Mitarbeiter*innen adressiert, um eine fundierte Unterstützung der Mitarbeitenden vor Ort sicherzustellen.

4.2.2 Informationsveranstaltungen für Mitarbeiter*innen

Über die digitale Kooperationsplattform (KOP) informiert die Fachstelle Gewaltschutz Unterkunftspersonal (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465) über Neuigkeiten und Entwicklungen zum Gewaltschutz. Diese nutzt eine bereits vorhandene städtische Plattform und bündelt als Tool zum flexiblen Selbststudium Erstellungshilfen, Handlungsanleitungen sowie Anlaufstellen. Als zentrales Informations- und Kommunikationsinstrument ist die KOP fest in die Beratung und Konzeptimplementierung der Fachstelle eingebunden. Ihre Relevanz belegen über 660 Nutzer*innen sowie eine Zufriedenheit von 80 %. In der Fachstudie „Umsetzung der Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften in Kommunen“ von Dr. Frank Gesemann wurde die KOP als Best Practice gewürdigt.³ Trotz dieses fachlichen Erfolgs stößt die Plattform technisch an ihre Grenzen. Das Alter der Software und eine unübersichtliche Benutzeroberfläche erschweren zunehmend die Nutzung.

Informationsveranstaltungen für Mitarbeiter*innen haben vor Ort stattgefunden, haben sich aber im bisherigen Format nicht bewährt.

4.2.3 Informationsmaterial für Bewohner*innen

Das Rahmenkonzept sieht eine barrierearme Information der Bewohner*innen über Hilfesysteme vor, wofür ein Informationspaket zur selbstständigen Kontaktaufnahme vorgesehen ist.⁴ Die Herausforderung liegt darin, die Vielfalt an Sprachen und Bedürfnissen zu bedienen, ohne zu überfordern. Dabei müssen sozioökonomische Faktoren wie fehlende Smartphones, Sprachbarrieren oder Analphabetismus berücksichtigt werden. Zudem erfordert die notwendige regelmäßige Aktualisierung der Materialien entsprechende Ressourcen.

Stand der Umsetzung

Aufgrund begrenzter Ressourcen werden Informationsmaterialien schrittweise konzipiert und über die Integreat-App realisiert.

4.3 Einführung eines Verhaltenskodexes

Die Fachstelle Gewaltschutz koordinierte die Einführung des Verhaltenskodexes im Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration, der für das Unterkunftspersonal verbindlich ist.⁵ Dieser Schritt schafft klare Leitlinien, fördert eine positive Kultur und etabliert eine Selbstverpflichtung zu ethischen Standards. Als zentrales Sensibilisierungsinstrument des Recruitings und Onboardings schafft er klare Leitlinien für Respekt, Gewaltfreiheit sowie die

³ <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>

⁴ vgl. Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465, S. 9

⁵ vgl. Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465, S. 7

Achtung der Bewohner*innenwürde. Der Kodex fördert die Selbstreflexion und soll Bewohner*innen vor sexuellem Missbrauch und Gewalt sowie Mitarbeitende vor falschen Verdächtigungen schützen.

Stand der Umsetzung

Dieser Baustein ist für das Personal des Sozialreferats/Amt für Wohnen und Migration vollständig umgesetzt. Laut Rahmenkonzept ist die Einführung des Verhaltenskodex nur für die städtische Mitarbeiter*innen verbindlich geregelt. Einige Träger verfügen über eigene Kodizes, oft unter unterschiedlichen Bezeichnungen wie Präventionsordnung oder Leitbild. Externe Dienstleister*innen und Beherbergungsbetriebe haben unterschiedliche Ansätze.

4.4 Entwicklung und Implementierung eines Beschwerdemanagements zum Thema Gewaltschutz für Bewohner*innen der Unterkünfte

Ein Beschwerdemanagement ist ein wichtiges Instrument, um Gewalt und Konflikte in Unterkünften zu verringern, Bewohner*innen zu beteiligen, sie zu stärken und zur Verbesserung ihrer Lebenssituation beizutragen.

