

Dorothee Frings

Gewaltschutz in Flüchtlingseinrichtungen

Geflüchtete Frauen bringen in vielen Fällen bereits traumatisierende Gewalterfahrungen mit, wenn sie in Deutschland ankommen. Sie sind nicht nur vor Krieg und politischer Verfolgung geflohen, sondern auch vor sexualisierter Gewalt als Begleiterscheinung von Krieg, Bürgerkrieg, Zwangsrekrutierung und Inhaftierung sowie vor Gewalt, welche sich direkt gegen ihre geschlechtliche Identität richtet. Der Fluchtweg führt zu weiteren Gewalterfahrungen, insbesondere allein reisende Frauen sind Vergewaltigungen, sexuellen Übergriffen und Sex als Währung für die Schlepper oder männlichen Schutz ausgesetzt.¹ Sie sollten in Deutschland zumindest das gleiche Niveau an Schutz vor Gewalt in allen Ausprägungsformen in Anspruch nehmen können wie andere in Deutschland lebende Frauen.

Dem stehen bislang aber zum einen die besonderen Lebensbedingungen in den Flüchtlingsunterkünften und zum anderen die Einschränkungen der Freizügigkeit entgegen.

1. Risikosituation

Flüchtlingsfrauen und Geduldete leben in unfreiwilligen Zwangsgemeinschaften, in denen sie oftmals nur einen geringen oder auch gar keinen Spielraum haben, sich selbst vor Gewalt, sexuellen Übergriffen und Belästigungen von Männern zu schützen. In vielen Aufnahmeeinrichtungen und Sammelunterkünften werden sie Situationen extremer Ohnmacht ausgesetzt; es gibt Schlafplätze, die weder vor den Blicken noch vor dem Zutritt Fremder geschützt sind, Wasch- und Toilettenräume, die nicht abschließbar sind, und ungeschützte Wege zu diesen Räumen. Frauen leiden in besonderem Maß unter dem völligen Mangel an geschützter Intimsphäre, weil sie verhüllende Kleidung und Kopftücher nicht ablegen können, Babys außerhalb der Blicke fremder Männer stillen, ihre Regelblutung verstecken müssen und gleichzeitig bei dem – oft männlichen – Personal die Ausgabe von Binden beantragen müssen.

Das Problem des Gewaltschutzes beginnt schon im Vorfeld, weil die fehlende Möglichkeit ihren eigenen Schutz zu organisieren Angst, Schlaflosigkeit und eine extreme Abhängigkeit vom Schutz durch die Ehemänner oder andere schutzbereite Männer bewirkt.

Ein wirksamer Gewaltschutz ist schwierig, weil asylsuchende und geduldete Frauen die Gefahrenorte nicht einfach verlassen können. Es drohen ihnen

Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren, der Verlust des Anspruchs auf Leistungen nach dem AsylbLG und sogar die Einstellung ihres Asylverfahrens und damit die Abschiebung ohne Prüfung ihrer Verfolgungs- und Gefährdungssituation.

Auch der Zugang zu Schutz in Frauenhäusern ist kaum möglich, wenn die Kosten nicht finanziert werden können.

2. Internationale Standards

Der Hohe Flüchtlingskommissar der UN stellt ganz allgemein fest, dass „der Zusammenbruch sozialer und kultureller Systeme, die Trennung von oder der Verlust von Angehörigen und Gemeinschaft, und die Straflosigkeit, mit der Verbrecher gegen Flüchtlinge handeln können, bedeuten, dass Flüchtlinge, und besonders geflüchtete Frauen und Kinder, besonders gefährdet sind, Opfer von Gewalttaten zu werden.“²

Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, eingesetzt zur Überwachung der UN-Konvention zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung von Frauen (CEDAW), beschäftigt sich in seiner General Recommendation Nr. 32 vom 14.11.2014 mit der genderbezogenen Situation der Flüchtlingsanerkennung, des Asylverfahrens, der Staatsangehörigkeit und der Staatenlosigkeit. Unter Ziffer 48 wird ausdrücklich der Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften eingefordert. Gefordert werden neben einer getrennten Unterbringung von allein reisenden Frauen, geschützten Sanitäranlagen auch Überwachungs- und Beschwerdemöglichkeiten in den Einrichtungen und eine Information für die Frauen, die ihnen ihre Rechte und den praktischen Zugang zu Unterstützung und Schutz aufzeigt.³

Die Istanbul-Konvention des Europarates verpflichtet alle Mitgliedstaaten zu angemessenen Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt, insbesondere auch gegenüber besonders schutzbedürftigen Personen (Art. 12),⁴ Art. 18 verpflichtet, alle erforderlichen gesetzlichen und anderen Maßnahmen zum Schutz von gewaltbetroffenen Personen zu treffen.

¹ Siehe nur beispielhaft den Bericht von Marsi, Frederica in Aljazeera vom 28.12.2015, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/12/female-refugees-face-sexual-exploitation-greece-151222191343353.html>.

² UNHCR 2003: 14, UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2003): Agenda for Protection, 3rd Edition, Oktober, <http://www.unhcr.org/3e637b194.html>, letzter Aufruf: 2.1.2016.

³ General Recommendation Nr. 32 vom 14.11.2014, CEDAW/GC/32, Ziff. 48.

⁴ „Any measures taken pursuant to this chapter shall take into account and address the specific needs of persons made vulnerable by particular circumstances and shall place the human rights of all victims at their centre“.

