ZUR UMSETZUNG DER ISTANBUL-KONVENTION IN BEZUG AUF GEFLÜCHTETE FRAUEN UND MÄDCHEN IN DEUTSCHLAND

Schattenbericht für GREVIO

Herausgegeben von
PRO ASYL
Bayerischer Flüchtlingsrat
Flüchtlingsrat Brandenburg
Hessischer Flüchtlingsrat
Flüchtlingsrat Niedersachsen
Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt
Prof. Dr. Sabine Hess, Universität Göttingen

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

Bayerischer Flüchtlingsrat

flüchtlingsrat brandenburg

hfr
Hessischer Flüchtlingsrat

Flüchtlingsrat
Niedersachsen e.V.

Flüchtlingsrat
Sachsen-Anhalt e.V.

Impressum:

Autorinnen: Johanna Elle, Andrea Kothen

Redaktion: Ivana Domazet, Simone Eiler, Anna Hartnagel
Laura Müller, Nicole Viusa

Wir bedanken uns für die Expertise bei:
Anke Achhammer, Helen Deffner, Michelle Kerndl-Özcan, Prof. Dr. jur. Susanne Nothhafft, Lena Ronte, Benita Suwelack, Meral Zeller

Titelfoto: © picture alliance / dpa / Frank Rumpenhorst

Veröffentlicht im Juli 2021

Herausgeber:innen

Förderverein PRO ASYL e.V. –
Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge
Postfach 160624, 60069 Frankfurt am Main
Tel.: 069 - 24 23 14 - 0, Email: proasyl@proasyl.de
www.proasyl.de
Ansprechpartnerinnen: Andrea Kothen, Nicole Viusa

Bayerischer Flüchtlingsrat e.V.
Geschäftsstelle, Westendstr. 19 Rgb, 80339 München
Tel.: 089 - 76 22 34, Email: kontakt@fluechtlingsrat-bayern.de
www.fluechtlingsrat-bayern.de
Ansprechpartnerin: Simone Eiler

Flüchtlingsrat Brandenburg e.V.
Rudolf-Breitscheid-Str. 164, 14482 Potsdam
Tel.: 0331 - 71 64 99
Email: info@fluechtlingsrat-brandenburg.de
www.fluechtlingsrat-brandenburg.de
Ansprechpartnerin: Lotta Schwedler

Hessischer Flüchtlingsrat
Leipziger Straße 17, 60487 Frankfurt am Main
Tel.: 069 - 976 987 10, Email: hfr@fr-hessen.de
www.fr-hessen.de
Ansprechpartnerin: Anna Hartnagel

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.
Röpkestraße 12, 30173 Hannover
Tel.: 0 511 - 98 24 60 30, Email: nds@nds-fluerat.org
www.nds-fluerat.org
Ansprechpartnerin: Laura Müller

Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e.V.
Landsberger Straße 1, 06612 Halle (Saale)
Tel.: 0345 - 44 50 25 21, Email: info@fluechtlingsrat-lsa.de
www.fluechtlingsrat-lsa.de
Ansprechpartnerin: Helen Deffner

Universität Göttingen
Institut für Kulturanthropologie/ Europäische Ethnologie
Heinrich-Düker-Weg 14, 37073 Göttingen
Tel.: +49 551 39 253 55
www.gender-flucht.uni-osnabrueck.de/projekt/forschungsverbund.html
Prof. Dr. Sabine Hess (Leitung)
Email: shess@uni-goettingen.de
Johanna Elle (Wissenschaftliche Mitarbeiterin)
Email: jelle@gwdg.de

Zu den Herausgeber:innen

PRO ASYL ist die unabhängige Stimme für die Menschenrechte und den Schutz von Flüchtlingen deutschlandweit und in Europa. Der Verein realisiert Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge, Einzelfall- und Rechtshilfe sowie Projekte, Dokumentationen und Recherchen. Er organisiert politische Kampagnen, leistet Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und ist mit nationalen und internationalen Hilfs- und Menschenrechtorganisationen vernetzt. Die Arbeit der Organisation wird durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und Stiftungszuwendungen finanziert.

Die Landesflüchtlingsräte sind vernetzt und Mitglieder in der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge PRO ASYL. Sie sehen es als staatliche Aufgabe an, Flüchtlingen unter seriöser Beachtung ihrer Fluchtgründe und humanitären Nöte, großzügige Aufnahme, effektiven Schutz, nachhaltige Integration und eine selbst bestimmte Zukunftsperspektive einzuräumen.

Die Landesflüchtlingsräte sind gemeinnützige Vereine, die in ihren Bundesländern Beratung, Projektarbeit und politische Arbeit leisten. Sie verstehen sich als unabhängige Vertretungen von in den Bundesländern engagierten Unterstützungsgruppen, Solidaritätsinitiativen und Flüchtlingsselbstorganisationen.

Im **Forschungsprojekt der Georg-August Universität Göttingen** unter der Leitung von Prof. Dr. Sabine Hess (Institut für Kulturanthropologie/ Europäische Ethnologie) wurden als Teil des Forschungsverbundes »Gender, Flucht, Aufnahmepolitiken. Prozesse vergeschlechtlichter In- und Exklusionen in Niedersachsen« genderspezifische Ankunfts- und Aufnahmepolitiken beforscht.

Die Forschung, welche die unsichere Situation von geflüchteten Frauen sowie verschiedene (Unterstützungs-) Maßnahmen für geflüchtete Frauen seit 2017 untersucht hat, fließt maßgeblich in diesen Bericht ein.

INHALT

Zu den Herausgeber:innen 2

EINLEITUNG:
Bekämpfung und Prävention von Gewalt im Asyl- und Aufnahmeverfahren geflüchteter Frauen und Mädchen 5

1. UNTERKÜNFTE UND GEWALTSCHUTZ 8

a) Sammelunterbringung als gesetzlich gewünschte Unterbringungsform 8
Schutzräume / Extraeinrichtungen / alternative Einrichtungen 10
Trennung und Wegweisung des Täters 10
Sammelunterbringung in Zeiten der Corona-Pandemie 11

b) Gewaltschutzkonzepte und Mindeststandards in Ländern und Kommunen 13
Gewaltvorfälle in der Praxis 14
Heterogene Ländervorgaben 14
Monitoring, Evaluation und Weiterentwicklung von Standards 15

2. GESCHLECHTSSPEZIFISCHE AUFNAHME- UND ASYLVERFAHREN 18

a) Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit in der Erstaufnahme 19

b) Staatliche Asylverfahrensberatung (AVB) 21

c) Gendersensible Anhörung 23
Sonderbeauftragte und weibliche Anhörer:innen 23
Dolmetscher:innen 24
Anwesenheit von Familienmitgliedern 24
Ansprechen von frauenspezifischer Gewalt in der Anhörung 25
Glaubhaftigkeit und Nachweispflichten 25

d) Anerkennung geschlechtsspezifischer Fluchtgründe 27
Ablehnungen 27
Verfolgung als soziale Gruppe 28
Strukturelle Gewalt gegen Frauen als Privatsache 29
Ausschlussgrund interne Fluchtalternative 29

3. GESUNDHEITLICHE VERSORGUNG **31**

a) Das AsylbLG als einschränkendes Recht **32**
Eingeschränkte Leistungen nach dem AsylbLG **32**
Heterogene Praxis **33**
Krankenscheine und Gesundheitskarte **33**
Mangelnde Gesundheitsversorgung in der Erstaufnahme **33**

b) Versorgungsdefizite in Spezial- und Regelversorgung **35**
Fehlende Kapazitäten in der psychologischen Versorgung **35**
Defizite in der medizinischen und psychologischen Regelversorgung **35**

c) Sprachbarrieren in der Gesundheitsversorgung **37**
Kostenübernahme für Sprachmittlung **37**
Dolmetscher:innenpools **37**

d) Weitere Aspekte für die Gesundheit von geflüchteten Frauen **39**

4. BERATUNG UND UNTERSTÜTZUNG **40**

a) Zugangshindernisse zu Fach- und Regeldiensten **41**
Mangelnde Kapazitäten bei den Fachdiensten **41**
Finanzierung **41**
Mehrsprachigkeit/Sprachmittlung **42**
Aufsuchende Angebote **42**
Niederschwellige Erreichbarkeit **42**
Zugangsbarrieren in den sozialen Regeldiensten **42**
Sozialarbeiterische Betreuung von Geflüchteten **43**

b) Spezifische rechtliche Hindernisse **44**
Zuweisungssystem **44**
Wohnsitzauflage und Residenzpflicht **44**
Deutschkurs **46**
Bildung und Arbeitsmarkt **46**
Sozialleistungen **47**

5. FRAUEN AUF DER FLUCHT UND AN EUROPAS GRENZEN **48**

Quellenverzeichnis **50**

EINLEITUNG: BEKÄMPFUNG UND PRÄVENTION VON GEWALT IM ASYL- UND AUFNAHME-VERFAHREN GEFLÜCHTETER FRAUEN UND MÄDCHEN

2017 wurde in Deutschland die *Konvention* des Europarats *zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* – im Weiteren: Istanbul-Konvention (IK) – ratifiziert. Im Februar 2018 trat sie in Kraft und gilt seither im Rang eines Bundesgesetzes sowie als Internationales Recht, das eine völkerrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts verlangt. »In dem Bestreben, ein Europa zu schaffen, das frei von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist«, wie es in der Präambel heißt, haben die Unterzeichnerstaaten in Art. 1 folgenden Zweck festgelegt:

Artikel 1 IK – Zweck des Übereinkommens

(1) Zweck dieses Übereinkommens ist es

a Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen;

b einen Beitrag zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu leisten und eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern, auch durch die Stärkung der Rechte der Frauen, zu fördern;

c einen umfassenden Rahmen sowie umfassende politische und sonstige Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu entwerfen;

Der vorliegende Bericht geht der Frage nach, inwieweit die zentrale Verpflichtung der Istanbul-Konvention, der Schutz von Frauen[1] und Mädchen vor Gewalt und ihre Bekämpfung, in Bezug auf geflüchtete Menschen in Deutschland umgesetzt ist.

Im Jahr 2020 waren in Deutschland rund 42 % aller Asylantragsteller:innen weiblich.[2] Hauptherkunftsland ist mit großem Abstand Syrien, danach folgen Länder wie Irak, Somalia, Eritrea, Afghanistan und andere. Dabei handelt es sich überwiegend um langjährige Kriegs- und Krisengebiete. Frauenrechte im Allgemeinen sowie die körperliche und seelische Unversehrtheit von Frauen im Speziellen sind in einem solchen Umfeld besonders gefährdet. In vielen Bürgerkriegen gehören systematische Vergewaltigungen von Frauen und Mädchen zur Kriegsstrategie. Physische, sexualisierte wie auch psychische und strukturelle Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist dort vielfach alltägliche Praxis. Eine Vielzahl von Frauen flieht aufgrund von individueller geschlechtsspezifischer Verfolgung. Dazu gehören etwa Zwangsverheiratungen, Femizide, Genitalbeschneidung / »Female Genital Mutilation/Cutting« (FGM/C), häusliche Gewalt, Zwangsprostitution und Frauenhandel.

Die Situation geflüchteter Frauen und Mädchen muss aber nicht nur aufgrund der bereits im Herkunftsland erlittenen Gewalt besondere Beachtung finden. Ihre Lebenswirklichkeit ist an vielen Stationen ihres Lebens, in vielerlei Hinsicht und von verschiedenen Täter:innen früher und aktuell von Gewaltverhältnissen geprägt. Wissenschaftler:innen sprechen in diesem Zusammenhang von einem Gewaltkontinuum.[3] Dies betrifft die Situation im Herkunftsland oft nicht weniger als den monate- oder jahrelangen Fluchtweg. Und es endet nicht mit der Ankunft in Deutschland.

1 Frauen und Mädchen inklusive Menschen, die als solche gelesen werden, sind unverhältnismäßig stark von geschlechtsspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt betroffen, so führen es auch die Staaten in der Präambel der Istanbul-Konvention aus. Auch Transpersonen und Menschen, die sich nicht im binären Geschlechtersystem wiederfinden, sind von geschlechtsspezifischer Gewalt und Diskriminierung betroffen. In diesem Bericht wird die Schreibweise mit einem Doppelpunkt in der Wortmitte verwendet, die das binäre System symbolisch aufzubrechen versucht und alle Betroffenen miteinschließt. Gleichzeitig wird weitestgehend von Frauen gesprochen, um zu zeigen, dass Gewalt gegen Frauen als solche benannt werden muss.

2 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2021. Aktuelle Zahlen. Ausgabe Dezember 2020.

3 Vgl. Krause, Ulrike. 2018. Gewalterfahrungen von Geflüchteten. In: State-of-Research Papier 03, Verbundprojekt ›Flucht: Forschung und Transfer‹, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück / Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC), Juni 2018. https://flucht-forschung-transfer.de/wp-content/uploads/2017/05/State-of-Research-03-Gewalterfahrungen-von-Flüchtlingen-Ulrike-Krause-1.pdf [Zugriff am 2.6.2021]

Geflüchtete Frauen und Mädchen sind oft Gewalt ausgesetzt und haben schwierigeren Zugang zu Unterstützung bei Gewaltvorfällen. Sie sind eine Gruppe, die besonderer Aufmerksamkeit bedarf, wenn es um den Schutz von Frauen vor Gewalt geht.

Die Istanbul-Konvention unterstreicht diese Tatsache insofern, als sie in den Artikeln 59 bis 61 spezifische Regelungen im Bereich Asyl und Migration trifft. In Artikel 4 Absatz 3 werden die Staaten verpflichtet, die Rechte der Konvention diskriminierungsfrei für *alle* Frauen und Mädchen zu gewährleisten – ausdrücklich unabhängig davon, welchen asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Status die Betroffenen innehaben:

Artikel 4 Abs.3 IK

(3) Die Durchführung dieses Übereinkommens durch die Vertragsparteien, insbesondere von Maßnahmen zum Schutz der Rechte der Opfer, ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des biologischen oder sozialen Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität, des Alters, des Gesundheitszustands, einer Behinderung, des Familienstands, des Migranten- oder Flüchtlingsstatus oder des sonstigen Status sicherzustellen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat im August 2020 ihren ersten Bericht zur Umsetzung der Konvention veröffentlicht: *GREVIO. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland 2020* (im Weiteren: *Staatenbericht*). Dazu lässt sich zunächst konzedieren, dass es – wie dort dargestellt – viele ambitionierte Initiativen, Konzepte und Standards gibt. Innerhalb Deutschlands werden Gewaltschutzmaßnahmen auf Regierungsebene insbesondere durch das Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) und vor allem zivilgesellschaftlich durch zahlreiche engagierte Nichtregierungsorganisationen und Akteur:innen vor Ort vorangetrieben. Es gibt hier positive Entwicklungen, die zeigen, dass das Thema Gewaltschutz und Vulnerabilität stärker in den Fokus gerät, dass personell und finanziell aufgestockt wurde. Da sich die Umsetzung der IK »an einen Vertragsstaat in all seinen Teilen« (Bund, Länder, Kommunen) richtet, gestaltet sich die Umsetzung allerdings komplex, unübersichtlich und auch an wichtigen Stellen lückenhaft. De facto entstehen im Zuständigkeitsgeflecht Leerstellen und Qualitätsunterschiede und nicht alle Projektmaßnahmen wurden verstetigt, so dass am Ende viele Frauen und Mädchen von den vorhandenen guten Ideen und Initiativen erst spät oder gar nicht profitieren können.

Schließlich sind es, bei allen positiven Bestrebungen, die rechtlichen, institutionellen und strukturellen Bedingungen des Umgangs mit geflüchteten Menschen, unter denen die Möglichkeiten des Gewaltschutzes von vornherein beschränkt sind, und die sogar von Gewalt geprägt sind oder Gewalt befördern. Dies beginnt beim Versuch, Zugang zum Asylverfahren in Europa zu erhalten. Als traumatische Gewalterfahrung für Frauen können sich etwa die Durchführung von rechtswidrigen Push-Backs an den Grenzen Europas und die zwangsweise Verbringung in libysche Haftlager gestalten oder das Festhalten von Schwangeren und Frauen mit Babys in überfüllten Zeltlagern am Rande Europas. Die europäische Flüchtlingspolitik steht häufig zumindest mittelbar in der Einflusssphäre der deutschen Bundesregierung.

Die von staatlicher Gewalt geprägten Verhältnisse enden für geflüchtete Frauen und Mädchen nicht mit der Ankunft in Deutschland: Auch die vergleichsweisen besseren Bedingungen innerhalb Deutschlands, vor allem die Unterbringung in Sammellagern, setzen und befördern gewaltvolle Verhältnisse, innerhalb derer auch gute und engagierte Maßnahmen des Gewaltschutzes, wie etwa Notfallpläne für Sammelunterkünfte, notgedrungen beschränkt bleiben müssen. Wir gehen daher im Folgenden immer wieder auf die in Deutschland staatlich verantworteten Bedingungen und Regeln der Flüchtlingsaufnahme grundsätzlich ein, die Frauen und Mädchen in spezifischer Weise und häufig mit dramatischeren Folgen, in ihren Rechten und Möglichkeiten beeinflussen.

Dabei konzentrieren wir uns auf einige zentrale Bereiche, in denen Frauen als (potenziell) Betroffene von Gewalt Unterstützung brauchen und in denen geschlechtsspezifische Gewalt verhindert und bekämpft werden muss: **Unterbringung und Gewaltschutz** (Kap.1), **geschlechtersensible Asyl- und Aufnahmeverfahren** (Kap.2), **Gesundheitliche Versorgung** (Kap.3) sowie **Beratung und Unterstützung** (Kap. 4). Abschließend nimmt ein kurzes Kapitel die **europäische Dimension** in den Blick, die wir im Rahmen dieser Arbeit allerdings nur anreißen können. Aus den Erkenntnissen der Kapitel werden ableitend **Empfehlungen** formuliert und am Ende des Textes noch einmal zusammengefasst.

Die Verfasserinnen dieses Berichts sind Expertinnen von Flüchtlingsräten aus den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, von der bundesweit tätigen Organisation PRO ASYL und dem Forschungsprojekt »Gender, Flucht, Aufnahmepolitiken« der Universität Göttingen.

Grundlage dieses Berichts sind die vielfältigen und praxisnahen Erfahrungen und Perspektiven von Institutionen aus der Arbeit mit Geflüchteten, der psychosozialen Arbeit und der frauenpolitischen Arbeit. Die angeführten Zitate entstammen einer 2020 von den Flüchtlingsräten durchgeführten, bundesweit angelegten Abfrage bei Unterstüt-

zungs- und Informationsstrukturen für geflüchtete Frauen, wie Frauenberatungsstellen, Psychosozialen Beratungsstellen und Institutionen der Geflüchtetenarbeit mit insgesamt 65 Antwortbögen aus 16 Bundesländern. Es handelt sich um eine qualitativ konzipierte und ausgewertete Umfrage, mit der Einblicke in die Praxis ermöglicht und die vorhandenen grundlegenden Einschätzungen überprüft werden, aber keine validen quantitativen Aussagen zu bestimmten Umständen getroffen werden können. Im Hauptteil werden Aussagen mit direkten Zitaten aus der Befragung illustriert, diese sind *kursiv markiert*. Forderungen und Empfehlungen, die sich aus dem Text ergeben, sind eingerückt und mit einem Pfeil ⋯⇢ versehen.

Bezogen auf den gesamten Bereich der Migrations- und Asylpolitik stellt dieser Bericht weder eine vollständige noch abschließende Bestandsaufnahme der deutschen Umsetzung der Istanbul-Konvention dar. Weitgehend ausgeklammert bleibt etwa die spezifische Situation von LSBTI*-Menschen, die von der Istanbul-Konvention fraglos erfasst sind. Ihre Ansprüche und Bedarfe dürften sich in Vielem der hier beschriebenen decken. Eine explizite Bezugnahme darauf und ggf. auch auf bestehende Unterschiede hätte den Rahmen dieser Arbeit überfordert. Auch die intensivere Auseinandersetzung mit speziellen Fluchtgründen und Umständen wie Femizide, Zwangsverheiratung, weibliche Genitalbeschneidung, Menschenhandel etc. musste unterbleiben, ebenso wie die explizite Auseinandersetzung mit rassistischer Diskriminierung und Gewalt sowie die Situation illegalisierter Frauen und Mädchen. Wir verweisen an dieser Stelle ausdrücklich auf den Parallelbericht von LebKom, Lessan, Terre des Femmes und End-FGM zu weiblicher Genitalbeschneidung (FGM/C)[4], den Bericht des Bündnis Istanbul-Konvention[5] und den Schattenbericht von DaMigra, deren Einschätzungen wir weitestgehend teilen. Dies gilt insbesondere für den Appell zur Rücknahme der deutschen Vorbehalte gegen Artikel 59 Abs.2 und 3.[6]

Wir danken GREVIO für die Gelegenheit, dass wir als NGO unsere Expertise und Empfehlungen vorbringen können, damit auch geflüchtete Frauen und Mädchen in Deutschland entsprechend der Istanbul-Konvention vor Gewalt geschützt werden.

4 LebKom / Terre des Femmes / Lessan / End FGM. 2020. Gemeinsamer Schattenbericht Deutschland. Deutsche Fassung: https://www.frauenrechte.de/images/downloads/fgm/2020/TDF_LebKom_Lessan_End_FGM_EU_GREVIO_Schattenbericht_-_Deutschland.pdf

5 Bündnis Istanbul-Konvention. 2021. Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/alternativbericht-buendnis-istanbul-konvention-2021/

6 Die dort angesprochenen Problematiken betreffen zwar auch geflüchtete Frauen, etwa wenn sie vom Aufenthaltsrecht ihres gewalttätigen Partners abhängig sind. Da sie in dieser Situation aber wenig von der Situation anderer Migrantinnen unterscheidet, bleiben derartige Probleme in diesem Bericht ausgeklammert.

1. UNTERKÜNFTE UND GEWALTSCHUTZ

Mit der Istanbul-Konvention verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, auf allen staatlichen Ebenen alles dafür zu tun, dass Gewalt gegen Frauen bekämpft, Betroffenen Schutz und Unterstützung geboten und Gewalt verhindert wird. Unter diesem Aspekt stehen auch Flüchtlingsunterkünfte, die seit 2015 in großer Zahl neu entstanden sind, im Blickpunkt. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat sich im Rahmen der »*Initiative zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften« in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft das Thema Gewaltschutz in den Unterkünften auf die Fahne geschrieben, Mindeststandards entwickelt* und zahlreiche Pilotprojekte im Bereich Gewaltschutz angeschoben und unterstützt.[7]

Dass das Thema Gewaltschutz und Vulnerabilität im Zusammenhang mit geflüchteten Frauen politisch in den Fokus genommen wird, personelle und finanzielle Ressourcen für einen aktiven Gewaltschutz aktiviert werden, ist zu begrüßen. Die Erfolge und die Praxis des Gewaltschutzes in Unterkünften für Geflüchtete sind gleichwohl kritisch zu beleuchten. Wir gehen im Wesentlichen den folgenden Fragen nach: Wie gestalten sich die gesetzlichen und administrativen Vorgaben, um Frauen und Mädchen in Sammelunterkünften vor Gewalt zu schützen? Gibt es besondere Schutzräume für geflüchtete Frauen? Gibt es Mindeststandards, normierte Konzepte, Regeln? Werden diese eingehalten und wird ihre Einhaltung überprüft? Der Handlungsrahmen soll dabei nicht aus den Augen verloren werden: Dass geflüchtete Frauen – die vielfach schweren Menschenrechtsverletzungen erlebt, Folter, Krieg und Verfolgung überlebt oder sexualisierte Gewalt erfahren haben – überhaupt verpflichtet sind, in Sammelunterkünften zu leben, ist keine Naturnotwendigkeit, sondern eine politische Entscheidung. Wären Geflüchtete stattdessen in Wohnungen untergebracht, würden sich viele Fragen für ihren Gewaltschutz innerhalb der Unterkünfte überhaupt nicht stellen. Einige Gewaltvorfälle würden gar nicht erst eintreten. Nur aufgrund der Existenz von Sammelunterkünften muss man sich die Frage stellen, ob ein umfassender Schutz vor allen Formen von Gewalt in dieser Struktur überhaupt gewährleistet werden kann und welche Auswirkungen die Bedingungen dort zudem auf die psychische Gesundheit von Menschen haben, die Gewalterfahrungen mitbringen und diese Erfahrungen noch nicht verarbeiten konnten.

Bevor wir uns mit der Praxis von Gewaltschutz in Sammelunterkünften auseinandersetzen, werden wir zunächst darlegen, dass die Sammelunterbringung für einen effektiven Gewaltschutz geflüchteter Frauen nicht nur eine Hürde darstellt, sondern sogar das Gegenteil bewirkt, nämlich gewaltfördernd ist.

a) SAMMELUNTERBRINGUNG ALS GESETZLICH GEWÜNSCHTE UNTERBRINGUNGSFORM

Geflüchtete Frauen müssen sich, wie alle Asylsuchenden, zunächst in **Erstaufnahmeeinrichtungen,** auch Anker-/Ankunftszentren genannt, begeben. Dort werden sie durch Personal der Länder erkennungsdienstlich behandelt, medizinisch erstversorgt, untersucht und verpflichtend vor Ort untergebracht. Sie leben dort auf einem Gelände zusammen mit mehreren Hundert bis mehr als tausend Menschen.

Die Pflicht von Asylsuchenden, in den zentralisierten Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, wurde 2015 zunächst von maximal drei auf sechs Monate, 2019 auf bis zu 18 Monate im Regelfall verlängert. Dieser Zeitraum kann noch einmal auf bis zu 24 Monate gestreckt und soll für bestimmte Gruppen sogar ganz entfristet werden. Letzteres betrifft Menschen mit »offensichtlich unbegründet« abgelehnten Asylanträgen, solche aus den so genannten »sicheren Herkunftsstaaten« oder Menschen im Dublin-Zuweisungsverfahren. Als »sichere« Herkunftsländer gelten derzeit Senegal, Ghana, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien sowie Serbien. Frauen aus diesen Staaten sind von einer Dauerunterbringung in der Erstaufnahme stärker betroffen, aber auch solche Frauen, deren Gewalterfahrungen im Asylverfahren nicht (ausreichend) thematisiert werden konnten oder nicht geglaubt wurden (siehe dazu ausführlich Kapitel 2). Lediglich Familien mit minderjährigen Kindern sollen nach spätestens sechs Monaten von der Kommune untergebracht werden. Für alleinstehende Frauen bzw. Frauen ohne Kinder gilt dies aber nicht.

7 Die Web-Adresse der Bundesinitiative: https://www.gewaltschutz-gu.de/

Diese Unterbringung in großen Erstaufnahmeeinrichtungen ist stark reglementiert: Sie ist verbunden mit einem mindestens neunmonatigen Arbeitsverbot, Zugang zu Bildung und Deutschkursen besteht für viele Frauen nicht (siehe dazu Kapitel 4b). Die Möglichkeit der Selbstversorgung mit Lebensmitteln ist stark eingeschränkt, selbst zu kochen zumeist nicht erlaubt. Die entmündigenden Bedingungen und das verordnete Nichtstun in der Erstaufnahme stellen von Gewalt betroffene Frauen, die vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen um die Wiedergewinnung von Selbstbestimmung und Normalität kämpfen, vor besondere Herausforderungen.

In einem offenen Brief schildert eine asylsuchende Frau aus einem bayerischen ANKER-Zentrum ihr Lebensgefühl:

> *»Die Unterbringung in unserem Zentrum ist ein Horror, denn wir leben mit fünf Frauen pro Zimmer, ohne jegliche Privatsphäre, mit einer sehr prekären sanitären Situation, zumal sich einige Frauen während ihrer Aufenthalte in Libyen oder Marokko als sexuelle Sklavinnen mit übertragbaren Krankheiten angesteckt haben. … Die Lebensbedingungen hier sind unmenschlich, zu viel Stress verbunden mit der Schwierigkeit für uns, in diesem ›Gefängnis‹ zu leben, fast zwei Jahre lang, ohne etwas zu tun, ohne zu arbeiten, ohne die Möglichkeit zu studieren oder andere Aktivitäten auszuüben.«*[8]

Auch nach Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung leben viele geflüchtete Frauen weiterhin in sogenannten »Gemeinschaftsunterkünften«, was vom Gesetzgeber so gewollt ist (§ 53 AsylG). Dort erhalten die Frauen in der Regel keine Fremdversorgung mit Essen mehr und unterliegen auch nicht zwingend einem Arbeitsverbot. Sie erhalten allerdings auch keine systematische Unterstützung bei Deutschlernen, Ausbildung oder Arbeitssuche. Der Aufenthalt in kommunalen Unterkünften geht mit im Vergleich zu den Sozialhilfesätzen (SGB II, XII) deutlich reduzierten Sozialleistungen einher. Nicht selten befinden sich die Unterkünfte in Gegenden weitgehend ohne Infrastruktur. Die Lebensbedingungen in den Unterkünften werden von NGOs und Wissenschaft seit vielen Jahren massiv kritisiert.[9] Insbesondere für traumatisierte Frauen führen diese Umstände zu Unsicherheit, starken Ängsten und Belastungen: Die durch Mehrbettzimmer fehlende Möglichkeit, allein zu sein; das enge Zusammenleben bzw. Teilen von Gemeinschaftsräumen mit ihnen fremden Männern; das Fehlen sicherer Rückzugsorte, weil Zimmer nicht abschließbar sind oder das Personal diese Grenze nicht respektiert; die fehlende Ruhe; schlechte hygienische Bedingungen; offen zugängliche Sanitärräume, die potenziell Übergriffe ermöglichen; und Vieles mehr.

