

Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften

Heike Rabe



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27
10 969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:
Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

Policy Paper Nr. 32
August 2015

ISBN 978-3-945 139-71-4 (PDF)
ISBN 978-3-945 139-72-1 (Print)

ISSN 1614-2195 (PDF)
ISSN 1614-2187 (Print)

© 2015 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Die Autorin

Heike Rabe ist Volljuristin und seit 2009 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie leitete von 2009 bis Mitte 2013 das Projekt „Zwangsarbeit heute“ und bearbeitet seit Anfang 2014 den Themenschwerpunkt Zugang zum Recht und geschlechtsspezifische Gewalt. Vor ihrer Beschäftigung am Institut war sie mehrere Jahre in der Evaluation von Praxisprojekten und Gesetzen zu den Themen häusliche Gewalt, Prostitution und Menschenhandel tätig.

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Institut wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

Zusammenfassung

Das Politikfeld Flucht und Asyl wird derzeit dominiert von den Anforderungen, die sich aus der stark steigenden Zahl der Asylanträge in Deutschland ergeben. Die Bundesregierung geht von circa 450.000 Anträgen für das Jahr 2015 aus. Die Frage nach der Unterbringung Asylsuchender jenseits von Containern, Zelten und überfüllten Massenunterkünften überlagert die Diskussion um die Qualität der Unterkünfte und die Wahrung der Rechte von Asylsuchenden und Geduldeten dort. Insbesondere der Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt und sexueller Belästigung in Unterkünften wird derzeit kaum thematisiert. Dies trifft insbesondere vulnerable Flüchtlingsgruppen wie Frauen, die circa ein Drittel der Antragsteller_innen ausmachen, sowie Schwule, Bisexuelle, Trans*- und Inter*-Menschen (LSBTI).

Häufig zieht sich Gewalt durch mehrere Phasen ihres Lebens in ihren Herkunftsländern oder auf der Flucht. Die Flucht vor geschlechtsspezifischer Verfolgung und Gewalt begründet einen flüchtlings- und menschenrechtlichen Anspruch auf Schutz in Deutschland. Doch auch in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland laufen Menschen Gefahr, sexualisierte oder häusliche Gewalt durch Partner, Bewohner oder Personal zu erleben. Insbesondere der letzte Aspekt wird in der gegenwärtigen Diskussion um die Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland wenig beachtet. Dabei sind die Aufnahmestaaten menschenrechtlich verpflichtet, effektiv zu gewährleisten, dass sich für geflüchtete Frauen und LSBTI die Gewalt nicht fortsetzt. Das gilt unabhängig davon, ob sie in privaten Wohnungen, kleinen Gemeinschaftsunterkünften oder großen Erstaufnahmeeinrichtungen leben.

Insbesondere die Istanbul-Konvention des Europarates gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sieht umfangreiche Regelungen zu kurz- und längerfristigen Schutzanordnungen für die Betroffenen vor. Die bevorstehende Ratifikation der Konvention durch

Deutschland war daher Anlass zu untersuchen, inwieweit die bereits existierenden Gewaltschutzmaßnahmen die Vorgaben der Konvention erfüllen.

Der Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften weist derzeit erhebliche Defizite auf, die mit den zunehmenden Flüchtlingszahlen sichtbarer werden. Die Verortung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Flüchtlinge auf der Schnittstelle zwischen Flüchtlings- und Frauenberatung, zwischen Zivil- und Ausländerrecht führt dazu, dass das Thema in beiden Unterstützungssystemen bisher eine eher untergeordnete Rolle spielt. Dazu kommt, dass die tatsächliche und rechtliche Situation der Betroffenen vom Ausländerrecht dominiert wird, das nicht auf Gewaltschutz ausgerichtet ist.

Das vorliegende Papier zeigt den Entwicklungsstand des Themas in Deutschland auf. Es erörtert die Anwendbarkeit und Anwendung der Maßnahmen nach dem Polizeirecht und Gewaltschutzgesetz und kommt zu dem Ergebnis, dass auch die Ausländer- und Sozialbehörden eine zentrale Rolle beim Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt einnehmen müssen. Um zu gewährleisten, dass Betroffene überhaupt Zugang zu Schutzmaßnahmen haben, ist es notwendig, geschlechtsspezifische Gewalt in der politischen Diskussion wie zum Beispiel über Unterbringungsstandards, Vernetzung oder Beschwerdemanagement konsequent zu berücksichtigen.

Das Papier gibt konkrete und detaillierte Empfehlungen für eine menschenrechtskonforme Weiterentwicklung des Gewaltschutzsystems für Asylsuchende und Geduldete in Flüchtlingsunterkünften. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Schutz von Frauen. Im Bereich von LSBTI sind diesbezüglich viele Aspekte noch zu diskutieren.

Inhalt

1 Einleitung – Effektiver Gewaltschutz für alle?	5	4 Rechtsschutz in Unterkünften	17
2 Menschenrechtliche Verpflichtungen zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt	6	4.1 Kurzfristige polizeiliche Verweisung aus der Unterkunft	17
3 Gewaltschutz in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften	8	4.2 Längerfristige Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz	19
3.1 Ein bisher wenig bearbeitetes Thema in Forschung und Praxis	9	4.3 Hausverbot	20
3.2 Die Situation in den Unterkünften	10	5 Zusammenfassung und Empfehlungen	21
3.2.1 Steigende Zahl von Frauen in Unterkünften	10	5.1 Zusammenfassung	21
3.2.2 Hinweise auf eine hohe Gewaltbetroffenheit von asylsuchenden und geduldeten Frauen	11	5.2 Empfehlungen	23
3.2.3 Kein standardisiertes Vorgehen bei Gewalt in Unterkünften	11	5.2.1 Anpassung der Verfahren in Ausländer- und Sozialbehörden an den Schutzbedarf	23
3.2.4 Kaum Frauenschutzräume oder reine Fraueneinrichtungen	12	5.2.2 Rechtliche Klarstellung in Bezug auf polizeiliche Befugnisse in Unterkünften ..	25
3.3 Hindernisse im Aufenthalts- und Asylrecht	13	5.2.3 Mehr Schutz durch strukturelle Änderungen (Innen-, Sozial- und Frauenministerien)	26
3.3.1 Einschränkung des Gewaltschutzes durch Residenzpflicht und Wohnsitzauflage	14	5.2.4 Finanzierung der Veränderung der Praxis von Frauenberatung, Flüchtlingsberatung, Einrichtungspersonal (Frauen- und Innenministerien)	27
3.3.2 Spielraum der Behörden	14		

Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften

1 Einleitung – Effektiver Gewaltschutz für alle?¹

Spezielle polizeiliche Interventionsbefugnisse bei häuslicher Gewalt sowie das Gewaltschutzgesetz sind in Deutschland mittlerweile seit circa 15 Jahren in Kraft. Diese gesetzlichen Regelungen fußen auf folgenden Prinzipien: Der Täter geht, damit die Betroffenen nicht auch noch gegen ihren Willen mit einem Ortswechsel

belastet werden; für erste Schutzmaßnahmen zur Beendigung der Gewaltsituation dürfen keine hohen Anforderungen an den Nachweis für die Gewalt gestellt werden; Schutzmaßnahmen müssen schnell greifen. Diese Prinzipien sind auch menschenrechtsbasiert und liegen der Istanbul-Konvention² des Europarates zugrunde. Sie werden derzeit in Deutschland aber nicht für alle Gruppen von Gewaltbetroffenen umgesetzt. Ein Beispiel³:

Frau und Herr X sind miteinander verheiratet und nach Deutschland geflüchtet. Ihnen wurde mit ihren Kindern in einem Flächenstaat eine Wohnung zugewiesen. Sie haben eine Wohnsitzauflage für die Stadt, in der sie leben. Herr X wird gewalttätig, Frau X ruft die Polizei. Diese erteilt eine Wegweisung und bringt den Mann in die Psychiatrie. Das Familiengericht weist Frau X daraufhin auf Antrag die Wohnung zur alleinigen Nutzung zu (§ 2 Gewaltschutzgesetz); Herr X erhält ein Nahrungs- und Kontaktverbot nach § 1 Gewaltschutzgesetz.

Aus der Psychiatrie heraus bedroht Herr X seine Familie weiterhin massiv. Frau X stellt daraufhin mit Unterstützung einer Frauenberatungsstelle und unter Vorlage der Beschlüsse des Familiengerichts einen Antrag auf Umverteilung bei der für sie zuständigen Ausländerbehörde. Sie trägt vor, eine sichere Unterkunft zu benötigen und gibt als Wunsch konkret eine Stadt an, in der Verwandte von ihr leben. Parallel dazu flieht sie in ein Frauenhaus in einer anderen Stadt. Die für sie zuständige Ausländerbehörde stimmt einer Umverteilung zu. Die Behörde der Stadt, in die Frau X möchte, lehnt dies ab. Trotz anwaltlicher Schreiben und intensiver Unterstützung durch das Frauenhaus ist die Frage nach drei Monaten immer noch nicht geklärt.

Obwohl die aufenthaltsrechtliche Zuständigkeit für Frau X noch in ihrer zugewiesenen Stadt liegt, hat die Leistungsbehörde der Stadt, in dem das Frauenhaus liegt, die Gefährdung und damit die Notwendigkeit des Frauenhausaufenthaltes zunächst anerkannt und die Kosten übernommen. Da eine aufenthaltsrechtliche Klärung nicht in Sicht ist, und der Frauenhausaufenthalt aufgrund einer Tagessatzfinanzierung teurer als die Unterbringung in der Flüchtlingsunterkunft, steht zur Diskussion, ob Frau X mit ihren Kindern zurück in eine Gemeinschaftsunterkunft in der Stadt muss, in der sie zuerst gewohnt hat, oder ob eine andere Gemeinde in der Umgebung Frau X unterbringt.

¹ Die Autorin dankt Lisa Lührs, Referendarin am Institut von März-Mai 2015, für die Unterstützung bei der Erarbeitung des Papiers.

² Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt v. 11. 5. 2011; Council of Europe Treaty Series (CETS) Nr. 210 (Stand 02.07.2015).

³ Das Beispiel gibt einen Fall aus einer Frauenberatungsstelle in einem Flächenstaat wieder. Siehe hierzu auch die Problembeschreibung in Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2015): Positionspapier zur Situation gewaltbetroffener Migrantinnen mit prekärem Aufenthalt, S. 3, 4.; Beauftragte für Migration und Integration des Landes Brandenburg (2014): Report in der Stadtverordnetenversammlung, 17. September 2014, S. 4.

Die Fachdiskussion um Möglichkeiten und Grenzen des Schutzes vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Flüchtlingsunterkünften steht derzeit am Anfang. Forschungsergebnisse sowie wiederholte Einzelberichte aus der Praxis weisen aber deutlich auf Gewaltvorkommnisse hin und zeigen, dass es bei der Anwendung rechtlicher Interventions- und Schutzmaßnahmen in Flüchtlingsunterkünften erheblichen Entwicklungsbedarf gibt. Die bevorstehende Ratifikation der Istanbul-Konvention gab daher Anlass, zu untersuchen, wie Deutschland seine menschenrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz vor Gewalt auch für Flüchtlingsfrauen umsetzen kann, die aufgrund der strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen ihres Lebens in Unterkünften, aber auch in Wohnungen mit einer Wohnsitzauflage in ihrer Autonomie, ihrem Zugang zum Recht und damit in ihrer Wehrfähigkeit eingeschränkt sind.

Gewaltschutz ist in der deutschen Rechtsordnung über mehrere Rechtsgebiete wie das Strafrecht, Familien-, Zivil- und Polizeirecht hinweg organisiert. Die zum Teil miteinander verzahnten Regelungen verfolgen das Ziel, den Betroffenen möglichst lückenlosen Schutz zu gewähren. Um den individuellen Verläufen von Gewalt sowie den daraus resultierenden divergierenden Schutzbedürfnissen Rechnung zu tragen, ist die Inanspruchnahme des Gewaltschutzsystems an verschiedenen „Einstiegsstellen“ möglich: Je nachdem, ob die Betroffenen unmittelbaren kurzfristigen Schutz in einer eskalierten Beziehung benötigen oder ohne den gewalttätigen Partner in der Wohnung längerfristig bleiben möchten, können sie „nur“ die Polizei verständigen oder auch unabhängig davon einen Antrag beim Familiengericht auf Zuweisung der gemeinsamen Wohnung auf alleinige Nutzung stellen. In vielen Bundesländern ist der Gewaltschutz durch Gerichte und Behörden flankiert von Beratungsangeboten, die spezialisierte Stellen den Betroffenen pro-aktiv nach einem Polizeieinsatz wegen häuslicher Gewalt machen.

Die Frage, inwieweit dieses Gewaltschutzsystem den Vorgaben der internationalen und europäischen Menschenrechtsverträge entspricht, muss auf zwei Ebenen beantwortet werden: Zum einen sind staatliche Maßnahmen wie zum Beispiel Gesetze, behördliche Erlasse aber auch Finanzierung von Antigewaltstrukturen zu berücksichtigen. Menschenrechte verlangen darüber hinaus aber auch die tatsächliche Gewährleistung von

Schutz in der Praxis. Daher müssen diese Maßnahmen effektiv sein. Dies betrifft auch ihre Umsetzung und damit mögliche Zugangsbarrieren der Betroffenen, Anwendung durch die Behörden oder Interpretation durch die Gerichte.

Vorgehen und Grenzen der Untersuchung

Für das vorliegende Papier wurde die rechtliche Analyse in einem ersten Schritt mit 20 qualitativen Interviews mit Rechtsanwältinnen flankiert, die eng mit den Frauenberatungsstellen gegen Gewalt und Frauenhäusern kooperieren. Diese wurden punktuell in verschiedenen Bundesländern, Stadt- wie Flächenstaaten, über gezielte Informationsgespräche mit Mitarbeiterinnen von Frauenberatungsstellen und Frauenhäusern, aus Flüchtlingsunterkünften und der Migrationsberatung ergänzt. Schwerpunkt der Interviews waren Erfahrungen mit Gewaltschutzfällen und Verfahren im Kontext von geschlechtsspezifischer Gewalt in Unterkünften.

Parallel dazu wurde ein kurzer Fragebogen an die Landesinnen- bzw. Integrationsministerien geschickt, in dem um eine Einschätzung der rechtlichen Lage sowie Informationen über die Daten-, Konzept- und Erlasslage mit Bezug zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt in Unterkünften gebeten wurde. Insgesamt haben 10 Bundesländer geantwortet.

Die Ergebnisse bieten keine abschließende Bearbeitung des Themas Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften, sondern werfen auf der Grundlage des explorativen Charakters der Untersuchung erste Schlaglichter auf ein relativ unbearbeitetes Feld. Sie beziehen sich im Schwerpunkt auf Frauen. Vereinzelt kann die Situation von LSBTI mit einbezogen werden. Es können keine Aussagen getroffen werden zum Gewaltschutz von Kindern in Flüchtlingsunterkünften. Inwieweit dieser gewährleistet ist, sollte gesondert untersucht werden.

2 Menschenrechtliche Verpflichtungen zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt

Das Recht auf Schutz vor Misshandlung ist in den älteren Menschenrechtsverträgen wie in der Europäischen Menschenrechtskonvention⁴ von 1950 oder dem

4 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention/EMRK); in Kraft getreten am 03.09.1953; BGBl 1952 II, 685 und BGBl 2002 II, 1054.