Die Anwendung der Konvention erfolgt auf dem Territorium der Mitgliedstaaten ohne jede Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit oder dem Aufenthalts- oder Flüchtlingsstatus (Art. 4 Satz 3).

Auch die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) befasst sich mit der spezifischen Situation von behinderten Frauen und Mädchen und stellt ihr erhöhtes Risiko fest, von Gewalt, insbesondere sexualisierter und häuslicher Gewalt, betroffen zu werden (Art. 6). Die „Women Refugee Commission“, eine international seit 1989 agierende NGO hat 2015 zu Art. 6 der UN-BRK einen ‚Draft General Kommentar‘ verfasst,⁵ welcher sich u.a. mit der besonderen Situation von physisch, psychisch und geistig behinderten Frauen und Mädchen und u.a. auch mit der besonderen Situation von physisch, psychisch und geistig behinderten Frauen und Mädchen in Flüchtlingseinrichtungen beschäftigt. Betont wird die Verantwortung der Mitgliedstaaten für besondere Schutzmaßnahmen für behinderte Frauen in Einrichtungen mit einem besonders hohen Gewaltisiko, unabhängig von der Nationalität oder dem Aufenthaltsstatus einer Person.⁶

3. Standards in Gemeinschaftsunterkünften nach EU-Recht

3.1 Allgemeine Vorgaben des EU-Rechts

Das „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ (GEAS), entwickelt seit der Sondersitzung 1999 in Tampere und gegründet auf Art. 78 AEUV, schafft einheitliche Standards sowohl in der Bestimmung der Schutzkriterien (Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EG) als auch in Durchführung des Anerkennungsverfahrens (Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU) und der Aufnahmebedingungen (Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU). Die Bedingungen der Aufnahme sind dabei uneingeschränkt und umfassend an den Grundsätzen der Europäischen Grundrechtecharta zu messen (Art. 18 GRCh), ebenso auch an der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Genfer Flüchtlingskonvention (siehe Art. 78 Abs. 1 Satz 2 AEUV).

Der EuGH stellt in der Entscheidung vom 27.9.2012 fest: „Im Übrigen stehen (...) die allgemei-

ne Systematik und der Zweck der Richtlinie 2003/9 wie auch die Wahrung der Grundrechte, insbesondere das Gebot nach Art. 1 der Charta, die Menschenwürde zu achten und zu schützen, dem entgegen, dass einem Asylbewerber, und sei es auch nur vorübergehend nach Einreichung eines Asylantrags und vor seiner tatsächlichen Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat, der mit den in dieser Richtlinie festgelegten Mindestnormen verbundene Schutz entzogen wird.“⁷

Verdeutlicht wird durch die Entscheidung, dass eine Differenzierung der Aufnahme Standards nach den Stadien des Asylverfahrens nicht zulässig ist, und eine Hinnahme von Unterbringungen ohne angemessene Schutzvorkehrungen weder in einer Erstaufnahmeeinrichtung, einer kommunalen Sammelunterkunft noch einer kurzfristigen Notunterkunft zugemutet werden darf.

Bestätigt wird dies erneut in der Entscheidung des EuGH vom 27.2.2014: „In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Mitgliedstaaten darauf achten müssen, dass die betreffenden Einrichtungen die Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern einhalten. Die Vollausslastung der Aufnahmenetze rechtfertigt keinerlei Abweichung von diesen Normen.“⁸

Ebenso wenig kann es eine Differenzierung im Standard der Unterbringung nach der Prognose in Hinblick auf die Schutzgewährung geben: „Ferner ergibt sich aus den Art. 2 und 3 der Richtlinie 2003/9, dass diese nur eine Kategorie von Asylbewerbern vorsieht, die alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen umfasst, die einen Asylantrag stellen. Die Richtlinie enthält keine Bestimmung, die den Schluss zuließe, dass ein Asylantrag nur dann als gestellt betrachtet werden könnte, wenn er bei den Behörden des Mitgliedstaats eingereicht wird, der für die Prüfung dieses Antrags zuständig ist.“⁹

Auf diesen Umstand soll vor allem deshalb hingewiesen werden, weil Frauen aus den sicheren Herkunftsstaaten (Balkan) immer wieder das Recht abgesprochen wird, während des Asylverfahrens die Standards einer menschenwürdigen Unterbringung und eines angemessenen Gewaltschutzes einzufordern.

3.2 Die Regelungen der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU zum Gewaltschutz

Die erste Aufnahmerichtlinie 2003/9 wurde neu gefasst in der Richtlinie 2013/33/EU und erhält damit etwas konkretere Anforderungen hinsichtlich des Schutzstandards bei der Unterbringung von Flüchtlingsfrauen. Nachdem die Umsetzungsfrist am 20.7.2015 abgelaufen ist, sind diese Standards bereits jetzt als zwingende Vorgaben zu beachten. Die Bun-

⁵ www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/GC/Women/WRC.doc.

⁶ „We suggest highlighting the needs of displaced and refugee women and girls with disabilities (in bold) under the following points: Paragraph 38: “The built environment and urban design must be planned in accordance with civil safety standards to enable citizens to circulate safely, while ensuring that groups at greater risk of violence and abuse (such as women, boys and girls, older people, refugee, asylum seeker and internally displaced persons with disabilities) feel safe and protected.” Paragraph 39: “All care services and information for women (and especially those related to health, motherhood, violence against women and childcare) must be fully accessible to all women and girls with disabilities, including those who are migrants, asylum seekers refugees or internally displaced.”

⁷ EuGH, Urteil vom 27.9.2012 – C-179/11 – „Cimade und GISTI“, Rn. 56.