Es orientiert sich an den Bedürfnissen der Bewohner*innen und lebt von Transparenz sowie dem Bestreben nach fortlaufender Verbesserung. Zur Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit sollte das Beschwerdemanagement mehrstufig aufgebaut sein. Dies umfasst neben einem einrichtungsinternen und einem behördlichen bzw. organisationsbezogenen Beschwerdemanagement auch eine unabhängige externe Stelle. Bestehende Verfahren sind dabei stetig auf Zugangsmöglichkeiten und Bearbeitungsqualität zu prüfen. Zudem wird das Verständnis dafür geschärft, dass Beschwerden Teil einer lernenden Organisation und ein wirksames partizipatives Instrument gegen Willkür sind.

Das Rahmenkonzept priorisiert den Gewaltschutz im Beschwerdemanagement.⁶ Da Unterkünfte durch Hierarchien, Unfreiwilligkeit und institutionelle Kontrolle geprägt sind, ist Gewaltpotenzial systemisch verankert. Das Beschwerdewesen dient hier als wichtiges Korrektiv gegen strukturellen Machtmissbrauch.

Stand der Umsetzung

Das einrichtungsinterne Beschwerdemanagement wird unter Federführung der Fachstelle Gewaltschutz in Zusammenarbeit mit Vertretungen aus der Stadtverwaltung und von freier Seite in einer Arbeitsgruppe entwickelt. Diese Gruppe pausiert momentan aufgrund fehlender personeller Ressourcen.

Beschwerdemanagement ist ein zeitintensiver Kulturwandel, der über formale Wege hinausgeht. Es erfordert eine lernende Organisation, die durch Fehlerfreundlichkeit, Transparenz und Barrierefreiheit Machtgefälle aktiv abbaut. Besonders im Bereich der Geflüchteten- und Wohnungslosenhilfe ist Sensibilität für kulturelle, sozio-ökonomische und geschlechtsspezifische sowie kind- und jugendgerechte Besonderheiten notwendig.

Institutionelle Beschwerdeverfahren setzen ein Systemvertrauen voraus, das bei vulnerablen Personen oft fehlt. Um dieses Vertrauen aufzubauen, müssen alltägliche Beschwerden transparent bearbeitet und aktiv Vertrauensbeziehungen geschaffen werden. Es gibt keine Universallösung. Jede Einrichtung muss sich vielmehr vor ihrem jeweiligen strukturellen und personellen Hintergrund auf die Suche nach sinnvollen und passenden Umsetzungsformen begeben.

⁶ vgl. Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465, S. 9

Da der Aufbau von Beschwerdestrukturen ebenfalls Ressourcen und Zeit erfordert, erfolgt die Umsetzung erst nach der flächendeckenden Konzeptimplementierung. Die Fachstelle Gewaltschutz hat hierfür bereits inhaltliche Grundlagen für die spätere Weiterarbeit geschaffen.

4.5 Kontrolle der Einhaltung der Standards bei Ausschreibungen

Das Rahmenkonzept sieht vor, dass alle Unterkünfte vor Ort ein einrichtungsinternes Gewaltschutzkonzept verfassen. Sofern die Leistungen durch Dritte erbracht werden, erfolgt die Konzepterstellung gemeinsam mit der Unterstützung der zuständigen Fachsteuerung im Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration und/oder in Abstimmung mit der operativen Abteilung. Das Gewaltschutzkonzept wird im Rahmen des Kontraktmanagements in den Verträgen und Leistungsbeschreibungen festgeschrieben.

Stand der Umsetzung

In gewaltschutzrelevanten Ausschreibungen sind verbindliche Kriterien für Bewerber*innen festgelegt. Das Rahmenkonzept ist zudem bereits in das Kontraktmanagement sowie in die Regelungsdokumente aller betroffenen Abteilungen eingeflossen oder befindet sich in der fortlaufenden Einarbeitung.

4.6 Implementierung von Monitoring und Evaluation

Das Monitoring evaluiert Gewaltschutzmaßnahmen und überprüft deren Zielerreichung. Durch regelmäßige Selbstprüfungen und Evaluationen wird die Anwendbarkeit des Konzepts kontrolliert, um bei Bedarf gezielt nachsteuern zu können. Dieser Prozess gewährleistet eine stetige Verbesserung sowie eine konsequente Einhaltung der Standards.⁷

Stand der Umsetzung

Hierfür hat die Fachstelle Gewaltschutz selbst sowie im Rahmen einer Arbeitsgruppe Methoden und Instrumente entwickelt. Neben einem internen Controlling erstellt die Fachstelle auf Basis von Vorfallmeldungen Übersichten zu Handlungsbedarfen und inhaltlichen Weiterentwicklungen. Die Ergebnisse fließen in die Fachbereiche zurück und werden dort weiterbearbeitet. Bei den Grundlagenschulungen Gewaltschutz werden quantitative und qualitative Daten ausgewertet.