Manches davon lässt sich mit Geld und Engagement zweifellos verbessern – ein Auszug aus der Sammelunterkunft in eine eigene Wohnung würde nahezu alle beschriebenen Probleme auf einen Schlag beheben. Solange noch kein Aufenthaltsrecht besteht, erlaubt aber die zuständige Ausländerbehörde häufig keinen Auszug. Wenn doch, ist die Wohnungssuche für eine geflüchtete Frau ausgesprochen schwierig. Gründe dafür sind ein Mangel an günstigem Wohnraum und Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt.[10]

Dass Sammelunterbringungen strukturell gewaltfördernd sind, führt selbst das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJF) in ihrem Mindeststandardkonzept für Unterkünfte aus: *»Flüchtlingsunterkünfte sind für viele asylsuchende Menschen, die nach Deutschland kommen, der zentrale Lebensmittelpunkt. Trotz enormer Anstrengungen von Politik, Behörden und Zivilgesellschaft werden die Bedarfe und Rechte von geflüchteten Menschen in den Unterkünften noch nicht ausreichend beachtet. Oft leben die Geflüchteten über sehr lange Zeiträume in einem wenig menschenwürdigen, nicht familien- und kindgerechten Umfeld, in dem sie nicht immer vor Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung geschützt sind und in dem ihre gesellschaftliche Teilhabe sowie ihre Entwicklungs- und Integrationsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt oder gar nicht vorhanden sind.“*[11]

Auch das Institut für Menschenrechte schreibt: *»Untätigkeit und Isolation führen zu einer angespannten Situation. Frauen und Mädchen haben in den Unterkünften wenig Schutz- oder Rückzugsräume. Frauenspezifische soziale Netzwerke haben sie häufig durch die Flucht verloren. Familienzusammenhänge und Partnerschaften sind in diesem Kontext stark belastet. Diese Bedingungen tragen dazu bei, dass Frauen geschlechtsspezifische Gewalt durch Partner, Mitbewohner, Wachschutz oder anderes Personal erfahren.«*[12]

8 Anker Watch (Website). 2020. Offener Brief einer Bewohnerin aus dem ANKER-Zentrum Geldersheim. https://www.anker-watch.de/brief-einer-bewohnerin-aus-dem-anker-zentrum-geldersheim/

9 Vgl. etwa Johansson, Susanne. 2016. Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. S.31 f. Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Berlin. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/07/SVR-FB_Fluechtlinge_wissen.pdf

10 Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes. 2020. Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Berlin. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Umfragen/umfrage_rass_diskr_auf_dem_wohnungsmarkt.pdf;jsessionid=9B27EE0576BF86ECA7CF0C348C0C5B66.2_cid341?__blob=publicationFile&v=10

11 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). 2018. Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften. S.3. Berlin. https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/2018-11-08Mindeststandards3.Auflage.pdf

12 Rabe, Heike und Britta Leisering. 2018. Analyse: Die Istanbul-Konvention – Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Deutsches Institut für Menschenrechte. S. 31. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf

Probleme bereiten nicht zwingend nur große und unübersichtliche Einrichtungen mit sehr vielen Menschen, sondern teilweise auch kleinere Einrichtungen, die wenig Raum bieten, um Mituntergebrachten aus dem Weg zu gehen, und in denen es wenige Betreuungs- oder Ansprechpersonen gibt. Besonders im ländlichen Raum, wo oft auch keine anderen Begegnungsorte zur Verfügung stehen, die gesellschaftliche Isolation höher ist und Austauschpartner:innen fehlen, ist die Situation für geflüchtete Frauen und Mädchen häufig sehr angespannt.

Schutzräume / Extraeinrichtungen / alternative Einrichtungen

Weil und solange es Sammelunterkünfte für Geflüchtete gibt, deren Ausgestaltung insbesondere dem Schutzbedarf vieler Frauen nicht gerecht wird, muss es spezielle Schutzräume im Sinne von eigenen Häusern oder Wohntrakten / Fluren für weibliche Geflüchtete geben.

Eine separate Unterbringung kann das Sicherheits- und Freiheitsgefühl von betroffenen Frauen stärken. Vielerorts scheint es solche separaten Frauen-Unterkünfte zu geben, so sind sie etwa im Gewaltschutzkonzept des Landes Niedersachsen für die Erstaufnahmeeinrichtung vorgeschrieben, allerdings nur teilweise – und ungenügend sicher – in Form eines separaten Stockwerks umgesetzt.

Es gibt sie aber längst nicht in allen Bundesländern und oft nicht in den Kommunen. Überdies erübrigen sich in den definierten »Schutzräumen« oder »Schutzhäusern« die Probleme einer Sammelunterkunft nicht. Die von uns befragten Berater:innen beklagen vor allem mangelnde Kapazitäten – zu wenig Schutzhäuser, aber auch offenkundig mangelhafte Konzepte.

> *»Es gibt Frauenunterkünfte … Jedoch sind die Kapazitäten hier ausgeschöpft und Wartezeiten sehr lang.« (Therapieeinrichtung, Bayern)*

> *»In Städten eher als im ländlichen Raum. In Stuttgart Unterkünfte mit Security und Frauenflur.… Selbst in entsprechenden Unterkünften [gibt es] teils zu wenig Sensibilität für das Thema Gewalt an Frauen.« (Fachberatung für geflüchtete Frauen, Baden-Württemberg)*

> *»Ja, Unterkünfte, die aber schlecht ausgestattet sind und beispielsweise Männer als Securities haben.« (Therapieeinrichtung, Berlin)*

> *»Es gibt in den Erstaufnahmeeinrichtungen ein ›Schutzhaus‹ mit 215 Plätzen. Hier werden allerdings verschiedene Gruppen von bes. Schutzbedürftigen untergebracht, auch z.B. psychische erkrankte Männer oder männliche Familienangehörige von schwerkranken Frauen.« (Beratungsstelle, Brandenburg)*

> *»Es gibt in der [Erstaufnahmeeinrichtung] zwar einen abgetrennten Bereich für Frauen, diese müssen aber trotzdem in die Bereiche des Camps, in denen auch Männer wohnen, wenn sie beispielswiese essen möchten, ihre Leistungen abholen, etc. Es gibt auch Einzelfälle, in denen Securities mit Personen, von denen Bedrohung ausgeht, in Kontakt sind.« (Beratungsstelle, Hessen)*

Trennung und Wegweisung des Täters

Auch im Fall von häuslicher Gewalt zeigen sich Flüchtlingsunterkünfte als Räume geringerer Sicherheit. So unterläuft die Situation in Flüchtlingsunterkünften die Prämissen des Gewaltschutzes meist dann, wenn für den sofortigen und effektiven Schutz eine räumliche Trennung von Täter und Opfer notwendig wird. In Artikel 52 und 53 der Istanbul-Konvention werden Maßnahmen klar definiert, um im Fall von geschlechtsspezifischer Gewalt Täter und Opfer zu trennen beziehungsweise den Täter wegzuweisen und so die betroffene Frau effektiv zu schützen. Entsprechende rechtliche Maßnahmen sind in den Polizeigesetzen der Länder und dem Gewaltschutzgesetz des Bundes bereits verankert.

Die Wegweisung des Täters gilt auch für Personen in Unterkünften für Geflüchtete. Die definierten Maßnahmen bieten auch Mitarbeitenden in Unterkünften im Rahmen des Hausrechts die Möglichkeit, Hausverbote gegen gewalttätige Personen zu erteilen. Dies ist rechtlich allerdings nur unzureichend ausdefiniert, was zu sehr unterschiedlicher Handhabung in der Praxis führt und geflüchteten Frauen keinen verlässlichen Schutz bietet.[13] Der Erfolg hängt ab vom Ausmaß der Unterstützung und Ressourcen der Betroffenen sowie dem Wissen um das Thema in den zuständigen Behörden und den Unterkünften:

> *»Kontakt- und Näherungsverbote für die Täter sind in Unterkünften z.T. schwer umzusetzen.« (Beratungsstelle, Rheinland-Pfalz)*

Es kommt vor, dass Wegweisungen nur für kurze Zeit erfolgen, oder eine Trennung nur innerhalb der Unterkunft vorgenommen wird, wobei ein großes Risiko besteht, dass sich Täter und Betroffene begegnen. Auch ist die Anonymität der Frauen – und damit ein sicherer Ort – in den Unterkünften kaum garantiert:

13 Vgl. Rabe, Heike. 2015. Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften. Deutsches Institut für Menschenrechte. S. 17. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/Policy_Paper_32_Effektiver_Schutz_vor_geschlechtsspezifischer_Gewalt.pdf

»Wenn es eine Identifizierung von z. B. häuslicher Gewalt gegeben hat, ist die Erfahrung, dass sehr schnell Konsequenzen bzgl. der gemeinsamen Unterbringung gezogen werden. Allerdings gibt es in einigen Fällen nach Separierung vom Täter dann akute Bedrohungslagen für die Frauen, die nicht ausreichend geschützt werden, da ihr Aufenthaltsort bekannt ist.« (Beratungsstelle, Schleswig-Holstein)

»Unterkunftspersonal nicht ausreichend geschult, teilweise sogar Schutz des Täters … Komplizenhaft (…) rechtswidrige Herausgabe von Adresse (durch Personal, Behörden etc.) (Beratungsstelle, Berlin)

Nicht nur ist das Fernhalten des Täters in Sammelunterkünften schwer umzusetzen – die betroffene Frau ist auch gehindert, selbst in eine andere, sichere Unterkunft umzuziehen. Grund dafür ist, dass Frauen, die noch kein Aufenthaltsrecht erworben haben, sowohl der Unterkunft als auch dem Wohnort verpflichtend zugewiesen sind und ein Umzug beantragt und von den Behörden erlaubt werden muss. Dies hindert gewaltbetroffene Frauen auch daran, sich Zugang zu Beratung und Hilfe zu verschaffen, und verursacht selbst bei der Schutzsuche in einem Frauenhaus oder einer Schutzwohnung Probleme (siehe dazu ausführlicher Kapitel 4 b).

Sammelunterbringung in Zeiten der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hat die Bedingungen für Frauen in der Sammelunterbringung besonders verschärft. Denn dort können die einfachsten Hygieneregeln nicht eingehalten werden: »Wer mit vielen anderen Menschen in Mehrbettzimmern lebt und Küchen, Waschräume und Toiletten teilt, ist einem massiv erhöhten Infektionsrisiko ausgesetzt.«[14] Ein Ansteckungsrisiko von 17 % in einer Unterkunft ab einem ersten nachgewiesenen Fall von SARS-CoV-2 ist als hoch einzustufen.[15]

Entgegen wissenschaftlichen Empfehlungen, vor allem des staatlichen Robert-Koch-Instituts, reagierten die zuständigen Behörden der Bundesländer 2020/21 mit Kollektivquarantänen, die ganze Häuser mit teils mehreren hundert Bewohner:innen umfassten.[16] Die Quarantäneregelungen wurden von den Bewohner:innen als intransparent und nicht nachvollziehbar erlebt, führten häufig zu chaotischen Zuständen und erschienen aus epidemiologischer Sicht als nicht zielführend. Gleichzeitig kritisierten die Bewohner:innen unterkunftsinterne Hygienekonzepte zur Bekämpfung des Virus als unzureichend[17]. Zahlreiche Unterkünfte wurden über mehrere Wochen komplett abgeschottet – Neuinfektionen führten immer wieder zu einer Verlängerung der Kollektivquarantäne. Aufgrund dieses Vorgehens sind von Gewalt betroffene Frauen wie alle Bewohner:innen von Geflüchtetenunterkünften erheblich häufiger und länger einer Quarantänesituation und den damit einhergehenden psychischen Folgen ausgesetzt.

Neben dem erhöhten Infektionsrisiko ist die verstärkte Isolation und Belastungssituation besorgniserregend. Während der Pandemie wurde und wird Sozialdiensten und Ehrenamtlichen teilweise oder vollständig der Zugang zu den Unterkünften verwehrt. Für von Gewalt betroffene Frauen verringern sich dadurch Beratungsangebote und die Chance auf vertrauensvolle Ansprechpersonen erheblich. Die wegfallende Kinderbetreuung und geschlossene Schulen bedeuten für Frauen, denen vielfach die Familienarbeit zugewiesen wird, weitere Belastungen, in für eine kindgerechte Erziehung schwierigen Umständen.[18] Aufgrund fehlender WLAN-Abdeckung in den Unterkünften konnten auch Online-Angebote für Sprach- und Fortbildungskurse nicht besucht und Homeschooling nicht umgesetzt werden.[19]

Insgesamt steigt der Druck auf Familienzusammenhänge und Partnerschaften: Eine gesamtgesellschaftliche Studie zu Beginn der Pandemie verweist auf ein erhöhtes Risiko häuslicher Gewalt, in Quarantäne zu Hause, bei finanziellen Sorgen oder bei schlechter psychischer Gesundheit (z.B. Depression und Angst) eines oder beider Elternteile während COVID-19 [20]. Auch der Jahresbericht des Hilfetelefon verweist auf die steigenden Beratungsanfragen.[21]

14 Vgl. Bayerischer Flüchtlingsrat. 4.2.2021. Pressemitteilung: Corona Pandemie wütet in bayerischen Unterkünften. https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/corona-pandemie-wuetet-in-bayerischen-unterkuenften/

15 Vgl. Kompetenznetz COVID-19. 2020. Factsheet: SARS-CoV-2 in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete. https://www.gewaltschutz-gu.de/die-initiative/details-2-08-2020/factsheet-sars-cov-2-in-aufnahmeeinrichtungen-und-gemeinschaftsunterkuenften-fuer-gefluechtete-kompetenznetz-covid-19-2020

16 Vgl. Bayerischer Flüchtlingsrat. 23.11.2020. Pressemitteilung: Corona in Geflüchtetenunterkünften https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/corona-in-gefluechtetenunterkuenften/ und 12.06.2020. Pressemitteilung: Robert-Koch-Institut empfiehlt Schutz Geflüchteter-nichts passiert. https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/robert-koch-institut-empfiehlt-schutz-gefluechteter-nichts-passiert/

17 Vgl. z.B. Bericht einer Geflüchteten zu den Aufnahmebedingungen, Pandemie Maßnahmen und Kollektivquarantäne auf der Website My home is not safe: https://myhomeisnotsafe.wordpress.com/2021/01/20/even-animals-are-not-treated-like-that/

18 Vgl. beispielhafte Erzählungen mit Fotos aus der Landeserstaufnahmeeinrichtung Ellwangen: UNICEF. 2020. Unter Quarantäne: spielen, essen, schlafen in einem einzigen Zimmer.

19 Vgl. Flüchtlingsrat Niedersachsen. 2020. Schulcomputer für Einkommensschwache Haushalte. https://www.nds-fluerat.org/43650/aktuelles/schulcomputer-fuer-einkommensschwache-haushalte/

20 Vgl. Steinert Prof. Dr., Janina. 2020. Gewalt an Frauen und Kindern in Deutschland während COVID-19-bedingten Ausgangsbeschränkungen: Zusammenfassung der Ergebnisse. Technischen Universität München (TUM) und Dr. Cara Ebert vom RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. https://www.hfp.tum.de/globalhealth/forschung/covid-19-and-domestic-violence/

21 Bundesweites Hilfetelefon gegen Gewalt an Frauen: https://www.hilfetelefon.de/index.php?id=318

Empfehlung

Geflüchtete Frauen sind über einen langen Zeitraum in Sammelunterkünften untergebracht. Sowohl die Erstaufnahmeeinrichtungen/ANKER-Zentren als auch die so genannten »Gemeinschaftsunterkünfte« sind strukturell konflikt- und gewaltfördernd. Zudem werden Frauen daran gehindert, selbstbestimmt für die eigene Sicherheit zu sorgen. Ungeachtet der Bemühungen um einen besseren Gewaltschutz in Sammelunterkünften sind diese grundsätzlich nicht als verpflichtende Wohnform für von Gewalt betroffene Frauen geeignet. Wir empfehlen:

- **Die Zeit in der Erstaufnahme für Geflüchtete sollte gesetzlich auf maximal vier Wochen beschränkt werden.**
- **Die Wohnungsunterbringung von Geflüchteten muss Vorrang haben vor der Unterbringung in Sammelunterkünften. Der gesetzliche Auftrag zur Gemeinschaftsunterbringung muss aufgehoben werden. Auch Städte und Gemeinden haben über die allgemeinen politischen Maßnahmen die Voraussetzungen dafür zu schaffen (z.B. Förderung sozialen Wohnungsbaus)**
- **In vorhandenen Sammelunterkünften müssen die verantwortlichen Länder bzw. Kommunen ein strategisches Auszugsmanagement sicherstellen, das alle Bewohner:innen dabei unterstützt, geeignete Wohnungen zu finden.**

b) GEWALTSCHUTZKONZEPTE UND MINDESTSTANDARDS IN LÄNDERN UND KOMMUNEN

Solange die Unterbringung in Sammelunterkünften den Modus Operandi der Unterbringung von Geflüchteten darstellt, sind Gewaltschutzkonzepte und -standards notwendig. In den letzten Jahren hat sich der Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete in Deutschland deutlich weiterentwickelt.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat die »Initiative zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften« ins Leben gerufen. Hier wurden unter anderem in Zusammenarbeit mit UNICEF und zahlreichen Organisationen »Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften[22]« entwickelt. Ziel ist es, diese Mindeststandards in allen Unterkünften für Geflüchtete in Deutschland umzusetzen. Als »Leitlinien für die Erstellung, Umsetzung und das Monitoring von einrichtungsinternen Schutzkonzepten in jeder Form von Flüchtlingsunterkünften« sowie als »Orientierung für die (Weiter-) Entwicklung von länderspezifischen bzw. kommunalen Schutzkonzepten« sind sie jedoch rechtlich nicht verbindlich und haben lediglich Empfehlungscharakter.[23]

Mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht sind im August 2019 mit § 44 Abs. 2a und § 53 Abs. 3 Asylgesetz (AsylG) bundesgesetzliche Regelungen zum Schutz vulnerabler Personengruppen in Aufnahmeeinrichtungen und Sammelunterkünften in Kraft getreten. Die Gesetzesänderung sieht vor, dass die Bundesländer Maßnahmen treffen sollen, um bei der Unterbringung Asylbegehrender den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten. Die Länder regeln und vollziehen die Unterbringung vor allem in den landeseigenen Erstaufnahmeeinrichtungen selbst. Für die anschließende Unterbringung nach der Zuweisung auf die Städte und Gemeinden haben die Bundesländer die diesbezüglichen Aufgaben oft den Kommunen übertragen. Die Praxis ist dementsprechend vielfältig und unübersichtlich – und lückenhaft.

Einige überregionale Initiativen sind als sehr positive und unterstützende Entwicklungen zum Gewaltschutz für geflüchtete Frauen zu werten. Allerdings mangelt es an einer flächendeckenden Anwendung und entsprechenden Verpflichtung der Länder, die Angebote zu nutzen.

Zu nennen ist hier beispielsweise die dezentralen Beratungs- und Unterstützungsstruktur für Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften« (DeBUG). Vom Bund werden sieben Multiplikator:innen gefördert. Jene haben eine beratende Funktion und erstellen keine Schutzkonzepte. Die Aufgabe, Gewaltschutzkonzepte zu entwickeln und zu implementieren, hängt damit im Wesentlichen von den Möglichkeiten, dem Willen und der Kompetenz der in den einzelnen Einrichtungen Beschäftigten ab. Dies gestaltet sich wiederum unterschiedlich vor dem Hintergrund der landeseigenen rechtlichen oder nichtverbindlichen Vorgaben zum Gewaltschutz.[24]

Ein weiteres Beispiel ist beSAFE, ein Modellprojekt zur Entwicklung und Erprobung eines Konzepts zur Identifizierung besonderer Schutzbedarfe bei der Aufnahme von Geflüchteten[25]. Es ist von der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF e.V.) in Kooperation mit dem psychosozialen Beratungszentrum für LSBTI*-Personen »Rosa Strippe e.V.« entwickelt worden[26]. Auch dieses soll lediglich ein unverbindliches Angebot werden, das auf Länderebene genutzt werden kann.

Ein wichtiger Bestandteil von Gewaltschutzkonzepten in Unterkünften ist, dass sie an ein niedrigschwelliges, funktionierendes Beschwerdeverfahren angebunden sind, zu dem Bewohner:innen und Mitarbeitende anonym Zugang haben. Hier hat die Frauenhauskoordination in Anlehnung an ein Pilotprojekt eine sehr gute Handreichung entwickelt.[27] Von einer flächendeckenden Nutzung kann aber wohl (noch) keine Rede sein.

22 Vgl. BMFSFJ (Hg.). 2018. Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften. https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/mindeststandards-zum-schutz-von-gefluechteten-menschen-in-fluechtlingsunterkuenften/117474 (english version: Minimum Standards for the Protection of Refugees and Migrants in Refugee Accommodation Centres: https://www.bmfsfj.de/blob/121372/ab3a1f0c235a55d3b37c81d71f08c267/minimum-standards-for-the-protection-of-refugees-and-migrants-in-refugee-accommodation-centres-data.pdf

23 Vgl. BMFSFJ (Hg.). 2018. Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, S. 9 https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/2018-11-08Mindeststandards3.Auflage.pdf

24 Informationen zum Projekt DeBUG: https://www.gewaltschutz-gu.de/projekte/debug

25 Informationen zum Projekt besafe: https://www.gewaltschutz-gu.de/projekte/besafe-besondere-schutzbedarfe-bei-der-aufnahme-von-gefluechteten-erkennen

26 Weiteren Projekte der Bundesinitiative: https://www.gewaltschutz-gu.de/projekte/uebersicht

27 Vgl. Frauenhauskoordinierung. 2019. Beschwerdeverfahren für geflüchtete Menschen in Unterkünften: Empfehlungen und Material zur Umsetzung. www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Handreichung_BM/FHK_Handreichung_BM_fuer_gefluechtete_Menschen_web.pdf

Gewaltvorfälle in der Praxis

In unserer Befragung hatten nahezu alle befragten Beratungseinrichtungen Kenntnis von konkreten Gewaltvorfällen in Unterkünften für Geflüchtete. Sie machen in ihrer Gesamtheit deutlich, dass Gewaltschutz in der Praxis auch aktuell häufig nicht funktioniert[28] – im Folgenden eine Auswahl:

»Ja. [Es gibt Gewaltvorfälle in den Unterkünften.] Häusliche Gewalt. Und vereinzelt auch sexualisierte Gewalt.« (Therapieeinrichtung Berlin)

»Im Erdgeschoss klopfen Leute nachts ans Fenster; Bedrohung und Übergriffe durch gewalttätige Ehemänner und Ex-Männer« (Therapieeinrichtung, Baden-Württemberg)

»Die Dunkelziffer ist sehr hoch. (…) Vergewaltigungen, versuchte Vergewaltigungen, sexuelle Belästigungen & Übergriffe, Körperverletzungen jeglicher Art, häusliche Gewalt, psychische Gewalt, Stalking. Es gibt Berichte von Übergriffen auch durch das Sicherheitspersonal.« (Beratungszentrum, Brandenburg)

»Ja! Sexualisierte und häusliche Gewalt; bekommen wir oft mit. Während Corona vermehrt.« (Fachberatungsstelle, Baden-Württemberg)

»Alleinstehende Frauen beklagen sich außerdem häufig über anzügliche Bemerkungen und Anmache durch Bewohner« (Therapieeinrichtung, Rheinland-Pfalz)

»Klient:innen berichten von ungewolltem Eindringen von Security-Personal in private Zimmer, da Räume nicht abgeschlossen werden können; keine Wahrung der Privatsphäre möglich!« (Therapieeinrichtung, Sachsen)

»Diverse Vorfälle aus den letzten Jahren in zahlreichen GUs bekannt (…) teils verbale Gewalt durch Einrichtungsleitungen, oft wurden männliche Bewohner handgreiflich (Schläge, Androhung von Schlägen, Entblößung der Geschlechtsteile, Übergriffe in Sanitäranlagen, Einstieg durch geöffnete Fenster, u.v.m.)« (Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt)

*»Uns ist ein Fall bekannt, in dem [eine] Frau Gewalt durch Ehemann und andere Bewohnerin in Unterkunft erlitten hat – sie gab an, dass Security nicht einschritt, auch nicht als sie diese um Hilfe bat; weiterhin berichten Klientinnen von verbaler Gewalt aufgrund von Religionszugehörigkeit und sexueller Gewalt durch andere Heimbewohner*innen, Anzahl statistisch nicht erhoben.« (Therapieeinrichtung, Sachsen)*

»Es gibt solche Fälle (Belästigung, Vergewaltigung), eine Häufigkeit ist uns nicht bekannt.« (Therapieeinrichtung, Nordrhein-Westfalen)

»Ja bekannt sind: häusliche Gewalt, Prostitution, sexualisierte Gewalt, psychische Gewalt.« (Beratungsstelle, Bayern)

»Häufigkeit unklar, sexuelle Belästigung [gibt es] auf jeden Fall, die Frauen haben große Angst davor, auch in Bezug auf ihre Kinder, besonders bei Gemeinschaftsduschen, Küchen, Toiletten, teilweise Duschräume im UG, nicht abschließbar….« (Therapieeinrichtung, Rheinland-Pfalz)

Heterogene Ländervorgaben

Die Gewaltschutzkonzepte der Länder sind jedoch völlig unterschiedlich in der Qualität und der Rechtsverbindlichkeit. Dies zeigt eine aktuelle Studie von UNICEF und dem Deutschen Institut für Menschenrechte: Für Landeseinrichtungen werden rechtsverbindliche Gewaltschutzkonzepte von den meisten Bundesländern angegeben. Manche Bundesländer haben Gewaltschutzanforderungen in die Verträge mit Betreiber:innen von Unterkünften aufgenommen. Andere (Baden-Württemberg, Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) setzen dagegen auf einrichtungsspezifische Gewaltschutzkonzepte und haben keine landesweiten verbindlichen Vorgaben.

Bezogen auf kommunale Einrichtungen für geflüchtete Menschen gibt es rechtlich verbindliche Gewaltschutzvorgaben nur in Bayern, Brandenburg und Thüringen. Baden-Württemberg und Bremen geben lediglich Mindeststandards (vor allem für die räumlichen Anforderungen) vor. Berlin sieht Gewaltschutzkonzepte als Teil von Betreiberverträgen vor, Hamburg plant Ähnliches. Die restlichen Bundesländer verzichten auf eine rechtliche Regulierung, unterstützen aber häufig zumindest die Kommunen gezielt bei der Erarbeitung von Gewaltschutzkonzepten.[29]

Beispiel Bayern: *Das »Bayerische Schutzkonzept der Unterbringungsverwaltung zur Prävention von Gewalt« gilt für alle bayerischen Asylunterkünfte. Es handelt sich jedoch lediglich um ein administratives Rahmenkonzept, die dortigen Vorgaben und Maßnahmen seien einrichtungsspezifisch umzusetzen. Durch eingesetztes Gewaltschutzpersonal wurde bereits in einigen Anker-Einrichtungen und neun Gemeinschaftsunterkünften ein solches einrichtungsinternes Gewaltschutzkonzept erstellt. Dies wurde in einer schriftlichen Anfrage an den Bayerischen Landtag aufgelistet, öffentlich zugänglich sind sie nicht.*

28 Zahlreiche Vorfälle wurden auch in der Umfrage zu diesem Bericht genannt. Ein weiteres Beispiel: http://www.truth24.net/frauen-in-fluechtlingsunterkuenften-klagen-ueber-gewalt-und-willkuer/

29 Vgl. Unicef und DIMR. 2020. 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 Bundesländern. S.3. https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/i0051-studie-text-data.pdf

Auch konnte nicht beantwortet werden, welche Maßnahmen bereits umgesetzt wurden.[30] *Mangelhaft am bayerischen Gewaltschutzkonzept selbst ist beispielsweise, dass Übergriffe durch Personal nicht thematisiert werden und auch keine entsprechenden Schutzpläne oder Beschwerdemöglichkeiten verankert sind. Sofern es Ombudsstellen gibt, sind diese Personen häufig Angestellte der Regierung und damit nicht unabhängig. Notfallpläne sind unvollständig, so fehlt ein Handlungsplan bei sexualisierter Gewalt in der Unterkunft. Die Mindeststandards der Bundesinitiative werden nicht benannt. Die Umsetzung eines Monitorings bleibt unklar und ohne Zuständigkeiten.*[31] *Der Bayerische Flüchtlingsrat bewertet das Konzept deshalb als vage und deutlich unzureichend.*[32] *Auch die Auswertung einer Online-Umfrage des Münchner Aktionsbündnis für geflüchtete Frauen, ein Zusammenschluss von etwa 20 sozialen Trägern, ergab den Befund mangelhafter oder nicht vorhandener Gewaltschutzkonzepte. Ein Großteil der befragten Unterkünfte hatte weder Frauenbeauftragte noch ein Beschwerdemanagement.*[33]

Beispiel Sachsen-Anhalt: *Der von der Landesregierung 2018 veröffentlichte »Leitfaden zum Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes"*[34] *benennt Rahmenbedingungen, die lediglich für die Landesaufnahmeeinrichtungen (LAE) sowie das Landesverwaltungsamt verpflichtend sind. Der Leitfaden soll als Vorbild für die Unterbringung in den Kommunen dienen, verbindliche Vorgaben existieren jedoch nicht. Viele Kommunen und kreisfreie Städte beschränken sich, oft mit Verweis auf Kostengründe, auf knappe Skizzen oder verzichten bei der Vergabe von Aufträgen zum Betreiben von Unterkünften vollständig auf Vorgaben zum Gewaltschutz. In der Praxis, beobachtet der Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt, werden selbst existierende Regelungen vielfach nicht umgesetzt.*

Eine zentrale Beschwerdestelle ist in Sachsen-Anhalt zwar vorhanden. Sie ist jedoch nicht auf das Thema Gewaltschutz spezialisiert und beim Ministerium für Inneres und Sport angegliedert. Nach Erfahrungen des Flüchtlingsrats ist das Beschwerdemanagement für den Bereich des Gewaltschutzes in den Einrichtungen nicht funktional. Geflüchtete wenden sich oft nicht an die offizielle Beschwerdestelle des Landes in der Sorge, eine Beschwerde könnte das Asylverfahren oder den Aufenthaltstitel negativ beeinflussen.[35]

Beispiel Niedersachsen: *Hier gibt es bereits seit Ende 2015 ein Gewaltschutzkonzept für die Aufnahmeeinrichtungen des Landes, das umfassend ist und sich in vielen Bereichen sehr nah an den Mindeststandards des BMFSFJ und UNICEF bewegt. Einige Schwachstellen bleiben – so etwa, dass noch immer Mehrbettzimmer für bis zu 10 Personen möglich sind. In der Praxis der kommunalen Unterkünfte lässt sich feststellen, dass zum Teil schon die Gebäude für eine gendersensible Unterbringung und einen genderspezifischen Schutz ungeeignet sind, es wird an Personal gespart und Fortbildungs- und Sensibilisierungsmöglichkeiten für die Mitarbeiter*innen fehlen. Hausordnungen in den Unterkünften greifen zum Teil tief in die Privatsphäre der Bewohner:innen ein und sind aus menschenrechtlicher perspektive mindestens fragwürdig.*[36] *Außerdem fehlt es an Beschwerdestellen, wie sie in den Mindeststandards vorgesehen sind.*

Für die Kommunen bleibt das Gewaltschutzkonzept des Landes unverbindlich: Das Land legte ihnen die Nutzung zwar nahe, die kommunalen Spitzenverbände lehnten eine entsprechende Selbstverpflichtung im Gespräch mit dem Flüchtlingsrat allerdings ab. Einzelne Kommunen entwickelten eigene Konzepte. Insgesamt sind dem Flüchtlingsrat Niedersachsen nur sehr wenige kommunale Gewaltschutzkonzepte bekannt.