⁸ EuGH, Urteil vom 27.2.2014 – C 79/13 – „Saciri“, Rn. 50.

⁹ EuGH, Urteil vom 27.9.2012 – C 179/11 – „Cimade und GISTI“, Rn. 40.

desregierung hatte eine Umsetzung durch wortgleiche Übernahme des Richtlinientextes erstmals in dem ersten Entwurf zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 14.9.2015 vorgelegt, diese Umsetzung jedoch wenige Tage später im zweiten Entwurf wieder zurückgezogen. Ein zweiter Anlauf findet sich im Referentenentwurf des BMI vom 1.10.2015, der jedoch ebenfalls wieder zurückgezogen wurde. Die Europäische Kommission hat zwischenzeitlich ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der fehlenden Umsetzung sowohl der Aufnahme- als auch der Verfahrensrichtlinie eingeleitet.

Unmittelbar anwendbar sind nun die Vorgaben der Richtlinie, die in ihrer Ausgestaltung so konkret sind, dass sie von den Behörden und Gerichten ohne weitere gesetzliche Bestimmungen angewendet werden können.¹⁰

Die Aufnahmeleitlinie enthält folgende für den Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften relevante Regelungen:

- Geschlechts- und altersspezifische Aspekte und die Bedarfe besonders schutzbedürftiger Personen sind zu berücksichtigen (Art. 18 Abs. 3).
- In Einrichtungen müssen geeignete personelle bzw. bauliche Maßnahmen implementiert werden, damit es dort zu keinen Übergriffen bzw. geschlechtsbezogener Gewalt (einschließlich sexueller Übergriffe und Belästigungen) kommt (Art. 18 Abs. 4).
- Die Richtlinie verpflichtet zur Einrichtung eines speziellen Verfahrens zur Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen (Art. 21). Zu diesen Personen gehören u.a. Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen, Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien. Die Feststellung hat völlig unabhängig von der inhaltlichen Bewertung des Asylantrags zu erfolgen (Art. 22 Abs. 4).

3.3 Die Konsequenzen für die Gestaltung der Unterbringung von geflüchteten Frauen

Aus diesen Vorgaben folgen zunächst zwingende Kriterien bei der Errichtung von Sammelunterkünften und für den Umbau und die Sanierung von bestehenden Unterkünften.

Grundsätzlich muss allein reisenden Frauen eine Unterbringung getrennt von Männern angeboten

werden können. Dazu müssen nicht nur die Schlafräume in separaten Gebäudeteilen untergebracht werden, sondern auch Sanitäreinrichtungen, Küchen und Gemeinschaftsräume ohne gemeinsame Zugänge erreichbar sein. In aller Regel sollten die Unterkünfte für Frauen und Männer an verschiedenen Standorten geplant werden. Wo aber in kleineren Kommunen schon gemeinsame Einrichtungen bestehen, muss zumindest ein belegungsfreier Zugang zu allen Gemeinschaftseinrichtungen gewährleistet sein.

Zusätzlich gehören verschließbare Sanitäranlagen zum selbstverständlichen Minimum an Privat- und Intimschutz.

Auch weitere besondere Bedarfe von besonders schutzbedürftigen Frauen müssen berücksichtigt werden. Die Bewegungsmöglichkeiten für behinderte, schwangere, ältere Frauen sowie alleinstehende Mütter mit Kleinkindern bieten indirekt auch mehr Schutz vor Gewalt und Übergriffen. Deshalb muss auch die Barrierefreiheit von Flüchtlingsunterkünften immer mitbedacht werden.

Auch die Unterbringung in Einzelzimmern für traumatisierte Frauen, Mütter, Schwangere, behinderte und kranke sowie ältere Frauen verbessert die Möglichkeiten sich selbst zu schützen erheblich.

Dringend aufgebaut werden müssen auch Jugendhilfeeinrichtungen speziell für geflüchtete Mädchen.

Zur Ausgestaltung der Flüchtlingsunterkünfte gehört auch die Ausstattung mit ausreichendem Personal, welches auch für die Aufgabe des Gewaltschutzes ausreichend qualifiziert ist. Die Aufnahmeleitlinie fordert dazu allgemein, dass die Mitarbeiter*innen im Bereich der Flüchtlingsaufnahme „die nötige Grundausbildung erhalten haben, um den Bedürfnissen männlicher und weiblicher Antragsteller gerecht werden zu können.“ (Art. 29 Abs. 1). Auch für das in Unterbringungseinrichtungen eingesetzte Personal wird eine angemessene Schulung verlangt (Art. 18 Abs. 7).

Spezifisch für die Betreuung von gewaltbetroffenen Personen heißt es in Art. 25 Abs. 2 Aufenthaltsrichtlinie: „*Das Betreuungspersonal für Opfer von Folter, Vergewaltigung und anderen schweren Gewalttaten muss im Hinblick auf die Bedürfnisse der Opfer adäquat ausgebildet sein und sich angemessen fortbilden; es unterliegt in Bezug auf die Informationen, die es durch seine Arbeit erhält, der Schweigepflicht, wie sie im Einzelstaatlichen Recht definiert ist.*“

Weiter wird auch die Inanspruchnahme einer kostenlosen Rechtsvertretung bei der Inanspruchnahme von Rechtsbehelfen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen, d.h. auch dem effektiven Gewaltschutz, in Art. 26 vorgeschrieben. Die Möglichkeiten der Beratungs- und Prozesskostenhilfe dürften diesen Ansprüchen grundsätzlich Rechnung tragen, müssen

¹⁰ EuGH vom 23.2.1994 – C-236/92; Calliess/Ruffert/Matthias Ruffert AEUV Art. 288, Rn. 54.

aber zum einen ausreichend bekannt gemacht werden und zum anderen muss die konkrete Bewilligungspraxis der Gerichte auf die Übereinstimmung mit Art. 26 Aufnahmeberichtlinie überprüft werden.