UN-Zivilpakt⁵ von 1966 noch relativ unspezifisch als Folter- und Misshandlungsverbot formuliert und hatte zunächst nur Gewalt durch staatliche Amtsträger im Blick. Erst die Rechtsprechung hat die staatlichen Verpflichtungen weiter konkretisiert und auf den Schutz vor Misshandlung durch Private erweitert. Auch in der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW⁶, einem der ersten Menschenrechtsverträge, der 1979 im Rahmen einer zunehmenden Ausdifferenzierung der Rechte für einzelne vulnerable Gruppen entstanden ist, erfasst der Konventionstext Gewalt nicht ausdrücklich. Der Ausschuss zur Überwachung der Frauenrechtskonvention hat geschlechtsspezifische Gewalt⁷ aber in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 19⁸ später als eine Form der Diskriminierung definiert und damit verdeutlicht, dass diese in den Anwendungsbereich der Frauenrechtskonvention fällt.⁹

Auf der Grundlage dieser menschenrechtlichen Verträge, insbesondere basierend auf der Spruchpraxis des CEDAW-Ausschusses und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) hat der Europarat 2011 das bisher am weitesten entwickelte, rechtsverbindliche Instrument zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, die sogenannte Istanbul-Konvention aufgelegt.

Sowohl die Istanbul-Konvention als auch CEDAW beziehen das sozial konstruierte Geschlecht¹⁰ und damit zum Beispiel zumindest auch Transfrauen in ihren Schutzbereich mit ein. Der Schutz von LSBTI vor geschlechtsspezifischer Gewalt ist wie für alle Menschen in den grundlegenden menschenrechtlichen Verträgen festgeschrieben; mittlerweile sehr ausdifferenziert über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu den Artikeln 3 und 8 in der EMRK. Die sogenannten Yogyakarta-Prinzipien wiederum geben Hinweise zur Anwendung dieser internationalen Menschenrechte auf sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität.

Die menschenrechtlichen Verpflichtungen sehen eine Vielzahl an Maßnahmen zu Prävention, Intervention und Rechtsschutz vor. Die folgende Darstellung be-

schränkt sich auf die Verpflichtung der Staaten, Betroffenen Gewaltschutz zu gewähren, der für sie so wohl zugänglich als auch effektiv ist.

Effektive Maßnahmen zum kurz- und längerfristigen Schutz durch räumliche Trennung schaffen

Der CEDAW-Ausschuss differenziert die Begriffe der „geeigneten“ oder „effektiven“ Maßnahmen, die die Staaten zum Schutz vor oder zur Verhinderung von Diskriminierung zu ergreifen haben, in Bezug auf den Gewaltschutz bereits weiter aus.¹¹ Die Istanbul-Konvention geht noch darüber hinaus und formuliert konkrete Anforderungen an Schutzanordnungen.

Die Konvention umfasst Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt. In Anlehnung an CEDAW definiert sie in Artikel 3 Gewalt gegen Frauen als eine Menschenrechtsverletzung und Diskriminierung und umfasst alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können. Geschlechtsspezifisch ist Gewalt gegen Frauen dann, wenn sie gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder wenn sie Frauen unverhältnismäßig stark betrifft. Dabei bezieht sich die Konvention explizit auf das sozial konstruierte Geschlecht. In Bezug auf häusliche Gewalt können auch Männer in den Schutzbereich der Konvention einbezogen werden (Artikel 2 Absatz 2).

Artikel 52 und 53 sehen verschiedene Formen von Schutzanordnungen vor. Artikel 52 ist überschrieben mit dem Begriff „emergency barring order“ und bezieht sich auf die akute Gefährdungssituation. Die Norm verpflichtet die Staaten dazu, Eingriffsbefugnisse für Behörden zu schaffen, über die Täter_innen häuslicher Gewalt angewiesen werden können, den Wohnsitz der betroffenen oder gefährdeten Person zu verlassen und keinen Kontakt mit ihr aufzunehmen. In Deutschland entsprechen diesen Vorgaben die polizeilichen Normen

5 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II 1553.

6 Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 9. August 1985 in Kraft, BGBl. 1985 II 647.

7 Darunter versteht der Ausschuss Gewalt, die sich gegen Frauen richtet, weil sie Frauen sind, oder Gewalt, von der Frauen überproportional betroffen sind: UN, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (1992): Allgemeine Bemerkung Nr. 19, Gewalt gegen Frauen vom 29.01.1992, Ziffer 6.

8 Allgemeine Empfehlungen, bei anderen Menschenrechtsverträgen auch „Allgemeine Bemerkungen“, sind autoritative Auslegungen der Menschenrechte durch die zuständigen UN-Vertragsorgane.

9 <http://www.yogyakartaprinciples.org/> (Stand: 02.07.2015).

10 Artikel 3 c der Istanbul-Konvention; UN, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2010): General Recommendation Nr. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, UN- Dok. CEDAW/C/GC/2816. 10.2010, Ziffer 16.

11 Siehe Fn. 7, Ziffer 24 ff.

der Länder zur Wegweisung¹² sowie Betretungs- und Kontaktverboten (siehe hierzu unter 4.1).

Ergänzend dazu verlangt Artikel 53, dass Schutzmaßnahmen für Betroffene aller unter den Anwendungsbereich der Konvention fallenden Formen von Gewalt zur Verfügung stehen. Nach dem englischen und damit verbindlichen Wortlaut der Norm kann der Staat entweder „restraining or protection orders“ gewährleisten. Die beiden Begriffe werden in den Rechtsordnungen der Länder des Europarates unterschiedlich benutzt. So ist in Großbritannien und Nordirland die domestic violence protection order die Eingriffsbefugnis für die Polizei und die restraining order eine zivilrechtliche Anordnung. In anderen Ländern handelt es sich jeweils um gerichtliche Anordnungen mit unterschiedlich weitem Regelungsgehalt.

Die Auflistung beider Begrifflichkeiten in der Konvention verfolgt das Ziel, einer terminologischen Bandbreite der unterschiedlichen Rechtsordnungen der Vertragsstaaten gerecht zu werden und die Verpflichtung nicht über einen feststehenden Rechtsbegriff zu eng zu gestalten. Die beiden Begriffe sind eher als eine Oberkategorie denn als eine konkrete Einzelmaßnahme zu verstehen.¹³ Entscheidend sind die in Absatz 2 formulierten Anforderungen an die zu gewährleistenden Schutzmaßnahmen: Unabhängig davon, wie oder in welchem Rechtsgebiet der Vertragsstaat die Maßnahmen ausgestaltet, müssen sie als kurzfristiger Schutz, mit sofortiger Wirkung, allein auf Antrag der Betroffenen, unabhängig von anderen rechtlichen Verfahren, wie zum Beispiel einer Strafanzeige¹⁴, für einen bestimmten Zeitraum und ohne unangemessenen administrativen und finanziellen Aufwand zur Verfügung stehen. Dem entspricht in der deutschen Rechtsordnung das Gewaltschutzgesetz (siehe hierzu unter 4.3).

Zugang zu den Schutzmaßnahmen gewährleisten

Mangelndes Wissen über Rechte, fehlende Kenntnis der Sprache sowie der Unterstützungsmöglichkeiten und Isolation verhindern, dass Betroffene ihre Rech-

te in Anspruch nehmen. Aus diesem Grund sieht die Istanbul-Konvention in Artikel 19 vor, dass die Vertragsparteien die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass Opfer angemessen und rechtzeitig über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Maßnahmen in einer ihnen verständlichen Sprache informiert werden. Damit sind die Staaten verpflichtet, Informationen nicht in jeder, aber in den am häufigsten gesprochenen Sprachen vorzuhalten. Der erläuternde Bericht hebt hervor, dass die Informationen zu dem benötigten Zeitpunkt und gut zugänglich angeboten werden sollen.¹⁵ Durch Fortbildungen muss entsprechendes Wissen bei den Berufsgruppen sichergestellt werden, die mit den Betroffenen in Kontakt kommen, Artikel 15.

Die allgemeine Verpflichtung aus Artikel 2 e) der UN-Frauenrechtskonvention, Frauen auch vor Diskriminierung – und somit vor geschlechtsspezifischer Gewalt – durch Private zu schützen, hat der CEDAW-Ausschuss in seine jüngsten Allgemeinen Empfehlung 2014 auch in Bezug auf die Situation von geflüchteten Frauen konkretisiert: Frauen in Asylverfahren müssen sicher vor geschlechtsspezifischer Gewalt untergebracht werden. In Aufnahmeeinrichtungen sind hierzu Überwachungs- und Beschwerdemechanismen einzurichten.¹⁶ Auch solche Mechanismen können Anlaufstellen sein, die Betroffenen den Weg ins spezialisierte Unterstützungssystem ebnen bzw. sie über Rechte informieren.

An diesen menschenrechtlichen Vorgaben sind die Regelungen des Gewaltschutzes in ihrer praktischen Anwendung für Frauen in Flüchtlingsunterkünften zu messen.

3 Gewaltschutz in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften

Flüchtlingsfrauen kommen häufig bereits mit starken Belastungen auch aufgrund von geschlechtsspezifischen

12 Der Begriff Wegweisung wird im Folgenden für die polizeiliche Anordnung, eine Wohnung zu verlassen genutzt. Die Polizeigesetze der Länder sehen hierfür auch andere Begriffe wie zum Beispiel Wohnungsverweisung vor.

13 Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Rz. 268.

14 Erläuternder Bericht, Fn. 13, Rz. 273.

15 Erläuternder Bericht, Fn. 13, Rz. 124.

16 UN, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2014): General Recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, UN-Dok. CEDAW/C/GC/32, Ziffer 48.

scher Gewalt nach Deutschland. Die Bedingungen in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sowie aufenthalts- und asylrechtlichen Regelungen schränken die Möglichkeit der Betroffenen, Gewalt präventiv oder reaktiv zu begegnen, stark ein. Dabei ist Schutz vor Gewalt gerade für diese Frauen aufgrund ihrer Vorerfahrungen von besonderer Bedeutung.

3.1 Ein bisher wenig bearbeitetes Thema in Forschung und Praxis

Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften von Asylsuchenden und Geduldeten in Deutschland wird von den Medien aufgegriffen, wenn es sich dabei um schwerwiegende Taten zwischen Bewohner_innen¹⁷ oder Übergriffen von Seiten des Personals auf Bewohner_innen¹⁸ handelt. Die geschlechtsspezifische Dimension von Gewalt in diesem Zusammenhang liegt auf der Schnittstelle zwischen Flüchtlings- und Antigewaltberatung und ist bisher häufig auf geschlechtsspezifische Fluchtgründe¹⁹, das Risiko von (alleinreisenden) Frauen, Opfer von Gewalt und Belästigung in Sammelunterkünften zu werden²⁰, sowie fehlende Schutzräume fokussiert. Häusliche Gewalt und insbesondere die Anwendbarkeit bestehender Gewaltschutznormen in Unterkünften tritt dahinter zurück und wird kaum problematisiert.

Auch die Forschung zu rechtlichem Gewaltschutz in Deutschland ist bisher wenig an dem Aufenthaltsstatus der Frauen und den damit verbundenen Lebensbedingungen orientiert. So ist seit der Evaluation des Gewaltschutzgesetzes wiederholt relativ pauschal festgestellt worden, dass für Migrantinnen besondere Zugangsbarrieren zu Schutz- und Beratungsangebo-

ten bestehen und es an Informationen über Gewaltschutz sowie Sprachmittlung fehlt.²¹ Differenzierter ist an diesem Punkt die Evaluation der Arbeit der Beratungs- und Interventionsstellen Niedersächsischen. Der Befund, dass weniger Migrantinnen als deutsche Frauen rechtliche Möglichkeiten in Anspruch nehmen, wird auch darauf zurückgeführt, dass der Handlungsspielraum von Frauen im Asylverfahren eingeschränkt ist.²² Zuletzt hat die bundesweite Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems festgestellt, dass es keine Informationen darüber gibt, welche Zielgruppen – einschließlich Migrantinnen – welche rechtlichen Möglichkeiten in Anspruch nehmen bzw. zu wessen Gunsten sie angewendet werden und für welche Gruppen Barrieren existieren, die die Nutzung erschweren oder verhindern.²³

Vereinzelte haben (Selbst-)Organisationen und Projekte die Anwendung der Standards des Gewaltschutzes in der besonderen Situation der Flüchtlingsunterkünfte thematisiert. Deren Forderungen nach einer Sensibilisierung der Fachkräfte in Unterkünften, Information der Frauen, dem Aufbau dauerhafter Kooperationsstrukturen zwischen Frauen- und Flüchtlingsberatung sowie der Anwendung bestehender Gesetze zum Gewaltschutz²⁴, sind wie die Umsetzung bisher eher die Ausnahme. Mit den stark steigenden Flüchtlingszahlen und auch aufgrund fehlender Frauenschutzräume für asylsuchende und geduldete Frauen werden die auf Gewalt spezialisierten Frauenberatungsstellen aber zunehmend mit dem Thema konfrontiert. Insbesondere auf lokaler Ebene werden Diskussionen geführt über die Zugänglichkeit von Beratung, die Passgenauigkeit von Angeboten und eine Vernetzung der Frauenberatung und Flüchtlingsarbeit. Zum Teil herrscht dabei auch Unsicherheit über rechtliche Fragen: Frauenberatungsstellen, die sich nicht explizit an Migrantinnen

17 <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/wolfsburg-ein-toter-nach-massenschlaegerei-in-asylunterkunft-a-993635.html> (Stand: 02.07.2015).

18 <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/nrw-wachleute-sollen-fluechtlinge-in-asylunterkunft-misshandelt-haben-a-994228.html> (Stand: 02.07.2015).

19 So zum Beispiel Pro Asyl: http://www.proasyl.de/de/themen/asylrecht/detail/news/neues_fluechtlingsrecht_schutz_fuer_verfolgte_frauen/ (Stand: 02.07.2015)

20 <http://www.sueddeutsche.de/bayern/uebergriffe-in-asylunterkuenften-frauen-in-bedaengnis-1.2574277> (Stand: 23.07.2015).

21 Rupp, Marina (2005): Rechtstatsächliche Untersuchung des Gewaltschutzgesetzes. Köln: Bundesanzeiger Verlagsges.mBH., S. 96 ff; Felthoff, Kerstin; Hansbauer, Peter (2007): Evaluation des Gewaltschutzgesetzes im Raum Münster – positive Effekte und weitere Herausforderungen für Polizei, Justiz, Jugendämter und Beratungsstellen. In: FPR, S. 217 ff.

22 Löbmann, Rebecca; Herbers, Karin (2005). Mit BISS gegen häusliche Gewalt: Evaluation des Modellprojekts „Beratungs- und Interventionsstellen (BISS) für Opfer häuslicher Gewalt“ in Niedersachsen. Baden-Baden: Nomos Verlag.

23 Helfferich, Cornelia; Kavemann, Barbara (2014): Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. In: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder (ohne Datum): <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/bericht-der-bundesregierung-frauenhaeuser,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (PDF, 4,7 MB) S. 253 (Stand: 02.07.2015).