Monitoring, Evaluation und Weiterentwicklung von Standards

Zu einer wirksamen Umsetzung von Gewaltschutz für geflüchtete Frauen entsprechend der Istanbul-Konvention gehören nicht nur Konzepte, sondern auch ihre Durchsetzung in der Praxis, eine regelmäßige Evaluierung, notwendige Korrekturen und die Weiterentwicklung. In unserer Befragung wird an dieser Stelle ein eklatanter Mangel deutlich.

30 Vgl. Bayerischer Landtag. 2020. Anfrage http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0012315.pdf

31 Vgl. Bayerisches Schutzkonzept der Unterbringungsverwaltung zur Prävention von Gewalt: Handlungsgrundsätze und Maßnahmen. https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/2020-08-26_bayerisches_gewaltschutzkonzept_asylunterkünfte.pdf

32 Vgl. Bayerischer Flüchtlingsrat. 2019. https://archiv.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/We%20talk/Bericht%20Podiumsdiskussion.pdf und Positionspapier zum Gewaltschutz für Frauen. 2019. https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/wp-content/uploads/2019/11/Positionspapier_Gewaltschutz.pdf

33 Vgl. Münchner Aktionsbündnis für geflüchtete Frauen. 2020. Gewaltschutz in Unterkünften: Auswertung der Erhebung zur Lebenssituation von geflüchteten Frauen in Bezug auf Schutzstandards in bayerischen Unterkünften und Ankerzentren. https://www.condrobs.de/aktuelles/offener-brief-muenchner-aktionsbuendnis-fuer-gefluechtete-frauen

34 Vgl. Leitfaden zum Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt. 2018. https://mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/MI/1._Ministerium/Pressereferat/Leitfaden_zum_Schutz_von_Frauen_und_Kinder_vor_Gewalt_in_Erstaufnahmeeinrichtungen_des_Landes_Sachsen-Anhalt_09_05_18.pdf

35 Vgl. Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt. 2020. Stellungnahme zum Stand des Gewaltschutzes in Gemeinschaftsunterkünften in Sachsen-Anhalt. https://www.fluechtlingsrat-lsa.de/2020/06/stellungnahme-zum-stand-des-gewaltschutzes-in-gemeinschaftsunterkuenften-in-sachsen-anhalt/?hilite='gewaltschutz'

36 Zum Thema Rechtswidrigkeit von Hausordnungen siehe etwa: https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/Rechtsgutachten-Hausordnung-LEA-FR-final.pdf; Oder: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Hausordnungen_menschenrechtskonform_gestalten.pdf

*»Es gibt Gewaltschutzkonzepte und eine -koordinatorin; aber keine systematische Umsetzung. Intern wird die Arbeit von Gewaltschutzkoordinator*innen erschwert, z.B. aufgrund von Interessenkonflikten (Träger, Landesdirektion).« (Therapieeinrichtung, Sachsen)*

»Es gibt Schutzkonzepte der Berater:innen, aber auf die Unterbringung hat das nur geringen Einfluss.« (Sozialberatungsstelle für Geflüchtete, Bayern)

*»Auf dem Papier sollte es so sein, wir hören von unseren Klient*innen aber oft auch andere Dinge« (Therapiezentrum, Rheinland-Pfalz)*

»Sehr abhängig vom Träger (…) Außerdem ist die Fluktuation der Mitarbeitenden gerade in Unterkünften oft sehr hoch, was die konsequente Beachtung des Themas erschwert.

Wir erleben, dass durch hohe Arbeitsbelastung in Unterkünften oft auch über die Köpfe der Betroffenen hinweg entschieden wird, wenn es z.B. um Anzeigen / Trennung / Inobhutnahmen / Platzverweise etc. geht.« (psychosoziale Beratung für geflüchtete Frauen, Baden-Württemberg)

Eine regelmäßige Überprüfung von Konzepten und ihrer Anwendung könnte verhindern, dass – aus welchen Gründen auch immer – die Praxis der Theorie nicht gerecht wird. Die Analyse von UNICEF und dem DIMR von 2020 zeigt jedoch, dass in den Bundesländern bislang weder systematisches Monitoring noch Evaluationsprozesse stattfinden.

Im *Staatenbericht* verweist die Bundesregierung darauf, dass das BMFSFJ seit 2019 ein Projekt zum Monitoring und zur Evaluierung von Schutzkonzepten in Flüchtlingsunterkünften fördert. In diesem Projekt wird ein Online-Monitoring Instrument zur freiwilligen Eigenevaluation entwickelt, das ab 2021 für Betreiber- und Trägerorganisationen von Flüchtlingsunterkünften kostenfrei verfügbar sein soll. Entwickler ist das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). 2021-2022 soll der Gewaltschutzmonitor skaliert und interessierten Landesbehörden für Flüchtlingsunterkünfte bereitgestellt werden, zudem sollen weitere Evaluationen zu spezifischen Aspekten des Gewaltschutzes durchgeführt werden.[37]

Das im Dezember 2020 der Öffentlichkeit als Prototyp präsentierte Online-Tool erscheint als ein qualifizierter inhaltlicher Ansatz für Monitoring und Selbstkontrolle. Für engagierte und motivierte Akteur:innen vor Ort mag es eine wertvolle Hilfestellung darstellen. Eine flächendeckende Überprüfung von Einrichtungen in Hinblick auf ihre Sicherheit für geflüchtete Frauen wird dadurch kaum gewährleistet werden können, da es auch in diesem Bereich an Verbindlichkeit mangelt. Auch das beste freiwillige Monitoring und Evaluationsangebot kann nur so gut sein, wie es die freiwillige Mitarbeit der verantwortlichen Akteur:innen in Ländern und Kommunen ist.

Zu bedenken ist, dass eine Kontrolle zum Gewaltschutz nicht ausschließlich »hinter verschlossener Tür« stattfinden darf.

In Sachsen-Anhalt *etwa findet ein Monitoring der Unterbringung von Geflüchteten lediglich intern im Ministerium für Inneres und Sport statt, Ergebnisse werden nicht veröffentlicht. Konkrete Probleme drohen so unbearbeitet zu bleiben. Der kritischen Öffentlichkeit und Nichtregierungsorganisationen wie dem Flüchtlingsrat wird so die fallübergreifende Analyse erschwert und sie können nicht an der Lösung von Problemlagen mitarbeiten.*

Vielfach fehlt es sowohl an interner wie externer Evaluation. Auch lassen die Konzepte partizipative Elemente, also den Einbezug der Sichtweisen der dort untergebrachten Menschen, vermissen.

37 Vgl. Dezim Institut. 2020. Projekt: Monitoring und Evaluierung eines Schutzkonzeptes für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften. https://www.dezim-institut.de/das-dezim-institut/abteilung-konsens-konflikt/drittmittelprojekt-monitoring-und-evaluierung-eines-schutzkonzeptes-fuer-gefluechtete-menschen-in-fluechtlingsunterkuenften/

Empfehlung

Im föderalen System der Bundesrepublik ist die Implementierung von Gewaltschutzkonzepten vom politischen Willen der Akteur:innen (Land, Kommune, Betreiber:innen von Einrichtungen) abhängig. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass Gewalt in Unterkünften ein aktuelles Problem ist. Trotz vorbildhafter Initiativen fehlt es in vielen Unterkünften an einer verbindlichen Implementierung von Gewaltschutz. Es gibt keine wirksame Kontrolle und Monitoring von Gewaltschutz durch Bund und Länder. Solange Sammelunterkünfte für Geflüchtete existieren, sind vergleichbare, verbindliche und funktionierende Gewaltschutzstandards in allen Unterkünften erforderlich.
Wir empfehlen:

- **Der gesetzliche Auftrag der Bundesländer, bei der Unterbringung für den Schutz u.a. von Frauen zu sorgen (§ 44 Abs. 2a AsylG und § 53 Abs. 3 AsylG) muss in eine rechtsverbindliche Verpflichtung (Ist-Vorschrift) geändert werden.**
- **Die Länder müssen sicherstellen, dass für alle Unterkünfte von Geflüchteten – unabhängig vom Träger – rechtlich verbindliche und effektive Schutzkonzepte vorliegen, die auch in die Betreiberverträge aufgenommen werden.**
- **Zur Sicherstellung eines Mindestmaßes an Qualität sollten die Mindeststandards des BMFSFJ für alle Einrichtungen verbindlich sein.**
- **Die Länder müssen sicherstellen, dass sie belastbare Kenntnisse über die Gewaltschutzsituation in sämtlichen Unterkünften des Landes erhalten und die Umsetzung und Wirksamkeit von Schutzkonzepten regelmäßig extern und intern überprüft wird.**
- **Für eine konsequente Durchsetzung der Maßnahmen zum Gewaltschutz müssen Bund und Länder ausreichende Personalkapazitäten vorsehen und entsprechende finanzielle Mittel bereitstellen.**

2. GESCHLECHTSSPEZIFISCHE AUFNAHME- UND ASYLVERFAHREN

In der Istanbul-Konvention bekennen sich die Vertragsstaaten ausdrücklich zum Flüchtlingsschutz, wie er vor allem in der Genfer Flüchtlingskonvention verbürgt ist. Nach Artikel 60 Absätze 1 und 2 IK soll Gewalt gegen Frauen aufgrund des Geschlechts sowohl als eine Form der Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention als auch als eine Form schweren Schadens, die einen ergänzenden bzw. subsidiären Schutz begründet, anerkannt werden. In Absatz 3 werden zum einen geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Hilfsdienste, zum anderen geschlechtersensible Asylverfahren angemahnt. Es soll gewährleistet werden, dass von Gewalt betroffene Frauen über ihre Möglichkeiten und Rechte aufgeklärt sind, geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe erkannt und entsprechende Rechte zugänglich gemacht werden. In seinen Anmerkungen zu gendersensiblen Asylverfahren listet der Europarat hierzu konkrete Erfordernisse auf, u.a. die Versorgung der Frauen mit Informationen zum Asylverfahren, die Möglichkeit zu einem persönlichen Einzelgespräch und die Möglichkeit zur Wahl des Geschlechts der Dolmetscher:in bzw. Anhörer:in.[38]

Artikel 60 IK – Asylanträge aufgrund des Geschlechts

(1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Gewalt gegen Frauen aufgrund des Geschlechts als eine Form der Verfolgung im Sinne des Artikels 1 Abschnitt A Ziffer 2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und als eine Form schweren Schadens anerkannt wird, die einen ergänzenden/subsidiären Schutz begründet.

(2) Die Vertragsparteien stellen sicher, dass alle im Abkommen aufgeführten Gründe geschlechtersensibel ausgelegt werden und dass in Fällen, in denen festgestellt wird, dass die Verfolgung aus einem oder mehreren dieser Gründe befürchtet wird, den Antragstellerinnen und Antragstellern der Flüchtlingsstatus entsprechend den einschlägigen anwendbaren Übereinkünften gewährt wird.

(3) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Hilfsdienste für Asylsuchende sowie geschlechtsspezifische Leitlinien und geschlechtersensible Asylverfahren, einschließlich der Bestimmung des Flüchtlingsstatus und des Antrags auf internationalen Schutz, auszuarbeiten.

In Artikel 61 Abs. 1 und 2 bekennen sich die Vertragsstaaten noch einmal ausdrücklich zum völkerrechtlichen Grundsatz des **Verbots der Zurückweisung (»Non-Refoulement«) und bekräftigen ihn in Bezug auf geflüchtete Frauen.**

Artikel 61 IK – Verbot der Zurückweisung

(1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um den Grundsatz des Verbots der Zurückweisung in Übereinstimmung mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu achten.

(2) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer von Gewalt gegen Frauen, die des Schutzes bedürfen, unabhängig von ihrem Status oder Aufenthalt unter keinen Umständen in einen Staat zurückgewiesen werden, in dem ihr Leben gefährdet wäre oder in dem sie der Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden könnten.

Mit Blick auf diese Verpflichtungen geht es nun um folgende Fragen: (Wie) Werden schutzbedürftige Frauen identifiziert? (Wie) Werden sie bezüglich des Asylverfahrens informiert und beraten? Wie wird dafür Sorge getragen, dass geflüchtete Frauen und Mädchen, die Gewalt erfahren haben, eine angemessene und sensible Asylprüfung erhalten? Erhalten Schutzbedürftige schließlich den ihnen zustehenden Schutzstatus?

38 Vgl. Europarat. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht 2011. Anmerkung 317. S.109. Istanbul. https://rm.coe.int/1680462535

a) IDENTIFIZIERUNG BESONDERER SCHUTZBEDÜRFTIGKEIT IN DER ERSTAUFNAHME

Um geflüchteten Frauen, die Gewalt erfahren haben oder davon bedroht sind, Zugang zum Flüchtlingsschutz sowie zu Informationen, Versorgung und Unterstützung zu verschaffen, muss drohende oder erfahrene Gewalt zunächst erkannt werden. Die Bundesregierung verweist diesbezüglich in ihrem *Staatenbericht* auf die Geltung und Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU). Die Einrichtungen der Bundesländer (Erstaufnahmeeinrichtungen) sollen vulnerable Personen nach Art. 22 EU-AufnRL identifizieren und für die Berücksichtigung ihrer Belange sorgen. Hierzu gehöre es auch, »dass diese Einrichtungen das [zuständige Asylbundesamt] BAMF unterrichten, soweit ihre Feststellungen für die Anhörung im Asylverfahren erheblich« seien (*Staatenbericht* S. 69). Schon aus den Ausführungen der Bundesländer im Anhang des *Staatenberichts* wird ersichtlich, dass es für die Identifizierung von schutzbedürftigen Personen keine von den Bundesländern vereinbarten, einheitlichen Konzepte und Standards gibt.

> **Beispiel Bayern:** *Hier gibt es bislang keine Methode zur Identifizierung.*[39] *Seit Ende 2020 ist die Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personen und die Verpflichtung aus Art. 22 der Richtlinie 2013/33/EU der Unterbringungsverwaltung übertragen. Verwaltungsangestellte haben keine entsprechende Qualifizierung für diese sensible Aufgabe. Eine Fort- und Weiterbildung ist im Bayerischen Schutzkonzept nicht enthalten. Ebenso wenig ist erläutert, welche Maßnahmen auf die »Aufgabe des Ermittelns und Erfassens« einer besonderen Schutzbedürftigkeit folgen.*[40]

> **Beispiel Brandenburg:** *Hier wird während des Registrierungsprozesses in der Erstaufnahme versucht, Schutzbedürftigkeit durch ein 1,5-seitiges Formular abzuklären, auf dem Personen ankreuzen können, wenn sie »Opfer von Folter, Vergewaltigung oder sonstigen schweren Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt« geworden sind.*[41] *Ein solches Verfahren entspricht nicht den psychologischen Standards für eine Erstbetreuung von Geflüchteten*[42] *aufgrund der Tatsache, dass es sich um sehr persönliche und oft schambehaftete Themen handelt. Außerdem ist ein Teil der geflüchteten Frauen nicht alphabetisiert und deshalb mit einem Schriftstück nicht zu erreichen. In seinen Erläuterungen zur Istanbul-Konvention weist der Europarat explizit auf die Notwendigkeit hin, die Vertraulichkeit zu wahren*[43]*, was durch das Verfahren in Brandenburg nicht geleistet werden kann.*

Einige positivere Beispiele finden sich in Niedersachen, deren Vor- und Nachteile der dortigen Strukturen in der Studie der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF e.V.)[44] erläutert werden.

Aus den Erfahrungen der Praxis heraus machen zahlreiche von uns befragten Expert:innen deutlich, dass eine systematische Identifizierung nicht erfolgt, jedenfalls im Ergebnis nicht stattfindet. Die Dunkelziffer der in der Erstaufnahme nicht erkannten Fälle, so die Berater:innen unisono, sei sehr hoch und viele Frauen, die in den Beratungsstellen in Erscheinung treten, würden dort zum ersten Mal über ihre Gewalterfahrungen sprechen. Es wird deutlich, dass diese im bisherigen Aufnahmeprozess bislang keine Rolle gespielt, geschweige denn besondere Berücksichtigung erfahren haben.

> *»Uns sind keine einheitlichen Verfahren im Rahmen des Aufnahme- und Asylverfahrens bekannt.« (Therapieeinrichtung, Baden-Württemberg)*

> *»Es erfolgt keine systematische Identifizierung, insbesondere nicht in den Erstaufnahmeeinrichtungen […] [Die] Anzahl bzw. [der] Anteil ist uns nicht bekannt; die schwerwiegenden Einzelfälle im späteren Verlauf machen aber deutlich, dass kein systematisches Erkennen stattgefunden haben kann.« (Therapieeinrichtung, Nordrhein-Westfalen)*

> *»Es werden nur Frauen erkannt, die ihre Gewalterfahrungen explizit Mitarbeiter*innen äußern oder ggf. psychisch auffällig sind. Insbesondere wenn auch der Täter einreist, ist die Dunkelziffer der unerkannten Schutzbedürftigen (gewaltbetroffenen Frauen) sehr hoch.« (Beratungsstelle für Geflüchtete, Brandenburg)*

> *»Da [Frauen mit Gewalterfahrung] von Seiten der Mitarbeiter der Landesregierung (z.B. Landessozialarbeiter) jedoch nicht auf ihre Gewalterfahrung und Unterstützungsbedarfe hin gescreent werden, bleibt die besondere Schutzbedürftigkeit meist unerkannt. Es wird auch keine besondere*

39 Vgl. BAfF. 2020. Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen. S. 24 ff. http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2020/11/BAfF_Reader_Identifizierung.pdf

40 Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration. Bayerisches Schutzkonzept der Unterbringungsverwaltung zur Prävention von Gewalt: Handlungsgrundsätze und Maßnahmen. S.6. https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/2020-08-26_bayerisches_gewaltschutzkonzept_asylunterkünfte.pdf f

41 https://www.kooperation-für-flüchtlinge-in-brandenburg.de/wp-content/uploads/2020/02/Ersterfassungsbogen.relevantePassagen._englisch-002.pdf

42 Vgl. Demir, Serifaz. 2015. Beratung nach Flucht und Migration. Ein Handbuch zur psychologischen Erstbetreuung von Geflüchteten. Hg. Ricarda Mewes und Hanna Reich. WeltTrends: Potsdam.

43 Vgl. Europarat. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht 2011. Anmerkung 317. S.109. Istanbul. https://rm.coe.int/1680462535

44 Vgl. BAfF. 2020. Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen. S. 24 ff. http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2020/11/BAfF_Reader_Identifizierung.pdf

Notwendigkeit gesehen, diese Erfahrung zu identifizieren, da immer wieder mit Nachdruck darauf hingewiesen wird, dass in der Erstaufnahmesituation nur eine psychische/psychiatrische Notfallversorgung[45] vorgesehen ist, und erst nach Zuweisung konkret an psychischen Beeinträchtigungen gearbeitet werden kann.« (Hessischer Flüchtlingsrat)

Zu dem gleichen Ergebnis kommt auch die BAfF e. V.[46] Bundesweit gibt es trotz der gesetzlichen Vorgaben kein vergleichbares Identifizierungsverfahren mit Anspruch auf besondere Verfahrensgarantien. Die mangelnde Identifizierung durch die Landesbehörden hat zur Folge, dass asylrelevante Tatsachen nicht weitergegeben werden und somit bei den Entscheidungen des BAMF keine Berücksichtigung finden. Frauen bleibt der asylrechtliche Schutz versagt und die Gefahr des Refoulement besteht. Eine weitere Folge nicht erfolgter Identifizierung ist, dass die betroffenen Frauen keine angemessene psychosoziale und medizinische Versorgung und Anbindung an Unterstützungsstrukturen erfahren.

Erschwerend kommt hinzu, dass nichtstaatliche Dienste nicht überall Chancen haben, Defizite vor Ort auszugleichen: Denn der Beratungszugang insbesondere zur Erstaufnahme von einschlägig qualifizierten, unabhängigen Organisationen zu staatlichen Unterkünften kann – auch dies bundeslandabhängig unterschiedlich – stark eingeschränkt sein.

Beispiel Bayern: *Der Staatenbericht führt für Bayern Angebote und Beratung durch unabhängige Organisationen auf, namentlich SOLWODI und Jadwiga. Tatsächlich gibt es derartige Angebote aber nur eingeschränkt. Gerade in Anker-Einrichtungen Bayerns ist der Zugang für Nichtregierungs-Organisationen stark beschränkt. Beispielsweise wurde dem Beratungsbus von Amnesty International und dem Münchner Flüchtlingsrat nach jahrelanger Beratungstätigkeit plötzlich der Zugang verwehrt.*[47]

Wird der Schutzbedarf behördlicherseits nicht erkannt, unterbleiben individuelle Beratung und weitere notwendige Maßnahmen etwa zur Gesundheitsversorgung der Betroffenen. Schlimmstenfalls werden die Probleme sogar verstärkt, z.B. durch eine nicht angemessene Unterbringung:

»Kommunen wurden nicht in Hinblick auf besondere Schutzbedürftigkeit vorinformiert, nehmen Betroffene erneut in Sammelunterkünfte ohne weitere Unterstützung auf; teilweise werden Frauen mit besonderen Gewalterfahrungen und Schutzbedarf allein (!) in ein Zimmer auf einer Etage eines Hotels untergebracht, wo auf der gleichen Etage sonst nur Männer untergebracht sind.« (Therapieeinrichtung, Nordrhein-Westfalen)

Eine nachträgliche Identifizierung von Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt in den kommunalen Sammelunterkünften ist unter anderem vom Engagement und den Möglichkeiten der Mitarbeiter:innen dort abhängig:

»In der Regel [wird geschlechtsspezifische Gewalt erkannt] ja, je nachdem wie engagiert das Team im Übergangswohnheim ist. Da der Betreuungsschlüssel sehr gering ist, kann das jedoch nicht für jede Person immer in ganzem Umfang geleistet werden. Es hängt auch von der Eigenständigkeit und Mitwirkungsbereitschaft bzw. -möglichkeit der betroffenen Person ab.« (Fachberatung, Bremen)

Empfehlung

In der Praxis der Erstaufnahme gibt es keine systematisierten, einheitlichen Erkennungsverfahren für Vulnerabilität. Die regional angewendeten Methoden sind intransparent, und im Ergebnis nicht zuverlässig. Daher ist von einer hohen Dunkelziffer unerkannter vulnerabler Personen auszugehen. Die Versorgung von besonders vulnerablen Frauen ist dadurch nicht flächendeckend gewährleistet. Wir empfehlen:

- **Notwendig ist die bundesweite Einführung eines transparenten und flächendeckenden Identifizierungsverfahrens durch speziell geschultes Personal. Besonders schutzbedürftige und von Gewalt betroffene oder bedrohte Frauen müssen identifiziert werden. Zugänge zu einer professionellen und unabhängigen Beratung und Unterstützung müssen eröffnet werden.**
- **Auf eine Identifizierung von Schutzbedürftigkeit muss zwingend eine dementsprechende Versorgung, auch durch unabhängige Fachberatungsstellen, folgen. Zudem muss es einen Anspruch auf entsprechende Garantien im Asylverfahren (u.a. Einsatz Sonderbeauftragte, Zugang zu Fachärzt:innen) geben.**

45 Zur mangelhaften gesundheitlichen Versorgung siehe Kapitel 3.
46 Vgl. BAfF. 2020. Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen. Status quo in den Bundesländern, Modelle und Herausforderungen. S. 58 http://www.baff-zentren.org/produkt/identifizierung-besonderer-schutzbeduerftigkeit/
47 http://muenchner-fluechtlingsrat.de/unsere-politische-arbeit/aktuelle-themen/zugang-zu-rechtsberatung/

b) STAATLICHE ASYLVERFAHRENSBERATUNG (AVB)

Die Forschung hat festgestellt: Geflüchtete Frauen vermissen einen geschützten Raum und fühlen sich in zahlreichen Fällen nicht ausreichend bzw. nicht qualifiziert genug über ihre geschlechtsspezifischen Rechte im Verfahren aufgeklärt.[48] Da Gewalt, insbesondere häusliche oder sexuelle Gewalt, stark schambesetzte Themen sind, braucht es ein Vertrauensverhältnis und Ermutigung für die Betroffenen. Manches ist verdrängt, anderes so traumatisch, dass darüber nicht (zeitnah) gesprochen werden kann. Auch Fehlinformationen können Frauen unter Umständen davon abhalten, die Fakten anzusprechen.

> *Häufig berichten gewaltbetroffene Frauen im Verfahren zunächst nicht von sexueller Gewalt u.a. aus Scham oder aufgrund von posttraumatischen Symptomen (z.B. Vermeidung, Dissoziation). Betroffene von häuslicher Gewalt berichten oft nicht von den Erfahrungen, da sie Angst haben, die Kinder zu verlieren.« (Therapieeinrichtung, Baden-Württemberg)*

Wohlfahrtsverbände und NGOs in Deutschland führen seit vielen Jahren umfangreiche Beratungsleistungen für Geflüchtete durch – meist aus Eigen-, Spenden- und Projektmitteln. Die staatlich finanzierte individuelle Asylverfahrensberatung ist erst seit 2019 gesetzlich verankert – darüber wird allerdings keineswegs die langjährige Arbeit der Zivilgesellschaft in diesem Feld abgesichert. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) selbst führt auf dieser Grundlage die sogenannte »Asylverfahrensberatung« (AVB) in der Erstaufnahme als zweistufiges Verfahren sukzessive ein: Zunächst sollen Asylsuchende vor der Antragstellung in Gruppengesprächen über Ablauf und Inhalt des Asylverfahrens informiert werden. Darüber hinaus soll es ein Angebot von individuellen Beratungsgesprächen (Zweite Stufe) geben. Die AVB, so der *Staatenbericht,* trage »damit zur frühzeitigen Identifizierung von Vulnerabilitäten bei.«[49]

Die flächendeckende Einführung der AVB ist laut Bundesregierung im November 2020 abgeschlossen worden. An allen 44 Standorten werde das Verfahren mit »mindestens zwei« Mitarbeitenden durchgeführt, aber nur an dreien davon würden »regelmäßig mehr als zwei« Mitarbeitende eingesetzt.[50] Angesichts dieser Kapazitäten ist zunächst anzunehmen, dass etliche Geflüchtete ohne die in diesem Rahmen angebotenen individuellen Gespräche in die Asylanhörung gehen. Die Bundesregierung hat hierzu klar gemacht, dass es keinen Anspruch darauf gibt.[51]

Die AVB des BAMF hat mehrere gravierende Schwächen. Als behördliche, herkunftssprachliche Aufklärung über den Ablauf des Asylverfahrens ist eine standardisierte Informationsveranstaltung durch das BAMF zwar klar zu begrüßen. Eine qualifizierte Beratung von Schutzsuchenden, zumal von vulnerablen Personen, ersetzt die AVB des BAMF aber nicht.

Laut BAMF wird mit der AVB die Aufgabe einer »freiwilligen, unabhängigen, staatlichen Asylverfahrensberatung« [52] übernommen. Gleichwohl berät hier die Entscheidungsbehörde selbst. Eine Unabhängigkeit der Beratung ist damit nicht gegeben, auch nicht bei organisatorischer Trennung von Beratungs- und Entscheidungsbereich innerhalb des BAMF. Die Herstellung von Vertrauen, das für die Preisgabe von sensiblen persönlichen Informationen nötig ist, gestaltet sich für die Betroffenen naturgemäß schwieriger, wenn die eigene Zukunft von der staatlichen Anlaufstelle, der man sich offenbaren soll, abhängig ist. Erschwerend können frühere negative Erfahrungen mit Behörden in Herkunftsländern Vorbehalte und Misstrauen auf Seiten der Schutzsuchenden hervorrufen. Wirklich unabhängige Beratungsinstitutionen haben hier von vornherein einen besseren Zugang und stellen oft fest, dass sie die ersten sind, bei denen sich von Gewalt betroffene Frauen öffnen.

> *»Als Psychosoziale Beratungsstelle für Geflüchtete haben wir den Eindruck, dass ca. 15 % der Frauen, die zu uns kommen, zum ersten Mal über Gewalterfahrungen sprechen; sprich vorher nicht identifiziert wurden; wir denken, dass dies mit der wertschätzenden Atmosphäre zu tun hat und der Zeit, die wir den Klient*innen widmen.« (Therapieeinrichtung, Sachsen)*

Zudem gibt es eine klare inhaltliche Beschränkung: Das BAMF ist zwar bereit, den Betroffenen die Asylbescheide zu erklären, macht aber explizit keine Beratung in dem Sinn, dass individuelle Verfahrenschancen oder Klagemöglichkeiten parteilich erörtert werden und zum Rechtsweg beraten wird. Auch eine Begleitung zur Anhörung oder die Vermittlung rechtsanwaltlicher Unterstützung wird von BAMF-Beschäftigten nicht geleistet – und könnte von den Verfahrensbeteiligten im Staatsdienst wohl auch nicht übernommen werden.