Als weitere Konsequenz muss der Informations- und Beratungsbedarf von Flüchtlingsfrauen sorgfältig ausgelotet werden. Unzweifelhaft sind schöne Merkblätter über die Rechtsansprüche und Anschriften von Frauenorganisationen vielleicht geeignet, den Beratungsanspruch nach Art. 5 Aufnahmeberichtlinie formal zu erfüllen, allein aber wenig hilfreich. Flüchtlinge werden bereits im Verfahren mit einer Unmenge von Formularen und Merkblättern (allein bei der Asylantragstellung sind es mindestens acht Papiere) zugedeckt. Für die meisten Frauen ist zunächst schwer zu unterscheiden, welche Information für welche Situation bedeutend ist, hinzu kommen die Probleme des nicht erkannten Analphabetismus oder zumindest der fehlenden Lesegewohnheiten, die bei Frauen aus einigen Herkunftsregionen stärker ausgeprägt ist als bei Männern, weil ihnen nur wenige Jahre des Schulbesuchs zugestanden werden.

Helfen können Informationsveranstaltungen, am besten unmittelbar im Zusammenhang mit niederschwellig zugänglichen Treffpunkten für Frauen, das können sowohl Aufenthaltsräume, Teestuben als auch religiöse Versammlungsräume nur für Frauen sein. Die Bedeutung derartiger Orte der Zusammenkunft in den Flüchtlingsunterkünften sollte nicht unterschätzt werden. Durch sie bieten sich auch Möglichkeiten des gegenseitigen Austauschs, der Hilfe und der Ermutigung in der Abwehr sowohl familiärer Gewalt als auch von Übergriffen unbeteiligter Männer. Lassen sich derartige Orte nicht unmittelbar in den Unterkünften schaffen, so können ehrenamtliche Unterstützerinnen Versammlungsräume bei Kirchengemeinden, in Volkshochschulen, bei Beratungsstellen und auch bei Sportvereinen organisieren.

Die Informationsangebote sollten dabei offen für alle, aber freiwillig und in überschaubaren Gruppen nach Sprachen getrennt erfolgen. Um die Frauen wirklich zu erreichen und die Chance zu eröffnen die besonders hohe Schwelle zu überwinden, die darin liegt, sich einem völlig unbekannten Hilfesystem anzuvertrauen, müssen hier Frauen aus den jeweiligen Herkunftsländern bzw. -regionen und Vertreter*innen der jeweiligen Religionsgruppe einbezogen werden.

Auch wird es darauf ankommen, ein Stufensystem in dem Hilfsangebot zu entwickeln, welches zunächst eine reine Beratung, z.B. durch das Angebot der anonymen Telefonberatung anbietet, dann Unterstützungen für die Frau und die Kinder vor Ort, auf einer weiteren Stufe Mediationen und Ansprachen der Täter und erst auf einer letzten Stufe die Beendigung der Bedrohungssituation durch Wegverweisung der Täter, Verlassen

der Einrichtung und Unterbringung in einem Frauenhaus oder einer geschützten Einrichtung.

Teil der Organisation des Gewaltschutzes ist auch die feste Installierung einer Beschwerdestelle für alle Formen der Diskriminierung in der Einrichtung einschließlich jeder Form der Belästigung. Das Innenministerium NRW hat in seinem Eckpunktepapier vom 22.12.2015 zur Flüchtlingsunterbringung die Einrichtung eines derartigen dezentralen Beschwerdemanagements angekündigt.¹¹

Ein effektiver Gewaltschutz setzt immer auch die Einbeziehung der betroffenen Frauen bei der Entwicklung von Konzepten voraus. Die Aufnahmeberichtlinie enthält in Art. 18 Abs. 8 die Option, in den Unterbringungseinrichtungen einen Beirat oder eine Abordnung der Bewohner*innen einzurichten. Eine derartige Interessenvertretung und Beteiligung an den organisatorischen Abläufen bietet eine wichtige Möglichkeit der Partizipation, aber auch der Stärkung der Handlungskompetenzen von geflüchteten Frauen. Bei Familienunterkünften oder Unterkünften für beide Geschlechter setzt dies allerdings voraus, dass die Beteiligung der Frauen nicht zufällig und auch nicht proportional erfolgt, sondern paritätisch. Ein solcher Beirat könnte auch in das erforderliche Beschwerdemanagement eingebunden werden.

4. Gewaltschutz für Flüchtlingsfrauen¹²

4.1 Das polizeiliche Eingreifen

In Situationen akuter Gewalt gegen Frauen tragen die Betreiber*innen einer Einrichtung und auch die Sozialarbeiter*innen die Verantwortung für die Anforderung der Polizei schon aus dem Gesichtspunkt der unterlassenen Hilfeleistung.

Die Polizeigesetze vieler Bundesländer enthalten spezifische Eingriffsgrundlagen für den Einsatz bei häuslicher Gewalt. Der entscheidende Unterschied zur allgemeinen Ermächtigung zur Erteilung eines Platzverbotes liegt in der Möglichkeit der Verfügung eines Rückkehrverbots für 10 Tage, der Überwachung dieses Verbots und der Verlängerungsmöglichkeit bis zu 20 Tagen.