24 Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2015): Positionspapier zur Situation gewaltbetroffener Migrantinnen mit prekärem Aufenthalt; Women in Exile (2014): <http://women-in-exile.net/2014/11/24/ausgegrenzt-ausgelagert-ausgeliefert-gewalt-gegen-frauen-hat-viele-gesichter/>; Projekt Lia des Bayerischen Flüchtlingsrates: <http://www.lia-bayern.de/> (Stand: 02.07.2015).

wenden, haben bisher häufig keinen Schwerpunkt in aufenthalts- und asylrechtlichen Fragestellungen.

3.2 Die Situation in den Unterkünften

Die Lebenssituation von Frauen sowie Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans*- und Inter*-Menschen (LSBTI) in Flüchtlingsunterkünften ist stark geprägt durch die Größe, Lage und Ausstattung der jeweiligen Einrichtung, sowie die Regelungen des Aufenthalts- und Asylverfahrensrechts. Insbesondere in den Erstaufnahmeeinrichtungen kommen zum Teil mehrere Hundert, vereinzelt mittlerweile auch mehrere Tausend Personen unter. Untätigkeit, Isolation und Überfüllung führen zu einer angespannten Situation. Die Privatsphäre ist aufgrund fehlender Einzelzimmer stark eingeschränkt und wird in manchen Unterkünften zusätzlich dadurch verletzt, dass das Personal der Unterkünfte über Generalschlüssel zu den Zimmern verfügt.²⁵ Beratungsstellen berichteten von nicht abschließbaren Duschen und Toiletten, zum Teil fehlender Geschlechtertrennung und sexueller Belästigung, insbesondere, wenn Frauen allein stehend sind.²⁶

Circa 30% der Antragstellenden im Asylverfahren sind Frauen und Mädchen²⁷, sodass die Unterkünfte allein quantitativ von Männern dominiert werden. Frauen haben keine frauenspezifischen Rückzugsräume oder entsprechende soziale Zusammenhänge. Familiensammenhänge und Partnerschaften sind in diesem Kontext stark belastet. Die Dauer des Aufenthaltes in den Unterkünften variiert. Allein die Bearbeitungsdauer eines Asylerstantrages durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge betrug 2014 durchschnittlich 7 Monate; 5 Monate haben Antragstellende im Schnitt auf die Entscheidung über einen Folgeantrag gewartet.²⁸ Daran können sich verwaltungsgerichtliche Verfahren anschließen. Abschiebehindernisse

führen dazu, dass Frauen mehrere Jahre unter diesen Bedingungen in Unterkünften leben. Der Mangel an günstigem Wohnraum in Ballungsgebieten sowie Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt verschärfen die Situation.

3.2.1 Steigende Zahl von Frauen in Unterkünften

Die Frage, wie viele Frauen aktuell bundesweit in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben, ist schwer zu beantworten. Auf der Grundlage der jeweiligen Landesaufnahmegesetze der Bundesländer werden neben Asylsuchenden auch sonstige Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, wie zum Beispiel Personen, die eine Duldung nach § 60a Aufenthaltsgesetz oder eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22, 23 Abs.1 oder 24 AufenthG haben, den Einrichtungen zugewiesen.²⁹ Die Unterbringung ist sehr heterogen organisiert.

Dementsprechend variiert auch die statistische Erfassung, so dass ein Vergleich zwischen den Ländern schwierig ist.³⁰ Bundesweite Daten zu Unterbringung und/oder Geschlecht sind soweit ersichtlich nur in der Asylbewerberleistungsstatistik und den Statistiken des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ausgewiesen. Die letzte öffentlich zugängliche differenzierte Auswertung zu dem Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zeigt, dass Ende 2013 bundesweit 7.933 Frauen Erstaufnahmeeinrichtungen und 28.843 Frauen Gemeinschaftsunterkünften zugewiesen waren.³¹ Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sich in den Gemeinschaftsunterkünften auch ein gewisser Prozentsatz an sogenannten Fehlbelegern aufhält. Dabei handelt es sich zum Beispiel um Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge oder Personen mit subsidiärem Schutz, die keine

25 Lindenberg, Dorothea (2013): Die Lebenssituation der Frauen und Kinder in Sammelunterkünften ist unhaltbar; In: Gemeinsames Heft der Flüchtlingsräte: http://www.frsh.de/fileadmin/schlepper/schl_65_66/s65-66_68-69.pdf (PDF, 182 KB, nicht barrierefrei) (Stand: 02.07.2015).

26 Schröttle, Monika; Müller, Ursula (2005): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland – Langfassung; BMFSFJ (Hrsg), S. 454 ff.

27 2014 wurden 33,4% der Asylerstanträge von Frauen und Mädchen gestellt; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, S. 19.

28 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der LINKEN (2015): BT-Drucksache 18/3850 vom 28.01.2015, S. 11.

29 Zum Beispiel § 2 des Gesetzes über die Aufnahme von Spätaussiedlern und ausländischen Flüchtlingen im Land Brandenburg (Landesaufnahmegesetz – LaufnG).

30 Siehe Kothen, Andrea (2011): Die Unterbringungspolitik der Länder. In: AusgeLAGERT – Zur Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Rundbrief 2/2011, S. 16–21.

31 Statistisches Bundesamt (2015): Sozialleistungen. Leistungen an Asylbewerber, Fachserie 13 Reihe 7, A 1.1.2; https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/Asylbewerberleistungen/Asylbewerber2130700137_004.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 02.07.2015).

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) mehr beziehen.³²

Die Zahlen bilden nicht die stark gestiegenen Erst- und Folgeanträge in den Jahren 2014 bis Mitte 2015 ab. Die aktuellen Auswertungen des BAMF weisen keine Aufschlüsselungen nach Geschlecht oder Unterbringung auf. Greift man ein Bundesland heraus, zeigt sich beispielhaft die Entwicklung der Belegungszahlen in den letzten zwei Jahren: Nach Angaben des Landesamtes für Gesundheit und Soziales (LAGESO) gab es in Berlin 5041 belegte Plätze im Januar 2013. Mitte März 2014 registrierte das LAGESO 8.439 Personen, die Anspruch auf eine staatlich finanzierte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und Aufnahmeeinrichtungen haben.³³ Im Februar waren 14.167 Flüchtlinge in 61 Unterkünften unterbracht, weitere in Hostels und Wohncontainern.³⁴

3.2.2 Hinweise auf eine hohe Gewaltbetroffenheit von asylsuchenden und geduldeten Frauen

Über das Ausmaß von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen in Unterkünften für Asylsuchende und Geduldete in Deutschland gibt es bisher kaum Forschung.³⁵ Im Rahmen der 2004 veröffentlichten repräsentativen Dunkelfeldstudie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ wurde in einer Zusatzbefragung zwar auch die Gruppe der Flüchtlingsfrauen³⁶ berücksichtigt. Auch aufgrund von Zugangsproblemen zu dieser Gruppe konnten aber nur 65 Frauen nach ihren Gewalterfahrungen

in Deutschland befragt werden. Die Ergebnisse sind aufgrund der kleinen Stichprobe nicht repräsentativ. Sie geben allenfalls Hinweise auf eine hohe Gewaltbetroffenheit dieser Frauen. 79% von ihnen gaben an, psychischer Gewalt ausgesetzt gewesen zu sein, 51% sprach von körperlicher und 25% von sexueller Gewalt.³⁷ Täter_innen waren Beziehungspartner, fremde Personen, Mitbewohner und Mitbewohnerinnen sowie Personal in Unterkünften. Ordnet man die Gewaltformen verschiedenen Kontexten zu, zeigen die Angaben, dass die Flüchtlingsfrauen sexuelle Belästigungen und psychische Gewalt am häufigsten im öffentlichen Raum erleben. Zentrale Orte für körperliche und sexuelle Gewalt waren der öffentliche Raum und das Wohnheim oder die eigene Wohnung.

Aus Beratungsstellen gegen Menschenhandel ist bekannt, dass sich unter den Bewohnerinnen von Flüchtlingsunterkünften auch Betroffene von Menschenhandel befinden.³⁸ Im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt wurde wiederholt auch auf die Vulnerabilität von (LSBTI) in Gemeinschaftsunterkünften hingewiesen.³⁹

3.2.3 Kein standardisiertes Vorgehen bei Gewalt in Unterkünften

Welche Vorkehrungen die einzelnen Unterkünfte bei geschlechtsspezifischer Gewalt treffen, bleibt bisher ihnen überlassen. Die schriftliche Abfrage der jeweils für die Erstaufnahmeeinrichtungen zuständigen Innen- bzw. Integrationsministerien aus 2015⁴⁰ hat gezeigt, dass es ganz überwiegend keine Vorgaben für die Vorgehens-

32 So hielten sich zum Beispiel zum Stichtag 31.12.2014 in Bayern 61% Asylbewerber im Verfahren, 29% sonstige Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG insbesondere vollziehbar ausreisepflichtige Personen und 10% Fehlbeleger in Unterkünften auf: <http://www.sozialministerium.bayern.de/migration/asyl/index.php#unterkunft> (Stand: 02.07.2015).

33 <http://www.tagesspiegel.de/berlin/senatsbilanz-ueber-8400-fluechtlinge-leben-zurzeit-in-berliner-heimen/9660570.html> (Stand: 02.07.2015).

34 Landesamt für Gesundheit und Soziales (2015): Newsletter Februar 2015, S. 2.

35 Im Rahmen eines aktuell geplanten Projektes zur Bewältigung von Konfliktsituationen in Asylbewerberheimen in Brandenburg soll zunächst die aktuelle Situation in den derzeit mehr als 40 Gemeinschaftsunterkünften analysiert werden. Dabei sollen erstmals landesweit Daten zur Häufigkeit von gewalttätigen Auseinandersetzungen und deren Ursachen erhoben werden: <http://www.mik.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.380147.de> (Stand: 02.07.2015).

36 Der Begriff der Flüchtlingsfrauen bezieht sich in der Untersuchung auf sämtliche Personen, die Asyl beantragt haben, als Asylberechtigte anerkannt worden sind oder über einen (befristeten Aufenthaltstitel oder ein Bleiberecht verfügen).

37 Schröttle, Monika; Müller, Ursula (2005): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland – Langfassung; BMFSFJ (Hrsg.), S. 394 ff.

38 So weist der Jahresbericht 2013 von Jadwiga insgesamt 20–30 Frauen pro Jahr aus, die im Zusammenhang mit dem Asylverfahren als Betroffene von Menschenhandel in den bayerischen Erstaufnahmeeinrichtungen identifiziert wurden: <http://www.jadwiga-online.de/data/jahresbericht2013.pdf>, S. 8.

39 Siehe auch Jansen, Sabine; Spijkerboer, Thomas (2011): Fleeing Homophobia. Asylanträge mit Bezug zur sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität in Europa, S. 87 ff. http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/1111FH-DE.pdf (PDF, 666 KB, nicht barrierefrei); Lesbenberatung Berlin e.V. und LesMigras (ohne Datum): Stellungnahme zur Situation von asylsuchenden LSBTIQ in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften in Berlin, http://www.lesmigras.de/tl_files/lesmigras/pressemitteilungen/Stellungnahme_asylsuchende_LSBTIQ_LesMigraS_juni.pdf PDF, 90 KB, nicht barrierefrei) (Stand: 02.07.2015).

40 Schriftliche Abfrage des DIMR von Januar 2015.

weise und keine Präventions- oder Interventionskonzepte bei geschlechtsspezifischer Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen gibt. Die Antworten verweisen in der Regel auf die allgemeinen Leitlinien, Broschüren etc. zur staatlichen Reaktion auf häusliche und sexualisierte Gewalt. Diese gehen in der Regel von Frauen als Betroffenen aus und gehen weder auf die Vulnerabilität von LSBTI noch auf die Sondersituation in den Unterkünften ein. Gewaltschutzkonzepte sind weder Voraussetzung für den Betrieb von Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften, noch werden sie zum Bestandteil von Verträgen zwischen Einrichtungen und Träger gemacht und in Folge dann deren Einhaltung überprüft. Hier verweisen die Antworten auf die allgemeine Verpflichtung der Betreiber, in der Einrichtung für die Sicherheit der Bewohner_innen zu sorgen.

Auch gibt es in keinem Bundesland eine gesetzlich geregelte Aufsicht für Flüchtlingsunterkünfte, anders als die in Ländergesetzen verankerte Heimaufsicht, die anhand eines standardisierten Prüflitfadens und auch auf der Grundlage von Gesprächen mit Bewohner_innen jährlich die stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe sowie Pflegeheime überprüft.

Die für Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden⁴¹ prüfen die Einrichtungen auf der Grundlage uneinheitlicher Kriterien: 2014 haben die Hälfte der Bundesländer Mindeststandards für die Unterbringung vorgesehen. Davon war nur ein Teil verbindlich.⁴² Behördliche oder gesetzliche Vorgaben beziehen sich überwiegend auf Lage, Art, Größe und Ausstattung einzelner Räume und Bereiche in Unterkünften.⁴³ Empfehlungen gehen teilweise darüber hinaus und enthalten auch Vorgaben zur sozialen Betreuung oder zur Überprüfung von Leitlinien⁴⁴ für die Unterbringung. Selbst in den über die Mindeststandards der Länder weit hinausgehenden, zum Teil sehr detaillierten For-

derungen der Wohlfahrtsverbände auf Bundesebene wird das Thema nur pauschal aufgegriffen, indem der „besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Gruppe Rechnung zu tragen ist“.⁴⁵ Vereinzelt enthalten die Kataloge ein Notruftelefon⁴⁶ oder die Anwesenheit von Ansprechpersonen für „Konflikte“⁴⁷. Gewaltschutzkonzepte unter besonderer Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gewalt, regelmäßige Vernetzung mit Beratungsstellen gegen geschlechtsspezifische Gewalt oder Informationen über Rechte sowie das Hilfesystem, sind bisher nicht vorgesehen.⁴⁸

Als Folge der gewalttätigen Übergriffe gegen Bewohner_innen einer Flüchtlingsunterkunft durch das Wachpersonal hat der Landtag NRW im November 2014 beschlossen, ein dezentrales Beschwerdemanagement in jeder Landeseinrichtung zu installieren. Inwieweit hier auch ein Fokus auf geschlechtsspezifische Gewalt, mit den daraus resultierenden Anforderungen an Sensibilisierung der Fachkräfte, Information und Vernetzung gelegt wird, bleibt abzuwarten.

3.2.4 Kaum Frauenschutzräume oder reine Fraueneinrichtungen

Als problematisch bezeichneten Beratungsstellen und Rechtsanwältinnen in den Interviews die fehlenden Frauenschutzräume. Dies kann aus Sicht der Praxis dazu führen, dass es für Frauen das kleinere Übel ist, zu einem gewalttätigen Partner in die Unterkunft zurückzugehen, als „schutzlos“ in eine andere gemischtgeschlechtliche große Unterkunft zu wechseln.

Vereinzelt gibt es in den Unterkünften Frauentrakte, soweit ersichtlich kaum reine Fraueneinrichtungen. Ausnahmen sind zum Beispiel das FlüchtlingsFrauenhaus mit 10 Plätzen in Halle⁴⁹ oder eine Einrichtung für zwölf Frauen in München⁵⁰. Eine entsprechende

41 Die zuständigen Behörden unterscheiden sich je nach Organisationsstruktur in den Bundesländern.

42 Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich; Pro Asyl e. V. (Hrsg.), S. 35 ff. Ein detaillierter Überblick über die Details der Unterbringung in den Bundesländern findet sich in den Tabellen 15, 16, 17, 24.