Aufgrund begrenzter Ressourcen bilden diese Instrumente die aktuell bestmögliche Form ab. Sie sind ein erster Schritt, da ein umfassendes Monitoring auf einer langfristigen Überprüfung und Anpassung von Gewaltschutzmaßnahmen basiert, die Fortschritte, Rückschritte, Verbesserungsbedarfe und Prioritäten aufzeigen. Ein Ausbau und Weiterentwicklungen sind notwendig, insbesondere bei partizipativen Instrumenten, die die Bewohner*innenperspektive abbilden.

Monitoring ist eine komplexe Aufgabe, die hohe Anforderungen an Technik, Datenschutz und Organisation stellt. Es sollte leicht, zeiteffizient und praxisnah vor Ort handhabbar sein, in die Abläufe der Fachbereiche und Unterkünfte passen und den Anforderungen des Gewaltschutzes, des Datenschutzes und des rechtssicheren Handelns entsprechen. Eine Softwarelösung könnte unterstützen, setzt jedoch digitalen Zugang für alle Akteur*innen sowie Kompatibilität mit bestehenden IT-Systemen voraus.

4.7 Organisation einer Arbeitsgruppe zum Gewaltschutz

Eine halbjährlich tagende Arbeitsgruppe zum Gewaltschutz sichert den Austausch zwischen Sozialreferat, Direktorium und freien Trägern über den aktuellen Stand und Weiterentwicklungen. Die Teilnahme externer Dienstleister*innen und privater

⁷ vgl. Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465, S. 18

Beherbergungsbetriebe steht noch aus. Zukünftig soll die Arbeitsgruppe über den reinen Informationsaustausch hinaus inhaltliche Schwerpunkte setzen.

5. Prüfung einer unabhängigen Beschwerdestelle

Gemäß Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02465 prüft das Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration die Möglichkeit der Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle. Dazu hat die Fachstelle Gewaltschutz ein bundesweites Netzwerk initiiert, um durch den Austausch mit bestehenden kommunalen und landesweiten Ombudsstellen für Geflüchtete einen Wissenspool aus Best-Practice-Beispielen zu schaffen. Ombudsstellen sind unabhängige Beschwerdestellen, an die sich Bewohner*innen von Unterkünften bei Beschwerden oder Konflikten mit dem Betrieb, der Betreuung oder der Verwaltung wenden können.

Aus der Prüfung geht die Empfehlung hervor, eine Ombudsstelle als ergänzende Struktur zum internen Beschwerdemanagement einzurichten (Punkt 4.5). Während interne Strukturen vor allem die operative Qualität vor Ort optimieren, arbeitet die Ombudsstelle als neutrale Instanz außerhalb bestehender Hierarchien. Sie schließt systemische Lücken, indem sie Machtasymmetrien ausgleicht und bei Rechtsverletzungen dort ansetzt, wo interne Verfahren an ihre Grenzen stoßen.

Der Fall Burbach (2014) gilt bundesweit als Zäsur für den Gewaltschutz im Geflüchtetenbereich. Massive Misshandlungen durch Sicherheitspersonal wurden erst durch Zufallsfunde sichtbar.⁸ Dieser Skandal führte bundesweit zur Etablierung von Ombudsstellen.

Aus den Vorfalldmeldungen geht hervor, dass auch in Münchner Unterkünften Bewohner*innen durch Personal Gewalt erfahren. Da Vorfalldmeldungen vom Personal verfasst werden und die Sicht der Bewohner*innen fehlt, ist von einer Dunkelziffer auszugehen.