Die Regelungen sind ausgerichtet auf eine abgeschlossene Wohneinheit, in der die gewaltgeschädigte Frau die Möglichkeit einer gewissen Eigensicherung hat. Die Tür ist abschließbar und das Schloss kann eventuell ausgetauscht werden, wenn der Täter noch über einen Schlüssel verfügen könnte.

¹¹ Innenministerium NRW vom 22.12.2015, <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/auslaenderfragen/asylbewerber/aktuelle-situation-unterbringung.html>.

¹² Zum Folgenden siehe auch: Heike Rabe – Deutsches Institut für Menschenrechte: Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, policy-paper 32, Berlin August 2015, www.dimr.de.

Verfügen Flüchtlingsfrauen über eine eigene Wohneinheit, die über diese Voraussetzungen verfügt, lassen sich die polizeilichen Ermächtigungsgrundlagen für die Wegverweisung aus der Wohnung teilweise anwenden. Für die polizeiliche Bewertung kommt es auf die ordnungsrechtliche Perspektive an, nicht auf die zivilrechtliche Unterscheidung zwischen einem Miet- und einem Nutzungsverhältnis.

Die Verlängerung auf 20 Tage ist jedoch nicht möglich, da eine zivilrechtliche Wohnungszuweisung nicht möglich ist.

In den Fällen, in denen Täter und die gewaltbetroffene Frau in einer Notunterkunft leben, in der die Frau keine Möglichkeit der Eigensicherung hat und in der es womöglich noch nicht mal einen klar abgegrenzten ihr zugewiesenen Raum gibt, läuft die Wegverweisung und das Rückkehrverbot natürlich leer. Die Polizei trägt also eine erhöhte Verantwortung für die Entfernung des Täters und die Verhinderung der Rückkehr. Möglich ist das nur, indem dem Täter ein neuer Aufenthaltsort zugewiesen wird. Ist dies nicht sofort möglich, muss der Täter in Gewahrsam genommen werden z.B. § 34 PolG NW).

In vielen Fällen bietet die Wegverweisung keine angemessene Lösung, weil damit für die Frau keine Möglichkeiten der Eigensicherung geschaffen werden. Vordringlich ist deshalb die Unterbringung der Frau an einem zumindest relativ sicheren Ort. Abgesehen von dem generellen Recht auf Privatsphäre, die immer auch die Möglichkeit umfasst, sich von einer unbestimmten Menge anderer Menschen wirksam abzugrenzen, treten nach einer Gewalterfahrung noch zwei Gesichtspunkte hinzu. Angesichts einer stets latent weiterbestehenden Bedrohungssituation ist ein Raum mit einer Möglichkeit zur Eigensicherung unverzichtbar. Zusätzlich ergibt sich diese Mindestanforderung aus der erlittenen Gewalt, die Bearbeitung und der Schutz vor Traumatisierungen ist nicht möglich ohne die Bedingung eines (relativ) sicheren Ortes.

Deshalb muss bereits der Einsatz der Polizei darauf gerichtet sein, die Frau entweder an einem sicheren Ort zurückzulassen oder ihr einen solchen zu beschaffen. Rund um die Uhr realisierbar ist dies nur, wenn die Sozialämter Unterbringungsmöglichkeiten in Wohnungen, Hotels, Hostels, bei Wohnungseinrichtungen freier Träger in Reserve halten und mit den Frauenhäusern Absprachen bestehen, unter welchen Voraussetzungen die Kostenübernahme erfolgt.

Welche weiteren Anforderungen bestehen, um die Frau zu schützen, kann nur in einer sorgfältigen Risikoprognose erfolgen. Dafür ist ein Gespräch mit einer gleichgeschlechtlichen und insoweit besonders geschulten Polizistin oder einer Mitarbeiterin einer entsprechend geschulten Beratungsstelle erforderlich.

Natürlich müssen hierfür auch erforderliche Dolmetscherinnen einbezogen werden.

Die Kommunikation zwischen gewaltbetroffenen Frauen und Polizei zu gestalten, erfordert die Mitwirkung der Fachkräfte im Bereich Gewaltschutz. Viele Frauen reagieren vor dem Hintergrund von Erfahrungen mit Militär, Polizei und Inhaftierung sensibel und manchmal auch mit Retraumatisierung auf uniformierte Polizist*innen.

4.2 Die zivilrechtlichen Regelungen des Gewaltschutzes

Erst wenn Flüchtlingsfrauen eine reguläre Wohnung mit ihrer Familie oder ihrem Partner bewohnen, können die Regelungen zur Wohnungszuweisung nach § 1361b BGB (Verheiratete), § 14 LPartG (eingetragene Lebenspartnerschaft) oder § 2 GewSchG (sonstige Formen des Zusammenlebens) angewendet werden, weil sie zwingend eine Wohnung, d.h. einen abgegrenzten Raum, zur Zuweisung voraussetzen.

In Sammelunterkünften, deren Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Nutzung zur Verfügung stehen, bietet sich zivilrechtlich nur die Möglichkeit eines Näherungsverbots für den Gewalttäter nach § 1 GewSchG. Diese Möglichkeit setzt in der Regel voraus, dass zeitgleich eine Zuweisung der Frau oder des Mannes in eine andere Unterkunft erfolgt. Verbleibt der Täter in räumlicher Nähe zum Opfer, kann ein solches Näherungs- und Kontaktverbot eine sehr wichtige Maßnahme sein, sie hat jedoch nur einen flankierenden Charakter und kann nicht die Prüfung ersetzen, ob der Gewaltschutz effektiv nur durch eine Unterbringung in einer anderen Kommune oder sogar einem anderen Bundesland organisiert werden kann.