43 Zum Beispiel Landesamt für Gesundheit und Soziales (2015): Berliner Unterbringungsleitstelle, Anlage 2 – Qualitätsanforderungen, Stand 01.06.2015.

44 Zum Beispiel Innenministerium Sachsen-Anhalt (2013): Aufnahmegesetz; Leitlinien für die Unterbringung und soziale Betreuung von nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigten Ausländern, RdErl. vom 15.01.2013–34.11–12 235/2–24.02.1.4.3.

45 Liga der freien Wohlfahrtsverbände Hessen (2014): Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften.

46 Diakonie Bundesverband (2014): Positionen zur Aufnahme, Wohnraumversorgung und Unterbringung von Flüchtlingen

47 AWO (2012): Standpunkte. Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Flüchtlingen.

48 Paritätischer Gesamtverband (2015): Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept zum Schutz von Frauen und Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Gemeinschaftsunterkünften. Arbeitshilfe.

49 <http://www.migration-paritaet-lsa.de/ffh/index.html> (Stand: 02.07.2015)

50 <http://www.imma.de/einrichtungen/wohngruppen/angebot/wohnprojekt-fuer-besonders-schutzbedueftige-fluechtlingsfrauen.html> (Stand: 02.07.2015).

Unterkunft in Bremen ist in Planung.⁵¹ Im Kontext der Umsetzung der sogenannten EU-Aufnahmerichtlinie⁵² werden in den Ländern zunehmend Unterkünfte für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge und damit auch u. a. für Frauen, die Opfer sexualisierter Gewalt sind, errichtet.⁵³ Diese Einrichtungen haben im Vergleich zu anderen Gemeinschaftsunterkünften einen höheren Personalschlüssel und ein qualifiziertes Unterstützungsangebot. Das kommt dem Unterstützungsbedarf gewaltbetroffener Frauen entgegen und bietet unter Umständen bessere Bedingungen für Prävention und eine schnelle Reaktion bei Gewaltvorfällen.

3.3 Hindernisse im Aufenthalts- und Asylrecht

Menschen, die nicht Flüchtlingsunterkünften zugewiesen sind und keine Wohnsitzauflage haben, können sich frei entscheiden, ob sie rechtliche Schutzmaßnahmen in Anspruch nehmen oder der Gewalt ausweichen wollen. Letzteres können sie tun, indem

sie ihre Wohnung, ihre Stadt oder das Bundesland verlassen oder bei Bekannten unterkommen. Frauen können vorübergehend in ein Frauenhaus gehen. 2013 haben insgesamt 46% aller Frauen, die Schutz in einem Frauenhaus gesucht haben, vorher weder polizeilichen Maßnahmen initiiert noch gerichtliche Schritte eingeleitet.⁵⁴ Hierfür gibt es gute Gründe wie Scham, Angst oder den Wunsch, (Ex-)Partner_innen nicht mit einer Strafverfolgung zu belasten. Bei Frauen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus mag noch die Sorge dazukommen, ob sich eine Anzeige auf ihr Bleiberecht oder das ihres Partners auswirken kann.⁵⁵ Haben Frauen ihren Asylantrag nicht auf eigene Fluchtgründe gestützt, aus Scham, sexuelle Gewalt zu offenbaren, oder weil „nur“ ihr Partner verfolgt wurde, ist ihr Asylantrag von dem Bestand der Ehe abhängig.⁵⁶ Selbst wenn dies nicht der Fall ist, führen Unkenntnis und Unsicherheit in Bezug auf die Rechtslage dazu, dass Frauen Gewalt eher aushalten, als Schutz zu suchen, wenn sie sich dafür trennen müssen.⁵⁷ Dazu kommen weitere aufenthalts- und asylrechtliche Regelungen, die Wahlmöglichkeiten der Betroffenen zusätzlich einschränken und effektiven Gewaltschutz erschweren.

Zusammenfassung: Hindernisse im Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht

- Die Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen beschränken die Bewegungsfreiheit und damit auch die Schutzmöglichkeiten von Gewaltbetroffenen.
- Die Anwendung der Vorschriften und damit auch ihre Bedeutung für den Gewaltschutz variieren je nach Bundesland: Im Stadtstaat Berlin gelten Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen für das ganze Land. Hier sind die Sozialbehörden entscheidende Akteure, wenn Betroffene aus Schutzgründen eine Unterkunft verlassen müssen. In den meisten Flächenländern sind Asylsuchende und Geduldete verpflichtet, in einer Unterkunft, Stadt oder Region zu wohnen. Hier müssen Ausländerbehörden einem Umzug zustimmen.
- Ausländerbehörden können zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt Ausnahmen von der Residenzpflicht zulassen und Wohnsitzauflagen auf eine andere Unterkunft, Stadt oder Region umschreiben.
- Die Verfahren der zuständigen Behörden sind derzeit aber nicht ausreichend auf das kurzfristige Schutzbedürfnis gewaltbetroffener Frauen zugeschnitten: Gewalt ist kein ermessensleitendes Kriterium; zum Teil ist unklar, welche Behörde entscheidet; die Verfahren dauern Monate.

51 http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-politik-wirtschaft_artikel,-Mehr-Schutz-fuer-Fluechtlingsfrauen-_arid,1135283.html (Stand: 02.07.2015).

52 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

53 Zum Beispiel die erste Gemeinschaftsunterkunft dieser Art in Berlin: <http://www.awo-mitte.de/index.php/marie-schlei-haus> (Stand: 02.07.2015).

54 Frauenhauskoordination (2013): Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohnerinnen, S. 13.

55 Rupp, Marina (2005), Fn. 21, S. 243, 244.

56 § 26 Asylverfahrensgesetz.

57 Flüchtlingsrat Niedersachsen (2011): Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung. Wo stehen wir heute? In: Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, S. 20, 21.

3.3.1 Einschränkung des Gewaltschutzes durch Residenzpflicht und Wohnsitzauflage

Asylsuchende und Geduldete sind innerhalb der ersten drei Monate ihres Aufenthaltes mit der sogenannten Residenzpflicht⁵⁸ belastet. Sie dürfen danach das ihnen zugewiesene Gebiet nicht ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde verlassen. Der Verstoß gegen die Residenzpflicht kann mit einem Bußgeld belegt werden, im Wiederholungsfall droht ein Strafverfahren. Die räumliche Beschränkung der Aufenthaltsmöglichkeiten bezieht sich für geduldete Personen auf das gesamte Bundesland, für Asylsuchende ist die Bewegungsfreiheit auf den Bezirk der Ausländerbehörde, in der die Erstaufnahmeeinrichtung liegt, beschränkt, solange sie in einer Erstaufnahmeeinrichtung leben.⁵⁹ Den Bezirk der Ausländerbehörde definieren die Bundesländer unterschiedlich: In den Stadtstaaten Berlin und Bremen entspricht der Bezirk der Ausländerbehörde dem Gebiet des Bundeslandes. Dasselbe gilt für das Saarland. In den anderen Flächenstaaten ist der Bezirk der Ausländerbehörde entweder der Landkreis oder das Stadtgebiet.⁶⁰

Zudem sind Asylsuchende mit der Antragstellung verpflichtet, in der für sie zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung bis zu sechs Wochen, längstens drei Monaten zu wohnen⁶¹. Nach Ablauf dieser Frist werden sie auf Gemeinschaftsunterkünfte oder Wohnungen verteilt, wobei Asylsuchende in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen, § 53 Abs. 1 S. 1 AsylVfG. Einige Landesgesetze bzw. Durchführungsbestimmungen sehen auch für Geduldete entsprechende Regelungen vor.⁶² Im Rahmen der Verteilung erhalten Asylsuchende wie Geduldete in der Regel darüber hinaus eine Wohnsitzauflage, die sie verpflichtet, an einem bestimmten Ort zu wohnen, solange sie ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können⁶³. Auch diese Beschränkung variiert zwi-

schen den Bundesländern: Wohnsitzauflagen können sich auf eine bestimmte Unterkunft, einen Landkreis oder ein Bundesland beziehen.⁶⁴ Das kann dazu führen, dass Menschen jahrelang verpflichtet sind, in Gemeinschaftsunterkünften zu leben.

3.3.2 Spielraum der Behörden

Von den Beschränkungen gibt es Ausnahmen. Die Ausländer- und Sozialbehörden können den Bewegungsradius von Asylsuchenden und Geduldeten erweitern – auch aus Schutzgründen. An diesem Punkt gibt es in der Praxis aber erhebliche Anwendungsprobleme.

Schutzmöglichkeiten in Erstaufnahmeeinrichtungen

Kommt es gleich in den ersten Wochen in der Erstaufnahmeeinrichtung zu sexueller Belästigung, häuslicher oder sexualisierter Gewalt gegen asylsuchende Frauen oder LSBTI durch Bewohner_innen, dann kann die für die Zuweisung in die Gemeinschaftsunterkunft zuständige Landesbehörde die Verteilung entweder des Täters oder der Betroffenen dorthin kurzfristig vorziehen. Ist die Gefährdungslage so hoch, dass Betroffene u. U. mit Kindern kurzfristig in ein Frauenhaus umziehen müssen, kann die Ausländerbehörde die Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu leben, auch „aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ und damit auch aufgrund geschlechtsspezifischer Gewalt⁶⁵ vorzeitig aufheben, § 49 Abs. 2 AsylVfG. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Täter und Betroffene auf der Grundlage einer Zuweisung oder Auflage nach § 46, bzw. 60 AsylVfG in eine andere Aufnahmeeinrichtung umzuverteilen.⁶⁶

Liegt das Frauenhaus oder die andere Erstaufnahmeeinrichtung dazu noch außerhalb des Gebietes in dem sich die Betroffenen bzw. der Täter aufhalten dürfen, zum

58 Die rechtliche Grundlage für asylsuchende Frauen ist § 56, 59a Asylverfahrensgesetz, für geduldete Frauen 61 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz.

59 Werden Asylsuchende innerhalb der dreimonatigen Residenzpflicht in eine Gemeinschaftsunterkunft überwiesen, greifen die zusätzlichen Länderregelungen. Da mittlerweile die meisten Länder die Residenzpflicht durch eine Erweiterung auf das Bundesland gelockert haben, erhöht sich dann die Bewegungsfreiheit; siehe zum Beispiel Thüringen: <http://www.parldok.thueringen.de/ParlDok/dokument/49171/gesetz-und-verordnungsblatt-nr-5-2013.pdf#page=12> (PDF, 1,4 MB, nicht barrierefrei) (Stand: 02.07.2015).

60 Siehe den bundesweiten Überblick bei Wendel (2014): Die neuen Formen der ‚Residenzpflicht‘ – Synopse der Anwendungshinweise zur räumlichen Aufenthaltsbeschränkung von Flüchtlingen nach den ‚Lockerungen‘. Aktualisierte und erweiterte Fassung, S. 39.

61 § 47 AsylVfG.

62 Zum Beispiel Leitlinien zum Aufnahmegesetz Sachsen-Anhalt; §2 Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz.

63 § 60 Abs. 1, S.1 AsylVfG, § 61 Abs. 1 d Aufenthaltsgesetz.

64 Die Entscheidung, ob eine Auflage erteilt wird, liegt im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde, deren Praxis über die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundes und Ländererlasse bestimmt wird.

65 Bergmann, Jan (2011): § 49 Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung. In: Renner, Günter; Bergmann, Jan; Dienelt, Klaus, Ausländerrecht, Kommentar, 9. Auflage. München: C. H. Beck, Rn. 4.; Marx, Reinhard (2014): § 49 Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, 8. Auflage. Neuwied am Rhein: Luchterhand, Rn. 7.

66 So Bergmann, Jan (2011), Fn. 65, § 48 Rz. 3; a. A. Marx, Reinhard (2014), Fn. 65, § 49 Rz. 8, der davon ausgeht, dass aufgrund fehlender Ermächtigungsgrundlage für einen Wechsel zwischen Aufnahmeeinrichtungen immer eine Verlassenserlaubnis nach § 48 zu erteilen ist.

Beispiel einem anderen Landkreis oder einem anderen Bundesland, brauchen die Betroffenen in der Phase, in der sie noch in der Aufnahmeeinrichtung leben, zusätzlich die Erlaubnis des BAMF, dieses Gebiet vorübergehend zu verlassen. Diese Ermessenentscheidung kann die Behörde treffen, wenn „zwingende Gründe“ – wie zum Beispiel humanitäre und individuelle Aspekte auf Grund persönlicher Lebenssituation der Betroffenen⁶⁷ – dies erforderlich machen, § 57 Abs. 1 AsylVfG.

Schutzmöglichkeiten in Gemeinschaftsunterkünften

Frauen und LSBTI, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, werden sich häufig im gesamten Bundesgebiet bewegen können⁶⁸, haben aber eine Wohnsitzauflage, die sich je nach Bundesland auf das Land, den Landkreis oder eine Stadt beschränkt. Zwar können sie dieses Gebiet vorübergehend verlassen⁶⁹, wollen sie sich aber längerfristig von einem gewalttätigen Partner räumlich trennen oder einem gewalttätigen Mitbewohner ausweichen und außerhalb dieses Bereiches ihren Wohnsitz nehmen, dann müssen sie einen Antrag auf Änderung der Auflage stellen. Die dann erforderlichen Umverteilungsverfahren sind in der Regel langwierig und aufwändig.

Die Verfahrenswege der zuständigen Ausländerbehörden sind nicht auf das kurzfristige Schutzbedürfnis gewaltbetroffener Personen zugeschnitten. In der Praxis sind Fälle bekannt, in denen Frauen mit Zustimmung der beteiligten Behörden kurzfristig in einem Frauenhaus eines anderen Bundeslandes untergebracht wurden, die ausländerrechtliche Zuständigkeit aber noch für einen längeren Zeitraum beim ursprünglichen Ort liegt. Das führt zu erheblichen Belastungen bei der Wahrnehmung von Terminen bei der Ausländerbehörde und zum Teil unverhältnismäßigem Aufwand der beteiligten Institutionen wie Beratungsstellen, Frauenhäuser sowie Rechtsanwältinnen. Außerdem erschwert es die Betreuung der Frau an ihrem tatsächlichen Aufenthaltsort, da Unklarheiten darüber entstehen, welche die zuständige Leistungsbehörde im Sinne von § 10a AsylVfG ist. Frauenhäuser können zum Teil wegen ihrer Finanzierungsart (Tagessatzfinanzierung) Frauen ohne Kostenzusage der Leistungsbehörden nicht aufnehmen.

Unklare Zuständigkeitsregelungen bei den Ausländerbehörden

Die zum Teil langen Entscheidungsprozesse haben tatsächliche, aber auch rechtliche Gründe. Die derzeitige Überlastung der für die Unterbringung von Flüchtlingen zuständigen Behörden führt dazu, dass Mitarbeitende schwer erreichbar sind und allein die Unterbringung von neuankommenden Flüchtlingen alle Kapazitäten in Anspruch nimmt. Erschwerend kommen aber auch unklare gesetzliche Zuständigkeitsregelungen dazu. Der im Rahmen des „Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern“ neu formulierte § 61 Absatz 1d Aufenthaltsgesetz lässt offen, welche Ausländerbehörde für die Umverteilung geduldeter Personen zuständig ist.