Pragmatisch gesehen können Ombudsstellen helfen, die Anliegen der beschwerdeführenden Bewohner*innen klarer zu formulieren und bereits im Vorfeld Missverständnisse oder falsche Erwartungen zu identifizieren. Durch eine strukturierte Herangehensweise wird es möglich, Zuständigkeiten klarer zu definieren und so die Beschwerden schneller, effizienter und gezielter zu bearbeiten oder weiterzuvermitteln. Die Beteiligten werden entlastet und die Situationen entspannt. Klärungsprozesse laufen strukturiert und mit einem festgelegten Zeitrahmen ab. Ombudsstellen ermöglichen, unterschiedliche Interessen und Verhaltensweisen sowie deren Hintergründe gegenseitig wahrzunehmen. Sie bauen Brücken und fördern den Dialog.⁹

Aus der Analyse von Best-Practice-Modellen in Köln und Berlin leiten sich wesentliche Gelingensfaktoren für Ombudsstellen ab. Zentrale Basis ist die institutionelle Unabhängigkeit von Verwaltung, Betrieb und Betreuung. Ein freier Zugang zu den Unterkünften ist zu ermöglichen. Um die Zielgruppe effektiv zu erreichen, muss das Angebot niederschwellig, mehrsprachig und traumasensibel gestaltet sein. Operativ erfordert dies klare Befugnisse und strukturierte Prozesse. Kompetenz und Professionalität sind durch interdisziplinäre Teams mit speziellem Fachwissen (Recht, Soziale Arbeit, Migration etc.) gegeben, wobei Haupt- und Ehrenamt im Tandem arbeiten. Weitere Gelingensfaktoren sind eine gute Vernetzung mit den Einrichtungen sowie Gremienarbeit. Eine dauerhafte finanzielle Absicherung durch zweckgebundene öffentliche Mittel sowie Transparenz mittels regelmäßiger Berichterstattung vervollständigen das Anforderungsprofil für eine wirksame Beschwerdestruktur.

⁸ <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/burbach-misshandlung-von-fluechtlingen-vier-maenner-zu-geldstrafen-verurteilt-a-71a95a68-e91d-4b8f-bcee-222c67a318bd>

⁹ <https://www.frauenhauskoordination.de/arbeitsfelder/partizipation/materialien-zum-thema>

Bisher fehlen einheitliche und bundesweite gesetzliche Grundlagen. Allerdings gibt es wissenschaftlich fundierte Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen an die Politik mit Standards und Handlungsempfehlungen, wie z. B. die „UNICEF-Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“.¹⁰

München verfügt aktuell über keine Ombudsstelle. Da es sich um eine große Anzahl an Personen handelt, Ombudsstellen sehr erfolgreich und entlastend für alle Seiten wirken und Gewalt aufdecken und bearbeiten können, wo es innerhalb des bestehenden Systems nicht möglich ist, gibt es aus fachlicher Sicht eine klare Empfehlung für die Einrichtung einer solchen Ombudsstelle.

Aufgrund der Haushaltslage ist eine Umsetzung mit städtischen Mitteln derzeit nicht möglich. Um dieses wichtige Thema nicht gänzlich aus dem Blick zu verlieren, ist es notwendig und wichtig, die bestehenden Netzwerke und Interessenvertretungen systematisch in den Prozess einzubeziehen und gemeinsam nach Möglichkeiten für eine dezentrale Umsetzung zu suchen, die in Einzelfällen eine bessere Wirksamkeit ermöglichen. Dies kann jedoch aufgrund der beschränkten Ressourcen auf allen Seiten eine Ombudsstelle nicht ersetzen.

6. Ausblick

Die flächendeckende Implementierung von Gewaltschutz in Organisationsstrukturen und die darauf basierende Erstellung einrichtungsbezogener Gewaltschutzkonzepte wird weiter bearbeitet, strukturell verankert und damit unabhängig vom Engagement Einzelner systematisch gewährleistet.

Dies bietet dem Personal vor Ort in Verbindung mit den Grundlagenschulungen Handlungssicherheit. Die hohe Teilnahmebereitschaft aller Berufsgruppen zeigt sowohl Motivation als auch den großen Bedarf. Die Schulungen sind erfolgreich und werden weitergeführt.

Das Rahmenkonzept setzt wichtige Standards, stößt real jedoch an Grenzen in der Umsetzung, beispielsweise durch Personalmangel.

Nach der flächendeckenden Implementierung der einrichtungsbezogenen Gewaltschutzkonzepte steht die Erarbeitung und Implementierung des Beschwerdemanagements an.