5. Zuweisungen und räumliche Beschränkungen

Die größten Schwierigkeiten beim Gewaltschutz für Flüchtlingsfrauen liegen in den Regelungen zur räumlichen Beschränkung des Aufenthalts und zu den Leistungsansprüchen nach AsylbLG außerhalb des Ortes der Zuweisung.

5.1 Gewaltschutz vor dem Asylgesuch

Nach der Einreise kann es unter Umständen zu einer Phase der Unterbringung ohne Registrierung kommen. In den letzten Monaten des Jahres 2015 wurden in den Bundesländern Notunterkünfte geschaffen, die als Wartezentren bis zur Stellung des Asylgesuchs und zur Aushändigung der Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchend*e (BüMA), verbunden mit der Zuweisung zu der zuständigen Aufnahmeeinrichtung, dienen. In diesem Stadium des Verfahrens liegt noch keine Zuweisung zu einem bestimmten Aufenthaltsort vor, es besteht Freizügigkeit innerhalb von Deutschland

und der Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG lässt sich auch an einem anderen Ort realisieren, soweit dort eine Unterbringungsmöglichkeit besteht.

Praktisch kann eine von Gewalt betroffene oder bedrohte Frau sich zunächst an das aktuell für sie zuständige Sozialamt wenden, um eine anderweitige Unterbringung im selben Sozialamtsbezirk zu erreichen. Reicht eine solche Maßnahme jedoch nicht aus, so muss angeraten werden, sich an das nächstliegende Frauenhaus oder eine Frauenberatungsstelle zu wenden, um eine geschützte Unterbringung, soweit erforderlich auch an einem weit entfernten Ort zu erreichen. Bundesländergrenzen stellen zu diesem Stadium des Verfahrens noch keine unüberwindbaren Hürden dar, da die Frau sich noch frei bewegen kann.

Die Finanzierung kann dennoch mit erheblichen Hürden verbunden sein. Die Zuständigkeit nach § 1 AsylbLG ergibt sich schon dann, wenn eine Person auf deutschem Territorium angibt, einen Asylantrag stellen zu wollen, auch wenn noch keine offizielle Registrierung und Zuweisung erfolgt ist. Die Unterbringung in einem Frauenhaus stellt jedoch eine Leistung nach § 6 AsylbLG dar, die davon abhängt, dass die Gewährung zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist. Nun ist zwar der Schutz vor körperlicher oder psychischer Gewalt sicher „unerlässlich“, aber die Unterbringung in einem Frauenhaus wird deshalb nicht zwangsläufig als zwingend erforderlich betrachtet. So verweisen viele Sozialämter auf eine erneute Unterbringung in einer Notunterkunft in ihrem Bezirk.

Seit die Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU in Deutschland unmittelbare Wirksamkeit entfaltet, kann § 6 AsylbLG allerdings nur noch unter Einbeziehung der zwingenden Vorgaben der Richtlinie angewendet werden. Für die Situation von Frauen, die in Flüchtlingseinrichtungen Gewalt ausgesetzt wurden, ist Art. 25 Richtlinie einschlägig. Danach erhalten von Gewalt betroffene Frauen eine Behandlung, die in Bezug auf den erlittenen Schaden angemessen ist. Die Regelung stellt nicht auf die Frage ab, ob die Gewalt vor, während oder nach der Flucht erlitten wurde, sondern ausschließlich auf die Betroffenheit als solche.

Welches Schutzniveau bei Betroffenheit von Gewalt im Wohnumfeld angemessen ist, kann sich nur nach den Maßstäben und Strukturen des nationalen Rechts richten, die Mindeststandards für die Qualifizierung des Betreuungspersonals gibt dabei Art. 25 Abs. 2 vor. Grundsätzlich besteht damit die Option, spezielle Einrichtungen für gewaltbetroffene Frauen während des Asylverfahrens zu schaffen. Solange solche spezialisierten Einrichtungen mit besonders qualifiziertem Personal jedoch nicht vorhanden sind, wird der geforderte Standard in der Betreuung ausschließlich von Frauenhäusern vorgehalten. Aus diesem Grund sind die örtlich zuständigen Sozial-

ämter verpflichtet, die entsprechenden Kosten zu übernehmen.

Für die Frauenhäuser bedeutet dies allerdings oftmals, dass sie nach der Aufnahme einer Flüchtlingsfrau die Kostenübernahme erst in einer rechtlichen Auseinandersetzung, zu Beginn wohl auch durch exemplarische Verfahren vor den Sozialgerichten durchsetzen müssen.

5.2 Gewaltschutz bei Stellung des Asylgesuchs

Durch die Wartezeiten bis zur Stellung des Asylgesuchs, kann zu dem Zeitpunkt, zu dem in der ersten Aufnahmeeinrichtung über die zuständige Aufnahmeeinrichtung (nach dem computergestützten bundesweiten Verteilungsverfahren EASY) zu entscheiden ist, bereits ein Schutzbedarf vorliegen.