Die derzeitige Praxis, dass entweder die Ausländerbehörde zuständig ist, auf deren Bezirk der Aufenthalt beschränkt ist,⁷⁰ oder auch das zweigleisige Verfahren, das die Zustimmung der Ausländerbehörde des Zuzugsorts bei Änderungen von Wohnsitzauflagen bei Inhabern humanitärer Titel vorschreibt⁷¹, haben sich nicht bewährt. In der Praxis kommt es hier zu unterschiedlichen Bewertungen und Entscheidungen der beteiligten Ausländerbehörden und damit in der Folge zu erheblichen Verzögerungen.⁷²

Auch die in § 60 Abs. 3 AsylVfG neu normierte Zuständigkeit der aufnehmenden Ausländerbehörde kann darüber hinaus in den Fällen zu Problemen führen, in denen die Verlegung nicht auf Antrag, sondern von Amts wegen geschehen sollte. Gerade eine solche Verlegungsmöglichkeit auch gegen den Willen der zu verlegenden Person muss jedoch entsprechend den Prämissen des Gewaltschutzes sichergestellt werden. Denn hiernach sollte, wenn aus Sicherheitsgründen möglich, die Betroffene bleiben können und der Täter gehen. Dies erfordert u. U. ein Handeln der Ausländerbehörden von Amts wegen, wenn sie Kenntnis von der Gewalt erlangen. Eine Entscheidung sollte in diesen Fällen durch die Ausländerbehörde getroffen werden, in deren Bezirk die Gewalt stattgefunden hat, weil diese näher am Geschehen ist und proaktiv tätig wer-

67 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): Dienstanweisung Asylverfahren (DA-Asyl) Stand 04.03.2010.

68 Innerhalb der kurzen Phase der Residenzpflicht, wenn asylsuchende Frauen vor Ablauf der drei Monate in eine Gemeinschaftsunterkunft überwiesen werden, gelten die Ausnahmemöglichkeiten des § 58 Abs. 1 AsylVfG.

69 § 60 Abs. 1 S. 3 AsylVfG, § 61 Abs. 1d S. 4 AufenthG.

70 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 12. Juli 2000; Aktenzeichen 25 B 98.34 410.

71 Bundesministerium des Inneren (2009): Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009; Nummer 12.2.5.2.4 ff.

72 Bundesrat (2014): Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern, BR-Drucksache 506/14 vom 07. 11. 2014, S. 1.

den kann, um verschiedene Verlegungsmöglichkeiten zu prüfen. Insbesondere doppelte Zuständigkeitsregelungen würden in diesen Fällen nicht zu sachgerechten Ergebnissen führen.

Fehlende Vorgaben für die Ermessensausübung

Die Entscheidung über einen Umverteilungsantrag von asylsuchenden und geduldeten Frauen und LSBTI steht im Ermessen der Behörden. Die einschlägigen Vorschriften lassen zwar grundsätzlich Raum für die Berücksichtigung sexualisierter oder körperlicher Gewalt, wie zum Beispiel unter dem Begriff der humanitären Gründe. Bei Asylsuchenden⁷³ kann sich das Ermessen im Fall von Gewalt oder sexueller Belästigung aufgrund einer europarechtlichen Verpflichtung⁷⁴ zu einem Rechtsanspruch auf Verlegung des Täters oder der Betroffenen verdichten.⁷⁵ Geschlechtsspezifische Gewalt ist aber keine ermessensleitende Vorgabe in der allgemeineren Verwaltungsvorschrift⁷⁶, so dass eine einheitliche, rechtssichere Behördenpraxis nicht sichergestellt ist.

Auch Verfahrenshinweise, Richtlinien oder Verordnungen der Länder enthalten in der Regel keine

weiteren Vorgaben für den Umgang der Behörden bei Gewalt gegen Frauen oder LSBTI. Einige wenige Länder formulieren diesbezüglich Vorgaben, die auf häusliche Gewalt und zum Teil auf Frauen beschränkt sind. Die Berliner Verfahrenshinweise für die Ausländerbehörden definieren explizit Schutz vor Partnergewalt als humanitären Grund für eine Umverteilung, stellen aber die Entscheidung über die Zustimmung in das Ermessen der Behörde. Richtet sich der Antrag an Berlin als aufnehmendes Land, muss die Behörde feststellen, worin die Gefahr konkret besteht und dass ein Wechsel insbesondere nach Berlin erforderlich ist.⁷⁷ In Sachsen-Anhalt können die Behörden unter Umständen „von besonderem Gewicht“ von einer Unterbringung in der Gemeinschaftsunterkunft absehen und Betroffenen in einem Frauenhaus unterbringen.⁷⁸ In Nordrhein-Westfalen soll eine Betroffene umverteilt werden, „wenn aufgrund der Gefahr das weitere Zusammenleben mit der oder dem Familienangehörigen unzumutbar ist und sie daher die Aufnahme in eine in der ursprünglichen Zuweisungsgemeinde nicht vorhandene, spezielle Schutzeinrichtung (zum Beispiel Frauenhaus) in einer anderen Gemeinde begehrt.“⁷⁹

73 § 60 Abs. 2, Nr. 2, 3 AsylVfG.

74 Artikel 18(4) der EU-Aufnahmerichtlinie, siehe Fn. 50: „Die Mitgliedsstaaten ergreifen angemessene Maßnahmen, um körperliche Angriffe und geschlechtsbezogene Gewalt einschließlich sexueller Übergriffe innerhalb der Räumlichkeiten und Unterbringungszentren zu verhindern.“

75 Hailbronner, Kay (2013): Asyl- und Ausländerrecht, 3. Auflage. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, B 2 Rn. 18.

76 Ein Bezug zu häuslicher Gewalt findet sich auf Bundesebene nur in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, § 12 Nr. 12.2.5.2.4. Danach ist die Zustimmung der Ausländerbehörde zu einem Umzug erforderlich, „um einer Gefahrenlage im Gebiet des räumlichen Bereichs einer wohnsitzbeschränkenden Auflage, die von Familienangehörigen bzw. dem ehemaligen Partner ausgeht, zu begegnen.“ § 12 bezieht sich auf Personen mit einem Visum oder einer Aufenthaltserlaubnis.

77 Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin, Stand 03.03.2015. Ziffer 61 1d 2.-3.

78 Leitlinien für die Unterbringung und soziale Betreuung von nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigten Ausländern. Runderlass des MI vom 15.01.2013.

79 Richtlinien zur Verteilung und Zuweisung von asylbegehrenden oder unerlaubt eingereisten Personen RdErl. des Innenministeriums v. 25.6.1997 – I B 4-141, Ziffer 4.2.3.

4 Rechtsschutz in Unterkünften

Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt können die Polizei, die Familiengerichte, aber auch die Einrichtungen selbst gewährleisten.

Zusammenfassung: Rechtsschutz in Unterkünften

- In Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt kann die Polizei Störer aus Flüchtlingsunterkünften verweisen, ist das Gewaltschutzgesetz anwendbar und können Angestellte in den Unterkünften Tätern ein Hausverbot erteilen.
- In der Praxis besteht Unsicherheit über die Anwendbarkeit bzw. die Anwendung der Vorschriften. Es gibt keine veröffentlichte Rechtsprechung zu Gewaltschutzmaßnahmen in Flüchtlingsunterkünften. In der Praxis scheint Gewaltschutz überwiegend über Umverteilung der Betroffenen zu erfolgen.
- Bei allen Maßnahmen müssen die Interessen der Täter wie Wohnsitzauflagen oder die Residenzpflicht berücksichtigt werden. Je nach Maßnahme können sich daraus unterschiedliche zusätzliche Anforderungen ergeben:

Bei der polizeilichen Wegweisung aus der Gemeinschaftsunterkunft muss der Störer Informationen über kurzfristig verfügbare Übernachtungsmöglichkeiten wie zum Beispiel Obdachlosenunterkünfte in einer Sprache erhalten, die er versteht.

Anordnungen des Familiengerichts, nach denen der Täter die Unterkunft längerfristig zu verlassen hat, müssen von der Ausländer- und /oder Sozialbehörde kurzfristig mit Umschreibung der Wohnsitzauflage bzw. Zuweisung einer neuen Unterkunft flankiert werden.

Spricht die Heimleitung ein unbefristetes Hausverbot aus, muss der Täter Informationen über kurzfristig verfügbare Übernachtungsmöglichkeiten erhalten. Ansonsten gilt dasselbe wie bei der längerfristigen Maßnahme nach dem Gewaltschutzgesetz.

Leben Täter und Opfer noch in der Erstaufnahme, muss die Ausländerbehörde den Störer darüber hinaus kurzfristig aus der Verpflichtung entlassen, in der Aufnahmeeinrichtung zu leben.

4.1 Kurzfristige polizeiliche Verweisung aus der Unterkunft

Fast alle Bundesländer haben eine spezielle Befugnis zur Wohnungsverweisung für die Polizei und/oder die Ordnungsbehörden geregelt.⁸⁰ Der gewalttätigen Person, dem sogenannten Störer, wird aufgegeben, die gemeinsame Wohnung zu verlassen und für einen bestimmten Zeitraum nicht wieder zu betreten, wenn dies zur Abwendung einer Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit erforderlich ist. Darüber hi-

naus ermächtigt das Polizeirecht der Länder die Behörden, flankierende Maßnahmen gegen den Störer anzuordnen, wie zum Beispiel Betretungsverbote für andere Orte, an denen sich die Betroffenen aufhalten, oder Kontakt- und Näherungsverbote entweder auf der Grundlage weiterer Standardmaßnahmen oder der polizeilichen Generalklausel. Diese kurzfristige Intervention zielt darauf ab, eine Krisensituation zu entschärfen und den Betroffenen eine Schutz- und Ruhephase zu verschaffen, in der sie sich überlegen können, wie sie ihr Leben gestalten möchten und ob

80 In Bayern ordnet die Polizei die kurzfristige Trennung von Betroffenen und Tätern über den Platzverweis an. Für einen Überblick über die Länderregelungen siehe Söllner, Sebastian (2013): Kapitel 3, Gefahrenabwehr/Gefahrbeseitigung. In: Pewestorf, Adrian; Söllner, Sebastian; Tölle, Olliver, Praxishandbuch Polizei- und Ordnungsrecht 1. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag, Rz. 54–80.

sie gegebenenfalls weitere zivilrechtliche Schutzmaßnahmen benötigen. Hierzu informiert die Polizei vor Ort über Beratungsangebote und gibt die Kontaktdaten der Betroffenen je nach Bundesland mit oder ohne ihr Einverständnis an Beratungsstellen weiter.

Unsicherheit über rechtliche Fragen in der Praxis

Die schriftliche Abfrage der für die Erstaufnahmeeinrichtungen zuständigen Innen- und Integrationsministerien⁸¹ weist auf Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung dieser polizeilichen Maßnahmen in Flüchtlingsunterkünften hin. Bis auf abweichende Einzelmeinungen geht die Rechtsauffassung überwiegend dahin, dass die Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen grundsätzlich kein Hindernis für eine Wegweisung sind. Uneinheitlich sind die Antworten in Bezug auf zusätzliche Anforderungen. Zum Teil wird pauschal auf hohe Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit hingewiesen. Andere Ministerien betonen die Notwendigkeit, die zuständige Ausländerbehörde frühzeitig einzubinden oder die Störer auf Notunterkünfte hinzuweisen.

In den Interviews mit Frauenberatungsstellen und Heimleitungen spiegeln sich unterschiedliche polizeiliche Praxen wieder. So wird zum Beispiel die Rechtsauffassung der Polizei berichtet, die Wegweisung aus der Erstaufnahmeeinrichtung sei nicht möglich. Angestrebt werde daher vorrangig die Trennung von Täter und Opfer innerhalb der Unterkünfte oder die Unterbringung von Frauen in Frauenhäusern. Diese Praxis wurde unabhängig vom Bundesland und der Art der Unterkunft geschildert. Im Gegensatz dazu stehen Berichte, nach denen gewalttätige Partner oder Mitbewohner unproblematisch der Unterkunft verwiesen werden. Sie erhielten den Hinweis, sich am nächsten Tag bei der Sozialbehörde zu melden und die Zuweisung in eine andere Unterkunft zu beantragen.

Grundsätzliche Anwendbarkeit der Normen in Unterkünften

In einem Fall von geschlechtsspezifischer Gewalt wird die Trennung von Täter und Opfer in der Regel erforderlich sein. Der standardmäßige Auszug der Betroffenen ist dabei, wie in Privathaushalten auch, keine Handlungsalternative, die an „pflichtgemäßen und sachgerechten Erwägungen“ orientiert ist⁸². Je nach Einrichtung und Lebensumständen kann es für die Be-

troffene eine zusätzliche Belastung sein, in eine andere Flüchtlingsunterkunft zu wechseln. Ist sie zum Beispiel einer kleinen, gut betreuten Gemeinschaftsunterkunft zugewiesen, hat in der Region soziale Kontakte und gehen ihre Kinder dort zur Schule, bedeutet ein Wechsel unter Umständen eine Verschlechterung. Dahinter müssen die Interessen des Störers zurücktreten.

Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit

Die Anordnung der Wohnungszuweisung steht im Ermessen der Behörde. Die Ermessensausübung wird gelenkt durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. In großen Flüchtlingsunterkünften müsste die Polizei bzw. Ordnungsbehörde daher zunächst abwägen, ob die Trennung von Störern und Betroffenen durch eine Unterbringung in verschiedenen Gebäudeteilen, Fluren oder Stockwerken ein milderes Mittel ist. Im Ergebnis wird man aber aufgrund der räumlichen Ausgestaltung dieser Einrichtungen in der Regel zu dem Schluss kommen müssen, dass nur die Wegweisung aus der Unterkunft effektiven Schutz gewährleistet und damit erforderlich ist.

Die meisten Räume in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften werden zwangsläufig von allen Bewohner_innen mehrfach am Tag genutzt. Der „individuelle“ Bereich ist in der Regel ein Mehrbettzimmer oder ein kleines Einzelzimmer und auf wenige Quadratmeter beschränkt. Zum Teil haben nicht alle Bewohner_innen Schlüssel für die Mehrbettzimmer. Der gemeinsam zu nutzende Raum überwiegt deutlich. Die Nutzungsmöglichkeiten sind zum Teil beschränkt durch die Arbeitszeiten des Personals der Unterkunft oder Regelungen in der Hausordnung.