48 Dies haben beispielsweise geflüchtete Frauen in partizipativen Gesprächen, die Johanna Elle und Katrin Hille 207/2018 mit geflüchteten Frauen geführt haben, mehrfach beklagt. Siehe hierzu: https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/broschueren-und-buecher/brosch%C3%BCre-wir-wollen-sicherheit.html

49 Ebd.

50 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linken, Bundestags-Drucksache 19/24098 vom 16.12.2020, S. 3

51 »Die entsprechende Änderung des § 12a des Asylgesetzes 2019 begründet keinen subjektiv öffentlichen Anspruch auf die Gewährung des Zugangs zur AVB und ist kein verpflichtender Bestandteil des Asylverfahrens.« So beantwortet die Bundesregierung eine kleine Nachfrage zur unabhängigen Asylverfahrensberatung. Bundestags-Drucksache19/19535 vom 26.5.2020, S.7

52 https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AVB/avb-node.html

Die Defizite der staatlichen AVB liegen also auf der Hand und machen eine wirklich unabhängige, parteiliche Rechtsberatung weiterhin notwendig. Ob und wie Bund und Länder die vom BAMF nicht übernommenen Beratungsleistungen langfristig (weiterhin) sicherstellen wollen, ist dagegen offen. Der Bundeshaushalt für 2020 und 2021 enthält keine Mittel für eine unabhängige Asylverfahrensberatung. Die Verbände hatten einen Bedarf in Höhe von etwa 30 Mio. Euro jährlich geschätzt. Eine projektierte Finanzierung von umfassender Asylverfahrensberatung, wie sie verschiedene NGOs schon zuvor jahrelang geleistet hatten, etwa durch den EU-Fonds AMIF, scheidet bei der Gefahr von inhaltlicher Überschneidung mit der AVB aus. Noch halten die meisten Bundesländer ihre Finanzierung oder Unterstützung einer individuellen Asylverfahrensberatung durch die Wohlfahrtsverbände und freien Träger aufrecht – für die Zukunft ist das nicht gesichert. Es besteht die Gefahr, dass jahrelang bewährte Strukturen der unabhängigen Asylverfahrensberatung mit Verweis auf die nun bestehende – lückenhafte – staatliche AVB-Struktur zurückgefahren oder eingestellt werden müssen.

Ergänzend ist in punkto Asylverfahrensberatung noch auf den Zeitfaktor hinzuweisen: Zügige Asylverfahren sind zwar prinzipiell zu begrüßen, damit geflüchtete Menschen Klarheit über ihre aufenthaltsrechtliche Perspektive erhalten. Gleichzeitig benötigen gerade von Gewalt betroffene Frauen häufig etwas Zeit, um Vertrauen zu fassen und traumatisierende Ereignisse offenbaren zu können. Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, etwa den Niederlanden oder der Schweiz, gibt es im deutschen Asylverfahren keine Ruhephase vor der Anhörung, die z. B. zur Besinnung, zur Beratung oder Anwaltssuche genutzt werden könnte. Auf die Wichtigkeit solcher »Entschleunigungsphasen« [53], insbesondere vor der Asylanhörung, hat unter anderem der Experte Prof. Dr. Uwe Berlit ausdrücklich hingewiesen.

Empfehlung

Die aktuelle staatliche Asylverfahrensberatung (AVB) ist nicht geeignet, Frauen zu bestärken, ihre Gewalterfahrungen in der Anhörung geltend zu machen. Ein proaktives, systematisches Screening bzw. Erkennen von Gewaltbetroffenheit zu Beginn der »Fallbearbeitung« findet auch beim Bundesamt nicht statt. Wahrscheinlich ist, dass ein relevanter Teil von schutzbedürftigen Frauen nicht als solche erkannt wird und geschlechtsspezifische Fluchtgründe keinen Eingang ins Asylverfahren finden. Wir empfehlen:

- **Das Bundesamt (BAMF) sollte in der Pflicht bleiben, allen Antragsteller:innen allgemeine Verfahrenserläuterungen zu geben. Daneben muss es vor der Asylanhörung und für das gesamte weitere Asylverfahren eine individuelle, unabhängige Verfahrensberatung durch Wohlfahrtsverbände bzw. NGOs geben. Dies müssen Bund und Länder flächendeckend sicherstellen und dauerhaft finanzieren, in der Erstaufnahme wie in den Kommunen.**
- **Stellt sich in der individuellen Verfahrensberatung heraus, dass eine Frau eine längere Vorbereitungszeit benötigt, um Nachweise zu beschaffen oder sich emotional auf die Anhörung vorzubereiten, muss das BAMF darauf bei der Terminvergabe Rücksicht nehmen.**

53 Protokoll der 51. Sitzung des Innenausschusses vom 6. Mai 2019. S. 18. https://www.bundestag.de/resource/blob/653298/fe4c464966b5bdee9cdbcaf4af4ac135/Protokoll-06-05-2019-14-00-data.pdf

c) GENDERSENSIBLE ANHÖRUNG

Im Kontext gendersensibler Asylverfahren verweist der Staatenbericht auf die Sonderbeauftragten des BAMF, die »bei Kenntnis« über geschlechtsspezifische Verfolgung in die Fallbearbeitung einbezogen würden, außerdem auf den Einsatz weiblicher Dolmetscherinnen, auf Leitlinien und Hinweise für die Mitarbeiter:innen zur Anhörung und zur rechtlichen Bewertung geschlechtsspezifischer Menschenrechtsverletzungen sowie auf Fortbildungsangebote zu »Antidiskriminierung und Diversitätssensibilisierung«[54]. In der Praxis bestehen allerdings noch immer erhebliche Hürden, die mitunter dazu führen, dass geschlechtsspezifische Fluchtgründe nicht als Asylgründe vorgetragen, erkannt und damit letztlich auch nicht anerkannt werden können.

Sonderbeauftragte und weibliche Anhörerinnen

Im *Staatenbericht* der Bundesregierung wird erklärt, je nach Bedarf der Asylantragsteller:innen kämen Sonderbeauftragte für unbegleitete Minderjährige, für geschlechtsspezifische Verfolgung, für Folteropfer und Traumatisierte oder für Opfer von Menschenhandel zum Einsatz. Tatsächlich kann in der Befragung, dem Kernstück des Asylverfahrens, eine geschulte »Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung« als Anhörerin hinzugezogen werden.

Dies setzt jedoch einen entsprechenden Antrag der Betroffenen (bzw. Hinweis des Landes) voraus. In den Beratungsstellen geben Betroffene von geschlechtsspezifischer Verfolgung immer wieder an, vor der Anhörung nichts von der Möglichkeit einer Sonderbeauftragten gewusst zu haben. Überdies haben geflüchtete Frauen keinen Anspruch auf Anhörung durch eine Sonderbeauftragte, sondern lediglich auf Anhörung durch eine Frau – auch dies setzt voraus, dass die Frauen informiert sind und sich selbst melden. Ein Antrag auf Anhörung durch eine Sonderbeauftragte kann sowohl aus inhaltlichen Gründen abgelehnt werden als auch schlicht aus Personalmangel. Die Erfahrungen aus der Praxis deuten darauf hin, dass nicht ausreichend bzw. nicht überall Sonderbeauftragte zur Verfügung stehen. Nicht immer wissen die Betroffenen bis zum Zeitpunkt der Anhörung, ob ihrem Antrag stattgegeben wurde.

> *»In einigen Fällen werden die Sonderbeauftragten für geschlechtsspezifische Verfolgung hinzugezogen sowie weibliche Dolmetscherinnen, allerdings nicht systematisch und es kommt immer wieder vor, dass weibliche Dolmetscherinnen oder Sonderbeauftragte verweigert oder nicht einbestellt werden.« (Beratungsstelle, Brandenburg)*

> *»Die Möglichkeit, Sonderbeauftragte bzw. weibliche Dolmetscherin hinzuzuziehen, besteht; dies muss aber vehement eingefordert werden, ist keine Selbstverständlichkeit. (Therapieeinrichtung, Sachsen)*

> *»Es braucht zudem immer Hinweise und Kommunikation durch Dritte mit dem BAMF, um die Rechte von besonders Schutzbedürftigen durchzusetzen (bspw. Geschlecht der Anhörer*in, Dolmetscher*in oder Sonderbeauftragte als Anhörerin, oder Organisation des Anhörungstages, bspw. wenn der Termin sehr früh stattfindet und das für eine schwangere Frau nicht machbar ist.)« (Beratungsstelle für geflüchtete Frauen, Baden-Württemberg)*

Werden geschlechtsspezifische Fluchtgründe in der Anhörung vorgetragen, müssen die Sonderbeauftragten laut der BAMF-Vorgaben[55] ins Verfahren eingebunden werden, allerdings nicht zwingend als Anhörerinnen oder Entscheiderinnen, sondern auch nur bei der Erstellung oder zur Überprüfung des Bescheides. Auch dies geht aus den Bescheiden für die Betroffenen nicht explizit hervor.

Für die Betroffenen, die lediglich Bittstellerinnen sind, bleibt das Verfahren zur Beteiligung von »Sonderbeauftragten« aufgrund all dieser Umstände intransparent und erscheint wenig beeinflussbar.

Es gibt von offizieller Seite keine Angaben zur Zahl der Fälle, in denen Sonderbeauftragte eingesetzt oder hinzugezogen werden. Dienstanweisungen des BAMF, die Handlungsleitlinien zur Vorgehensweise bei bestimmten Gewalttaten wie Genitalbeschneidung oder Menschenhandel enthalten sollen, sind nicht öffentlich. Insofern ist auch nicht klar, in welchem Umfang das BAMF Hinweisen auf Gewalt nachgeht. Sinnvoll wäre die Einbeziehung einer Sonderbeauftragten zum Beispiel schon dann, wenn sich aus der – der Anhörung vorgeschalteten – Reisewegbefragung ergibt, dass eine Frau über Libyen fliehen musste. Die Zustände für Geflüchtete in Libyen sind hinlänglich bekannt und die Wahrscheinlichkeit, dass eine Frau in den Händen der dortigen Milizen sexualisierte Gewalt erlitten hat, ist extrem hoch[56]. Die Einschaltung einer Sonderbeauftragten liegt damit mehr als nahe.

54 BMFSFJ. GREVIO- Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland. 2020. S.68. https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf

55 Vgl. DA Asyl – Dienstanweisung Asylverfahren – Sonderbeauftragte des BAMF mit Stand 12/2018. S. 1f.

56 Dazu gibt es inzwischen eine Vielzahl von Berichten. Im aktuellen WDR-Radiobericht »Flüchtling in Libyen – von der Suche nach Hilfe und hilflosen Helfern« vom 8.5.2021 kommen auch betroffene Frauen zu Wort: https://www1.wdr.de/mediathek/audio/wdr5/wdr5-dok5-das-feature/audio-fluechtling-in-libyen---von-der-suche-nach-hilfe-und-hilflosen-helfern-100.html

Das BAMF legt dar, dass es sich bei den Sonderbeauftragten um Entscheider:innen handelt, die aufgrund ihrer persönlichen Eignung ausgewählt werden und mehrstufige Schulungsverfahren und Fortbildungen durchlaufen, bevor sie – für eine befristete Zeit – in dieser Funktion tätig werden. Die Erfahrungen der Beratungsstellen sind zum Teil positiv, weisen aber auch darauf hin, dass der Einsatz von Sonderbeauftragten keine Garantie für ein gendersensibles Verfahren darstellt:

> *»Teilweise sind die Sonderbeauftragten männlich, z.B. bei weiblichen Betroffenen von Menschenhandel, was unpassend ist. Wenn Entscheider*innen sensibel und geschult sind, wird bei Schutzbedürftigen direkt Hilfe und Unterstützung (Umzug ins Frauenhaus, Flyer, Anzeige bei der Polizei) angeboten. Wir erleben aber häufiger, dass sie auf Schutzbedürftigkeit gar nicht reagieren.« (Beratungsstelle, Schleswig-Holstein)*

> *»manchmal positiv im Sinne von »sensibel«, oftmals gar nicht geschult und unsensibel. Fachgutachten werden nicht erst genommen und teils relativiert und kulturalisiert« (Fachberatung, Berlin)*

> *»z.T. positiv: Beratungsstellen werden den Befragten von der Sonderanhörer:in mitgeteilt. Pausen und beruhigtes Nachfragen sind möglich. Zum Teil [gibt es] jedoch auch keine besondere Rücksichtnahme von Seiten der Sonderanhörer:innen: Gewaltvorfälle müssen explizit beschrieben werden, wenig behutsames Nachfragen/Verständnis für Gedächtnislücken auch bei Traumatisierung der Frauen.« (Therapieeinrichtung, Bayern)*

Dolmetscherinnen

Ob eine Frau, die Gewalt erfahren hat, sich in der Anhörung vertrauensvoll öffnen kann, hängt auch von der Qualität der Verständigung mit der Dolmetscher:in und dem Vertrauen in diese Person ab. Dieser Aspekt ist nicht zu unterschätzen. In den Erläuterungen zur Istanbul-Konvention ist daher auch die Wahlfreiheit bezüglich des Geschlechts der Dolmetscher:in als ein Kriterium für gendersensible Asylverfahren genannt.

Laut BAMF soll auf Wünsche der asylsuchenden Frau zur Wahl des Geschlechts der Dolmetscher:in »möglichst Rücksicht« genommen werden. Die Behördenmitarbeitenden sollen »explizit geäußerten Wünschen möglichst« folgen, »sofern diese ihren Grund tatsächlich im Verfolgungsschicksal« [57] haben. Diese Regelung eröffnet Spielräume, die in der Praxis bedeuten, dass Frauen nicht regelhaft von Frauen angehört werden.

> *»Frauen*, die frauenspezifische Fluchtgründe haben, haben das Recht von einer weiblichen Anhörerin und einer weiblichen Dolmetscherin angehört zu werden. Wobei dies in der Praxis auch nach Äußerung des Wunsches immer wieder daran scheitert, dass keine Anhörerin oder Dolmetscherin zur Verfügung steht.« (Asylverfahrensberatung, Hessen)*

Von Gewalt betroffene Frauen brauchen in der Regel weibliche Dolmetscher:innen und grundsätzlich solche, von denen sie sich sprachlich gut verstanden fühlen. Dafür müssen Dolmetscher:innen einen kultursensiblen Sprachschatz haben, unvoreingenommen und unparteiisch auch über heikle Themen sprechen und sich jeder persönlichen Einmischung enthalten. Leider kommt es in der Praxis immer wieder zu Problemen.

> *»Manche Frauen fürchten jedoch, dass von Dolmetschern die Schweigepflicht gegenüber der Community nicht eingehalten wird, und bevorzugen Beratung auf Englisch oder Deutsch. Wir mussten leider auch bereits die Erfahrung machen, dass Dolmetscher*innen sich weigerten, Gewalterfahrungen (in der Asylanhörung) zu übersetzen.« (Bildungseinrichtung, Niedersachsen)*

Der Frage der Qualifizierung und Professionalität der Dolmetscher:innen in der Anhörung kommt daher eine große Bedeutung zu. Das Bundesamt ist dafür verantwortlich, ausschließlich kompetente und geschulte Personen einzusetzen und diese angemessen zu bezahlen. Die Wahlfreiheit bezüglich des Geschlechts muss wirksamer umgesetzt und Problemanzeigen ernster genommen werden.

Anwesenheit von Familienmitgliedern

Nach Angaben einiger Beratungsstellen kommt es bisweilen vor, dass die Kinder und/oder der Ehemann bei den Anhörungen einer Frau dabei sind. Es liegt auf der Hand, dass Frauen in einer solchen Konstellation gehemmt sein können, Gewalterfahrungen in der gebotenen Deutlichkeit zu schildern. Das gilt in Bezug auf den Ehemann natürlich erst Recht, wenn er Teil einer unterdrückenden familialen oder sozialen Struktur oder gar Gewalttäter ist.

Der Europarat fordert in seinen Erläuterungen zur Istanbul-Konvention die Möglichkeit eines persönlichen Einzelgesprächs. Wie das Beispiel Sonderbeauftragte zeigt, kann aber die aktive Einforderung eines Einzelgesprächs für die betroffenen Frauen schwierig sein. Damit geschlechtsspezifische Gewalt in der Asylanhörung besprechbar werden kann, sollte bei asylsuchenden Frauen ein privates Einzelgespräch Standard sein und dies nicht nur, wenn die Frauen vorab darauf bestehen – ohne Familienangehörige, aber inklusive der Zusicherung von Vertraulichkeit. Weil Frauen

57 BAMF, DA-Asyl. Dienstanweisung Sonderbeauftragte mit Stand 12/2018, Seite 7.

häufig die familiäre Verantwortung für die Kinder zugewiesen wird und Kinder in der Erstaufnahme nicht immer gut aufgehoben sind, braucht es für die Zeit der Anhörung auch eine Kinderbetreuung.

Ansprechen von frauenspezifischer Gewalt in der Anhörung

Dass Informationsdefizite und Schamgrenzen Probleme darstellen, ist in Fachkreisen weithin bekannt.

> *»Viele Frauen öffnen sich in der Beratungssituation bei der unabhängigen Verfahrensberatung oder gegenüber Ehrenamtlichen in der Erstaufnahme. Andere müssen aber erst konkret auf erlittene geschlechtsspezifische Gewalt angesprochen werden, bevor das Erlebte zum Vorschein kommt.« (Hessischer Flüchtlingsrat)*

Auch dem BAMF ist durchaus bewusst, dass viele Frauen nicht wissen, dass sie etwa Genitalbeschneidung als Asylgrund geltend machen können. Deshalb, und aus Gründen des präventiven Minderjährigenschutzes, sind die Anhörer:innen gehalten, dieses Thema in der Anhörung offensiv anzusprechen.[58] Mit dem Begriff »Beschneidung« soll kultursensibel über die Strafbarkeit dieses Handelns in Deutschland informiert und gewarnt werden – Frauen bekommen so ausdrücklich die Chance, ihre Betroffenheit anzugeben.

Diese begrüßenswerte Regelung der offensiven Ansprache gilt aber erstens nur für Frauen aus bestimmten Herkunftsländern mit hoher FGM/C-Prävalenz und nicht in gleicher Weise für Frauen aus den als sicher eingestuften Herkunftsländern. Zwar dürfen auch letztere auf FGM/C hingewiesen werden, müssen es aber nicht. Frauen beispielsweise aus den angeblich »sicheren« Ländern Senegal und Ghana, die selbst laut BAMF eine hohe Prävalenz von FGM/C aufweisen, unterliegen weiterhin den Schnellverfahren und müssen proaktiv die behördliche Annahme überwinden, dass sie keine Asylgründe haben.[59] Rechtsanwältinnen monieren zweitens, dass die Dienstanweisung des BAMF in einer Vielzahl an Fällen nicht hinreichend konsequent angewendet wird[60]. Drittens gilt die Ansprache-Regelung nicht für andere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, obwohl die Vorteile für die Identifizierung von Betroffenen wie auch die »Aufklärung« der Betroffenen z.B. das Wissen über Strafbarkeit von häuslicher Gewalt, hier genauso wie bei FGM/C auf der Hand liegen.

Am Beispiel des Ansprechens von FGM/C wird deutlich, dass auch im Rahmen der Anhörung mehr getan werden kann, um geschlechtsspezifische Fluchtgründe individuell zu erfassen. Schnellverfahren für sichere Herkunftsländer vertragen sich mit diesem Anspruch offenkundig nicht.

Sinnvoll wäre es, die Fragen nach geschlechtsspezifischer Gewalt als Standardfragen in den Fragenbogen für die Befragung von Frauen mitaufzunehmen. Mögliche Fragen wären etwa: »Waren Sie in ihrem Herkunftsland aufgrund ihres Frauseins Diskriminierungen ausgesetzt?«; »Waren Sie in ihrem Herkunftsland oder auf der Flucht von Gewalt – auch sexueller Gewalt – betroffen?«; »Werden Frauen in Ihrem Herkunftsland genital beschnitten?«

Glaubhaftigkeit und Nachweispflichten

Eine Verfolgung, Bedrohung oder Gefahr muss von den Betroffenen im Asylverfahren grundsätzlich nicht bewiesen, aber glaubhaft gemacht werden. Es ist ein Indiz für das behördliche Misstrauen, das Frauen immer noch entgegenschlägt, dass das BAMF bei Gewalttaten zusätzlich zur Glaubhaftmachung regelmäßig Nachweise verlangt.

Oft fehlt es den betroffenen Frauen jedoch an Wissen, Zeit, Geld und Ressourcen, Unterstützung oder Zugängen zu qualifizierten Personen, um geschlechtsspezifische Gewalt durch Gutachten o.ä. in der Anhörung glaubhaft zu machen.

> *»Stark traumatisierten Frauen, die in der Vergangenheit Opfer von Menschenhandel/massiver Gewalt/Vergewaltigungen etc. wurden, wird oft zum Verhängnis, dass sie im Asylverfahren nicht widerspruchsfrei vortragen können. Aus Hessen sind uns viele Fälle bekannt, auch aktuelle, in denen auch die anschließenden Gerichtsverfahren, oft Jahre später, daran scheiterten, dass keine psychiatrischen Gutachten / fachärztliche Stellungnahmen vorgelegt werden konnten, die den Vorwurf der Unglaubwürdigkeit entkräften können, indem sie lückenhaftes Erinnern als klassische Folge einer Traumafolgestörung erklären. Gutachten sind wahnsinnig teuer und müssen meist selbst finanziert werden, Gutachter sind sehr schwer zu finden und Wartelisten … sind unendlich lang.« (Hessischer Flüchtlingsrat)*

Im Fall von Genitalbeschneidung etwa sind die Entscheider:innen gehalten, auch bei glaubhaftem Vorbringen einen Nachweis zu verlangen. Hintergrund ist, dass für die Gewährung von Schutz relevant ist, welcher Typ von Genitalbeschneidung vorliegt.[61] Auf die Schwierigkeiten, qualifizierte Gutachter:innen zu finden, die auf Grundlage einer gynäkologischen Untersuchung eine Klassifizierung vor-

58 BAMF. 2018. DA-Asyl. Dienstanweisung Flüchtlingsschutz nach § 3 Abs.1 AsylG mit Stand 8/2018. S.11.
59 Ebd.
60 Vgl. Ronte, Lena u.a. 2021. Offener Brief an die Bundesfamilienministerin vom 7.3.2021. https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Offener-Brief-zu-den-Pressemitteilungen-des-BMFSFJ-und-des-HMSI-zum-Internationalen-Tag-gegen-Genitalverstuemmelung-jeweils-vom-05.02.2021.pdf
61 Ebd.

nehmen können, haben Rechtsanwältinnen in einem Offenen Brief hingewiesen.[62]

Die Hürden für die Beschaffung von Nachweisen sind in den letzten Jahren noch gestiegen: Mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht sind zuletzt im August 2019 erhöhte Anforderungen an ärztliche Atteste in Kraft getreten. Die Gutachten psychologischer Psychotherapeut:innen sind für die Geltendmachung von gesundheitlich begründeten Abschiebungsverboten ausgeschlossen worden – sie müssen nun von einer zugelassenen Psychiater:in ausgestellt werden. Durch kurze Fristen, die den Frauen in der Anhörung für die Beschaffung von Nachweisen gesetzt werden, ist die Einholung qualifizierter medizinischer Gutachten überdies deutlich erschwert.

Gelingt es Frauen aufgrund der beschriebenen Hürden nicht, die erlebte geschlechtsspezifische Verfolgung »rechtzeitig«, das heißt in der Anhörung, geltend zu machen, können sie zwar ein ergänzendes Schreiben an das BAMF oder – als ergänzende Begründung im Klagefahren – an das Gericht nachreichen. Dann müssen sie aber damit rechnen, dass ihr Vortrag als verspätet oder als gesteigertes, verfahrensangepasstes Vorbringen gewertet wird. Dies hat die Folge, dass ihre Glaubwürdigkeit sofort in Zweifel gezogen ist. Die Frauen finden sich damit in einer Situation wieder, in der sie das Erlebte nicht »nur« glaubhaft machen müssen, sondern zunächst das durch den nachträglichen Vortrag hervorgerufene Misstrauen gegen sie überwinden müssen. Je größer das Trauma, umso schwieriger wird es sein, diesem Misstrauen zu begegnen.

Empfehlung

Die Gesamtschau der Maßnahmen des BAMF für die gendersensible Durchführung von Asylverfahren zeigt, dass die Vorgaben und Maßnahmen nicht ausreichen, um erlebte oder drohende Gewalt als Fluchtereignis bzw. Asylgrund in der Anhörung zu erkennen und zu würdigen. Wir empfehlen:

- **Um Hürden für die Benennung geschlechtsspezifischer Fluchtgründe zu senken, sollten für alle Frauen standardmäßig weibliche Anhörer:innen vorgesehen werden. Damit die Frauen ihren Anspruch auf Wahl des Geschlechtes der Anhörer:in durchsetzen können, sollten sie vorher (z.B. direkt bei Asylantragstellung) persönlich darüber informiert und zu ihrer Präferenz befragt werden, als auch die Gelegenheit erhalten sich für eine Anhörer:in eines bestimmten Geschlechts zu entscheiden.**

- **Gleiches gilt für weibliche Dolmetscher:innen, die für die Asylverfahren von Frauen standardmäßig vorgesehen werden sollten. Asylsuchende sollten auch bezüglich des Geschlechts der Dolmetscher:in Wahlfreiheit haben. Im Asylverfahren dürfen ausschließlich akkreditierte Dolmetscher:innen eingesetzt werden. Sie müssen zum Thema Gendersensibilität und geschlechtsspezifischer Gewalt sowie kultur und traumasensibel geschult sein. Die gesprochene Sprache bzw. den Dialekt müssen sie zweifelsfrei beherrschen und eine professionelle Haltung hinsichtlich Neutralität und Verschwiegenheit beweisen. Beschwerden zu Übersetzungsproblemen während der Asylanhörung ist umgehend nachzugehen, die Anhörung ist gegebenenfalls mit einer neuen Dolmetscher:in fortzusetzen.**
  Alle Frauen müssen zu ihrem Schutz gleiche Verfahrensgarantien erhalten, um ihr individuelles Recht auf Asyl wahrnehmen zu können. Die Sonderregelungen für sogenannte »sichere Herkunftsstaaten« lassen sich damit nicht vereinbaren, dieses Konstrukt muss abgeschafft werden.

- **Jeder Fall – ohne Ausnahme – muss im Asylverfahren im Hinblick auf mögliche geschlechtsspezifische Asylgründe von Behördenseite aktiv geprüft werden. Dazu gehört, dass das BAMF den Betroffenen in Rahmen der Verfahrensinformation klare Hinweise auf asylrelevante Umstände gibt. In der individuellen Anhörung sollten mögliche geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe Bestandteil des regulären Fragenkatalogs sein. Nachträgliches Vorbringen darf nicht zu Lasten der Betroffenen gewertet werden.**

- **Die 2016 ins Gesetz eingeführten Hürden bei der Berücksichtigung von gesundheitlichen Abschiebungshindernissen sollten zurückgenommen werden. Dazu gehört, dass auch die Atteste von psychologischen Psychotherapeut:innen wieder zugelassen, auf überhöhte Anforderungen an Atteste verzichtet und ihre Vorlage zu jedem Zeitpunkt des asyl- oder ausländerrechtlichen Verfahrens ernst genommen wird.**

62 Ebd.

d) ANERKENNUNG GESCHLECHTSSPEZIFISCHER FLUCHTGRÜNDE

Ein Blick auf die Hauptherkunftsländer von geflüchteten Frauen in Deutschland zeigt, dass es sich vor allem um Kriegs- und Krisengebiete handelt, in denen seit langer Zeit Gewalt, Terror und Willkür existieren und in denen instabile, patriarchale und teils autoritäre politische Verhältnisse mit einer strukturellen Gewalt gegen Frauen korrelieren. 2019 kamen allein rund 20.000 asylsuchende Frauen und Mädchen aus Syrien. Danach folgen, nach der Zahl der weiblichen Antragstellerinnen, Irak, Nigeria, Afghanistan, Türkei, Iran, Eritrea und Somalia. Der vom BAMF erfasste Frauenanteil liegt bei allen diesen Hauptherkunftsländern bis auf die Türkei zwischen 44 % und 50 % und damit jeweils leicht über dem Durchschnitt von 43 %.[63]

Die Kenntnis der Zustände in den Hauptherkunftsländern legt nahe, dass der Anteil der Frauen, die Gewalt erfahren haben, unter den Geflüchteten sehr groß sein muss: Somalia und Eritrea gehören zu den Ländern mit den höchsten Quoten an Genitalbeschneidung (FGM/C) – In Eritrea liegt die Prävalenz für FGM/C bei über 80 %, in Somalia sogar bei über 98 %[64]. In kaum einem Land der Erde leben Frauen gefährlicher als in Afghanistan, wo engagierte Frauenrechtlerinnen mit dem Tode bedroht, Mädchen und Frauen zwangsverheiratet und ermordet werden, und Vergewaltigungsopfer aufgrund »unmoralischen Verhaltens« inhaftiert werden. Auch in Nigeria droht Frauen in großem Ausmaß Gewalt: Von Genitalbeschneidung, Zwangsverheiratung im Kindesalter, Entführung als Schulmädchen, Vergewaltigung durch Milizen im Kriegsgebiet bis dahin, Opfer von Menschenhandel und erzwungener Prostitution in Europa zu werden.