Der bislang größte Bedarf für die Weiterentwicklung des Konzepts besteht in der Verankerung der Partizipation von Bewohner*innen. Diese wurde im bisherigen Prozess zurückgestellt, da zunächst die Implementierung auf Organisations- und Einrichtungsebene als Grundlage abgeschlossen werden muss. Die Partizipation stellt eine zentrale Schraube für die nachhaltige Wirksamkeit dar und entfaltet sich vor allem im Monitoring und Beschwerdemanagement. Letzteres erlangt als wichtiges Instrument seine volle Wirksamkeit durch ein zweistufiges System: Ein einrichtungsbezogenes Beschwerdemanagement für die schnelle Klärung, ergänzt durch eine Ombudsstelle, die eine unabhängige Bearbeitung garantiert. Die Schaffung einer Ombudsstelle wird dem Stadtrat bei Verbesserung der finanziellen Lage vorgeschlagen.

¹⁰ <https://www.unicef.de/informieren/materialien/mindeststandards-schutz-fluechtlinge-2021/243676>
<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/effektiver-schutz-vor-geschlechtsspezifischer-gewalt-auch-in-fluechtlingsunterkuenften>

7. Abstimmung mit den Querschnitts- und Fachreferaten

Die Vorlage ist mit dem Behindertenbeirat, dem Migrationsbeirat, der Gleichstellungsstelle für Frauen, der Fachstelle für migrationsgesellschaftliche Diversität, der Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ* und der Fachstelle für Demokratie abgestimmt.

Die Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ* nimmt wie folgt Stellung:

„Aus Sicht der Koordinierungsstelle ist die Implementierung und Gewährleistung einer unabhängigen Ombudsstelle, wie in Punkt 5 der Beschlussvorlage „Prüfung einer unabhängigen Beschwerdestelle zur Umsetzung“ ausgeführt, ein unverzichtbarer Bestandteil eines funktionierenden Gewaltschutzkonzepts für städtische Unterkünfte. Wir möchten die Einrichtung einer solchen Stelle dringend unterstützen. In diesem Punkt verweisen wir auch auf die Stellungnahme der Fachstelle für Demokratie.

Die durchgeführten Fortbildungen zeigen, dass auch von Seiten des Personals in den Einrichtungen ein großes Interesse besteht, Gewaltschutz zu gewährleisten. Die fachliche Aufstellung der Fortbildungen hat sich bewährt und unterstützt die Umsetzung erheblich.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass ein Mangel an Fachpersonal in den Einrichtungen die Umsetzung von Gewaltschutz erheblich erschwert. Eine gute personelle Ausstattung in den Unterkünften sollte von daher trotz knapper finanzieller Ressourcen beachtet werden.

Dies gilt auch für die Fachstelle Gewaltschutzkoordination, welche im Amt für Wohnen und Migration die Umsetzung und Weiterentwicklung des Gewaltschutzkonzeptes verantwortet. Diese leistet mit sehr begrenztem Personal hervorragende Arbeit. Durch die aufgrund der Haushaltslage ausgesetzte Nachbesetzung eines Stellenanteils bei Wechsel einer Fachkraft ist hier ein Mangel entstanden, der behoben werden sollte, sobald dies die Haushaltslage zulässt.

Die Umsetzung des Gewaltschutzkonzeptes ist ein ausgesprochen gelungener Prozess, der fachlich sehr hochwertig und mit viel Engagement gestaltet wird. Die Koordinierungsstelle bedankt sich beim Amt für Wohnen und Migration für die Beteiligung im Prozess und für die Berücksichtigung marginalisierter Bewohnendengruppen wie LGBTIQ*.“

Die Fachstelle für Demokratie nimmt wie folgt Stellung:

„Aus unserer fachlichen Sicht ist die Implementierung und Gewährleistung einer unabhängigen Ombudsstelle, wie in Punkt 5. Prüfung einer unabhängigen Beschwerdestelle zur Umsetzung ausgeführt, ein zentraler Faktor für ein Gewaltschutzkonzept für die städtischen Unterkünfte für Wohnungslose und Geflüchtete. Wir möchten daher darauf hinweisen, dass aus unserer fachlichen Perspektive – trotz angespannter Haushaltslage – nicht auf diese verzichtet werden sollte. Insbesondere dann nicht, wenn Gewaltschutz, wie auch aus der Sitzungsvorlage hervorgeht, als gesamtheitliches Konzept gedacht wird, in welchem auch die Perspektiven von Bewohner*innen und deren Schutz eine zentrale Rolle spielen. Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme der KGL.“

Die Gleichstellungsstelle für Frauen nimmt wie folgt Stellung:

„Für die engagierte Arbeit der Fachstelle Gewaltschutz und aller beteiligten und betroffenen Stellen möchten wir uns bedanken.