Asylsuchende können innerhalb der ersten Wochen in der Erstaufnahmeeinrichtung nicht individuell kochen, sondern das Essen wird ihnen zu bestimmten Zeiten in der Essensausgabe zugeteilt. Die Küche, Waschküche, Waschräume, das Büro der Sozialarbeiter oder Heimleitung und das Spielzimmer für Kinder sind Knotenpunkte, an denen sich die Bewohner_innen zwangsläufig begegnen. Dazu kommt, dass Geduldete und Asylsuchende die meiste Zeit des Tages in den Unterkünften verbringen: In den ersten drei Monaten ihres Aufenthaltes dürfen sie keiner Beschäftigung nachgehen. Danach führen ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang, die mangelnde Anerkennung von Bildungsabschlüssen sowie fehlende Sprachkenntnisse

81 Schriftliche Abfrage des DIMR von Januar 2015.

82 Guckelberger, Annette (2011): Die polizeiliche Wohnungsverweisung. In: JA Heft 1, S. 1 ff.

dazu, dass sie geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben.⁸³

Im „Normalfall“ verursacht die Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts des Störers durch die Wegweisung keine außerordentlichen Belastungen und stellt vor dem Hintergrund des grundgesetzlich hoch gewichteten Schutzes von Leib und Leben der Betroffenen einen hinnehmbaren Nachteil dar.⁸⁴ Die Maßnahme ist auch nicht unverhältnismäßig aufgrund möglicher Obdachlosigkeit, aber gegebenenfalls mit einer Information über Notunterkünfte zu flankieren.⁸⁵

Die Lebensumstände von Asylsuchenden und Geduldeten in Flüchtlingseinrichtungen weichen deutlich von denen des Durchschnittsbürgers ab und entsprechen gerade nicht dem „Normalfall“. Je nach Aufenthaltsdauer steht ihnen häufig kein soziales Netz zur Verfügung, das sie bei einer Wegweisung aufnehmen könnte. Behörden müssen ihnen daher im Rahmen der Wegweisung zwingend Informationen über kurzfristig verfügbar Übernachtungsmöglichkeiten wie zum Beispiel Obdachlosenunterkünfte etc. in einer verständlichen Sprache und für sie umsetzbar vermitteln.

Aus der Wohnsitzauflage und der Residenzpflicht (siehe dazu unter 3.3.1) ergeben sich in einigen Bundesländern weitere, bei einer Abwägung ins Gewicht fallende Nachteile dann, wenn der Störer als Asylsuchender in den ersten drei Monaten der engen Residenzpflicht unterliegt und es in dem Gebiet, zum Beispiel in der Stadt oder dem Landkreis, auf das sein Aufenthalt räumlich begrenzt ist, keine andere Erstaufnahmeeinrichtung gibt. Auch ein kurzfristiges Verlassen dieses Gebietes ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde wäre ein Verstoß gegen die Residenzpflicht, die mit einem Ordnungsgeld belegt ist. Auch würde der Störer bei einer Wegweisung für zum Beispiel 7 Tage nicht seiner Pflichten nach § 47 Abs. 3 AsylVfG genügen, die eine kurzfristige Erreichbarkeit der Person voraussetzt. In diesen Fällen wären also kurzfristig flankierende Maßnahmen der zuständigen Behörde, wie eine Umverteilung oder die Entlassung aus der

Verpflichtung in der Erstaufnahme zu leben erforderlich (siehe dazu unter 3.3.2).

Nach den ersten drei Monaten können Asylsuchende und Geduldete den ihnen in der Wohnsitzauflage zugewiesenen Ort vorübergehend⁸⁶ – also zum Beispiel für die Zeit der Wegweisung – verlassen, sie dürfen nur ihren Wohnsitz nicht außerhalb dieses Gebietes verlegen. Für die relativ kurze und klar begrenzte Zeit der polizeilichen Wegweisung scheint der Verweis auf Obdachlosenunterkünfte – wie bei Tätern in anderen Fällen auch – verhältnismäßig.

4.2 Längerfristige Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz

Das Gewaltschutzgesetz eröffnet die Möglichkeit, aufbauend auf einer polizeilichen Wegweisung aber auch unabhängig davon, eine längerfristige räumliche Trennung von Betroffenen und Täter herzustellen. Die dort verankerten Ansprüche auf Zuweisung der gemeinsamen Wohnung zur alleinigen Nutzung, § 2 Gewaltschutzgesetz sowie auf Anordnung von umfangreichen Betretungs-, Kontakt- und Näherungsverboten, § 1004 BGB analog in Verbindung mit § 1 Gewaltschutzgesetz können auch im Eilverfahren ohne anwaltliche Vertretung geltend gemacht werden. Versichern Betroffene die Verletzung von Körper, Gesundheit oder Freiheit beziehungsweise die Drohung damit an Eides statt, ordnen Familiengerichte diese Maßnahmen zur Abwendung weiterer Verfahren in der Praxis innerhalb weniger Tage an. Bisher gibt es keine in juristischen Datenbanken auffindbare Rechtsprechung zu der Anwendung der Normen im Kontext von Flüchtlingsunterkünften. In den Interviews mit Rechtsanwältinnen und Beratungsstellen werden nur ganz vereinzelt entsprechende Verfahren geschildert.

§ 2 Gewaltschutzgesetz setzt voraus, dass Betroffene und Täter einen „auf Dauer angelegten gemeinsamen Haushalt“ geführt haben. Über das Bewohnen derselben Wohnung hinaus verlangt dieser Begriff eine Lebensgemeinschaft, die sich durch innere Bindungen und ein gegenseitiges Füreinandereinstehen auszeichnet.⁸⁷

83 Thränhardt (2015): Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung; Bertelsmann Stiftung (Hrsg).

84 Petersen-Thrö, Ulf (2004): Sächs VBl. 2004, S. 173, 181.

85 Knappe, Michael; Kiworr, Ulrich (2009): Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin: Kommentar für Ausbildung und Praxis, 10. Auflage. Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, § 29a, S. 540, 3.b).

86 § 60 Abs. 1 S. 3 AsylVfG, § 61 Abs. 1d S. 4 AufenthG.

87 Reinken, Werner (2012): § 2 Gewaltschutzgesetz. In: Bamberger, Heinz Georg; Roth, Herbert, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 3, 3. Auflage: München: C. H. Beck, Rz. 6.

Somit fallen darunter keine Wohngemeinschaften, die sich aus Kostengründen zusammengeschlossen haben oder Mitbewohner_innen⁸⁸ in Flüchtlingsunterkünften, die unabhängig voneinander aufgrund einer behördlichen Zuweisung in der Unterkunft leben. Dementsprechend muss man zwischen den Bewohner_innen unterscheiden, die dort als Paar wohnen und denen, die zwar in derselben Unterkunft, unter Umständen sogar im selben Zimmer, aber nicht als Einstandsgemeinschaft miteinander leben. Die erste Gruppe kann die Zuweisung des gemeinsam genutzten Zimmers auf § 2 Gewaltschutzgesetz stützen. Letztere müssten bei sexueller oder körperlicher Gewalt durch Mitbewohner_innen eine Anordnung der Aufgabe zum Beispiel eines Nebenzimmers oder des gemeinsamen Zimmers nach § 1 Gewaltschutzgesetz auf der Grundlage von § 1004 BGB stellen. Die nicht abschließende Auflistung möglicher Maßnahmen in Form von Regelbeispielen der verfahrensrechtlichen Norm, § 1 Gewaltschutzgesetz gewährt den Gerichten grundsätzlich einen Spielraum bei der Gestaltung von erforderlichem Gewaltschutz, solange die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des § 1004 BGB mit Bezug auf die Rechtsgüter des Körpers, der Gesundheit und Freiheit in § 1 Gewaltschutzgesetz vorliegen.⁸⁹ In jedem Fall müsste eine solche Maßnahme mit einem Betretungsverbot der Unterkunft nach § 1004 BGB analog i.V.m. § 1 Gewaltschutzgesetz flankiert werden, so dass sich der Schutz auf den gesamten Wohnbereich der Betroffenen bezieht.

Betretungsverbote der Zimmer gegenüber gewalttätigen Mitbewohner_innen oder Personal sowie Kontakt- und Näherungsverbote innerhalb der Unterkunft als alleinige Maßnahmen werden in der Regel keinen ausreichenden Schutz bieten. Enge Räumlichkeiten, die Beschränkung des „individuellen“ Bereichs auf Mehrbettzimmer und die Notwendigkeit, Gemeinschaftsräume zu nutzen, führen dazu, dass sie Bewohner_innen in vielen Unterkünften kaum aus dem Weg gehen können (siehe dazu ausführlich unter 4.1).

Belange der Täter

Bei der Anwendung beider Normen des Gewaltschutzgesetzes sind die Belange der Täter zu berücksichtigen. Ist sein Aufenthalt zur Wahrung seiner „berechtigten Interessen“, an einem bestimmten Ort erforderlich,

kann eine Schutzanordnung gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 Gewaltschutzgesetz nicht ohne weiteres angeordnet werden. In § 2 stellen „besonders schwerwiegende Täterinteressen“ einen Ausschlussgrund des Anspruchs auf Wohnungszuweisung der Betroffenen dar, der vorliegt, wenn zum Beispiel dem Täter eine schwierige Beschaffung von Ersatzwohnraum bei schwerer Krankheit nicht zuzumuten ist.⁹⁰

Interessen der Täter, die in diesem Kontext ins Gewicht fallen, können je nach individueller Fallkonstellation Obdachlosigkeit, ein Umgangsrecht mit Kindern, die räumliche Beschränkung Asylsuchender und Geduldeter durch Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen, sowie die Verpflichtung, sein, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. In Bundesländern, in denen sich die räumliche Beschränkung auf das Land erstreckt ist, entfallen diese Aspekte in der Regel. Hier ist im Anschluss an eine gerichtliche Wohnungszuweisung die Leistungsbehörde für die Zuweisung einer neuen Unterkunft zuständig. Sind aber Umverteilungsverfahren der Ausländerbehörden nötig, können diese Umstände durchaus stark ins Gewicht gefallen. Das behördliche Verfahren dauert in der Regel Monate: Es gibt keine ermessensleitenden Vorschriften in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt.

Insgesamt ist das Verfahren nicht auf den zum Teil kurzfristigen Schutzbedarf gewaltbetroffener Frauen ausgerichtet (siehe hierzu unter 3.3.2). Unabhängig davon, wie die Abwägung im Einzelfall ausfällt, werden aber in diesen Fällen zum Schutz flankierende aufenthalts- bzw. asylrechtliche Maßnahmen der Ausländerbehörde erforderlich sein, die entweder den Täter oder die Betroffenen adressieren.

4.3 Hausverbot

Eine weitere Anlaufstelle für Bewohner_innen bei Gewalt können – soweit anwesend – Sozialarbeitende in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften oder Heimleitungen sein. Sie sind in der Lage, gewalttätige Situationen unmittelbar und niedrigschwellig mit einem Hausverbot zu regeln und können so eine wichtige Rolle für den Schutz Betroffener spielen.

88 Gietl, Andreas (2013): § 2 Überlassung einer gemeinsam genutzten Wohnung. In Soergel, Hans-Theodor (Begr), Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen (BGB), Band 17/2, Familienrecht 1/2: NehelLG; LPartG; GewSchG; FamFG, 13. Auflage. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, § 2 Rz. 8.

89 Bundesgerichtshof, Beschluss vom 24.02.2014, XII ZB 373/11, Rz.13.

90 Ehinger, Uta (2011): Die Ehwohnungszuweisung nach dem Gewaltschutzgesetz. In FPR, 567–569.

Das Hausverbot kann im Rahmen des Hausrechts ausgesprochen werden. Das steht dem Träger der Einrichtung zu und wird der Einrichtung übertragen, damit diese einen störungsfreien Ablauf des Betriebes gewährleisten und die dazu erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann. Satzungen⁹¹ bzw. Hausordnungen der Unterkünfte enthalten häufig Bezüge zu konflikthaftem Verhalten oder Gewalt. Sie konkretisieren die erforderlichen Maßnahmen zur Ausübung des Hausrechts und sind zum Beispiel Ermächtigungsgrundlage einer Einrichtung, die störende oder gewalttätige Person auch gegen deren Willen umzuverteilen oder vom Aufenthalt in der Unterkunft auszuschließen. Wer von den Mitarbeiter_innen der Einrichtung das Hausrecht ausüben darf, ist innerbetrieblich zu regeln. Üblicherweise ist dies die Einrichtungsleitung. Diese kann das Hausrecht wiederum auf nachgeordnete Mitarbeitende übertragen.

In den Interviews gibt es Hinweise darauf, dass die Einrichtungen das Hausrecht in Fällen von Gewalt unterschiedlich interpretieren. Hier zeigen sich Parallelen zu der Uneinigkeit im Bereich der polizeilichen Intervention. Fragen, ob ein Hausverbot aufgrund bestehender aufenthalts- oder asylrechtlicher Verpflichtungen für den Täter überhaupt möglich ist, wie lange ein Hausverbot erteilt werden kann und ob die Einrichtung eine neue Unterbringungsmöglichkeit suchen muss, werden unterschiedlich beantwortet. Die Praxis wird auch mit der Sensibilisierung des Personals für das Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zusammenhängen.

Unabhängig davon, ob es sich um einen staatlichen, freien oder privaten Träger⁹² der Einrichtung handelt, ist er, da er eine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahrnimmt, zumindest mittelbar grundrechtsverpflichtet. Er kann weder das öffentlich-rechtliche noch das privatrechtliche Hausrecht frei oder gar willkürlich wie ein Privater nach Belieben ausüben, sondern muss bei der Erteilung von Hausverboten die Grundrechte aller Bewohner_innen sowie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Hierzu gibt es eine Reihe von gerichtlichen Entscheidungen zu Hausverboten aufgrund häuslicher Gewalt in Obdachlosenunterkünften, in denen Gerichte feststellen, dass das Hausverbot des Täters einem legitimen Ziel dient: dem ordnungsgemäßen Betrieb der Einrichtung. Im Rah-

men der Verhältnismäßigkeit werden die Belastungen des Täters aufgrund der Dauer des Hausverbotes, des zeitlichen Ablaufes, erneuter Obdachlosigkeit, sowie der Beschränkung seines Rechts auf Familienleben berücksichtigt und selbst ein unbefristetes, kurzfristig angeordnetes Hausverbot als geeignet und erforderlich bewertet, solange der Täter unterbringungsfähig und –willig ist, über eigene Mittel verfügt oder eine andere Unterkunft angeboten bekommt.⁹³ Die mögliche Umverteilung der Betroffenen als milderer Mittel zur Vermeidung weiterer Gewalt wird verworfen.⁹⁴ Wie oben bereits ausgeführt, sind bei Asylsuchenden und Geduldeten darüber hinaus die ausländerrechtlichen Beschränkungen zu berücksichtigen. Daraus resultieren je nach Dauer des Hausverbotes Anforderungen an flankierende Maßnahmen wie bei der polizeilichen Intervention oder der gerichtlichen Anordnung (siehe hierzu unter 4.1, 4.2).

5 Zusammenfassung und Empfehlungen

5.1 Zusammenfassung

Nichtrepräsentative Untersuchungen zum Gewaltaufkommen bei geflüchteten Frauen deuten auf eine hohe Gewaltprävalenz hin: Die Frauen sind von geschlechtsspezifischer Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften in Deutschland betroffen. Täter sind auch Mitbewohner oder mitreisende Partner. Eine entsprechende Vulnerabilität bei Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans*- und Inter*-Menschen (LSBTI) wird von Seiten der Beratungsstellen und Interessenverbänden zunehmend thematisiert.