Der Anteil der Fälle, in denen Frauen aufgrund geschlechtsspezifischer Gründe Flüchtlingsschutz erhalten, müsste folglich hoch sein – ist er aber nicht. Zwar verweist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) darauf, dass im Jahr 2019 rund 2.400 Personen aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung als Flüchtlinge anerkannt worden seien. Dies entspreche 28,7 % der Entscheidungen, bei denen die materiellen Voraussetzungen einer Flüchtlingsanerkennung (ohne diejenigen mit Familienflüchtlingsschutz) festgestellt worden seien.[65] Was viel klingt, ist bei genauerem Hinsehen lediglich ein größerer prozentualer Anteil an einem geringeren Teil der Entscheidungen in Asylverfahren. Berücksichtigt man sämtliche inhaltlich geprüften Anträge, wurden in den letzten Jahren am Ende nur in zwischen 1 % und 6 % der Fälle Flüchtlingsschutz aufgrund von geschlechtsspezifischer Verfolgung gewährt.[66]

Ein Teil der von geschlechtsspezifischer Verfolgung betroffenen Frauen erhält zumindest nachrangigen Schutz: subsidiären Schutz bzw. ein nationales Abschiebungsverbot. Ihre Zahl ist nicht bekannt – eine entsprechende Statistik wird vom BAMF bislang nicht veröffentlicht, und frauenspezifische Fluchtgründe werden an dieser Stelle nicht erfasst. Als Nachteil für die betroffenen Frauen ist außerdem festzuhalten, dass subsidiärer bzw. ergänzender Schutz nicht die gleichen Rechte wie der Flüchtlingsschutz begründet, zum Beispiel beim Familiennachzug. So bleiben geschlechtsspezifisch verfolgte Frauen mit nachrangigem Schutz nicht nur in der (fach-)öffentlichen Wahrnehmung weitgehend unsichtbar, sondern erfahren gegenüber denjenigen mit Flüchtlingsschutz auch diskriminierende Nachteile.

Ablehnungen

Die Gesamtzahl der Frauen, die auf Grundlage geschlechtsspezifischer Gründe irgendeine Form von Schutz erhalten, ist aufgrund fehlender Daten ebenso schwer zu schätzen wie die Zahl derer, die mangels Identifizierung ganz durch das Raster des Asylverfahrens fallen. Die Erfahrungen, die die Befragten der Fach- und Flüchtlingsberatungsstellen sowie der Therapieeinrichtungen bezüglich der Asylverfahren ihrer Klientinnen machen, weisen in überwältigender Einigkeit darauf hin, dass viele von Gewalt betroffene Frauen keinen Schutz im Asylverfahren erhalten:

> *»Das ist herkunftslandabhängig, aber fast alle Asylanträge aus geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen werden abgelehnt. … Hierbei wird immer wieder auf die inländische Fluchtalternative sowie auf eine Unterstützung durch Polizei im Herkunftsland hingewiesen. Insbesondere Frauen aus Kenia wird die Glaubwürdigkeit ihrer Schilderungen abgesprochen und daher mit ›o[ffensichtlich] u[nbegründet]‹ abgelehnt.« (Beratungsstelle, Brandenburg)*

63 Für 2020 sind die entsprechenden Zahlen noch nicht veröffentlicht, sie dürften allerdings der aufgrund der Corona-Pandemie 2020 stark beschränkten Reisewege eine begrenzte Aussagekraft haben.

64 Vgl. https://www.frauenrechte.de/unsere-arbeit/themen/weibliche-genitalverstuemmelung/unser-engagement/aktivitaeten/genitalverstuemmelung-in-afrika/fgm-in-afrika/1427-eritrea; https://www.frauenrechte.de/unsere-arbeit/themen/weibliche-genitalverstuemmelung/unser-engagement/aktivitaeten/genitalverstuemmelung-in-afrika/fgm-in-afrika/1430-somalia

65 Vgl. BAMF. 2020. Bundesamt in Zahlen 2019. S. 59. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2019.pdf;jsessionid=3F2B85CAB609B113F3EF61CCEDFBE9FE.internet531?__blob=publicationFile&v=5

66 Zwischen 1 und 6 Prozent in den Jahren 2015 - 2018. Errechnet wurden Anteile der Zuerkennung von Flüchtlingsschutz nach § 3 I AsylG aufgrund von geschlechtsspezifischer Verfolgung an allen getroffenen Entscheidungen von Frauen in den Jahren 2015 bis 2018. Quelle: Kleine Anfrage der Linken, Bundestagsdrucksache 19/10341 vom 19.5.2019 – eigene Berechnung. Entsprechende Zahlen für 2019 und 2020 sind noch nicht veröffentlicht.

»abhängig von geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen und Nationalität: Homosexualität (oftmals Ablehnungen), Gewalt in der Familie im Heimatland v.a. Nigeria (oftmals Ablehnungen), Zwangsprostitution in Europa (oftmals Ablehnungen), Gefahr vor FGM v.a. Nigeria, Äthiopien, Sierra Leone (oftmals Ablehnungen)« (Therapieeinrichtung, Bayern)

»Häufig werden individuelle Fluchtgeschichten nicht als Verfolgungsgründe anerkannt und die Glaubwürdigkeit angezweifelt (wie z.B. bei Genitalverstümmelung, Opfer von Menschenhandel)« (Therapieeinrichtung, Baden-Württemberg)

»Aus der Beratungspraxis heraus sind uns viele Ablehnungen bekannt; allerdings erreichen uns diese auch überwiegend, weil dann erhöhter Beratungsbedarf besteht.« (Therapieeinrichtung, Thüringen)

»Abhängig vom Herkunftsland, hier scheint, wie bei allen Asylanträgen, insbesondere die Einordnung des Landes relevant, wenn dieses als »sicheres Herkunftsland« eingestuft wurde, ist es fast unmöglich, auch bei geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen, eine Anerkennung zu bekommen.« (Therapieeinrichtung, Baden-Württemberg)

»Insbesondere bei den sog. sicheren Herkunftsstaaten wird nicht ausreichend geprüft, die Ablehnungsquoten sind sehr hoch.« (Beratungsstelle, Niedersachsen)

»Meiner Meinung nach ist das ganz klare Herkunftsland abhängig: Eritrea / Somalia stehen die Chancen gut für in Deutschland geborene Mädchen (v.a. in Bezug auf FGM) – das galt früher auch für Nigeria, mittlerweile ist das aber fast kein Anerkennungsgrund mehr – beim BAMF sowieso nicht, wenn dann V[erwaltungs]G[ericht]« (Asylberatungsstelle, Bayern)

»In unserer Beratungstelle sehr geringe Anerkennungsquote, sie werden kaum beachtet, nicht als ausreichend oder nicht als glaubhaft gewertet.« (Fachberatung, Berlin)

»Unser Eindruck ist, dass mittlerweile mehr Frauen abgelehnt werden, die von Gewalt betroffen waren. Als Begründung wird angeführt, dass sich die Geschichten der Frauen oft ähneln und somit nicht glaubwürdig scheinen.« (Fachberatung, Nordrhein-Westfalen)

»Geschlechtsspezifische Verfolgung wird immer seltener als Fluchtgrund angesehen. Das betrifft Frauen, die vor Gewalt (in der Ehe, Polizeigewalt im Gefängnis, etc.) und Prostitution geflohen sind, und Frauen, die ihre Töchter vor Beschneidung schützen wollen. Meist wird auf inländische Hilfesysteme und Möglichkeiten verwiesen« (Fachberatung, Bayern)

»Die Anerkennungsquote ist sehr gering. Es gibt viele Ablehnungen. Diese werden oft damit begründet, dass der Sachvortrag als unglaubwürdig eingestuft wird. Das Merkmal »soziale Gruppe« wird als nicht gegeben gesehen oder das BAMF / VG geht von einer scheinbar existierenden inländischen Fluchtalternative aus.« (Fachberatungsstelle, Baden-Württemberg)

Verfolgung als soziale Gruppe

Tatsächlich ist im deutschen Flüchtlingsrecht seit mehr als fünfzehn Jahren ausdrücklich verankert, dass geschlechtsspezifische Fluchtgründe zum Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention führen können. Das Anknüpfungsmerkmal für die Flüchtlingsanerkennung aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung ist die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe.

§ 3b Abs. 1 Nr. 4 des Asylgesetzes (AsylG) nennt einige Kriterien, die bei der Prüfung der bestimmten sozialen Gruppe maßgeblich sein können, stellt jedoch im 2. Halbsatz klar: **»Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch vorliegen, wenn sie allein an das Geschlecht oder die geschlechtliche Identität anknüpft«** (§ 3b Abs.1 Nr.4 AsylG, 2. Halbsatz).

Dies ist bei der frauenspezifischen Verfolgung regelmäßig der Fall: Sie knüpft allein an das Frausein an sich an. Frauen erleben geschlechtsspezifische Verfolgung – FGM/C, Zwangsverheiratung, häusliche Gewalt und anderes, eben **weil sie Frauen sind** (bzw. als solche wahrgenommen werden), also aufgrund der Zugehörigkeit zu der bestimmten sozialen Gruppe der Frauen.

Genau dies wird aber in der Praxis immer wieder verkannt. So führt das BAMF z.B. in Fällen von häuslicher Gewalt, Zwangsverheiratung, Vergewaltigung, Ehrenmord oder Brautraub an, dass allein das Geschlecht nicht ausreichend konkret sei, um die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe als möglichen Verfolgungsgrund anzunehmen. Das BAMF verkennt hierbei, dass diese Gewaltformen Ausdruck von Machtverhältnissen sind, in denen Frauen diskriminiert und verfolgt werden, weil sie Frauen sind, also an das Geschlecht als Verfolgungsgrund anknüpfen und damit ipso iure eine Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe darstellen.

Es wird zudem immer wieder vertreten, dass für die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe weitere Merkmale hinzutreten müssen. Dabei beziehen sich BAMF und Gerichte auf die Kriterien für eine soziale Gruppe, wie sie in § 3 Abs. 1 Nr. 4 a) und b) AsylG genannt sind, etwa eine »abgrenzbare Identität« oder »Andersartigkeit«.

Werden diese Kriterien auf die Fälle geschlechtsspezifischer Verfolgung von Frauen zusätzlich angewendet, führt dies zu komplizierten, widersprüchlichen, teils völkerrechtlich fragwürdigen Konstruktionen und im Ergebnis häufig dazu, dass das Merkmal soziale Gruppe verneint wird. Der betroffenen Frau bleibt damit die Anerkennung frauenspezifischer Verfolgung verwehrt.[67]

So wird etwa bei Frauen, die von familiärer Gewalt betroffen sind, häufig argumentiert, es fehle am Anknüpfungsmerkmal »soziale Gruppe«, denn es gebe keine abgrenzbare Identität oder Andersartigkeit. Dass eine Verfolgung allein aufgrund des »Geschlechts« für die Annahme einer sozialen Gruppe und damit für eine Anerkennung ausreicht, wird nicht gesehen.

Über die Gerichte erfolgt teilweise eine Korrektur der BAMF-Einschätzungen. Von ihnen wird bei Zwangsverheiratung unter anderem für die Länder Irak, Afghanistan und Pakistan das Anknüpfungsmerkmal »soziale Gruppe« in der Regel bejaht und der Flüchtlingsschutz zuerkannt.[68]

Wie missverständlich aber das Tatbestandsmerkmal der geschlechtsspezifischen Verfolgung (in Form der Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe) ist, zeigt sich auch in einigen positiven Entscheidungen, in denen das BAMF – aber auch viele Gerichte – zu einer Erfüllung des Tatbestandmerkmals und damit zu einer Flüchtlingsanerkennung gelangen, indem sie selbst sog. Untergruppen bilden z.B. »die Gruppe der somalischen Frauen, die vor einer Zwangsehe geflohen sind« oder »die Gruppe der unverheirateten Frauen im Iran«.

Genauere – vielleicht auch rechtlich zutreffendere – Vorgaben dürften aus den Herkunftsländer-Leitsätzen des BAMF hervorgehen. Diese unterliegen als Verschlusssache allerdings der Geheimhaltung, so dass eine öffentliche Kontrolle über das Wissen und die Bewertungen des BAMF von einzelnen geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen in bestimmten Herkunftsländern bzw. Konstellationen nicht möglich ist.

Strukturelle Gewalt gegen Frauen als Privatsache

Darüber hinaus gibt es Fälle, in denen geschlechtsspezifische Verfolgung immer noch regelmäßig als unpolitisch und damit asylunerheblich eingestuft wird.[69] Insbesondere häusliche Gewalt scheint in Asylentscheidungen teilweise weiterhin als innerfamiliäres, privates Problem wahrgenommen zu werden. Dabei gilt der Flüchtlingsschutz ausdrücklich auch dann, wenn es sich um nichtstaatliche Täter handelt, sofern der Staat nicht schutzfähig oder schutzwillig ist. Auch in Fällen von häuslicher Gewalt, die mit fehlendem staatlichen Schutz einhergeht, scheint die Rechtsprechung ablehnende Entscheidungen des BAMF überwiegend – aber nicht immer – zu korrigieren.[70]

> *»Das kommt auf das Land an, subjektiv aber mehr Ablehnungen als Anerkennungen, da oft begründet wird, dass es sich um innerfamiliäre Konflikte handelt« (Therapieeinrichtung, Nordrhein-Westfalen)*

> *»häusliche Gewalt als Asylgrund wird oft nicht anerkannt, schwierig zu begründen« (Therapieeinrichtung, Sachsen)*

Ausschlussgrund interne Fluchtalternative

Häufig scheitert eine Flüchtlingsanerkennung in Deutschland gar nicht daran, dass eine Verfolgung oder Verfolgungsgefahr bestritten wird, sondern am sogenannten »internen Schutz« (§ 3e AsylG). So werden Frauen, die etwa im familiären Kontext verfolgt werden, häufig darauf verwiesen, dass sie sich in einem anderen Teil des Herkunftslandes niederlassen könnten und so Schutz vor Verfolgung hätten. Voraussetzung ist, dass die Frau sicher und legal in diesen Landesteil reisen kann, dort aufgenommen wird und es muss von ihr vernünftigerweise erwartet werden können, dort zu leben.

67 Dazu ausführlich: Giesler, Susanne / Hoffmeister, Sonja. 2019. Anerkennung frauenspezifischer Verfolgung. In: Informationsverbund Asyl und Migration e. V. (Hg.), Asylmagazin 12/19

68 Vgl. ebd. S. 407

69 Vgl. Prof. Dr. Marei Pelzer in Rüssmann, Ursula: Schutzgrund Geschlecht, Frankfurter Rundschau vom 22.1.2021. https://www.fr.de/politik/schutz-zweiter-klasse-90178182.html

70 Giesler/Hoffmeister. 2019. ebd. S. 408

Empfehlung

Geschlechtsspezifische Verfolgung führt nicht in dem Maß zur Anerkennung im Asylverfahren, wie sie vorliegt. Es kommt immer wieder zur Ablehnung von Frauen, die geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe vorgebracht haben. Teilweise erhalten Frauen nur subsidiären Schutz bzw. ein Abschiebungsverbot, was weniger Schutz und Perspektive bietet. Insbesondere von Seiten des Bundesamtes fehlt es an validen Daten zum Themenkomplex. Ein Verstoß gegen das Refoulement-Verbot durch die unberechtigten Ablehnungen im Asylverfahren kann nicht ausgeschlossen werden. Wir empfehlen:

- **Die Anerkennungspraxis von BAMF und Gerichten muss sich im Hinblick auf die Auslegung der sozialen Gruppe verändern, damit Frauen zu ihrem Recht kommen. Frauen sind allein aufgrund ihres Geschlechts eine von Diskriminierung und Verfolgung betroffene Gruppe. Dies muss anerkannt und in die Entscheidungspraxis übernommen werden.**

- **Das BAMF soll die Art der angegebenen Verfolgungsgründe, das angegebene Geschlecht, die Zahl der Anträge, bei denen geschlechtsspezifische Verfolgung angegeben wurde sowie die Entscheidungsstatistik zu diesen Fällen (Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot, Ablehnung) erheben und veröffentlichen.**

3. GESUNDHEITLICHE VERSORGUNG

Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt zu werden, kann neben unmittelbaren Verletzungen auch längerfristig negative Folgen für die psychosoziale Gesundheit von Frauen haben. Die gesundheitliche Versorgung geflüchteter Frauen spielt deshalb von Beginn des Aufenthalts an eine wichtige Rolle. Sie ist insbesondere in Art. 20 der Istanbul-Konvention angesprochen, wo es um umfassende Hilfe zur Genesung geht. Absatz 2 sieht vor, dass alle von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffenen Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen haben – gemäß der Zielgruppe der IK unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus. In Artikel 25 geht es explizit um die Unterstützung von Betroffenen von sexueller Gewalt.

Statistiken, die die spezifische Versorgung von Frauen bzw. von Gewaltopfern erfassen, gibt es nicht. Im *Staatenbericht* ist das Thema Gesundheit kaum beleuchtet – im Zusammenhang mit einer erfolgten Gewalttat heißt es lediglich: »Viele Frauen benötigen Unterstützung, sich kompetente Hilfe zu holen, Hilfe auch bei der Entscheidung, ob eine Tat angezeigt werden soll. Deshalb ist es besonders wichtig, dass diese Frauen in der medizinischen Versorgung auf sensibilisiertes und geschultes Personal treffen.«

Neben der Istanbul-Konvention können sich geflüchtete Frauen, die Opfer von Gewalt sind, auf die unmittelbar geltende EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) berufen, die in Artikel 19 Abs. 2 und Art. 21 die medizinische Versorgung und Deckung der Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen garantiert. In der Praxis werden Gewaltopfer allerdings, wie oben geschildert, keineswegs immer oder früh als solche erkannt. Auch ist die Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie im deutschen Recht nicht konkretisiert. Daher ist es auch für Gewaltopfer eine wichtige praktische Frage, was das Aufnahme- und Gesundheitssystem für potenziell schutzbedürftige Frauen im Regelfall leistet.

Mit Blick auf die Praxis stellen sich die folgenden Fragen: Wie wird eine gesundheitliche Versorgung für geflüchtete Frauen generell gewährleistet, so dass sie auch im Falle von erlittener Gewalt im Herkunftsland oder auf der Flucht, sowie akuter Gewaltvorfälle in Deutschland angemessen versorgt werden können? Gibt es einen adäquaten, barrierearmen Zugang zur Gesundheitsversorgung für die betroffenen Frauen und was muss dafür (noch) getan werden?

Artikel 20 IK – Allgemeine Hilfsdienste

(1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer **Zugang zu Diensten** erhalten, die ihre Genesung nach Gewalt erleichtern. Diese Maßnahmen sollen, sofern erforderlich, Dienste wie rechtliche und psychologische Beratung, finanzielle Unterstützung, Unterkunft, Ausbildung, Schulung sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche umfassen.

(2) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten haben, dass Dienste über angemessene Mittel verfügen und dass Angehörige bestimmter Berufsgruppen geschult werden, um die Opfer zu unterstützen und sie an die geeigneten Dienste zu verweisen.

Artikel 25 IK – Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexueller Gewalt in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung anzubieten.

a) DAS ASYLBLG ALS EINSCHRÄNKENDES RECHT

Solange geflüchtete Frauen noch kein Aufenthaltsrecht erworben haben, unterliegen sie bei der Gesundheitsversorgung dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und sind als solche nicht Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung. Während der ersten 18 Monate des Aufenthalts formuliert das AsylbLG gegenüber normalen Sozialleistungsempfänger:innen beschränkte Ansprüche in den §§ 4 und 6 AsylbLG. § 4 AsylbLG sieht lediglich eine Art Notfallbehandlung vor: die Kostenübernahme für die »erforderliche« Behandlung »akuter Erkrankungen und Schmerzzustände«. Explizit vorgesehen ist darüber hinaus die Kostenübernahme der üblichen Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt, die empfohlenen Vorsorgeuntersuchungen sowie Schutzimpfungen. Für alle Leistungen, die über die Notfallversorgung in § 4 hinausgehen, schreibt § 6 AsylbLG den Ermessensweg vor: »Sonstige Leistungen können insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung (…) der Gesundheit unerlässlich (…) sind.« Nach einem 18-monatigen Aufenthalt werden die Leistungen zur medizinischen Versorgung für AsylbLG-Empfänger:innen in der Regel nicht mehr nach Maßgabe der §§ 4 und 6 AsylbLG gewährt, sondern im Rahmen der normalen Sozialhilfe und der gesetzlichen Krankenversicherung.

Eingeschränkte Leistungen nach dem AsylbLG

Insbesondere für Gewaltopfer und andere vulnerable Personen widerspricht eine beschränkte Gesundheitsversorgung durch das AsylbLG den Mindestanforderungen der EU-Aufnahmerichtlinie und den Vorgaben der Istanbul-Konvention. Eine verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung des AsylbLG muss dazu führen, dass das Niveau der Gesundheitsleistungen nach §§ 4 und 6 AsylbLG dem der gesetzlichen Krankenversicherung entspricht.[71] Die Praxis sieht leider oft anders aus: Geflüchtete Frauen sind von Beginn ihres Aufenthalts an damit konfrontiert, dass wichtige Gesundheitsleistungen nach den Buchstaben des AsylbLG in Frage gestellt und in der Praxis oft nur schwer und manchmal gar nicht zu erhalten sind.

> *»[Die gesundheitliche Versorgung für Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt] Ist beschränkt durch das AsylbLG. Medizinische Dienste sind nicht sehr kooperativ.« (Beratungsstelle Schleswig-Holstein)*

> *»Die Beschränkungen durch AsylbLG sind massiv. Durch Kürzungen werden auch Gesundheitsleistungen betroffen. Oftmals ist es nötig, Widersprüche zu schreiben. Gesundheitliche Maßnahmen müssen oft langfristig durchgesetzt werden und unterliegen dann einer zusätzlichen Prüfung durch Gesundheitsämter, die deren Notwendigkeit beurteilen sollen. So werden Frauen genötigt, einer weiteren Institution schildern zu müssen, worum es geht.« (Beratungsstelle, Niedersachsen)*

> *Akutversorgung ist sichergestellt, alle anderen Versorgungen müssen vom Gesundheitsamt genehmigt werden. (Wohlfahrtsverband, Nordrhein-Westfalen)*

Psychosoziale Beratung und Therapien gehören zu den wichtigsten Hilfen für von Gewalt betroffene Frauen. Ausgerechnet sie sind über das AsylbLG aber nur schwer durchzusetzen:

> *»Die Kosten für Psychotherapien oder die Behandlung von psychosomatischen Erkrankungen werden häufig nicht finanziert, nur in »Notfällen«. Frauen, die von Gewalt betroffen sind, haben dadurch nicht die Chance, ihre durch die Gewalt verursachten Traumata u./o. psychosomatische Symptome adäquat und nachhaltig zu versorgen.« (Beratungsstelle Baden-Württemberg)*

> *»Längerfristige psychiatrische Behandlungen werden oft abgelehnt mit dem Hinweis, eine solche Behandlung sei erst nach Zuweisung (oder schlimmer: nach [Asyl-] Anerkennung) vorgesehen und vorher nicht gestattet, nicht zielführend, etc. Die Liste der Begründungen – sowohl von EAEs als auch von Sozialämtern in den Kreisen – ist da lang.« (Hessischer Flüchtlingsrat)*

Die Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) konstatiert bei Psychotherapieanträgen für Geflüchtete eine Ablehnungsquote durch die Sozialämter von 41 % – im Vergleich zu einer durchschnittlichen Ablehnungsquote von 5,9 % bei gesetzlich krankenversicherten Patient:innen in der Regelversorgung.[72] Die repräsentative Studie der Berliner Charité – Klinik u.a. warnt vor den negativen Folgen: »Solange Psychotherapie nicht im Katalog der Regelversorgung für Geflüchtete auftaucht, ist insbesondere bei der von uns untersuchten äußerst vulnerablen Gruppe der geflüchteten Frauen von erheblichen Folgen bei Nichtbehandlung auszugehen.«[73]

71 Siehe dazu zum Beispiel: Der PARITÄTISCHE. 2020. Soziale Rechte für Geflüchtete. Seite 44f. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/sozialleistungen-fluechtlinge-2019-aufl3_web.pdf

72 Vgl. BAfF. 2020. Versorgungsbericht, 6. Auflage, November 2020, Seite 7. https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/BAfF_Versorgungsbericht-6_Fact-Sheet.pdf

73 Schouler-Ocak, Meryam und Kurmeyer, Christine. 2017. »Study on Female Refugees. Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland«. https://female-refugee-study.charite.de/fileadmin/user_upload/microsites/sonstige/mentoring/Abschlussbericht_Final_-1.pdf

Heterogene Praxis

Ob die betroffene Frau eine adäquate Hilfe zur Genesung erhält, hängt auch davon ab, in welchem Bundesland oder welcher Kommune sie sich befindet. Denn der Vollzug des AsylbLG obliegt den Bundesländern, was auch in diesem Bereich eine heterogene Praxis zur Folge hat. Hollederer (2020) hat eine außerordentlich große Bandbreite zwischen den Leistungen der Bundesländer festgestellt. Verglichen wurde der Anteil der AsylbLG-Leistungsempfänger:innen, die ambulante oder stationäre Krankenleistungen erhalten haben: Die Bandbreite reicht von 76,3 % in Sachsen-Anhalt bis zu 11,8 % in Hamburg. Ähnlich groß sind die Unterschiede innerhalb der Kreise. In 17 Kreisen waren für die Leistungsempfänger:innen am Jahresende überhaupt keine ambulanten oder stationären Behandlungsfälle angegeben.[74]

Krankenscheine und Gesundheitskarte

Ein Hemmnis bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen stellt die Tatsache dar, dass das Sozialamt für AsylbLG-Empfänger:innen vielerorts Krankenscheine für die Kostenübernahme ausstellt, die teils quartalsweise ausgegeben, teils aber auch für jede Behandlung eigens beantragt werden müssen. Die befragten Beratungsstellen beschreiben die Krankenscheinpraxis als hinderlich für den Zugang von Frauen zum Gesundheitssystem.

> *»Ja, die Betroffenen haben Zugang zur Versorgung, allerdings liegen vor allem »bürokratische Hürden« auf dem Weg dahin … (z. B. da keine KV-Karte vorliegt, zuerst zum Sozialamt, dann zum Hausarzt, dann wieder zum Sozialamt und erst dann zum Facharzt zu gehen).« (Therapiezentrum, Rheinland-Pfalz)*

Dadurch, dass die Entscheidung über eine Leistung nicht bei der Krankenkasse, sondern – ggf. über den Umweg der Beteiligung der Gesundheitsämter – im Sozialamt fällt, entscheidet letztlich häufig nicht eine Ärzt:in, sondern eine Verwaltungssachbearbeiter:in über die Gewährung einer medizinischen Leistung.

In einigen Bundesländern bzw. Kommunen erhalten Geflüchtete nach dem AsylbLG eine elektronische Gesundheitskarte. Damit ist die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen ohne die »Amtshürde« Sozialamt möglich. Trotz des besseren Leistungskatalogs sind bei Zahnersatz, Reha-Maßnahmen und Psychotherapie in einigen Bundesländern weiterhin Einschränkungen vorgesehen.[75] Insgesamt führt die elektronische Gesundheitskarte dennoch dazu, dass mehr stationäre Gesundheitsleistungen gewährt werden. Eine flächendeckende Einführung der Gesundheitskarte würde folglich den Zugang verbessern.[76]

Mangelnde Gesundheitsversorgung in der Erstaufnahme

Geflüchtete werden in der Erstaufnahme einer Gesundheitsuntersuchung unterzogen, die vor allem auf die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zielt (§ 62 AsylG). Im Interesse der betroffenen Menschen wird der medizinische Versorgungsbedarf geflüchteter Frauen dagegen nicht systematisch erfasst. Dies ist im Hinblick auf die Bekämpfung von Gewalt von besonderem Nachteil. Schließlich sind es häufig medizinische Untersuchungen, bei denen erlittene Gewalt gesehen und angesprochen werden kann.
Bezogen auf die weitere gesundheitliche Versorgung werden von den Beratungsstellen Restriktionen insbesondere in den Erstaufnahmeeinrichtungen beschrieben:

> *»In den EAE gibt es keinen Zugang zu Regelgesundheitsversorgung. Der medizinische Dienst ist zuständig bei allgemeinmedizinischen Fragen, bei speziellen Themen muss jeweils beantragt werden, dass ein Facharztbesuch notwendig ist. Das Regierungspräsidium entscheidet häufig negativ.« (Beratungsstelle, Hessen)*

> *»Der Zugang [zu gesundheitlicher Versorgung] in Erstaufnahmeeinrichtungen und Sammelunterbringungen ist finanziell erheblich reglementiert und eingeschränkt.« (Therapiezentrum, Nordrhein-Westfalen)*

> *»Wir erleben die Behandlungspraxis in Eisenhüttenstadt als restriktiv.« (Beratungsstelle, Brandenburg)*

> *»Bezüglich der Landesunterkünfte ist unsere Erfahrung, dass nur wenn jemand sich engagiert kümmert, mit viel Arbeit von Extern dringend notwendige Leistungen gewährt werden – wenn sich niemand um Einzelfälle kümmert werden im Regelfall notwendige Leistungen vorenthalten.« (Beraterin im psychosozialen Zentrum, Nordrhein-Westfalen)*

> *»Die gesundheitliche Versorgung geflüchteter Frauen gestaltet sich teilweise sehr schwierig, insbesondere da häufig keine Sprachmittlung in der Krankenstation gewährleistet ist. Außerdem bietet die Krankenstation häufig nicht den Rahmen, sensible Themen wie bspw. (sexualisierte) Gewalt gegen Frauen in einer geeigneten Atmosphäre ansprechen*

74 Vgl. Hollederer, Alfons. 2020. Die Gewährleistung von Krankheitshilfen bei asylsuchenden Menschen: Zweiklassenmedizin in Deutschland? In: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz Volume 63 / Issue 10 (2020-09-22). S. 1203-1218. EISSN 1437-1588 https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/handle/123456789/11936/Hollederer2020_Article_DieGewaehrleistungVonKrankheits.pdf?sequence=1&isAllowed=y

75 Siehe dazu ausführlich das Gesundheitsportal der freien Medibüros/Medinetze: http://gesundheit-gefluechtete.info/gesundheitskarte/

76 Vgl. Hollederer, Alfons. 2020. a.a.O.

zu können. Teilweise werden betroffene Frauen nicht in bedürfnisorientierte weiterführende Hilfen weitervermittelt und entsprechend ihrer erhöhten Bedürfnisse weiter versorgt.« (psychosozialer Berater, Rheinland-Pfalz)

Hollederer stellt in seiner statistischen Untersuchung fest, dass das AsylbLG insbesondere in der Erstaufnahme zu deutlich reduzierten Leistungen führt: »In den Aufnahmeeinrichtungen sowie generell bei überörtlichen Trägern gibt es eine weit unterdurchschnittliche Gewährung von ambulanten oder stationären Leistungen bei Krankheit. Das ist bemerkenswert, weil mit anderen Datenquellen festgestellt wurde, dass Flüchtlinge in derartigen Einrichtungen häufiger unter psychischen Erkrankungen als in dezentralen Wohnformen leiden«.[77]

Empfehlung

Frauen, die von Gewalt betroffen sind, haben gemäß Istanbul-Konvention Anspruch auf Gesundheitsleistungen, die in der Praxis durch die Anwendung des AsylbLG aber häufig verweigert werden. Dies gilt besonders für den Aufenthalt in der Erstaufnahme und die Inanspruchnahme von psychosozialer Versorgung und Therapie. Wir empfehlen:

- **Geflüchtete Frauen müssen von Beginn ihres Aufenthalts an gesetzlich krankenversichert werden und damit Zugang zu allen Gesundheitsleistungen haben, die gesetzlich Krankenversicherten in Deutschland zustehen.**
- **Alle geflüchteten Frauen müssen in der Erstaufnahme im Rahmen von Gesundheitschecks und Vorsorgeuntersuchungen die Gelegenheit erhalten, etwaige gesundheitliche Folgen von Gewalt anzusprechen. Dazu ist es erforderlich, alle medizinisch tätigen Akteur:innen in der Erstaufnahme auf dieses Angebot zu verpflichten, sie entsprechend zu sensibilisieren und für einen kompetenten Umgang mit den Betroffenen zu schulen. Die Vermittlung an weiterführende Stellen (Fachärzt:innen, Kliniken, Psychosoziale Zentren u.a.) muss sichergestellt werden.**

77 Ebd.

b) VERSORGUNGSDEFIZITE IN SPEZIAL- UND REGELVERSORGUNG

Fehlende Kapazitäten in der psychologischen Versorgung

Der Europarat (2011) hat bereits in seinen Erläuterungen zur Istanbul-Konvention den Ausbau von psychosozialer Unterstützung, Beratung in Krisensituationen und Traumatherapien angemahnt.[78] Gleichwohl klagen aktuell nahezu alle Beratungsstellen und Psychosozialen Zentren über fehlende Kapazitäten für geflüchtete Frauen im Bereich der psychischen Gesundheitsversorgung. Von Gewalt betroffene Frauen müssen oft viele Monate auf einen Platz für Beratung oder Therapie warten.