Aufgrund der besonderen und belastenden Lebenssituation in Gemeinschaftsunterkünften (räumliche Enge, kaum Privatsphäre, wenig Hoffnung auf baldige Veränderung) ist die Gefahr groß, dass es zu Gewaltvorfällen kommt. Frauen* und andere vulnerable Gruppen sind hier besonders gefährdet. Einsparungen beim betreuenden Personal verschärfen die Situation.

Schutz vor Gewalt ist die Grundlage für ein menschenwürdiges Leben und es liegt in gesellschaftlicher Verantwortung, für diesen Schutz zu sorgen.

Gewaltschutzkonzepte sind hier ein wichtiger Baustein, sie ermöglichen einen strukturierten und koordinierten Umgang mit diesem Problem und neben den menschlichen Aspekten werden auch Folgekosten, zum Beispiel im gesundheitlichen Bereich, sowohl bei den Bewohner*innen als auch bei den Beschäftigten in den Unterkünften, vermieden.

Das Gewaltschutzkonzept für die städtischen Unterkünfte ist gut durchdacht. Es behandelt Gewalt nicht als singuläres, einmaliges Ereignis, sondern als strukturelles Phänomen, dem ganzheitlich begegnet werden muss. Dementsprechend ist der Gewaltschutz so angelegt, dass er an verschiedenen Punkten mit unterschiedlichen Maßnahmen, die jedoch alle ineinandergreifen, ansetzt.

Große Teile des Gewaltschutzkonzepts sind bereits umgesetzt bzw. befinden sich in der konkreten Umsetzungsphase. Uns ist die finanzielle Lage der LHM bekannt, dennoch sehen wir es als dringend notwendig an, dass der Prozeß weitergeführt wird, dass auch die bisher nicht realisierten Teile des Gewaltschutzkonzeptes umgesetzt werden und dass die hierfür notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere eine unabhängige, niedrighschwellige Ombudsstelle ist essenzieller Bestandteil von Gewaltschutz und Konfliktprävention und dient der Wahrung von Rechten. Eine solche sollte baldmöglichst eingerichtet werden.

Insgesamt hoffen wir, dass die derzeit dafür zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen und Sachmittel nicht den Sparvorgaben zum Opfer fallen - im Gegenteil: Aufgrund der Bedeutung für ein menschenwürdiges Leben und der Vielzahl an betroffenen Personen wäre es eigentlich dringend notwendig, die Fachstelle Gewaltschutz auszubauen!“

Die Stellungnahmen des Migrationsbeirates und der Fachstelle für migrationsgesellschaftliche Diversität lagen zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht vor und werden ggf. nachgereicht.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Korreferentin des Sozialreferats, Frau Stadträtin Nitsche, die Verwaltungsbeirätin Frau Gökmenoğlu, die Stadtkämmerei, der Behindertenbeirat, der Migrationsbeirat, die Gleichstellungsstelle für Frauen, die Fachstelle für migrationsgesellschaftliche Diversität, die Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ* und die Fachstelle für Demokratie haben einen Abdruck der Bekanntgabe erhalten.

II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Verena Dietl
3. Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy
Berufsm. Stadträtin

III. Abdruck von I. mit II.

über Stadtratsprotokolle (D-II/V-SP)

**an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
z. K.**

IV. Wv. Sozialreferat

1. Die Übereinstimmung des vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An das Sozialreferat S-III-L/QC

An das Sozialreferat S-III-WP

An das Sozialreferat S-III-MF

An das Sozialreferat S-III-U

An den Behindertenbeirat

An die Gleichstellungsstelle für Frauen

An das Sozialreferat, Fachstelle für migrationsgesellschaftliche Diversität

An die Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ*

An die Fachstelle für Demokratie

z. K.

Am