Die Betroffenen sind aufgrund der strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen ihres Lebens in der Unterkunft in ihrer Autonomie, den rechtlichen Möglichkeiten und damit in ihrer Wehrfähigkeit eingeschränkt. Dies steht im Widerspruch zu den Verpflichtungen Deutschlands aus den internationalen und europäischen Menschenrechtsverträgen. Insbesondere die bevorstehende Ratifikation der Istanbul-Konvention des Europarates gibt Anlass zur

91 Wird die Einrichtung in staatlicher Trägerschaft betrieben muss die Hausordnung in Form einer Satzung niedergelegt sein: Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Februar 1994–1 S 1027/93.

92 Staatliche Träger sind je nach Verwaltungsstruktur der Bundesländer das Land, die Bezirksregierung, der Kreis, die Gemeinde oder eine Stadt; freie Träger sind z. B. die Wohlfahrtsverbände, die gemeinnützig sind sowie private Träger, die nicht gemeinnützig sondern auf wirtschaftlichen Profit ausgerichtet sind.

93 Zum Beispiel VG Augsburg, Beschluss vom 23.08.2012, Az. Au 7 S 12.1108; VG Osnabrück, Beschluss vom 04.05.2012, Az. 6 B 44/12; VG Aachen, Beschluss vom 04.04.2007, Az. 6 L 113/07.

94 VG Augsburg, Beschluss vom 23.08.2012, Az. Au 7 S 12.1108, juris, Rz. 52.

Weiterentwicklung des Gewaltschutzsystems in Bezug auf die Lebenssituation von Asylsuchenden und Geduldeten in Deutschland.

Neben einem Beschwerdemanagement für geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen, das der CEDAW-Ausschuss für Flüchtlingsunterkünfte vorsieht, müssen allen Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt auf der Grundlage der Istanbul-Konvention kurz- und längerfristige Schutzanordnungen zugänglich gemacht werden. Unabhängig davon, wie oder in welchem Rechtsgebiet diese Maßnahmen verankert sind, sind sie an den Anforderungen der Konvention zu messen: Sie müssen kurzfristig und mit sofortiger Wirkung Schutz bieten, unabhängig von anderen rechtlichen Verfahren beantragt werden können sowie für einen bestimmten Zeitraum und ohne unangemessenen administrativen und finanziellen Aufwand zur Verfügung stehen.

Die Konvention sieht hierfür die Trennung von Täter und Opfer vor, bei dem die Betroffenen die Wahlmöglichkeit haben und ihr Schutz das vorrangige Ziel ist. Um die menschenrechtlichen Verpflichtungen umzusetzen, wird es nicht ausreichen, „nur“ entsprechende gesetzliche Regelungen zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der Vulnerabilität der Angehörigen dieser Gruppen muss ein Schwerpunkt auch auf die Ermöglichung der Inanspruchnahme, also den Zugang zu diesem Recht, gelegt werden.

Asylsuchende und Geduldete leben relativ isoliert in den Unterkünften. Sie wissen kaum um ihre Rechte bei Gewalt. Ihr Zugang zum externen Unterstützungs- und Rechtssystem ist eingeschränkt. Die Inanspruchnahme rechtlicher Möglichkeiten wird für Betroffene dann schwierig, wenn sie fürchten, ihren Aufenthaltsstatus zu gefährden. Haben Frauen ihren Asylantrag nicht auf eigene Fluchtgründe gestützt, aus Scham, sexuelle Gewalt zu offenbaren oder weil „nur“ ihr Partner verfolgt wurde, ist ihr Asylantrag von dem Bestand der Ehe abhängig. Rechtliche Unwissenheit oder Unsicherheit verstärkt die Tendenz, Gewalt auszuhalten.

In der Regel sehen weder Landesaufnahmegesetze, deren Durchführungsbestimmungen noch Verträge zwischen Ländern bzw. Kommunen und Betreiber_innen die Verpflichtung vor, in Einrichtungen und Unterkünften ein Beschwerdemanagement zu errichten oder Gewaltschutzkonzepte zu entwickeln. Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt ist dementsprechend

auch kein regelmäßiger Bestandteil der Prüfung durch die jeweiligen Aufsichtseinrichtungen.

Darüber hinaus unterliegen Flüchtlinge aufgrund ihres Status auch aufenthalts- und asylrechtlichen Beschränkungen. Dies führt dazu, dass Ausländer- und Leistungsbehörden sowie die Flüchtlingsunterkünfte eine zentrale Rolle beim Gewaltschutz spielen und auch einnehmen müssen. Kommt es zu geschlechtsspezifischer Gewalt, werden sie zum einen unmittelbar mit dem Bedarf nach Schutz adressiert, wenn Betroffene sich an die Heimleitung, Sozialarbeitende oder den Wachschatz wenden. Alternativ stellen Betroffene einen Antrag auf Umverteilung bei der Ausländerbehörde, in der Hoffnung, die gewalttätige Situation verlassen zu können.

Gewaltschutz wird derzeit in der Praxis – wenn überhaupt – über eine Trennung von Täter und Opfer innerhalb der Einrichtungen organisiert, oder die Betroffenen gehen in ein Frauenhaus. Die sich daran unter Umständen anschließenden Umverteilungsverfahren dauern Monate. Die Praxis scheint wenig einheitlich. Vorgaben oder Mindeststandards für die Vorgehensweise für Mitarbeitende in Unterkünften oder Ausländer- und Leistungsbehörden bei Gewalt in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften gibt es in der Regel nicht.

Zusätzlich muss die Anwendung von Gewaltschutzvorschriften in bestimmten Situationen von Maßnahmen der Ausländer- und Sozialbehörden flankiert werden: Zwar sind die polizeiliche Wegweisung⁹⁵, zivilrechtliche Kontakt- und Näherungsverbote sowie die Wohnungszuweisung nach den §§ 1, 2 Gewaltschutzgesetz auch in Flüchtlingsunterkünften grundsätzlich anwendbar. Das Personal in den Unterkünften kann im Rahmen des Hausrechts zum Schutz der Betroffenen gegenüber den Tätern ein Hausverbot aussprechen. Asylsuchende und Geduldete sind aber für eine bestimmte Zeit verpflichtet, in Aufnahmeeinrichtungen zu leben und dürfen wegen der dreimonatigen Residenzpflicht ein von der Ausländerbehörde bestimmtes Gebiet nicht verlassen. Anschließend werden sie in der Regel über Wohnsitzauflagen verpflichtet, in einer bestimmten Region, Stadt oder Unterkunft zu wohnen.

Die Einhaltung dieser Verpflichtungen ist dann als berechtigtes Interesse der Täter im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen, wenn die polizeiliche oder

95 Wegweisung wird stellvertretend genutzt für die unterschiedlichen Begriffe Platzverweis, Wohnungswegweisung, etc. in den Länderpolizeigesetzen.

gerichtliche Maßnahme mit den ausländerrechtlichen Verpflichtungen kollidiert. Sind die ausländerrechtlichen Regelungen so ausgestaltet, dass sich Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen auf ein gesamtes Bundesland beziehen, wird das in der Regel nicht der Fall sein. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit bedarf es dann den verständlich formulierten Verweis auf kurzfristige Unterbringungsmöglichkeiten sowie auf die Notwendigkeit, bei der Leistungsbehörde die Zuweisung in eine andere Unterkunft zu beantragen. In den Regionen des Bundesgebietes, wo die Täter engen Beschränkungen und Auflagen unterliegen, können zusätzlich flankierende Maßnahmen der Ausländerbehörden erforderlich sein, wie die Umschreibung der Wohnsitzauflagen oder die Entlassung aus der Erstaufnahme. Diese Maßnahmen stehen zum Teil im Ermessen der Ausländerbehörden. Geschlechtsspezifische Gewalt ist in der Regel nicht als ermessenleitendes Kriterium in Verwaltungsverfahren festgeschrieben. Die Entscheidungsverfahren dauern Monate und sind damit derzeit nicht auf kurzfristigen Schutzbedarf der Betroffenen ausgerichtet.

Die derzeitige Praxis genügt damit nicht den Anforderungen der Istanbul-Konvention. Es fehlt an einem institutionalisierten Ineinandergreifen der zivilrechtlichen und ausländerrechtlichen Regime in Gewaltschutzsachfällen.

5.2 Empfehlungen

Um Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt in Flüchtlingsunterkünften effektive Schutzmaßnahmen zu gewähren, wird ein Schwerpunkt auch auf der schnellen behördlichen Umverteilung und damit im Zuständigkeitsbereich der Ausländer- und Sozialbehörden liegen. Aufgrund der aktuellen Belastung dieser Behörden durch die steigende Anzahl von Asylanträgen ist die Diskussion derzeit stark verengt auf Fragen nach der Unterbringung und Kostenlast. Aber auch wenn die Länder derzeit zuallererst vor der Herausforderung stehen, Obdachlosigkeit zu vermeiden, ist es wichtig, in der Fachdiskussion nicht beim Status Quo stehen zu bleiben. Jetzt werden die Weichen gestellt für den Aufbau weiterer Unterkünfte und damit auch für die Lebensbedingungen von geflüchteten Frauen.

Eine „neue“ Problematik allein in die Diskussion und die Forderungskataloge für die Unterbringung einzu-

führen, stellt eine Herausforderung dar. Hier könnte es sich anbieten, aktuell laufende Prozesse zu nutzen. Ein solcher Prozess ist die Umsetzung der reformierten EU-Aufnahmerichtlinie, die Maßnahmen zur Versorgung und Unterbringung „besonders schutzbedürftiger Personen“ wie z. B. Schwangere, Alleinerziehende oder auch gewaltbetroffene Personen vorsieht.⁹⁶ Hierzu gibt es bereits verschiedene Projekte und Initiativen in den Bundesländern.

Zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz von Frauen und LSBTI vor geschlechtsspezifischer Gewalt macht das Deutsche Institut für Menschenrechte folgende Empfehlungen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Schutz von Frauen. Im Bereich von LSBTI sind diesbezüglich viele Aspekte noch zu diskutieren.

5.2.1 Anpassung der Verfahren in Ausländer- und Sozialbehörden an den Schutzbedarf

Organisation von kurzfristigem Schutz durch die Ausländer- und Sozialbehörden

Eines der dringlichsten Probleme ist die Anpassung der Verfahren von Ausländer- und Sozialbehörden an die kurzfristigen Schutzbedarfe der Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt. Um die menschenrechtlichen Vorgaben der Istanbul-Konvention zu gewährleisten, sind verschiedene Wege denkbar:

Entweder werden im Fall von geschlechtsspezifischer Gewalt die rechtlichen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Betroffenen aufgehoben und damit ihre Wehrfähigkeit erhöht. Ohne Gesetzesänderung könnte dies dadurch gewährleistet werden, dass die Betroffenen unverzüglich aus der Verpflichtung entlassen werden, in der Erstaufnahme zu wohnen, sowie die Erlaubnis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erhalten, den ihnen räumlich gestatteten Bereich zu verlassen und/oder ihre Wohnsitzauflage wird auf das gesamte Bundesland erweitert. Entsprechende Regelungen könnten in den Bundes- und Landesvorgaben für die Ausländerbehörden verankert werden. Sie hätten aber zur Folge, dass in der Regel die Betroffenen die Unterkunft verlassen müssten. Ob das in allen Fällen zu einem

⁹⁶ Zwar hätte die Richtlinie bereits bis Ende Juli 2015 umgesetzt werden müssen, aufgrund von Verzögerungen ist der Prozess aber noch nicht abgeschlossen: Bundestag (2015): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, psychosoziale Betreuung und Behandlung von traumatisierten Flüchtlingen, Drucksache 18/4622 vom 29.04.2015, S. 8: Die Bundesregierung prüft derzeit die erforderlichen Schritte zur Umsetzung der Richtlinie.

sachgerechten Ergebnis führt, müsste in der Praxis diskutiert werden.

Oder es muss sichergestellt werden, dass Entscheidungen der Ausländerbehörden und/oder der Sozialbehörden für eine Umverteilung bei geschlechtsspezifischer Gewalt durch Partner oder andere Bewohner in der Einrichtung schnell, niedrigschwellig und ohne hohen administrativen Aufwand für die Betroffenen ergehen. Dies setzt folgende Schritte voraus:

- In den Sozial- und Ausländerbehörden werden Sonderzuständigkeiten und ein Schnellverfahren für die Umverteilung bei Gewalt eingerichtet. Solche „fast track“-Regelungen gibt es in einigen Bundesländern bereits für andere vulnerable Gruppen wie zum Beispiel Betroffene von Menschenhandel, für die eine kurzfristige Regelung der Unterbringung aus Schutzgründen entscheidend ist. Erforderlich sind eine schnelle Erreichbarkeit der zuständigen Behördenmitarbeitenden und ein Verfahrensablauf, der es den Mitarbeit_innen ermöglicht, innerhalb weniger Tage eine Umverteilung zu gewährleisten.
- Die Sozialbehörden halten in einer oder mehreren Flüchtlingsunterkünften eine bestimmte Anzahl von Notplätzen vor, so dass gefährdete Personen kurzfristig untergebracht werden können. Hierzu bieten sich Einrichtungen an, die auch nachts Personen aufnehmen können.
- Fortbildung der Zuständigen und Vernetzung mit dem auf geschlechtsspezifische Gewalt spezialisierten Unterstützungssystem.
- Die Innenministerien des Bundes und der Länder⁹⁷ sollten in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz bzw. den Verfahrensleitlinien an die Ausländerbehörden klarstellen, dass geschlechtsspezifische Gewalt einen besonderen Schutzbedarf auslöst. Da Täter auch Mitbewohner und nicht nur Partner sind, ist eine Engführung auf häusliche Gewalt zu vermeiden. Die Entscheidung, ob Täter oder Opfer die Einrichtung verlassen, sollte an Sicherheitsfragen orientiert sein. Es sollte eine einheitliche Formulierung in Bezug auf alle Normen gewählt werden, die Betroffene durch Wohnsitzauflagen und die Residenzpflicht in ihrer Bewegungsfreiheit und damit ihren Möglichkeiten, Sicherheit zu organisieren, einschränken. Für Asylsuchende betrifft das in den verschiedenen Phasen ihres Aufenthaltes in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften den Begriff der „zwingenden Gründe“ in § 57 Abs. 1 AsylVfG und § 58 Abs. 1 sowie § 60 Abs. 2 AsylVfG. In Bezug auf geduldete Personen ist in § 61 Abs. (1d) S. 3 Aufenthaltsgesetz klarzustellen, dass Schutz vor Gewalt unter den Begriff der „humanitären Gründe“ fällt. In den §§ 57 und 60 AsylVfG und § 61 AufenthG wird der Hinweis erforderlich, dass sich bei Gewalt das Ermessen zu einen Anspruch der Betroffenen auf Schutz verdichtet. Folgende Formulierung wäre denkbar: „Geschlechtsspezifische psychische, körperliche und sexualisierte Gewalt gegen Personen durch Bewohner_innen, Familienangehörige oder (ehemalige) Partner_innen im Gebiet der räumlichen Aufenthaltsgestattung bzw. der Wohnsitzauflage verursacht einen besonderen Schutzbedarf. Die Zustimmung zu einem Wohnortwechsel des Täters oder der Betroffenen ist in diesen Fällen zu erteilen. Bei der Prüfung der Voraussetzungen ist sprachlichen, kulturell bedingten oder psychischen Problemen der betroffenen Person Rechnung zu tragen. Solche Probleme können zu Schwierigkeiten bei der Darstellung der Gewalt führen. Insofern genügt es, wenn die Gewalt durch die betroffene Person oder spezialisierte Beratungsstellen plausibel dargestellt wird. Sind Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz wie die Wohnungszuweisung sowie Kontakt- und Näherungsverbote angeordnet oder ist eine polizeiliche Wegweisung erfolgt, ist die Zustimmung zu erteilen.“