> *»Psychologische Versorgung wird durch kostenlose Anlaufstellen nur ansatzweise abgedeckt. Termine dauern oft Monate, z.B. Ersttermine (ohne Notfall) in (teil-)stationäre psychiatrische Einrichtungen.« (Beratungsstelle, Schleswig-Holstein)*

> *»Generell fehlt es an therapeutischen Kapazitäten.« (Therapiezentrum, Nordrhein-Westfalen)*

> *»… begrenztes Angebot an Traumatherapie für gewaltbetroffene Frauen« (Ärztin im Behandlungszentrum, Baden-Württemberg)*

> *»Auch für umverteilte Geflüchtete, vor allem außerhalb der großen Städte, besteht häufig keine Möglichkeit, geeignete psychologische oder psychiatrische Hilfe in Anspruch zu nehmen. Die Personalressourcen unserer PSA reichen z. B. auch nicht aus, um die Beratungsbedarfe zu decken.« (Psychosoziale Anlaufstelle, Schleswig-Holstein)*

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) schreibt im Jahresbericht 2020, dass die auf Geflüchtete spezialisierten Zentren nur 6,1 % des potenziellen Versorgungsbedarfs abdecken konnten.[79] Die Wartezeit auf einen Therapieplatz liege mit durchschnittlich 7 Monaten deutlich höher als in der Regelversorgung. Überdies hätte jedes Zentrum durchschnittlich mehr als 200 Klient:innen pro Jahr abweisen müssen.[80]

Auch bedingt durch die Ablehnung der Finanzierung durch die Sozialämter sind die Psychosozialen Zentren seit Jahren von ständiger, erfolgreicher Eigeninitiative abhängig: 2020 wurden 94 % der Psychotherapien in den Psychosozialen Zentren durch Projektgelder, Landes- oder Bundesmittel sowie Spenden finanziert.[81]

Defizite in der medizinischen und psychologischen Regelversorgung

Auch die Regelversorgung durch niedergelassene Ärzt:innen und Psychotherapeut:innen gestaltet sich für Frauen und Gewaltopfer schwierig. Unter anderem aufgrund mangelnder Kenntnisse etwa zu FGM/C und sprachlichen Hürden:

> *»… eine kultursensible Behandlung seitens der Ärzt:innen findet sehr selten statt, mangelnde Kenntnisse bzgl. der Bedeutung von Krankheit und Gesundheit in unterschiedlichen Kulturen sind die Regel. Häufig fehlt das Verständnis für das Verhalten der Patient*innen (z.B. beim Thema FGM/C – manche Ärzt:innen kennen die unterschiedlichen Formen nicht, manche können nicht nachvollziehen, dass die betroffene Frau nicht darüber spricht usw.)« (Frauen-Beratungsstelle, Baden-Württemberg)*

Nicht immer sind die Ärzt:innen bereit, sich mit den speziellen Abrechnungsmodalitäten bzw. der Infragestellung der Leistungen durch das AsylbLG auseinander zu setzen. Die Berater:innen nehmen bei den Regeldiensten Diskriminierungen und Widerstände wahr:

> *»… generell ist das Problem, wenn man vom Sozialdienst aus einer Unterkunft bei Regeldiensten anruft, dass man erst eine Mauer des strukturellen Rassismus einreißen muss, weil viele Angst haben, mit Geflüchteten überfordert zu sein.« (Asylsozialberatung, Bayern)*

> *»Es gibt viele Vorurteile gegenüber Frauen (›der Mann macht keinen Haushalt‹). Bei Schmerzen gibt es erst mal die Vermutung psychosomatischer Ursachen – eine Untersuchung erst nach Überzeugungsarbeit der Betroffenen« (Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt)*

Ein spezifisches Problem von Gewaltopfern im Gesundheitssystem stellt die Ausstellung von Attesten dar, die im Rahmen der Asylprüfung, aus aufenthaltsrechtlichen Gründen oder aus Gründen des Gewaltschutzes notwendig werden. So müssen etwa Opfer von FGM/C diese regelmäßig durch ein qualifiziertes ärztliches Attest nachweisen, um

78 Vgl. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht Istanbul, 11.5.2011, Erläuternder Bericht 315. »Es kann darum gehen, eine zusätzliche psychosoziale Unterstützung einzurichten und Beratung in Krisensituationen sowie für Traumapatienten und -patientinnen medizinische Versorgung anzubieten, da z.B. viele Frauen, die Asyl beantragen, Opfer von sexuellem Missbrauch und sonstiger Verbrechen wurden und somit besonders schutzbedürftig sind.«

79 Ausgehend einem potenziellen Abklärungs- bzw. Behandlungsbedarf bei 30% der Geflüchteten, gemäß der Studienlage. BAfF. 2020. Versorgungsbericht, 6. Auflage, November 2020, Seite 7. https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/BAfF_Versorgungsbericht-6_Fact-Sheet.pdf

80 Ebd.

81 Ebd.

Flüchtlingsschutz bzw. Schutz vor der Abschiebung zu erhalten. In der Praxis ist es nicht nur schwierig, entsprechend qualifizierte Mediziner:innen zu finden, sondern stellt die Betroffenen auch vor erhebliche Kosten. Nur zum Teil übernimmt das BAMF als Auftraggeber die Kosten für Atteste – etwa, wenn eine Frau im Verfahren äußert, dass sie beschnitten ist. Vielfach gehen die Kosten für Atteste und Gutachten aber zu Lasten der Antragsteller:in.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren stellt fest, dass die Weitervermittlungen in spezielle Fachberatungsstellen zunehmen, während Vermittlungen in die psychologischen Regeldienste deutlich schwieriger werden: »Geringe Kapazitäten bei Niedergelassenen, bürokratische Hürden oder auch fehlende Kostenübernahmen für Sprachmittlung und Therapien sorgen dafür, dass mancherorts nur sehr wenige Klient:innen in Angebote der Regelversorgung vermittelt werden können.“[82] Der Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt beschreibt die Probleme auch dahingehend, dass sich nicht genügend Psychiater:innen für eine sprachmittlungsgestützte Behandlung öffnen.[83]

Weitere Hürden beim Zugang zur Regelversorgung sind bedingt durch die einschränkende Zuweisungs- und Wohnpolitik für Geflüchtete: Wenn z.B. auf Gewalt spezialisierte Fachärzt:innen nicht in der Nähe sind und ggf. eine Bundeslandgrenze übertreten werden muss, müssen die betroffenen Frauen zunächst eine Verlassenserlaubnis bei der zuständigen Behörde einholen. Eine isolierte, ländliche Unterbringung bedingt gegebenenfalls hohe Fahrtkosten, die von den betroffenen Frauen beim Sozialamt beantragt – und begründet – werden müssen.

Neben allen negativen Erfahrungen und Unzulänglichkeiten gibt es allerdings auch Akteur:innen, die positive Entwicklungen vorantreiben.

Als Good-practice-Beispiel werden etwa die von den Gesundheitsämtern finanzierten Zentren für sexuelle Gesundheit und Familienplanung in Berlin genannt:

> *»Diese bezirklichen Zentren bieten gynäkologische Basisuntersuchungen, Ausstellung von Mutterpässen, Vorsorgeuntersuchungen, sozialarbeiterische Untersuchungen etc. an. Dieses Angebot ist unabhängig vom Aufenthaltsstatus und KV [Krankenversicherung] und sehr hilfreich, weil viele Kolleg:innen dort sensibel und erfahren im Umgang mit geflüchteten Frauen sind.« (Fachberatung, Berlin)*

Empfehlung

Die medizinischen Regeldienste sind unzureichend auf geflüchtete Frauen eingestellt. In den psychosozialen Spezialdiensten fehlt es an Kapazitäten (und Mehrsprachigkeit), um den Bedarf aller von Gewalt betroffenen Frauen zu decken. Wir empfehlen:

- **Die Versorgungskapazitäten müssen ausgebaut werden, um für alle gewaltbetroffenen Frauen flächendeckend und bedarfsgerecht die gesundheitliche Versorgung zu gewährleisten. Insbesondere müssen mehr Kapazitäten im Bereich der psychosozialen Versorgung geschaffen und langfristig mit staatlichen Mitteln finanziert werden. Bund und Länder müssen die entsprechende Finanzierung und strukturellen Ressourcen hierfür zur Verfügung stellen.**
- **Die spezifischen Gesundheitsgefährdungen und Verletzungen von geflüchteten Frauen durch Gewalt müssen Eingang in die medizinische und psychologische Ausbildung finden. Schulungen, Praxishandbücher etc. müssen geflüchtete Frauen als eine spezifische Patient:innengruppe in den Blick nehmen und dabei auch kultursensible / sprachsensible Hinweise enthalten.**

82 BAfF (2020), ebd.
83 Vgl. Begegnungscafés Salzwedel und Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt. 2020. Offener Brief. https://www.fluechtlingsrat-lsa.de/2020/12/offener-brief-psychische-versorgung-gefluechteter-gutachten-durch-psychologisches-fachpersonal/

c) SPRACHBARRIEREN IN DER GESUNDHEITSVERSORGUNG

Sprachbarrieren sind eine große Hürde bei der Gesundheitsversorgung, damit wird die Sprachmittlung ein wichtiges Thema. Probleme in diesem Bereich beziehen sich zunächst auf das Fehlen von Dolmetscher:innen in der Regelstruktur:

> *»Da Krankenhäuser sowie Ärztinnen und Ärzte i.d.R. ohne Sprachmittler*innen arbeiten, wird die gesundheitliche Versorgung durch Verständigungsschwierigkeiten begrenzt. Frauen berichten teilweise, dass sie keinen Termin bekommen haben, da sie nicht ausreichend deutsch sprechen würden« (Therapiezentrum, Nordrhein-Westfalen)*

Folge mangelnder professioneller Sprachmittlung ist der Rückgriff auf nicht ausreichend qualifizierte oder sensibilisierte Sprachmittler:innen oder ehrenamtliche »Notlösungen«:

> *»Bei medizinischen Diensten können die Dolmetscher nicht gewählt werden und sind oft männlich. (Problematisch z.B. bei FGM/C oder häuslicher Gewalt).« (Beratungsstelle, Schleswig-Holstein)*

> *»In der Praxis mangelt es … an Dolmetscher:innen, weshalb der Zugang zu adäquater Versorgung in weiterer Hinsicht erschwert ist. Häufig wird von Seiten medizinischer Einrichtungen erwartet, dass dolmetschende Angehörige mitgebracht werden, was für viele gewaltbetroffene geflüchtete Frauen kaum möglich ist. Es wird zudem häufiger männliches und/oder unqualifiziertes Personal zum Übersetzen hinzugezogen, so dass betroffene Frauen ihre Anliegen kaum schildern können. (Behandlungszentrum, Berlin)*

Kostenübernahme für Sprachmittlung

Solchen Situationen liegt auch die verzögerte oder fehlende Kostenübernahme durch die Behörden zugrunde. Sprachmittlungskosten sind im Leistungskatalog der Krankenkassen nicht vorgesehen und nach höchstrichterlicher Rechtsprechung vom Anspruch in der gesetzlichen Krankenkasse auch nicht zu erfassen.[84] So obliegt es den geflüchteten Frauen, die Kosten für Dolmetscher:innen im Rahmen einer ambulanten Behandlung bei den Sozialbehörden zu beantragen oder selbst zu tragen – was für viele geflüchtete Frauen erst einmal nicht möglich ist.

Die Bundesregierung hat inzwischen bekräftigt, dass bei traumatisierten Asylsuchenden das Hinzuziehen einer Dolmetscher:in auch im AsylbLG durch eine Ermessensreduzierung auf null zu einer Pflichtleistung wird – das Sozialamt muss die Kosten tragen.[85] In der Praxis verursachen Sprachbarrieren aber langwierige Antragsprozesse und Ablehnungen – vor allem im Kontext des AsylbLG, aber nicht nur.

> *»Da oft keine Dolmetscherfinanzierung stattfindet bzw. angeboten wird (z.B. bei ambulanter Psychotherapie bei niedergelassenen Psychotherapeuten), kann keine Behandlung oder Beratung stattfinden« (Behandlungszentrum, Baden-Württemberg)*

> *»Die Kostenübernahme für SprachmittlerInnen im Einsatz der Psychotherapie ist mit erheblichem bürokratischem Zeitaufwand verbunden. Ein positiver Bescheid zur Kostenübernahme steht in großer Abhängigkeit zu der/dem jeweiligen SachbearbeiterIn und der Leistungserbringenden Behörde. Es gibt keine einheitliche Rechtsprechung.« (Mitarbeiterin Therapiezentrum, Nordrhein-Westfalen)*

Der PARITÄTISCHE Baden-Württemberg schreibt, sowohl bezogen auf das AsylbLG als auch auf die »normale« Sozialhilfe sowie die Arbeitslosenhilfe: »Die Möglichkeit der Übernahme durch die Sozialbehörden ist jedoch nicht praktikabel, da die Beantragung sehr aufwendig ist, die Bearbeitungsdauer mehrere Monate beträgt und die Anträge häufig abgelehnt werden.« [86]

Dolmetscher:innenpools

Für den Mangel an Sprachmittlung im gesamten Bereich der medizinischen Versorgung von geflüchteten Frauen gibt es mancherorts vielversprechende Ansätze und Praktiken, die allerdings nicht bundesweit installiert und nicht allen bekannt sind.

So wurde die Einführung von Telefon- und Videodolmetschen als Standard für medizinische Behandlungen, in Behörden und in Beratungsstellen in Hamburg erfolgreich erprobt. Auch in Thüringen gibt es seit 2019 ein vom Land finanziertes Programm, das Beratungsstellen, Gemeinschaftsunterkünfte, Ärzt:innen, Hebammen, Krankenhäu-

84 Vgl. Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste. 2017. WD 9 - 3000 - 021/17: Sachstand: Dolmetscher im Rahmen der gesundheitlichen Versorgung. Ansprüche und Kostenübernahme. Seite 5f.

85 Vgl. Bundesministerin für Arbeit und Soziales. 2011. Ursula von der Leyen an die Präsidentin der Freien Wohlfahrtspflege Donata Freifrau Schenk zu Schweinsberg, Schreiben vom 21.2.2011. http://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Brief_von_der_Leyen_dolmetscherkosten.pdf

86 Der Paritätische Baden-Württemberg: https://paritaet-bw.de/leistungen-services/faq/flucht-und-asyl/wie-ist-die-uebernahme-von-dolmetscherkosten-geregelt. Abruf am 16.3.2021

ser, Frauenhäuser und andere berechtigt, auf Audio- und Video-Dolmetschleistungen in über 50 Sprachen zuzugreifen. Aus der Praxis gibt es Hinweise, dass dieses Angebot zwar viel von Fachberatungsstellen, nicht so oft aber von Fachärzt:innen oder Kliniken in der Regelversorgung genutzt werde.

Im niedersächsischen Projekt »Worte helfen Frauen« können Einrichtungen, die zu frauenspezifischen Themen beraten, Dolmetschleistungen in 12 Sprachen über Handy abrufen und die Kosten dafür über das Projekt abrechnen lassen. Die Frauenhäuser in Niedersachsen wurden dafür mit entsprechenden Handys ausgestattet. Der Service ist potentiell auch in Gemeinschaftsunterkünften nutzbar.

Empfehlung

Sprachmittlung ist eine wesentliche Notwendigkeit für die Wahrnehmung medizinischer Leistungen. In der Möglichkeit der Inanspruchnahme gibt es bundesweit – trotz einiger guter Ansätze – immer noch viel zu viele Lücken. Wir empfehlen:

- **Es muss einen rechtsverbindlichen Anspruch auf eine professionelle Sprachmittlung in der Krankenversorgung geben. Die entstehenden Kosten müssen als notwendiger Bestandteil der Krankenbehandlung anerkannt und staatlich finanziert werden.**
- **In allen Bundesländern sollten flächendeckend Pools an Sprach- und Kulturmittler:innen eingerichtet werden, auf die Beratungsstellen, Frauenhäuser, Initiativen und Unterkünfte kostenfrei zugreifen können. Die Betroffenen sollten die Sprache und das Geschlecht der Sprachmittler:in wählen dürfen.**
- **Staatlich unterstützte Ausbildungsoffensive und Förderung entsprechender Ausbildungszweige: Vor allem Frauen sollten motiviert werden, sich zu professionellen Sprach- und Kulturmittler:innen aus- und weiterbilden zu lassen, insbesondere im Hinblick auf eine professionelle Unterstützung im Bereich von Flucht und Gewalt.**

d) WEITERE ASPEKTE FÜR DIE GESUNDHEIT VON GEFLÜCHTETEN FRAUEN

Die beschriebenen Hindernisse im Zugang zur Gesundheitsversorgung bleiben für Frauen, die Gewalt erfahren haben, nicht ohne Folgen: Sie können zu Fehldiagnosen, vermehrten Krankenhausbehandlungen oder auch zur Chronifizierung von Erkrankungen führen und damit letztendlich die Situation der betroffenen Frauen verschlimmern. Auch im Hinblick auf die weitere Verhütung und Prävention von Gewalt gegen Frauen ist dies fatal.

Abschließend ist im Kontext Gesundheit auch darauf hinzuweisen, dass geflüchtete Frauen als Schutzsuchende unter rechtlichen und politisch verantworteten Rahmenbedingungen leben, die der Gesundheit nicht nur nicht förderlich sind, sondern negative Auswirkungen darauf haben. Einige davon seien hier in aller Kürze benannt, ohne auf die weitreichenden Folgen weiter eingehen zu können:

- **Unterkunftsbedingungen:** Im Kapitel »Unterbringung« haben wir die Situation ausführlich beschrieben. Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen hängt die schlechtere psychosoziale Gesundheit von Geflüchteten mit einer schlechteren Lebenssituation in den Einrichtungen sowie den ungewissen Zukunftsperspektiven zusammen. Mit Blick auf die gesundheitliche Situation schreibt etwa die Süddeutsche Zeitung über die Funkkaserne in München: »Schimmel in Gemeinschaftsbädern, Wasserschaden im Arztzimmer, Familien auf engstem Raum.«[87] Im Anker-Zentrum in Manching / Ingolstadt hat die Organisation Ärzte der Welt ihre Tätigkeit beendet, da sie die Verantwortung für ihre Patient:innen unter den »andauernden krankmachenden Lebensbedingungen nicht länger tragen« konnten.[88] In der Corona-Pandemie sind die Bewohner:innen von Unterkünften für Geflüchtete mehr als andere Einwohner:innen einem hohen Infektionsrisiko ausgesetzt.

- **Familiennachzug:** Selbst, wenn Gewaltopfer einen Rechtsanspruch auf den Nachzug ihrer Familienangehörigen haben, dauern Familiennachzugsverfahren eher Jahre als Monate. Die Trennung von Familienmitgliedern, insbesondere von Kindern, führen nicht nur zu starker psychischer Belastung der Frauen hier, sondern u.U. sogar zur Bedrohung von Frauen und Mädchen im Herkunftsland bzw. in Flüchtlingslagern eines Drittlands. Dort harren vor allem Frauen und Kinder häufig unter schwierigen politischen, sozialen und gesundheitlichen Bedingungen aus. Bei üblichen Wartezeiten von zwei bis vier Jahren drohen so etwa heranwachsende Mädchen noch der Beschneidung unterzogen zu werden, was bei zügigerem behördlichem Handeln hätte vermieden werden können.[89]

- **Rassismus und Diskriminierung:** Auch dies sind Formen von Gewalt, die Betroffene zusätzlich auf Dauer an Körper und Seele krankmachen können. Frauen sind in spezifischer Weise gefährdet und gleichzeitig als Frauen doppelt diskriminiert, etwa bei der Suche nach Unterkunft und Arbeit.

- **Befristetes Aufenthaltsrecht / drohende Abschiebung:** Mit einem nicht oder nur vorübergehend gesicherten Aufenthaltsrecht erzeugt die Angst vor einer eventuellen Abschiebung sehr starke psychische Belastungen, die die Möglichkeiten der Frauen für ein selbstbestimmtes Leben erheblich beeinträchtigen und bis zur Suizidalität führen können.

87 Anlauf, Thomas. 2019. »Die Regierung muss hier sofort einschreiten«. Süddeutsche Zeitung: München. https://www.sueddeutsche.de/muenchen/funkkaserne-die-regierung-muss-hier-sofort-einschreiten-1.4383916

88 Vgl. Ärzte der Welt. 2019. Wir können die Verantwortung nicht länger tragen. https://www.aerztederwelt.org/presse-und-publikationen/presseinformationen/2019/09/26/wir-koennen-die-verantwortung-nicht-laenger-tragen

89 Einschlägig arbeitende Rechtsanwältinnen kennen solche tragischen Fälle – siehe hierzu etwa den Offenen Brief der Rechtsanwältinnen Ronte u.a., a.a.O.

4. BERATUNG UND UNTERSTÜTZUNG

Artikel 22 der Istanbul-Konvention schreibt »spezialisierte Hilfsdienste« vor, die für alle Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt erreichbar sein müssen. Hier geht es insbesondere um die spezialisierten Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen. Frauenhäuser und Zufluchtswohnungen sind als »Schutzunterkünfte« in Artikel 23 explizit gefordert.

Artikel 22 IK – Spezialisierte Hilfsdienste

(1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um in angemessener geographischer Verteilung spezialisierte Hilfsdienste für sofortige sowie kurz- und langfristige Hilfe für alle Opfer von in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten bereitzustellen oder für deren Bereitstellung zu sorgen.

(2) Die Vertragsparteien stellen für alle Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, und ihre Kinder spezialisierte Hilfsdienste bereit oder sorgen für deren Bereitstellung.

Artikel 23 IK – Schutzunterkünfte

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen und aktiv auf Opfer zuzugehen.

Über die unmittelbare Unterstützung bezogen auf akute Gewaltsituationen geht die Istanbul-Konvention in ihrem Ansatz zur Hilfe deutlich hinaus. So werden in Artikel 20 neben rechtlicher und psychologischer Beratung ausdrücklich Unterstützungsprozesse im Hinblick auf Finanzen, Ausbildung und Arbeit angesprochen:

Artikel 20 Abs.1 IK – Allgemeine Hilfsdienste

(1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer Zugang zu Diensten erhalten, die ihre Genesung nach Gewalt erleichtern. Diese Maßnahmen sollen, sofern erforderlich, Dienste wie rechtliche und psychologische Beratung, finanzielle Unterstützung, Unterkunft, Ausbildung, Schulung sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche umfassen.

Hier wird der ganzheitliche Ansatz der Istanbul-Konvention noch einmal deutlich. Die Unterzeichnerstaaten sehen eine allgemeine Verpflichtung unter anderem darin, dass die von den Staaten zu treffenden Maßnahmen »die Stärkung der Rechte und die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen zum Ziel haben, die Opfer von Gewalt geworden sind.« (Artikel 18). Für geflüchtete Frauen spielt zudem der diskriminierungsfreie Zugang (Artikel 4) zu diesen Rechten eine besondere Rolle.

In diesem Sinne geht es nun um die folgenden Fragen: Gibt es ausreichend spezialisierte Versorgungs- und Unterstützungsstrukturen? Welche allgemeinen unterstützenden Dienstleistungen und Hilfen benötigen die betroffenen Frauen? Haben geflüchtete Frauen adäquaten Zugang dazu? Welche Hindernisse stehen dem Zugang von geflüchteten Frauen zu allgemeinen und spezifischen Hilfsdiensten im Weg?

a) ZUGANGSHINDERNISSE ZU FACH- UND REGELDIENSTEN

Mangelnde Kapazitäten bei den Fachdiensten

Mit mobilen und ambulanten Diensten, Fachberatungsstellen, Frauenhäusern und Schutzwohnungen erscheint das Netz qualifizierter und spezialisierter Stellen gegen Gewalt in Deutschland insgesamt dicht und gut aufgestellt. Schon seit einigen Jahren bemühen sich unterschiedliche Akteur:innen auf Bundes- und Landesebene, das System – auch mit Blick auf geflüchtete Frauen – bedarfsgerecht auszugestalten.[90] Dennoch kann die aktuelle Situation nicht zufriedenstellen. Eine flächendeckende und barrierefreie Versorgung ist nicht überall gewährleistet – die Unterschiede der Angebote zwischen den Bundesländern und innerhalb der Bundesländer sind groß. Im *Staatenbericht* selbst wird 2020 darauf hingewiesen, dass es Schwachstellen im Hilfesystem gibt, die durch die in den letzten Jahren gewachsenen Zahl von Geflüchteten sichtbar geworden seien. Jene sollen laut Staatenbericht adressiert und das System bedarfsgerecht ausgebaut und weiterentwickelt werden. Konkret wird die dauerhaft stabile Finanzierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen sowie die Einführung eines bundesgesetzlichen Rechtsanspruchs auf Schutz und Hilfe für gewaltbetroffene Frauen in Aussicht gestellt (*Staatenbericht*, S. 34).

Aktuell gibt es hinsichtlich der Existenz von fachspezifischen Angeboten weiterhin ein deutliches Stadt-Land-Gefälle, wie der Forschungsbericht von Zoom (2020) ausführt.[91] Angebote zur gezielten Beratung und Unterstützung finden sich häufig in Großstädten. Der Bundesverband von Frauenberatungsstellen und Frauennotrufen (BFF) konstatiert eine »gravierende Unterversorgung« in vielen ländlichen Regionen mit Fachberatungsstellen und anderen Unterstützungsangeboten.[92] Jüngste Medienberichte zeigen, dass in Frauenhäusern bundesweit tausende Plätze fehlen. Einzelne Häuser hätten **hunderte Frauen** abweisen müssen, auch, weil Geld fehlte.[93]

Finanzierung

Die Lücken in der Versorgungsstruktur hängen maßgeblich mit einer nicht durchgängig gesicherten Finanzierung zusammen. Für den Bereich der psychosozialen Versorgung haben wir dies bereits im Kontext Gesundheit in Kapitel 3 beschrieben. Für die ambulanten Beratungsdienste, Frauenhäuser und andere Spezialdienste gilt Ähnliches: Die ambulanten Fachberatungsstellen erhalten in sehr unterschiedlichem Maß öffentliche Zuwendungen von Kommune, Landkreisen und/oder den Bundesländern. Zusätzlich müssen sie meist erhebliche Eigenmittel über Spenden oder Projektzuschüsse einwerben. Die BFF beklagt, die ambulanten Fachberatungsstellen seien »mehrheitlich massiv unterfinanziert und oft über das jeweils laufende Haushaltsjahr hinaus nicht abgesichert«. Zumeist werde die Finanzierung im Rahmen freiwilliger Leistungen erbracht und müsse immer wieder neu beantragt werden. Die Dauer der Beratungsangebote liege »in der Regel weit unter dem Bedarf der Betroffenen.«[94]

Was die Maßnahmen in ihrer Gesamtheit angeht, lässt sich im *Staatenbericht* nachlesen, dass es ein großes Paket verschiedener Maßnahmen gibt. Allerdings handelt es sich hierbei oft um (Pilot)Projekte oder um kleinere Fördersummen für einen begrenzten Zeitraum. Auf diese Art lässt sich aber keine nachhaltige Versorgung und Unterstützungsstruktur gewährleisten.