Nach der Regelung über die Erstzuweisung in § 46 AsylG ist eine Berücksichtigung persönlicher Interessen oder von Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht vorgesehen. Diese gesetzliche Lücke kann in bestimmten Konstellationen jedoch zu einem Grundrechtsverstoß führen und muss daher verfassungskonform geschlossen werden. Würde beispielsweise eine Ehefrau, die akut der Gewalt ihres Mannes ausgesetzt ist, derselben Aufnahmeeinrichtung zugewiesen wie der Täter, dann würden die Behörden einer Straftat gegen die körperliche Unversehrtheit Vorschub leisten und damit gegen die öffentliche Sicherheit verstoßen. Auch dürfte eine Frau, die vor gewaltsamen Übergriffen in einer Einrichtung Schutz gefunden hat, nicht einfach an einen anderen Ort verteilt werden ohne ihren akuten Unterstützungsbedarf zu prüfen.

Neben dem Verstoß gegen die Grundrechtsbindung der Verwaltung ergibt sich die Verpflichtung zum Gewaltschutz auch aus Art. 18 Aufnahmerichtlinie und der Europäischen Grundrechtecharta. Deshalb haben verschiedene Verwaltungsgerichte von einer Regelungslücke gesprochen und wenden § 15a AufenthG analog an.¹³ Wenn der Ort der Zuweisung mit individuellen Gefahren für die asylsuchende Frau verbunden ist, muss dies bei der Verteilung zwingend berücksichtigt werden.¹⁴

5.3 Gewaltschutz nach der Zuweisung zu einer Aufnahmeeinrichtung

Wenn bereits eine Zuweisung zu einer Aufnahmeeinrichtung besteht, kann keine Verteilung in eine ande-

¹³ VerfGH Berlin, Beschl. v. 18.10.2013 – 115/13, 115 A/13; VG Bremen vom 13.8.2014 – 4 V 837/14; VG Magdeburg v. 22.1.2015 – 9 B 464/14; VG Ansbach v. 25.6.2015 – AN 3 S 15.30853 (notwendiger Verbleib in therapeutischer Behandlung und sozialem Netz nach Genitalverstümmelung).

¹⁴ VG Magdeburg vom 22.1.2015 – 9 B 464/14, im Fall einer Ehefrau, die vor ihrem Ehemann geflohen ist, wegen der Gefahr der Weitergabe ihres Aufenthaltsortes, wenn sie in einer Unterkunft mit sehr vielen Personen aus ihrem Herkunftsstaat untergebracht würde.

re Aufnahmeeinrichtung erfolgen. Einer bestehenden Bedrohung kann nur durch die Entlassung aus der Einrichtung und die Verteilung in eine Kommune beseitigt werden.

Grundlage für eine vorzeitige Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung bildet § 49 Abs. 2 AsylG, der sowohl Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als auch sonstige zwingende Gründe benennt. Auch wenn Frauen aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 47 Abs. 1a AsylG verpflichtet sind, während des gesamten Verfahrens in der Aufnahmeeinrichtung zu bleiben, sind zwingende Gründe (des Gewaltschutzes) vorrangig zu beachten. Der zweite Satz des § 47 Abs. 1a AsylG: „Die §§ 48 bis 50 bleiben unberührt“ verdeutlicht, dass „zwingenden Gründe“ nach § 49 Abs. 2 AsylG auch für Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ zu beachten sind.

Die Entscheidung über die Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung und die Zuweisung zu einer Kommune im selben Bundesland erfolgt durch die Landesstelle für Verteilung, z.B. das Regierungspräsidium Arnsberg für NRW, das LAGeSo für Berlin etc.

Bei der Bearbeitung der Anträge kann es zu nicht hinnehmbaren Verzögerungen kommen, sodass vorläufige Schutzmaßnahmen erforderlich werden. Nach § 56 AsylG besteht das Verbot, den Bezirk der Ausländerbehörde zu verlassen, in dem sich die Aufnahmeeinrichtung befindet. Hiervon kann die Außenstelle des BAMF, der die Aufnahmeeinrichtung zugewiesen ist, nach § 57 Abs. 1 AsylG eine Ausnahmeerlaubnis zum vorübergehenden Verlassen erteilen, wenn zwingende Gründe es erfordern. Soweit der Schutz vor Bedrohungen nicht anders hergestellt werden kann, ist das Ermessen aus dem Gesichtspunkt des Schutzes von Leben und körperlicher Unversehrtheit auf Null reduziert.

Probleme bereitet auch hier die Finanzierung einer Unterkunft im Frauenhaus, weil die Finanzierung in den ersten 15 Monaten des Aufenthalts nur über § 6 AsylbLG möglich ist. Hinzu kommt, dass das AsylbLG keine klare Zuständigkeit für Zeiten eines genehmigten vorübergehenden Aufenthalts enthält. In § 11 Abs. 2 AsylbLG findet sich eine Zuständigkeitsregelung für Aufenthalte entgegen einer asyl- oder ausländerrechtlichen räumlichen Beschränkung; die Erlaubnis zum vorübergehenden Verlassen erweitert jedoch gerade die Beschränkung. Der Aufenthalt an einem anderen Ort erfolgt in Übereinstimmung mit der behördlichen Anordnung. Aus diesem Grund wird das Sozialamt am Ort des vorübergehenden Verbleibs vorleistungspflichtig, hat jedoch nach § 10a Abs. 1 Satz 3 AsylbLG einen Erstattungsanspruch gegenüber dem Sozialamt am Ort der Zuweisung.¹⁵

5.4 Gewaltschutz nach der Verteilung in eine Kommune und innerhalb der ersten 15 Monate

Tritt das Problem von Bedrohung oder Gewalt erst in einer Sammelunterkunft nach Zuweisung in eine Kommune auf, kann ein Verfahren auf Umverteilung betrieben werden. Für Verfahren innerhalb eines Bundeslandes ist nach § 50 Abs. 4 Satz 3 AsylG die Landesstelle für Verteilung zuständig und die humanitären Interessen von grundrechtsrelevantem Gewicht (vergleichbar der Familieneinheit) der Betroffenen sind zu berücksichtigen. Auch hier können die Verfahren jedoch oft monatelang dauern, sodass eine kurzfristige Lösung erforderlich wird.