Rechtliche Klarstellung der Bedeutung geschlechtsspezifischer Gewalt in den Vorgaben für die Ausländer- und Sozialbehörden sowie für das BAMF

Um zu gewährleisten, dass die zuständigen Behörden schnell rechtssichere Entscheidungen treffen können, bietet es sich an, handlungsleitende Vorgaben für den Fall geschlechtsspezifischer Gewalt zu implementieren. Je nach Bundesland und Ausgestaltung der aufenthaltsrechtlichen Beschränkungen sind hierfür die Ausländer und/oder die Sozialbehörden die entscheidenden Akteure:

97 Eigene Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz haben nur einige Länder, wie zum Beispiel Berlin.

- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sollte geschlechtsspezifische Gewalt in der Dienstanweisung Asylverfahren (DA-Asyl) Stand 04.03.2010 aufnehmen und sie als zwingenden Grund für die Erlaubnis nach § 57 AsylVfG definieren, die Erstaufnahmeeinrichtung zu verlassen. Die Entscheidung darüber, wer die Einrichtung vorzeitig verlässt, darf die von Gewalt betroffene Person nicht zusätzlich belasten.
- Die Innenministerien der Länder sollten in ihren jeweiligen Ausführungsvorschriften zu den Landesaufnahmegesetzen Regelungen zur Umverteilung von Bewohner_innen bei geschlechtsspezifischer Gewalt aufnehmen bzw. vorhandene Regelungen anpassen. Folgende Formulierung ist dabei denkbar:
„Geschlechtsspezifische psychische, körperliche und sexualisierte Gewalt gegen Personen durch Bewohner_innen, Familienangehörige oder (ehemalige) Partner_innen sind zwingende Gründe für eine Umverteilung von Täter oder Opfer, auch wenn zum Schutz die Verlegung in den Bezirk einer anderen Ausländerbehörde oder ein anderes Bundesland erforderlich ist. Aufgrund der zu nutzenden Gemeinschaftsräume bietet eine Trennung von Täter und Betroffener innerhalb einer Einrichtung in der Regel keinen angemessenen Schutz. Den Betroffenen steht dabei ein Wahlrecht zu, ob sie in der Unterkunft bleiben oder diese aus Sicherheitsgründen verlassen möchten. Möglich ist die Verlegung des Täters oder die Unterbringung der Betroffenen in einer anderen Unterkunft oder in einem Frauenhaus. Auch bei einer Verlegung des Täters gegen seinen Willen sind die Anforderungen an Belege für Gewalt an den Maßstäben eines effektiven Gewaltschutzes zu messen: Eine polizeiliche Anzeige der Betroffenen ist nicht erforderlich. Es genügt, wenn die Gewalt durch die betroffene Person oder spezialisierte Beratungsstellen plausibel dargestellt wird. Sind Maßnahmen nach

dem Gewaltschutzgesetz wie die Wohnungszuweisung sowie Kontakt- und Näherungsverbote angeordnet oder ist eine polizeiliche Wegweisung erfolgt, ist die Zustimmung zu erteilen.“

5.2.2 Rechtliche Klarstellung in Bezug auf polizeiliche Befugnisse in Unterkünften

Viele Innenministerien der Länder haben in verschiedenen Formaten, wie zum Beispiel durch Broschüren, Handlungsleitlinien⁹⁸ oder Erlasse, die Polizei zur Vorgehensweise bei häuslicher Gewalt informiert und sensibilisiert. Die besondere Situation von Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus wird häufig nur mit Bezug zu § 31 AufenthG thematisiert.⁹⁹ Vereinzelt beziehen sich die Vorgaben explizit auf die Situation in Flüchtlingsunterkünften.¹⁰⁰ Daher sollten Informationen über die Anwendung polizeilicher Maßnahmen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sowie die ausländerrechtlichen Konsequenzen in die Vorgaben aufgenommen werden:

- Klarstellung, dass die polizeiliche Wegweisung¹⁰¹ von Störern auch in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften anwendbar ist. Betroffene können in Schutzwohnungen oder Frauenhäuser gebracht werden. Je nachdem, wie die räumliche Gestattung ausgestaltet ist, muss auch das kurzfristige Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung nach der polizeilichen Maßnahme vom BAMF genehmigt werden.
- Bei Verständigungsschwierigkeiten und fehlender Sprachmittlung kann das Bundeshilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ hinzugezogen werden, um Informationen an die Betroffenen zu geben.¹⁰²
- Zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind Störer in einer für sie verständlichen Sprache über Not- oder Obdachlosenunterkünfte zu informieren.

98 Zum Beispiel in Hessen: <https://www.polizei.hessen.de/File/2009-02-Handlungsleitlinien-haeusl-Gewalt-Internet.pdf> (PDF, 180 KB) (Stand: 02.07.2015).

99 Zum Beispiel Innenministerium NRW (2002): Häusliche Gewalt und polizeiliches Handeln – Information für die Polizei und andere Beteiligte: http://www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/emanzipation/frauen/hausliche_Gewalt_IM_NRW.pdf (PDF, 527 KB, nicht barrierefrei) (Stand: 02.07.2015).

100 Schleswig-Holstein hat im April 2015 den Erlass zum polizeilichen Einschreiten in Fällen von häuslicher Gewalt vom 21.03.2013 ergänzt um Vorgaben zum „Sonderfall HG in Flüchtlings- und Asylunterkünften“.

101 Wegweisung wird hier stellvertretend für die zum Teil unterschiedlichen Begriffe in den Polizeigesetzen der Länder benutzt.

102 So der Erlass Schleswig-Holstein Fn. 98, der ausführlich über die Unterstützungsmöglichkeiten des Hilfetelefon im Einsatz sowie verfügbare Sprachen informiert.

- Aufgrund der überwiegenden, zwingend zu nutzenden Gemeinschaftsräume wie Küchen, Waschküchen, Mehrbettzimmer, Aufenthaltsräume etc. ist in der Regel eine Trennung von Täter und Betroffener innerhalb einer Einrichtung keine geeignete Maßnahme.
- Wie bei Einsätzen in Privathaushalten auch, sind bei polizeilichen Maßnahmen in Flüchtlingsunterkünften die Betroffenen über Möglichkeiten des Gewaltschutzgesetzes und Beratungsangebote zu informieren und, soweit dies im jeweiligen Bundesland vorgesehen ist, die Daten der Betroffenen gegebenenfalls an Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt zu übermitteln.

5.2.3 Mehr Schutz durch strukturelle Änderungen (Innen-, Sozial- und Frauenministerien)

Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften für Frauen und Kinder

Im Kontext der Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie sollten in den Bundesländern Unterkünfte für Frauen und ihre Kinder eingerichtet werden. Dies ist in einigen Ländern bereits umgesetzt oder in Planung; dort aber mit einem Schwerpunkt auf allein reisende Frauen oder durch Bedingungen im Herkunftsland bzw. auf der Flucht belastete Frauen gedacht. Bei der Errichtung solcher Einrichtungen sollte insbesondere mit Blick auf Kapazitäten von vornherein auch die Gruppe der Frauen mitberücksichtigt werden, die in Unterkünften Gewalt erfahren.

Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gewalt in Standards der Unterbringung und Prüfverfahren

Die je nach Bundesland und Unterkunftstyp – Erstaufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft – zuständigen Innen-, Integrations- oder Sozialbehörden sollten geschlechtsspezifische Gewalt bei Entwicklung beziehungsweise Überarbeitung von Vorgaben für die Unterbringung in Form von Mindeststandards, Leitlinien oder Konzepten¹⁰³ berücksichtigen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass diese Vorgaben auch Bestandteil von Überprüfungen der Einrichtungen

werden. Aus Gründen der Qualitätssicherung sollte zu den Maßnahmen auch die Fraueninfrastruktur gegen Gewalt sowie die LSBTI Organisationen konsultiert werden. Denkbar wäre zum Beispiel¹⁰⁴:

- Regelmäßige Information der Bewohner_innen über ihre Rechte bei Gewalt sowie über das Unterstützungssystem: Bei der Informationsvermittlung ist zu berücksichtigen, dass Asylsuchende bereits mit einer Vielzahl von schriftlichem Informationsmaterial konfrontiert sind. In einem ersten Schritt könnte mehrsprachig auf das bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ hingewiesen werden, da hier bei Bedarf ein externer Dolmetscherdienst einschaltet werden kann.
- Gewährleistung von abschließbaren Zimmern und Sanitäranlagen.
- Einrichtung von Frauenräumen innerhalb der Unterkünfte¹⁰⁵. Hier können dann beispielsweise auch externe Beratungsstrukturen Angebote anknüpfen.
- Vernetzung von Unterkünften mit dem auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Unterstützungssystem sowie LSBTI Organisationen.
- Sensibilisierung des Personals von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften: Fortbildungen für Heimleitung, Sozialdienst, Wachschutz, die auf die jeweiligen Befugnisse/Kompetenzen der Gruppen zugeschnitten sind.
- gemischtgeschlechtliche Besetzung des Wachschutzes.¹⁰⁶

Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gewalt bei Errichtung eines Beschwerdemanagements in Unterkünften

Die Errichtung eines Beschwerdemanagements für Bewohner_innen von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften ist eine immer wieder vor-

103 Siehe zum Beispiel Paritätischer Gesamtverband (2015), Fn. 48.

104 Weitere Aspekte zu einer geschlechtersensiblen Unterbringung von Frauen siehe UNHCR (2008): Handbook for the Protection of Women and Girls, S. 324, 325, <http://www.unhcr.org/47cfa9fe2.html> (Stand: 02.07.2015).

105 So sehen zum Beispiel die Leistungsbeschreibung über Standards in Unterbringungseinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen ein Frauencafé unter weiblicher Betreuung vor. http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Auslaenderfragen/Asyl/2014-10-12_Leistungsbeschreibung_neu.pdf (PDF, 148 KB) (Stand: 02.07.2015).

106 UNHCR (2008), Fn. 104, S. 324.

gebrachte Forderung¹⁰⁷. Sie erhält mit Blick auf Prävention und Intervention bei Gewalt gegen Frauen rechtlichen Nachdruck von Seiten der UN- Frauenrechtskonvention.¹⁰⁸ Bei Gewaltvorfällen kann es für Betroffene wichtig sein, sich an Beschwerdestellen wenden zu können. In der aktuellen Diskussion sowie der Errichtung solcher Stellen sollte das Thema geschlechtsspezifische Gewalt daher mitgedacht werden. Dies wird auf verschiedenen Ebenen relevant.

- Wenn die Konzeptentwicklung, wie erforderlich und zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen umgesetzt, mit Nichtregierungsorganisationen erfolgt, sollten auch die Frauenberatung sowie LSBTI Organisationen beteiligt werden.
- Die Stellen sollten für Betroffene niedrigschwellig zugänglich sein. Aus diesem Grund sollte es möglich sein, eine weibliche Ansprechperson anzutreffen. Ansprechpersonen sollten für das Thema sensibilisiert sein.
- Die Stelle sollte mit dem Hilfesystem gegen geschlechtsspezifische Gewalt vernetzt sein.
- Sollte es, wie in Nordrhein-Westfalen¹⁰⁹, über einen Runden Tisch beim Innenministerium eine organisierte Rückkoppelung der Erfahrungen mit Beschwerdestellen geben, sollten Vertreter_innen des Hilfesystems gegen geschlechtsspezifische Gewalt daran teilnehmen.

Erweiterung der Arbeits- und Vernetzungsgremien zu Flucht sowie zu geschlechtsspezifischer Gewalt

- Die Gremien, Arbeitsgruppen und Treffen auf Landes- und Bundesebene, die sich mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen befassen, sollten das Thema Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Unterkünften aufnehmen.
- Vernetzungsgremien zu häuslicher und/oder sexualisierter Gewalt, wie die Bund-Länder AG häusliche Gewalt, Landesarbeitsgemeinschaft-

ten oder kommunale Runde Tische sollten die Perspektive der Flüchtlings- und Migrationsberatung integrieren.

5.2.4 Finanzierung der Veränderung der Praxis von Frauenberatung, Flüchtlingsberatung, Einrichtungspersonal (Frauen- und Innenministerien)

Insgesamt gibt es einen Bedarf an Qualifizierung und Sensibilisierung, Vernetzung der Praxis sowie Konzeptentwicklung. Hierfür sollten Frauen- und Innenministerien die Finanzierung für entsprechende Maßnahmen bereitstellen. Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat 2015 beispielsweise einen Fonds mit insgesamt 900.000 Euro für die Unterstützung traumatisierter Flüchtlingsfrauen bewilligt und ein Förderprogramm aufgelegt.¹¹⁰ Aus der Praxis werden folgende Maßnahmen als notwendig thematisiert und vereinzelt auch schon umgesetzt:

- Qualifizierung der Frauenberatung zur Situation geflüchteter Frauen mit einem Schwerpunkt auf aufenthalts- und asylrechtlichen Fragen. So wurde zum Beispiel bereits vor Jahren „Ein Ratgeber für Frauenberatungsstellen, Frauennotrufe und Frauenhäuser zur Beratung von Frauen und Mädchen mit Behinderung“ entwickelt.¹¹¹ Dieser Ansatz ließe sich auf den Bereich Flüchtlingsfrauen übertragen.
- Qualifizierung des Personals in Unterkünften zu geschlechtsspezifischer Gewalt. Wichtige Elemente dabei wären die Erkennung von Gewalt, rechtliche Befugnisse der Einrichtung, polizeiliche Maßnahmen, aufenthalts- und asylrechtliche Schutzmöglichkeiten sowie Angebote des Hilfesystems.
- Vernetzung zwischen der Unterstützungsstruktur Gewalt gegen Frauen und der Struktur der Flüchtlings- und Migrationsberatung.
- Entwicklung von Konzepten für den Zugang zu und die Beratung von Frauen in Unterkünften.

107 Siehe zum Beispiel Wendel, Kay (2014), Fn. 42, S. 52 mit weiteren Nachweisen.

108 UN, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2014), Fn. 16.

109 http://www.frnw.de/images/Themen/Unterbringung/2015/Planungsstand_bzgl._neuer_Aufnahmeeinrichtungen_und_aktuelle_Situation.pdf (PDF, 7,8 MB, nicht barrierefrei) (Stand: 02.07.2015).

110 Den größten Anteil sollen dabei Projektförderungen einnehmen: Schulungen von Personen, die im professionellen oder ehrenamtlichen Kontext mit Flüchtlingsfrauen befasst sind sowie die niedrigschwellige Begleitung und Betreuung von traumatisierten Flüchtlingsfrauen. Ein weiterer Schwerpunkt sind Leistungen an Frauenhäuser, die Frauen ohne Leistungsanspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aufnehmen.

111 Weibernetz (2012): Ein Ratgeber für Frauenberatungsstellen, Frauennotrufe und Frauenhäuser zur Beratung von Frauen und Mädchen mit Behinderung.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: +49 (0)30 25 93 59 – 0

Fax: +49 (0)30 25 93 59 – 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de