Auch von Schutzeinrichtungen wie Frauenhäusern wird beklagt, dass sie oftmals nicht ausreichend finanziell und personell ausgestattet seien. Zahlreiche Fachdienste im Bereich der Bekämpfung von Gewalt haben, das ist an dieser Stelle festzuhalten, Frauen mit Migrationshintergrund und geflüchtete Frauen im Speziellen sehr gut im Blick. So gibt es etwa von BFF und Frauenhauskoordinierung ein wertvolles FAQ zu Gewaltschutz und Flucht.[95] Wie in den Psychosozialen Zentren stellen geflüchtete Frauen auch in den Frauenhäusern einen relevanten Anteil. Das Be-

90 So führt die Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Linken vom 20.5.2019 aus: »Am Runden Tisch, der am 18. September 2018 seine Arbeit aufgenommen hat, arbeiten Bund, Länder und Kommunen in gemeinsamer Verantwortung, aber jeweils in ihrer Zuständigkeit daran, wie sie die Weiterentwicklung des Hilfesystems voranbringen können. Mit dem Bundesförderprogramm ›Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen‹ … will der Bund im Rahmen seiner Förderkompetenzen die Schließung der bekannten Lücken im Hilfesystem unterstützen. Dazu gehören die Verbesserung des Zugangs zum Hilfesystem und der Versorgung für bislang unzureichend erreichte Zielgruppen, wie u. a. von Gewalt betroffene geflüchtete Frauen.« Bundestagsdrucksache 19/10341, https://dserver.bundestag.de/btd/19/103/1910341.pdf

91 Vgl. u.a.: Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. 2020. Unterstützungsbedarfe gewaltbetroffener Frauen in Frauenhäusern, Befragung von Frauenhausbewohnerinnen und Fachkräften in Niedersachsen – Methoden, Befunde und Ansätze zur Weiterentwicklung des Hilfesystems. http://prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Frauenhaeuser_Nds_Bedarfsanalyse_Zoom_Jan2020.pdf.

92 Vgl. Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (BFF). 2017. Stellungnahme zum Referentenentwurf. https://www.bmfsfj.de/resource/blob/118992/4fdc04ccad3a7043359499d04c7483f8/bff-data.pdf

93 Vgl. Frankfurter Rundschau. 2021. Corona- Pandemie. Häusliche Gewalt: Frauenhäuser an der Belastungsgrenze. https://www.fr.de/rhein-main/landespolitik/corona-frauenhaus-gewalt-haeusliche-ehe-frauenhaeuser-kinder-90197679.html

94 Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe. 2017. ebd.

95 Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe und die Frauenhauskoordinierung. 2020. FAQ zum Gewaltschutz geflüchteter Frauen. https://www.frauenhauskoordinierung.de/arbeitsfelder/flucht-und-gewaltschutz/faq-flucht-und-gewaltschutz/faq-deutsch/

wusstsein für die Notwendigkeit von Mehrsprachigkeit und Sprachmittlung ist vielerorts sehr präsent – seine Grenzen findet das Engagement in der Finanzierung.

Mehrsprachigkeit/Sprachmittlung

Artikel 19 der IK stellt klar, dass Gewaltbetroffene »angemessen und rechtzeitig über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Maßnahmen in einer ihnen verständlichen Sprache informiert werden« müssen.

Im *Staatenbericht* sind zahlreiche Hilfsangebote für gewaltbetroffene Frauen genannt, etwa Homepages, auf denen in deutscher, englischer und spanischer Sprache informiert wird. Diese Seiten sind sehr wertvoll, ihr Nutzen für geflüchtete Frauen ist aber oft schon allein aufgrund der eingeschränkten Sprachauswahl begrenzt.

Wie ausführlich schon in Kapitel 3 für die psychosoziale Unterstützung beschrieben, werden fehlende Mehrsprachigkeit und Dolmetschen – trotz guter Initiativen in wenigen Bundesländern – auch bei anderen Spezialdiensten in der Praxis als zentrales Manko in der Beratung beschrieben. Die Möglichkeit, mehrsprachige Informationen zu erstellen und Dolmetscher:innen einzusetzen, sei häufig schlicht aus finanziellen Gründen nicht möglich: »In vielen Städten stehen grundsätzlich keine finanziellen Mittel für Verdolmetschung (egal in welche Sprache) zur Verfügung. Das erschwert die Beratung von Frauen mit Migrationsgeschichte und geflüchteten Frauen.«[96]

Aufsuchende Angebote

Nicht gedeckt ist der Bedarf von geflüchteten Frauen an aufsuchenden Angeboten. Dabei können Informations- und Beratungsangebote, die geflüchteten Frauen im Rahmen einer aufsuchenden Arbeit nahegebracht werden, nicht nur niedrigschwellig über die Rechte und Möglichkeiten von gewaltbetroffenen Frauen informieren und präventiv wirken, sondern auch den direkten Zugang zu Unterstützung ebnen. In der Praxis wird deutlich, dass Frauenberatungsstellen u.a. nur sehr begrenzt aufsuchende Beratungsangebote oder spezifische Gruppenangebote durchführen (können).

> *»Viele Frauen verbleiben unsichtbar, Angebote erreichen sie nicht. Unseres Wissens nach [gibt es hier] vor Ort keine Angebote, die über Gewalt aufklären und proaktiv diesbezüglich auf Frauen zugehen. Frauen müssen selbst an Beratungsangebote herantreten.« (Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt)*

> *»Die Gewaltschutzmaßnahmen (der Stadt) funktionieren als Notfallmaßnahmen. Es fehlt jedoch ein längerfristiger Beratungsprozess, in dem die Frauen zum Umgang mit Gewalt gestärkt werden (…). Erforderlich wäre, dass die Frauenberatungsstelle der Stadt regelmäßig in der GU Beratung/Infoveranstaltungen anbietet und so ein Vertrauensverhältnis aufbaut.« (Beratungsstelle, Hessen)*

Niederschwellige Erreichbarkeit

Bei Themen wie häuslicher und sexualisierter Gewalt, die mit Angst und Scham behaftet sind, haben viele Frauen große Hemmungen, sich Unterstützung zu suchen. Im Hinblick auf einen diskriminierungsfreien Zugang (IK Art. 4 Abs. 3) besteht großer Handlungsbedarf.[97] Mehrsprachigkeit und aufsuchende Angebote könnten auch hier eine wichtige Rolle spielen.

Der Forschungsbericht von Zoom macht deutlich, dass sich viele Frauen nicht selbst an die spezifischen Dienste wenden, sondern zunächst eher an private Vertrauenspersonen oder die Polizei.[98] Geflüchtete Frauen sind mit dem deutschen Hilfesystem, ihren eigenen Rechten und Konditionen wie Schweigepflicht und Parteilichkeit zunächst einmal nicht vertraut. Soziale Netzwerke (etwa zur Unterstützung beim Verlassen des Partners) fehlen ebenfalls oft noch. So bestehen Unsicherheit und Unwissen, was den Zugang zu Unterstützungsangeboten stark einschränkt. Auch ein gegebenenfalls aus dem Herkunftsland »mitgebrachtes« Misstrauen gegenüber Behörden und Polizei kann eine Hürde darstellen. Folglich besteht die Notwendigkeit, das Angebot der spezifischen Dienste aktiv und in den Herkunftssprachen bei geflüchteten Frauen bekannt zu machen und im Übrigen auch die Fachkräfte des allgemeinen Regelsystems für die Problematik zu sensibilisieren.[99]

Zugangsbarrieren in den sozialen Regeldiensten

Wichtig ist, dass auch geflüchtete Frauen die Chance zu einer vollständigen und gleichberechtigten Teilhabe und Nutzung von hilfreicher Infrastruktur erhalten. Dazu brauchen sie den Zugang zu den thematisch spezialisierten, allgemeinen Regeldiensten: Mieterverein, Schwangerenberatung, Arbeitslosenberatung, etc. Sie müssen die Strukturen verstehen, auf Parteilichkeit und Vertraulichkeit bauen, sich in ihrer Sprache ausdrücken können und ggf. aufsuchende Angebote erhalten. Die Dienste müssen geflüchtete Frauen als Zielgruppe ihrer Arbeit bewusster in den Blick nehmen und sich hinsichtlich etwaiger rechtlicher Besonderheiten fortbilden. Dies ist in vielen Regeldiensten, die weit weni-

96 Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe. 2017. S. 8.
97 Laut Istanbul-Konvention ist das Diskriminierungsverbot über offensichtliche Ausschlüsse hinaus auch dort anzuwenden, wo geltende Schutzstandards für bestimmte Gruppen abgesenkt werden.
98 Vgl. ebd., S. 102.
99 Vgl. ebd., S. 109.

ger mit geflüchteten Frauen zu tun haben als Frauenhäuser und psychosoziale Zentren, oftmals nicht gegeben. Eine stärkere Förderung der multiprofessionellen Vernetzung, Verbindlichkeit und Koordination erscheint nötig.

Sozialarbeiterische Betreuung von Geflüchteten

Die Sozialarbeiter:innen, die in den Sammelunterkünften oder dezentral arbeiten, liegen als erste Ansprechpartner:innen im Gewaltfall nahe und können auch bei der (nachholenden) Identifizierung Schutzbedürftiger eine wichtige Rolle spielen. Um eine gute fachliche Soziale Arbeit in Sammelunterkünften zu gewährleisten, müssten die vorhandenen Betreuungsschlüssel drastisch gesenkt werden. In einem gemeinsamen Positionspapier zahlreicher Professor:innen der Sozialen Arbeit wird für eine adäquate Arbeit in Geflüchtetenunterkünften ein Minimum von einem Sozialarbeiter:in auf 50 erwachsene Personen bzw. 1:20 bei vulnerablen Menschen und 1:10 bei Kinder angegeben.[100] Die Realität ist davon weit entfernt, wie die Zusammenschau in einer Studie von UNICEF und dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) Ende 2020 zeigt: Demnach haben neun Bundesländer in ihren Gewaltschutzkonzepten festgelegte Betreuungsschlüssel zwischen 1:75 bis 1:100. Damit liegen sie deutlich über den in Wissenschaft und Praxis empfohlenen Werten. Bayern, Berlin, Thüringen, das Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen haben gar keine allgemein festgelegten Betreuungsschlüssel.[101]

Empfehlung

Das spezialisierte Hilfesystem ist unterfinanziert, ein Ausbau ist insbesondere hinsichtlich Mehrsprachigkeit und aufsuchender Angebote notwendig, um Zugangsbarrieren für geflüchtete Frauen zu reduzieren. Wir empfehlen:

- **Bund und Länder müssen sicherstellen, dass das Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen in der Lage ist, auch geflüchteten Frauen bedarfsgerechte Hilfen anzubieten. Dazu benötigen diese Stellen dauerhafte finanzielle Mittel für die spezifische Beratung und Fortbildung, Mehrsprachigkeit und Dolmetschdienste.**
- **Erfolgreiche Modellprojekte für spezifische Zielgruppen sollten in die Regelfinanzierung überführt und flächendeckend installiert werden. Hierunter fällt die gezielte und langfristige Finanzierung aufsuchender, niedrigschwelliger Ansätze und Angebote für geflüchtete Frauen.**

100 »In order to provide adequate support and counselling, a minimum staff ratio of 1:50 for social work with adult refugees, 1:20 in the case of particularly vulnerable persons and 1:10 in the case of children should be ensured.« Alice Salomon Hochschule. 2016. Position Paper: Social Work with Refugees in Refugee Accommodations Centers –Professional Standards and Socio-political Basis. http://www.fluechtlingssozialarbeit.de/Position_Paper_Social_Work_with_Refugees.pdf

101 Vgl. Unicef und DIMR. 2020. Zusammenfassung: Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen-Eine kinderrechtliche Analyse von UNICEF Deutschland und dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) basierend auf einer Befragung in den 16 Bundesländern. S.5. https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/i0051-studie-text-data.pdf

b) SPEZIFISCHE RECHTLICHE HINDERNISSE

Im folgenden zweiten Teil des Kapitels »Beratung und Unterstützung« wollen wir auf einige rechtlich gesetzte Rahmenbedingungen eingehen, welche die Möglichkeiten geflüchteter Frauen zur Beratung, Unterstützung, aber auch die Möglichkeiten zur Selbsthilfe beschränken, und die so die Wirkung von Gewaltschutzmaßnahmen insgesamt schmälern. Was für die Form der Unterbringung gilt, die Gewalt befördern kann, gilt in ähnlicher Weise für einige gesetzliche und administrative Regelungen, die im Folgenden nur angerissen werden sollen.

Zuweisungssystem

Solange Frauen noch keinen gesicherten Schutzstatus haben, werden sie innerhalb Deutschlands nach Quoten per Computerprogramm einem Wohnort zugewiesen. Auf die gemeinsame Unterbringung von Familien wird geachtet, auf weitere Familienangehörige wird keine Rücksicht genommen. Wünsche und Bedarfe der Frauen können geäußert, müssen bei der Verteilung aber nicht berücksichtigt werden. Es findet keine systematische Abklärung statt, ob benötigte Angebote an dem zugewiesenen Ort abgedeckt oder zumindest in erreichbarer Nähe sind: Es geht hier nicht nur um Fachberatungsstellen, psychologische oder fachärztliche Versorgung, sondern auch um das Vorhandensein von Freund:innen, Verwandten, herkunftssprachlicher Unterstützung, hilfreichen Communities oder sonstiger nötiger Infrastruktur.

Nicht einmal für Frauen, die bereits als vulnerabel identifiziert worden sind, gibt es ein verbindliches Verfahren, das ihre Zuweisung an solche Orte sicherstellt, wo Schutz- und Behandlungsmöglichkeiten vorhanden sind. Im Einzelfall bemühen sich engagierte Sozialarbeiter:innen oder andere Beschäftigte in der Erstaufnahme um die Unterstützung am künftigen Wohnort und stellen vielleicht sogar einen Kontakt her – in der Praxis geschieht dies jedoch häufig nicht.

> *»Kommunen wurden nicht in Hinblick auf besondere Schutzbedürftigkeit vorinformiert, nehmen Betroffene erneut in Sammelunterkünfte ohne weitere Unterstützung auf; teilweise werden Frauen mit besonderen Gewalterfahrungen und Schutzbedarf allein (!) in ein Zimmer auf einer Etage eines Hotels untergebracht, wo auf der gleichen Etage sonst nur Männer untergebracht sind.« (Beratungsstelle, Nordrhein-Westfalen)*

> *»In einem vorliegenden Fall wurde die fortgeschrittene Schwangerschaft jedoch bei einer Klientin nicht berücksichtigt; sie wurde in kurzen Intervallen mehrmals in verschiedene Unterkünfte verlegt und mit vielen anderen Personen gemeinsam im Zimmer untergebracht. Die häufige Verlegung und der Mangel an Vorhersagbarkeit war für die hochschwangere Patientin körperlich und psychisch sehr belastend.« (Therapieeinrichtung, Baden-Württemberg)*

Das nicht auf die schutzbedürftigen Frauen zugeschnittene Zuweisungssystem hat negative Folgen für die Inanspruchnahme von Hilfsangeboten: Oft fehlt die soziale Anbindung, das nächste Traumazentrum ist weit weg, oder die Verwandten, die seelisch und praktisch unterstützen könnten, leben in einem anderen Bundesland. Immer wieder werden auch von Gewalt betroffene Frauen kleinen Orten ohne jegliche Infrastruktur zugewiesen. Abgelegene Standorte – am Stadtrand, in Industriegebieten oder in alten Kasernen – tragen zu einer schlechten Erreichbarkeit bei. So wird eine soziale und räumliche Distanz zu Hilfsstrukturen geschaffen.

Auch die Zusammenarbeit zwischen Unterkünften für Geflüchtete und Frauenberatungsstellen ist vor diesem Hintergrund schwierig. Das Bündnis Istanbul-Konvention schreibt: »In den meisten Unterkünften haben Vertreter:innen von Frauenberatungsstellen nur sehr eingeschränkten bis gar keinen Zutritt und den geflüchteten Frauen fehlt es oftmals an den finanziellen Mitteln oder an Transportmöglichkeiten, um die nächstgelegene Beratungsstelle aufzusuchen.«[102] Wo es keine aufsuchenden Angebote gibt und es den Frauen an Geld und Mobilität mangelt, bleiben viele (zunächst) ohne Unterstützung.

Wohnsitzauflage und Residenzpflicht

Ein Umzug in eine andere Kommune oder gar in ein anderes Bundesland ist während des laufenden Asylverfahrens und nach einer Ablehnung praktisch ausgeschlossen. Entsprechende Anträge werden fast immer abgelehnt.

Sogar nach einer Anerkennung im Asylverfahren unterliegen Flüchtlinge drei Jahre lang einer **Wohnsitzauflage (§12 a AufenthG),** die sich zwar nicht auf eine bestimmte Unterkunft, wohl aber auf das jeweilige Bundesland bezieht. Darüber hinaus können anerkannte Geflüchtete innerhalb dieser drei Jahre verpflichtet werden, ihren Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen (positive Wohnsitzauflage) oder nicht in bestimmte Kommunen

102 Bündnis Istanbul-Konvention. 2021. Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. S. 77. https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/alternativbericht-buendnis-istanbul-konvention-2021/

umzuziehen (negative Wohnsitzauflage). Der Umzug in eine andere Stadt ist ihnen nur dann erlaubt, wenn sie ihren Lebensunterhalt dort aus eigenen Mitteln bestreiten können oder aus anderen rechtlichen Gründen (z.B. wegen Heirat) einen Anspruch haben.

Diese Rechtslage kann für gewaltbetroffene Frauen schwerwiegende Folgen haben.

> *»Wohnsitzverpflichtungen werden selten aufgehoben, auch bei besonderen Belastungen oder Umständen, [es gibt] viele negative Beispiele …« (Gesundheitsdienst, Nordrhein-Westfalen)*

> *»Umverteilungsanträge funktionieren bei der Unterbringung in Frauenhäusern nur vereinzelt. Die Residenzpflicht oder Wohnsitzauflage spielt bei der Unterbringung eine wichtige Rolle … Die Hamburger Frauenhäuser haben generell nicht ausreichende Kapazitäten für die Aufnahme von Schutzbedürftigen. Häufig muss auf andere Bundesländer ausgewichen werden. Die Bearbeitungszeit bei den Ausländerbehörden bzgl. Umverteilungsanträgen ist erfahrungsgemäß sehr lang (in manchen Fällen mehr als ein Jahr).« (Fachberatungsstelle, Hamburg)*

> *»Wenn infolge einer Trennung eine akute Gefährdungslage durch den Ehemann besteht, weil der Aufenthaltsort bekannt ist, wäre in vielen Fällen eine Umverteilung z. B. in ein anderes Bundesland nötig, um die betroffene Frau und / oder ihre Kinder zu schützen. Dies ist unserer Erfahrung nach häufig nicht möglich oder zumindest ein sehr langwieriger Prozess. (Psychosoziale Beratungsstelle für Geflüchtete, Schleswig-Holstein)*

Zum Schutz vor Gewalt soll die Wohnsitzauflage seit 2020 auf Antrag kurzfristig aufgehoben werden. Inwiefern diese Anweisungen der Bundesregierung [103] inzwischen zu Erleichterungen in der Praxis führen, ist noch nicht klar. Hinweise auf eine positive Entwicklung gab es in unserer Befragung (noch) nicht:

> *»Trotz Anweisung des BMI sind Umverteilungen bei und nach Gewalt sehr schwer zu erreichen – trotz familiärer Anbindung am neuen Wohnort oder Anbindung an eine Beratungsstelle.« (Fachberatung für Geflüchtete, Baden-Württemberg)*

Mit dem Wohnortwechsel ist ein weiteres Problem verbunden: Der bisher zuständige Sozialhilfeträger bleibt nach dem Gesetz zwar regelmäßig zuständig, verweigert aber oft die Gewährung von Leistungen, weil sich die Frau nicht in der zugewiesenen Kommune aufhält. Frauenhäuser haben regelmäßig mit diesem Problem zu kämpfen. Erhält das Frauenhaus bei Aufnahme einer geflüchteten Frau nicht kurzfristig eine Zusicherung der Kostenübernahme vom zuständigen Sozialamt, befindet es sich in einer unsicheren Finanzierungssituation. Vor dem Hintergrund der eigenen Finanzierungsschwierigkeiten weisen Frauenhäuser deswegen immer wieder geflüchtete Frauen ab, die aufenthaltsrechtlich einer anderen Kommune zugewiesen sind. [104]

> *»Die Aufnahme von Frauen, die im Asylverfahren sind, wird in der Regel von einem erhöhten Verwaltungsaufwand begleitet. Ausschlaggebend dafür ist, dass nicht für alle Kreise eine Aufhebung der Wohnsitzauflage selbstverständlich ist, auch die Kostenübernahme bei einem Kreiswechsel ist oft schwierig. Eine der größten Schwierigkeiten ist, dass die Akte der betroffenen Frau von einer Ausländerbehörde zu einer anderen Ausländerbehörde geschickt werden muss, was bis zu einem halben Jahr dauern kann.« (Frauenberatungsstelle, Hessen)*

Neben der Wohnsitzauflage gibt es eine weitere Beschränkung. Die so genannte **Residenzpflicht** macht auch den vorübergehenden Aufenthalt in einem anderen Bundesland (teilweise sogar einer anderen Kommune oder Unterkunft) von einer behördlichen Erlaubnis abhängig. Im Bereich der Erstaufnahme ist der Bewegungsradius der Betroffenen auf den kommunalen Bezirk beschränkt, in dem sich die Einrichtung befindet (§ 56 Abs. 1 AsylG). Auch wenn die Erlaubnis der Behörde im Fall von Gewalt als zwingender Grund zu erteilen ist (§ 57 Abs. 1 AsylG), stellt sie in der Praxis eine Hürde dar – auch für den Zugang zu Beratung. So stellt es sich zum Beispiel für Frauen in Brandenburg als erhebliches Problem dar, dass sie nicht mehr kurzfristig die psychosoziale Beratungsstelle im nahen gelegenen Berlin aufsuchen können [105]. Für wichtige, nachweisbare Termine wird zwar eine Verlassenserlaubnis erteilt. Was als »wichtig« gilt, liegt allerdings im Ermessen der Ausländerbehörde. Bei Verstoß gegen die Residenzpflicht droht ein Bußgeld.

Im *Staatenbericht* steht: »Grundsätzlich stehen Frauenhäuser und Fachberatungsstellen allen Frauen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus (…) offen.« (*Staatenbericht,* S. 33) Dazu ist festzuhalten, dass der offene Zugang zu Hilfsdiensten durch Wohnsitzauflage, Residenzpflicht und Sozialhilferegelungen deutlich erschwert ist.

---

103 Gemeinsames Rundschreiben des BMI und des BMFSFJ zur Wohnsitzregelung nach §12a des Aufenthaltsgesetzes in Gewaltschutzfällen vom 14.2.2020.

104 Vgl. Bündnis Istanbul-Konvention. 2021. Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. S. 84. https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/alternativbericht-buendnis-istanbul-konvention-2021/

105 Bislang hatten Berlin und Brandenburg ein Absehen von der Aufenthaltsbeschränkung für das jeweils andere Bundesland vereinbart, diese Regelung wurde aber nicht verlängert.

Deutschkurs

Aus Artikel 20 der Istanbul-Konvention ergibt sich laut Erläuterung die Verpflichtung zu »öffentlichen Aus- und Weiterbildungsdiensten«, unter anderem zur »Unterstützung bei der Arbeitssuche und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.« Deutschsprachkurse sind in diesem Kontext zu sehen. Sie sind für Frauen, die von Gewalt betroffen sind, eine wichtige Ressource für selbstständiges Handeln, die Möglichkeit, sich notwendige Hilfen zu holen, und ein unabdingbarer Schritt für eine berufliche Zukunft.

Für geflüchtete Frauen ist der Weg oft weit: Sie haben gegenüber den Männern oft geringere Bildungsabschlüsse, es gibt einen hohen Bedarf an Alphabetisierung. Auch die Teilnahme an Kursen ist bisweilen schwierig oder unmöglich, etwa dann, wenn Frauen die Familienarbeit übernehmen und während der Kursstunden keine Kinderbetreuung zur Verfügung steht. Für Frauen, die Gewalt erfahren haben, sind auch die psychischen Anforderungen an eine erfolgreiche Kursteilnahme nicht zu unterschätzen. Psychische Symptome wie Albträume oder Schlafstörungen können die erfolgreiche Teilnahme am Sprachkurs schmälern. Hier ist eine besondere Rücksichtnahme erforderlich.[106]

Das BAMF führt in Deutschland so genannte »Integrationskurse« durch, die sich aus einem Deutsch- und einem Orientierungskurs zusammensetzen. In diesem Rahmen werden auch spezielle, niedrigschwellige »Frauenintegrationskurse« sowie Alphabetisierungskurse angeboten. Geflüchtete erwerben einen Teilnahmeanspruch grundsätzlich aber erst mit der Anerkennung im Asylverfahren. Viele Geflüchtete haben nie einen Anspruch auf einen BAMF-Kurs. Während des sich oft monate- oder jahrelang hinziehenden Asylverfahrens dürfen lediglich Geflüchtete mit angeblich »guter Bleibeperspektive« daran teilnehmen. Dies betrifft per definitionem – Stand März 2021 – Menschen aus Syrien, Eritrea und Somalia. Geflüchtete, für die lediglich ein Abschiebungsverbot gilt, sowie solche mit Duldung, haben keinen Anspruch und zumeist auch keine Chance, im Rahmen freier Plätze zugelassen zu werden. Diejenigen, die eine Zugangsberechtigung haben, müssen zum Teil sehr lange auf einen Platz warten.

Den betroffenen Frauen bleibt oft nur die Chance, in Eigeninitiative auf dem freien Markt einen Deutschkurs zu finden oder von einem ehrenamtlichen Angebot[107] in Wohnortnähe zu profitieren. Häufig gelingt dies nicht: Abgelegene Unterkünfte bzw. lange Wege sowie Kurse ohne gleichzeitige Kinderbetreuung führen dazu, dass Frauen Deutschkursen häufiger fernbleiben als Männer.

Als allgemeine Maßnahme im Sinne der Istanbul-Konvention könnte ein Deutschkurs für viele von Gewalt betroffenen Frauen gleich zu Beginn ihres Aufenthalts eine wichtige Unterstützung sein. Der Zugang zu einem solchen Angebot wird aber von vornherein so stark beschränkt, dass zwangsläufig etliche Betroffene über lange Zeit ausgeschlossen bleiben.

Bildung und Arbeitsmarkt

Die Unterstützung bei der Arbeitssuche ist in Artikel 20 der Istanbul-Konvention explizit festgehalten. Erläuternd werden die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie öffentliche Aus- und Weiterbildungsdienste gefordert.[108] Die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit und Ausbildung ist für geflüchtete Frauen jedoch rechtlich beschränkt: Während der Zeit in der Erstaufnahme gilt ein Arbeitsverbot (§ 61 Abs.1 AsylG). Frauen aus den so genannten »sicheren Herkunftsstaaten«, die keinen Schutzstatus erhalten, bleiben dort sehr lange Zeit – nach dem Willen des Gesetzgebers unbefristet bis zur Abschiebung, sofern der Asylantrag nicht erfolgreich ist. Auch außerhalb der Erstaufnahme können unter bestimmten Umständen Arbeitsverbote ausgesprochen werden.

In der Studie der Charité benannten 38 % der befragten geflüchteten Frauen Arbeiten und Studieren als zentrale persönliche Ziele, auch mit Blick auf die Unabhängigkeit sowohl vom Mann bzw. von Männern als auch von staatlichen Hilfen. Aber auch mit Arbeitserlaubnis ist der Weg von geflüchteten Frauen in den Arbeitsmarkt schwierig. Frauen arbeiten öfter in Teilzeit oder als geringfügig Beschäftigte und verdienen tendenziell weniger. Eine aktuelle Analyse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigt, dass die Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit geflüchteter Frauen deutlich unter die geflüchteten Männer liegen.[109] Das IAB erklärt dies vor allem mit der Entwertung von mitgebrachten Qualifikationen, die Frauen stärker träfe, sowie mit dem erschwerten Zugang für geflüchtete Frauen zu Sprachkursen und berufsbildenden Maßnahmen, da sie häufiger die Sorgearbeit in der Familie übernehmen. Netzwerke, die die Teilhabechancen am Arbeitsmarkt erhöhen, könnten von Frauen oftmals weniger genutzt werden. Das BAMF kam bereits 2017 zu ähnlichen Ergebnissen.[110]

106 Schouler-Ocak, Meryam und Kurmeyer, Christine. 2017. »Study on Female Refugees. Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland«. https://female-refugee-study.charite.de/fileadmin/user_upload/microsites/sonstige/mentoring/Abschlussbericht_Final_-1.pdf

107 Nur in wenigen Bundesländern (z.B. in Niedersachsen) finanziert das Land ergänzend Sprachkurse für Geflüchtete unabhängig vom Aufenthaltsstatus.

108 Vgl. Europarat. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht 2011. Anmerkung 126. Istanbul. https://rm.coe.int/1680462535

109 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 2021. Geflüchtete Frauen müssen viele Hindernisse überwinden. IAB-Kurzbericht 8/2021.

110 Vgl. BAMF-Kurzanalyse. 2017. Ausgabe 1|2017 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Geflüchtete Frauen in Deutschland: »Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt.« Nürnberg.

Sozialleistungen

Solange geflüchtete Frauen über keinen gesicherten Aufenthalt verfügen und ihren Lebensunterhalt nicht eigenständig bzw. über den Mann sichern können, sind sie von Sozialleistungen abhängig. Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist seit 1993 als Sondergesetz für Geflüchtete in Kraft. Es enthält gegenüber den »normalen« Sozialleistungen deutlich abgesenkte Leistungen. Die Schwierigkeiten, die sich aus dem AsylbLG für die Praxis der Gesundheitsversorgung und Therapie von Traumata ergeben, haben wir in Kapitel 3 ausführlich beschrieben.

Die Barbeträge zur freien Verfügung sind sehr gering. Insbesondere in der Erstaufnahmeeinrichtung wird ein Großteil der Versorgung über die Zurverfügungstellung von Sachleistungen abgedeckt. Die gesellschaftliche Teilhabe geflüchteter Frauen ist so stark eingeschränkt – auch hinsichtlich ihrer Selbsthilfemöglichkeiten. Bei der Suche nach Hilfsdiensten und dem Kontakt zu ihnen stellen sich den Betroffenen daher immer wieder kleinere und größere finanzielle Hürden: In der Unterkunft gibt es keinen kostenlosen Internetzugang. Die Fahrkarte zur Beratungsstelle ist (zu) teuer. Auf der Suche nach Schutz sind die Frauen im wahrsten Sinne des Wortes mittellos.

Empfehlung

Der Zugang von geflüchteten Frauen zu Hilfsdiens-ten und damit zum Gewaltschutz wird durch ordnungspolitisch motivierte Maßnahmen wie Wohnortzuweisung, Wohnsitzauflage und Residenzpflicht deutlich erschwert. Der weit gehende Ausschluss von den staatlichen BAMF-Deutschkursen und ungenügende Unterstützung zur Arbeitsmarktintegration belässt Frauen in einer Situation, in der sie eine Emanzipation – auch vom gewalttätigen Partner – kaum erreichen können. Wir empfehlen:

- **Grundsätzlich sollten geflüchtete Frauen ihren Wohn- und Aufenthaltsort frei wählen können. Denn sie können – unterstützt durch Beratungsstellen und Behörden – selbst am besten entscheiden, wo sie gut aufgehoben sind, wo sie Beratung oder therapeutische Hilfe erfahren, und wo sie Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten haben.**
- **Solange der Staat sich das Recht herausnimmt, schutzbedürftigen Frauen den konkreten Wohnort zuzuweisen, ist er auch in der Pflicht, einen Ort mit geeigneter Infrastruktur zu finden, die Frauen mit entsprechenden Informationen darüber zu versorgen und falls nötig, direkt eine Anbindung an das spezifische Hilfesystem sicherzustellen. Die Wünsche der Betroffenen müssen bei der Wahl des Wohnortes stärkere Berücksichtigung finden.**
- **Solange der Staat den Aufenthaltsort von geflüchteten Frauen bestimmt, ist sicherzustellen, dass in Fällen von Gewalt Täter und Opfer schnell und ohne großen administrativen Aufwand getrennt werden. Das Gewaltschutzgesetz muss auch in Flüchtlingsunterkünften vollumfänglich zur Geltung kommen.**
- **Beim Umzug in ein Frauenhaus und andere Schutzeinrichtungen ist die Finanzierung des Aufenthalts und der sozialen Leistungen umgehend und effektiv sicherzustellen. Ein möglicher Wechsel der zuständigen kostentragenden Behörden muss unbürokratisch erfolgen, sodass keine Versorgungs- und Schutzlücken entstehen.**
- **Für eine bessere Bildungs- und Erwerbsbeteiligung sind spezifische und bedürfnisorientierte Deutschkurse sowie die gezielte Aus- und Weiterbildungsangebote für alle geflüchteten Frauen notwendig. Diese Maßnahmen müssen vom ersten Tag des Aufenthalts an, ohne die diskriminierende Unterscheidung nach Herkunftsstaat, allen geflüchteten Frauen gleichermaßen offenstehen. Parallel muss für eine Kinder-Betreuungsinfrastruktur für Familien gesorgt werden.**
- **Die diskriminierende Ungleichbehandlung von Geflüchteten durch die geringeren Sozialleistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes ist abzuschaffen. Stattdessen müssen die Sozialleistungen dem normalen Standard entsprechen und die Beratungs- und Unterstützungssysteme für Frauen, die von Gewalt betroffen sind, räumlich und rechtlich ohne Schwierigkeiten erreichbar und kostenfrei sein.**

5. FRAUEN AUF DER FLUCHT UND AN EUROPAS GRENZEN

Erklärter Zweck der Istanbul-Konvention ist es »Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen« (Artikel 1 a) sowie »einen umfassenden Rahmen sowie umfassende politische und sonstige Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu entwerfen« (Artikel 1 c). Die Unterzeichnerstaaten handeln »in dem Bestreben, ein Europa zu schaffen, dass frei von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist« (Präambel). Angesichts dieser Zielsetzung kommen wir in diesem Bericht nicht umhin, abschließend auf die Tatsache einzugehen, dass geflüchtete Frauen bereits vor ihrer Ankunft in Deutschland, auf europäischem Boden und unmittelbar in diesem Zusammenhang, erhebliche Gewalterfahrungen gemacht haben und jeden Tag machen. Dabei geht es um die strukturellen, gewaltvollen Verhältnisse, die – auch – Deutschland als wichtigem Akteur in der EU und generell auf europäischer Ebene zuzurechnen sind und für deren Beseitigung die Bundesrepublik im Rahmen der Istanbul-Konvention eine Verantwortung trägt.

Diese Verhältnisse, unter denen Geflüchtete Gewalt erfahren, treffen nicht allein Frauen und Mädchen, aber sie sind es, die besonders verletzlich und in besonderer Weise betroffen sind. Sie sind im Herkunftsland und/oder auf der Fluchtroute vielfach Gewalt ausgesetzt.[111] Unter weiblichen Geflüchteten sind vermehrt schwere psychische Erkrankungen und Traumata zu verzeichnen, da sie vor, während und auch oft noch nach der Flucht in erhöhtem Ausmaß von körperlichen und psychischen Gewalterfahrungen, sexuellen Übergriffen, Traumatisierungen und Familientrennungen betroffen sind. Die Fluchtrouten, welche zumeist sehr lang, gefährlich und belastend sind, bergen für Frauen die große Gefahr, geschlechtsspezifische Gewalt durch Mitreisende, Schlepper, Zoll- und Polizeibeamt:innen, Familienmitglieder, Gefängnisangestellte oder NGO-Angestellte zu erleben.

So ist etwa die Situation von Frauen im bürgerkriegsgeschüttelten Libyen, das Teil der Hauptreiseroute für Geflüchtete darstellt, durch massive sexuelle Gewalt gekennzeichnet.[112] Die dortigen Internierungslager werden seit Jahren für ihre verheerenden Zustände angeprangert: »Folter, Gewalt, Missbrauch, Sklaverei und Ausbeutung gehören zum Alltag von Geflüchteten«[113], das deutsche Außenministerium sprach 2017 gar von »KZ-ähnlichen Verhältnissen« in libyschen Lagern.[114] In sogenannten »Pull-Backs« fängt die sogenannte »libysche Küstenwache« Menschen, die versuchen, in die EU zu fliehen ab und schleppt sie zurück nach Libyen, wo sie meist unmittelbar erneut inhaftiert werden. In ihren Einsätzen geht die sogenannte »libysche Küstenwache« skrupellos und gewaltvoll vor. Es kommt zum Einsatz von Schusswaffen.[115] Die EU finanziert die sogenannte »libysche Küstenwache«, bildet die aus Milizen und Kriminellen bestehende Gruppe aus und stärkt so bewusst Akteure, die für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind.[116]

An Europas Land- und Seegrenzen gehören gewaltvolle und völkerrechtswidrige Zurückweisungen zum Alltag. Die enthemmte Gewalt der Grenzschützer ist gut dokumentiert. In einem jüngst erschienen Bericht, der Rechtsverstöße durch staatliche Beamte in Italien, Griechenland, Kroatien, Slowenien und Ungarn dokumentiert, wird das Vorgehen als sadistisch, gnadenlos, demütigend und entwürdigend, beschrieben[117]. Es richtet sich gleichermaßen gegen Männer, Frauen und Kinder. Die Außengrenzstaaten wie Griechenland und Kroatien erhalten dabei Rückendeckung durch die EU-Kommission und die Mitgliedsstaaten, ausdrücklich auch durch die deutsche Bundesregierung.[118]

Lager innerhalb Europas, in sogenannten Gate-Way Ländern wie Griechenland, generieren insbesondere für Frauen und Mädchen eine besonders unsichere Situation und Schutzrisiken. Ankommende Asylsuchende werden gezwungen, auf den griechischen Ägäis-Inseln zu bleiben,

111 Hierauf verweist schon 2015 UNHCR, UNFPA, Women's Refugee Commission (2015), Shreeves (2016) als auch: European Parliament Think Tank. 2016. Gender aspects of migration and asylum in the EU: An overview. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579072/EPRS_BRI(2016)579072_EN.pdf

112 Vgl. WRC IN THE NEWS. 2019. Refugees face routine sexual violence in Libyan detention centres – report https://www.womensrefugeecommission.org/wrc-news/refugees-face-routine-sexual-violence-in-libyan-detention-centres-report/

113 Der Standard. 2020. Libyen: Libysche Flüchtlingslager: Wo das Elend zu Hause ist. https://www.derstandard.at/story/2000122707937/libysche-fluechtlingslager-wo-das-elend-zu-hause-ist

114 FragDenStaat Exklusiv. 2018. Interner Diplomatenbericht zu »KZ-ahnlichen« Verhaltnissen in libyschen Flüchtlingslagern. https://fragdenstaat.de/blog/2018/libyen-fluechtlingslager/

115 United Nations Support Mission in Libya. Office of the High Commissioner for Human Rights. 2018. Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf

116 Amnesty International. 2020. »Between life and death« Refugees and migrants trapped in Libya´s cycle of abuse. https://www.amnesty.de/sites/default/files/2020-09/Amnesty-Bericht-Libyen-Flucht-Asyl-Mittelmeer-Folter-Misshandlung-September-2020.pdf, 16ff

117 Vgl. https://www.borderviolence.eu/launch-event-the-black-book-of-pushbacks/#more-16565

118 Vgl. Pro Asyl. 2021. News: Keine Rettung in Sicht: Schutzsuchende gestrandet im bosnischen Transit. https://www.proasyl.de/news/keine-rettung-in-sicht-schutzsuchende-gestrandet-im-bosnischen-transit/

wo ein Asylverfahren geführt wird, das auf die Abschiebung in die Türkei ausgerichtet ist.[119] Während sie dort sind, haben sie keinen angemessenen Zugang zu lebenswichtigen Dienstleistungen und oft nicht einmal die rudimentärsten Unterkünfte. Sie sind einem erhöhten Risiko sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt (SGBV) ausgesetzt. Es gibt dort keine angemessenen Unterstützungsstrukturen, um die Sicherheit dieser gefährdeten Gruppen zu gewährleisten.[120]

Das Fehlen von ausreichenden Sanitäranlagen, getrennten Bereichen, Beleuchtung und Sicherheitskräften wird insbesondere für Frauen und Kinder zur Gefahr, die aus Angst vor Übergriffen die Toiletten meiden oder ins Meer gehen, um sich zu waschen. Viele berichten von einem anhaltenden Zustand der Angst. In dem nach Bränden 2021 neu errichteten Zeltlager auf Lesvos gibt es keinen separaten Bereich für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt.[121]

Die dramatische und der europäischen Flüchtlingspolitik inhärente Gewalt kann angesichts des Anspruchs und des Geltungsbereichs der Istanbul-Konvention nicht ignoriert werden. Die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention beginnen nicht mit bei der Zuweisung von Geflüchteten in die Mitgliedstaaten, sondern zu jedem Zeitpunkt innerhalb des Geltungsbereiches der Konvention – also bereits an Europas Außengrenzen. Die Bundesrepublik Deutschland trägt für diese Aufgabe Verantwortung als Unterzeichnerstaat der IK selbst sowie im Rahmen ihrer europäischen Mitgliedschaft und Führungsrolle.

Die Europäische Union selbst hat die IK zwar bislang nur unterzeichnet und nicht ratifiziert. Gleichwohl ergeben sich unter anderem aus der EU-Aufnahmerichtlinie verbindliche Vorgaben für die Behandlung von vulnerablen Personen, die sich mit der staatlichen Gewalt gegen Frauen an Europas Grenzen und im Innern nicht vertragen.

Empfehlung

Die migrationspolitische Abwehrpolitik der europäischen Staaten lässt sich nicht vereinbaren mit einem adäquaten und diskriminierungsfreien Schutz von geflüchteten Frauen vor (weiterer) Gewalt. Das Ziel der Istanbul-Konvention zu erreichen, Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und ein Europa frei von Gewalt gegen Frauen zu schaffen[122], erscheint nicht möglich ohne grundlegende Änderungen in der Europäischen Asylpolitik, für die Deutschland eine Mitverantwortung trägt. Wir empfehlen:

- **Asylsuchende, die an der Grenze eines EU-Staates Asyl beantragen, sind vor Zurückweisungen durch die Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 33 Abs. 1) und die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 3) geschützt. Völkerrechtsbrüche müssen –bei Weitem nicht nur, aber auch im Sinne der Istanbul-Konvention (Art. 61) – konsequent geahndet werden.**
- **Die EU und die Bundesregierung müssen ihre Kooperation mit Drittstaaten von der Einhaltung der Menschenrechte abhängig machen. Kooperationen und Partnerschaften, die mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen, müssen beendet werden.**
- **Die systematische Entrechtung, Isolierung und Inhaftierung von Schutzsuchenden an der EU-Grenze muss ein Ende haben. Die Bundesregierung muss sich für den ungehinderten Zugang zu einem fairen, regulären Asylverfahren in der EU einsetzen.**
- **Frauen, bei denen festgestellt wird, dass sie über Libyen oder andere Kontexte geflohen sind, in denen davon auszugehen ist, dass sie extraordinäre Gewalt erlebt haben oder traumatisiert sind, müssen als vulnerabel betrachtet und von Anfang an entsprechend behandelt und geschützt werden.**

119 Vgl. Riba, Monica Costa. 2018. Women face daily dangers in Greek refugee camps. Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2018/10/women-daily-dangers-refugee-camps-greece/

120 Vgl. Cone, Devon. 2020. Seeking asylum in Greece: Women and unaccompanied children struggle to survive. Refigees international. https://reliefweb.int/report/greece/seeking-asylum-greece-women-and-unaccompanied-children-struggle-survive

121 https://rsaegean.org/en/moria-2-0-trapped-refugees-at-the-mercy-of-winter/

122 aus den Erwägungsgründen, Vertragstext der Istanbul-Konvention

QUELLENVERZEICHNIS

Alice Salomon Hochschule. 2016. Position Paper: Social Work with Refugees in Refugee Accommodations Centers – Professional Standards and Socio-political Basis.
http://www.fluechtlingssozialarbeit.de/Position_Paper_Social_Work_with_Refugees.pdf

Amnesty International. 2020. »Between life and death« Refugees and migrants trapped in Libya´s cycle of abuse.
https://www.amnesty.de/sites/default/files/2020-09/Amnesty-Bericht-Libyen-Flucht-Asyl-Mittelmeer-Folter-Misshandlung-September-2020.pdf

Anker Watch (Website). 2020. Offener Brief einer Bewohnerin aus dem ANKER-Zentrum Geldersheim.
https://www.anker-watch.de/brief-einer-bewohnerin-aus-dem-anker-zentrum-geldersheim/

Anlauf, Thomas. 2019. »Die Regierung muss hier sofort einschreiten«. Süddeutsche Zeitung: München.
https://www.sueddeutsche.de/muenchen/funkkaserne-die-regierung-muss-hier-sofort-einschreiten-1.4383916

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. 2020. Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Berlin.
https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Umfragen/umfrage_rass_diskr_auf_dem_wohnungsmarkt.pdf;jsessionid=9B27EE0576BF86ECA7CF0C348C0C5B66.2_cid341?__blob=publicationFile&v=10

Ärzte der Welt. 2019. Wir können die Verantwortung nicht länger tragen.
https://www.aerztederwelt.org/presse-und-publikationen/presseinformationen/2019/09/26/wir-koennen-die-verantwortung-nicht-laenger-tragen

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF). 2020. Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen.
http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2020/11/BAfF_Reader_Identifizierung.pdf

_____. 2020. Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen. Status quo in den Bundesländern, Modelle und Herausforderungen.
http://www.baff-zentren.org/produkt/identifizierung-besonderer-schutzbeduerftigkeit/

_____. 2020. Versorgungsbericht, 6. Auflage, November 2020.
https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/BAfF_Versorgungsbericht-6_Fact-Sheet.pdf

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). 2017. Ausgabe 1|2017 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Geflüchtete Frauen in Deutschland: »Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt.«

_____. 2018. DA Asyl – Dienstanweisung Flüchtlingsschutz nach § 3 Abs.1 AsylG mit Stand 8/2018.

_____. 2018. DA Asyl – Dienstanweisung Asylverfahren – Sonderbeauftragte des BAMF mit Stand 12/2018.

_____. 2018. DA Asyl – Dienstanweisung Sonderbeauftragte mit Stand 12/2018.

_____. 2020. Bundesamt in Zahlen 2019.
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2019.pdf;jsessionid=3F2B85CAB609B113F3EF61CCEDFBE9FE.internet531?__blob=publicationFile&v=5

_____. 2021. Aktuelle Zahlen. Ausgabe Dezember 2020.

Bayerischer Flüchtlingsrat. 2020. Pressemitteilung: Corona in Geflüchtetenunterkünften.
https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/corona-in-gefluechtetenunterkuenften/

_____. 2020. Pressemitteilung: Robert-Koch-Institut empfiehlt Schutz Geflüchteter-nichts passiert.
https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/robert-koch-institut-empfiehlt-schutz-gefluechteter-nichts-passiert/

_____. 2021. Pressemitteilung: Corona Pandemie wütet in bayerischen Unterkünften.
https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/corona-pandemie-wuetet-in-bayerischen-unterkuenften/

_____. 2019. https://archiv.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/We%20talk/Bericht%20Podiumsdiskussion.pdf
_____. 2019. Positionspapier zum Gewaltschutz für Frauen.
https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/wp-content/uploads/2019/11/Positionspapier_Gewaltschutz.pdf

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration. Bayerisches Schutzkonzept der Unterbringungsverwaltung zur Prävention von Gewalt: Handlungsgrundsätze und Maßnahmen.
https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/2020-08-26_bayerisches_gewaltschutzkonzept_asylunterkünfte.pdf

Begegnungscafés Salzwedel und Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt. 2020. Offener Brief.
https://www.fluechtlingsrat-lsa.de/2020/12/offener-brief-psychische-versorgung-gefluechteter-gutachten-durch-psychologisches-fachpersonal/

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.). 2018. Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften.
https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/mindeststandards-zum-schutz-von-gefluechteten-menschen-in-fluechtlingsunterkuenften/117474

_____. GREVIO- Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland. 2020. https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf

Bundesministerin für Arbeit und Soziales (BMAS). 2011. Ursula von der Leyen an die Präsidentin der Freien Wohlfahrtspflege Donata Freifrau Schenk zu Schweinsberg, Schreiben vom 21.2.2011.
http://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Brief_von_der_Leyen_dolmetscherkosten.pdf

Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe und die Frauenhauskoordinierung. 2020.
FAQ zum Gewaltschutz geflüchteter Frauen.
https://www.frauenhauskoordinierung.de/arbeitsfelder/flucht-und-gewaltschutz/faq-flucht-und-gewaltschutz/faq-deutsch/

Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff). 2017. Stellungnahme zum Referentenentwurf.
https://www.bmfsfj.de/resource/blob/118992/4fdc04ccad3a7043359499d04c7483f8/bff-data.pdf

Bündnis Istanbul-Konvention. 2021. Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.
https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/alternativbericht-buendnis-istanbul-konvention-2021/

Cone, Devon. 2020. Seeking asylum in Greece: Women and unaccompanied children struggle to survive.
Refigees international. https://reliefweb.int/report/greece/seeking-asylum-greece-women-and-unaccompanied-children-struggle-survive

Demir, Serifaz. 2015. Beratung nach Flucht und Migration. Ein Handbuch zur psychologischen Erstbetreuung von Geflüchteten. Hg. Ricarda Mewes und Hanna Reich. WeltTrends: Potsdam.

Der PARITÄTISCHE. 2020. Soziale Rechte für Geflüchtete. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/sozialleistungen-fluechtlinge-2019-aufl3_web.pdf

Der Standard. 2020. Libysche Flüchtlingslager: Wo das Elend zu Hause ist.
https://www.derstandard.at/story/2000122707937/libysche-fluechtlingslager-wo-das-elend-zu-hause-ist

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. 2017. WD 9 - 3000 - 021/17: Sachstand: Dolmetscher im Rahmen der gesundheitlichen Versorgung. Ansprüche und Kostenübernahme.

Dezim Institut. 2020. Projekt: Monitoring und Evaluierung eines Schutzkonzeptes für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften.
https://www.dezim-institut.de/das-dezim-institut/abteilung-konsens-konflikt/drittmittelprojekt-monitoring-und-evaluierung-eines-schutzkonzeptes-fuer-gefluechtete-menschen-in-fluechtlingsunterkuenften/

Europarat. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht 2011. Istanbul. https://rm.coe.int/1680462535

European Parliament Think Tank. 2016. Gender aspects of migration and asylum in the EU: An overview. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579072/EPRS_BRI(2016)579072_EN.pdf

Flüchtlingsrat Niedersachsen. 2020. Schulcomputer für einkommensschwache Haushalte. https://www.nds-fluerat.org/43650/aktuelles/schulcomputer-fuer-einkommensschwache-haushalte/

Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt. 2020. Stellungnahme Zum Stand des Gewaltschutzes in Gemeinschaftsunterkünften in Sachsen-Anhalt.
https://www.fluechtlingsrat-lsa.de/2020/06/stellungnahme-zum-stand-des-gewaltschutzes-in-gemeinschaftsunterkuenften-in-sachsen-anhalt/?hilite='gewaltschutz'

FragDenStaat Exklusiv. 2018. Interner Diplomatenbericht zu »KZ-ahnlichen« Verhaltnissen in libyschen Flüchtlingslagern. https://fragdenstaat.de/blog/2018/libyen-fluechtlingslager/

Frankfurter Rundschau. 2021. Corona- Pandemie. Häusliche Gewalt: Frauenhäuser an der Belastungsgrenze. https://www.fr.de/rhein-main/landespolitik/corona-frauenhaus-gewalt-haeusliche-ehe-frauenhaeuser-kinder-90197679.html

Frauenhauskoordinierung. 2019. Beschwerdeverfahren für geflüchtete Menschen in Unterkünften: Empfehlungen und Material zur Umsetzung.
www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Handreichung_BM/FHK_Handreichung_BM_fuer_gefluechtete_Menschen_web.pdf

Giesler, Susanne / Hoffmeister, Sonja. 2019. Anerkennung frauenspezifischer Verfolgung. In: Informationsverbund Asyl und Migration e. V. (Hg.), Asylmagazin 12/19.

Hollederer, Alfons. 2020. Die Gewährleistung von Krankheitshilfen bei asylsuchenden Menschen: Zweiklassenmedizin in Deutschland? In: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz Volume 63 / Issue 10 (2020-09-22).
https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/handle/123456789/11936/Hollederer2020_Article_DieGewaehrleistungVonKrankheits.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 2021. Geflüchtete Frauen müssen viele Hindernisse überwinden. IAB-Kurzbericht 8/2021.

Johansson, Susanne. 2016. Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. S.31 f. Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Berlin.
https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/07/SVR-FB_Fluechtlinge_wissen.pdf

Kompetenznetz COVID-19. 2020. Factsheet: SARS-CoV-2 in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete.
https://www.gewaltschutz-gu.de/die-initiative/details-2-08-2020/factsheet-sars-cov-2-in-aufnahmeeinrichtungen-und-gemeinschaftsunterkuenften-fuer-gefluechtete-kompetenznetz-covid-19-2020

Krause, Ulrike. 2018. Gewalterfahrungen von Geflüchteten. In: State-of-Research Papier 03, Verbundprojekt , Flucht: Forschung und Transfer', Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück / Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC), Juni 2018.
https://flucht-forschung-transfer.de/wp-content/uploads/2017/05/State-of-Research-03-Gewalterfahrungen-von-Flüchtlingen-Ulrike-Krause-1.pdf

LebKom / Terre des Femmes / Lessan / End FGM. 2020. Gemeinsamer Schattenbericht Deutschland. Deutsche Fassung: https://www.frauenrechte.de/images/downloads/fgm/2020/TDF_LebKom_Lessan_End_FGM_EU_GREVIO_Schattenbericht_-_Deutschland.pdf

Leitfaden zum Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt. 2018. https://mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/MI/1._Ministerium/Pressereferat/Leitfaden_zum_Schutz_von_Frauen_und_Kinder_vor_Gewalt_in_Erstaufnahmeeinrichtungen_des_Landes_Sachsen-Anhalt_09_05_18.pdf

Münchner Aktionsbündnis für geflüchtete Frauen. 2020. Gewaltschutz in Unterkünften: Auswertung der Erhebung zur Lebenssituation von geflüchteten Frauen in Bezug auf Schutzstandards in bayerischen Unterkünften und Ankerzentren. https://www.condrobs.de/aktuelles/offener-brief-muenchner-aktionsbuendnis-fuer-gefluechtete-frauen

Pro Asyl. 2021. News: Keine Rettung in Sicht: Schutzsuchende gestrandet im bosnischen Transit. https://www.proasyl.de/news/keine-rettung-in-sicht-schutzsuchende-gestrandet-im-bosnischen-transit/

_____. 2019. News: Der menschenverachtende Deal der EU mit Libyen. https://www.proasyl.de/news/der-menschenverachtende-deal-der-eu-mit-libyen/

Rabe, Heike / Leisering, Britta. 2018. Analyse: Die Istanbul-Konvention – Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf

Rabe, Heike. 2015. Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt- auch in Flüchtlingsunterkünften. Deutsches Institut für Menschenrechte: Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/Policy_Paper_32_Effektiver_Schutz_vor_geschlechtsspezifischer_Gewalt.pdf

Riba, Monica Costa. 2018. Women face daily dangers in Greek refugee camps. Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2018/10/women-daily-dangers-refugee-camps-greece/

Ronte, Lena u.a. 2021. Offener Brief an die Bundesfamilienministerin vom 7.3.2021. https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Offener-Brief-zu-den-Pressemitteilungen-des-BMFSFJ-und-des-HMSI-zum-Internationalen-Tag-gegen-Genitalverstuemmelung-jeweils-vom-05.02.2021.pdf

Schouler-Ocak, Meryam und Kurmeyer, Christine. 2017. »Study on Female Refugees. Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland«. https://female-refugee-study.charite.de/fileadmin/user_upload/microsites/sonstige/mentoring/Abschlussbericht_Final_-1.pdf

Steinert Prof. Dr., Janina. 2020. Gewalt an Frauen und Kindern in Deutschland während COVID-19-bedingten Ausgangsbeschränkungen: Zusammenfassung der Ergebnisse. Technischen Universität München (TUM) und Dr. Cara Ebert vom RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. https://www.hfp.tum.de/globalhealth/forschung/covid-19-and-domestic-violence/

Unicef und DIMR. 2020. 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 Bundesländern. https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/i0051-studie-text-data.pdf

UNICEF. 2020. Unter Quarantäne: spielen, essen, schlafen in einem einzigen Zimmer. https://www.unicef.de/informieren/aktuelles/blog/fluechtlingskinder-corona-pandemie-quarantaene-unterkuenfte/220682

United Nations Support Mission in Libya. Office of the High Commissioner for Human Rights. 2018. Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya. https://www.ohchr.org/ Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf

WRC IN THE NEWS. 2019. Refugees face routine sexual violence in Libyan detention centres – report. https://www.womensrefugeecommission.org/wrc-news/refugees-face-routine-sexual-violence-in-libyan-detention-centres-report/

Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. 2020. Unterstützungsbedarfe gewaltbetroffener Frauen in Frauenhäusern, Befragung von Frauenhausbewohnerinnen und Fachkräften in Niedersachsen – Methoden, Befunde und Ansätze zur Weiterentwicklung des Hilfesystems. http://prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Frauenhaeuser_Nds_Bedarfsanalyse_Zoom_Jan2020.pdf

WEBSITEN / WEITERFÜHRENDE QUELLEN

http://gesundheit-gefluechtete.info/gesundheitskarte/

http://muenchner-fluechtlingsrat.de/unsere-politische-arbeit/aktuelle-themen/zugang-zu-rechtsberatung/

https://myhomeisnotsafe.wordpress.com/2021/01/20/even-animals-are-not-treated-like-that/

https://rsaegean.org/en/moria-2-0-trapped-refugees-at-the-mercy-of-winter/

https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/Rechtsgutachten-Hausordnung-LEA-FR-final.pdf

https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AVB/avb-node.html

https://www.borderviolence.eu/launch-event-the-black-book-of-pushbacks/#more-16565

https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/broschueren-und-buecher/brosch%C3%BCre-wir-wollen-sicherheit.html

https://www.frauenrechte.de/unsere-arbeit/themen/weibliche-genitalverstuemmelung/unser-engagement/aktivitaeten/genitalverstuemmelung-in-afrika/fgm-in-afrika/1427-eritrea; https://www.frauenrechte.de/unsere-arbeit/themen/weibliche-genitalverstuemmelung/unser-engagement/aktivitaeten/genitalverstuemmelung-in-afrika/fgm-in-afrika/1430-somalia

https://www.gewaltschutz-gu.de/projekte/debug

https://www.hilfetelefon.de/index.php?id=318

https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Hausordnungen_menschenrechtskonform_gestalten.pdf

https://www.kooperation-für-flüchtlinge-in-brandenburg.de/wp-content/uploads/2020/02/Ersterfassungsbogen.relevantePassagen._englisch-002.pdf

https://www.womensrefugeecommission.org/wrc-news/refugees-face-routine-sexual-violence-in-libyan-detention-centres-report/

https://www1.wdr.de/mediathek/audio/wdr5/wdr5-dok5-das-feature/audio-fluechtling-in-libyen---von-der-suche-nach-hilfe-und-hilflosen-helfern-100.html

ANFRAGEN UND ANTWORTEN

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linken, Bundestagsdrucksache 19/10341 vom 19.5.2019

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linken zur unabhängigen Asylverfahrensberatung. Bundestags-Drucksache 19/19535 vom 26.5.2020.

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linken, Bundestags-Drucksache 19/24098 vom 16.12.2020.

Bayerischer Landtag. 2020. Anfrage.
http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0012315.pdf

Protokoll der 51. Sitzung des Innenausschusses vom 6. Mai 2019.
https://www.bundestag.de/resource/blob/653298/fe4c464966b5bdee9cdbcaf4af4ac135/Protokoll-06-05-2019-14-00-data.pdf

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

Bayerischer Flüchtlingsrat

flüchtlingsrat brandenburg

hfr
Hessischer Flüchtlingsrat

Flüchtlingsrat
Niedersachsen e.V.

Flüchtlingsrat
Sachsen-Anhalt e. V.