Eine Genehmigung zum vorübergehenden Verlassen des Aufenthaltsortes ist nach § 59a Abs. 1 AsylG nicht mehr erforderlich, wenn der Aufenthalt bereits mehr als drei Monate andauert. Damit ist das Problem der Finanzierung des Lebensunterhalts und der Unterbringung in einem Frauenhaus an einem anderen Ort noch nicht gelöst, weil sich die Zuständigkeit des Sozialamts nach dem Ort der Zuweisung richtet (§ 10a Abs. 1 AsylbLG). Eine ausdrückliche Erweiterung der Zuweisung liegt nicht vor, weil das vorübergehende Verlassen nicht genehmigt zu werden braucht. In diesen Fällen kann die Ausländerbehörde allerdings dennoch eine Bescheinigung ausstellen, dass gegen die Unterbringung an einem anderen Ort bis zur Umverteilungsentscheidung keine Bedenken bestehen.

Wird eine derartige Bescheinigung nicht erteilt, so muss auf die Regelung in § 11 Abs. 2 AsylbLG zurückgegriffen werden, nach der an einem Ort außerhalb der Zuweisung „regelmäßig“ keine Leistungen (abgesehen von einer Reisebeihilfe) erbracht werden dürfen. Das Wort „regelmäßig“ beinhaltet eine Öffnungsklausel für Ausnahmefälle, die stets an grundrechtlichen Wertentscheidungen zu messen sind. Wenn der Aufenthalt jedoch erforderlich ist, um den gebotenen Schutz zu erlangen, sind alle Leistungen im Umfang des regulären Existenzminimums unabweisbar erforderlich. Auch die Leistungen zur Unterbringung im Frauenhaus werden dann über § 6 AsylbLG erfasst.

5.5 Gewaltschutz nach Verteilung in die Kommune, ab dem 16. Monat

Mit Ablauf des 15. Monats des Aufenthalts (im Zweifel gerechnet ab der Ausstellung der BüMA) erfolgt der Wechsel zu den Leistungen analog SGB XII, sodass auch Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII erfasst werden. Allerdings werden auch diese Leistungen gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 SGB XII nur nach Ermessen erbracht, weil der Aufenthalt noch nicht auf Dauer angelegt ist. Soweit die Frauenhäuser wie z.B. in NRW nicht über §§ 67 ff. SGB XII finanziert werden, erfolgt die Finanzierung der Unterkunft gesondert über die

¹⁵ Warendorf in Grube/Warendorf, SGB XII, 2014, § 10a AsylbLG, Rn. 11.

Leistungen zum Lebensunterhalt und die Betreuung über Sondermittel des Landes, die nicht von einem Daueraufenthalt abhängig gemacht werden.

Hinsichtlich des zuständigen Leistungsträgers ergeben sich jedoch vergleichbare Probleme wie bei einem Aufenthalt mit Zuweisung zur Kommune vor Ablauf von 15 Monaten (siehe 5.4), weil die Zuständigkeitsregelungen des AsylbLG weiterhin anzuwenden sind.

5.6 Gewaltschutz nach dem Asylverfahren mit Duldung
Frauen, die sich geduldet in Deutschland aufhalten, erhalten nach 15 Monaten Aufenthalt in der Regel ebenfalls gemäß § 2 AsylbLG Leistungen nach SGB XII analog, sodass die Unterbringung im Frauenhaus entsprechend (siehe 5.5) finanziert werden kann.

Anders sieht es aus, wenn noch keine 15 Monate seit der Einreise verstrichen sind oder der Übergang zu den Analogleistungen nach § 2 AsylbLG abgelehnt wurde, weil „die Dauer des Aufenthalts rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst“ wurde. Ein Vorwurf, der immer dann erhoben wird, wenn die Identität verschleiert wird oder nicht an der Passbeschaffung mitgewirkt wird. In diesen Fällen ist nur eine Finanzierung nach § 6 AsylbLG aus zwingenden Gründen möglich (siehe 4.1), wobei bei geduldeten Frauen ausschließlich auf das nationale Recht abzustellen ist, weil die Aufnahmerichtlinie ausschließlich während eines laufenden Asylverfahrens anzuwenden ist.

Die Zuständigkeit des Sozialamts am Ort des Aufenthalts kann durch die Erteilung einer Duldung mit entsprechend geänderter Wohnsitzauflage für die Kommune, in der sich das Frauenhaus befindet, begründet werden. Auf einen entsprechenden Antrag ist die Änderung nach § 61 Abs. 1d Satz 3 AufenthG vorzunehmen, wenn humanitäre Gründe von verfassungsrechtlichem Gewicht (Schutz der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG) dies erfordern. Während eines laufenden Verfahrens zur Änderung der Wohnsitzauflage muss auch hier vorübergehend auf die Vorschrift des § 10a Abs. 1 Satz 3 AsylbLG zurückgegriffen werden. Die Regelung über die Beschränkung der Leistung auf das unabweisbar Erforderliche nach § 11 Abs. 2 AsylbLG ist entweder in Hinblick auf den gestellten Antrag auf Änderung der Wohnsitzauflage gar nicht anzuwenden oder aber durch eine Ermessensreduzierung so der konkreten Lebenslage anzupassen, dass Leistungen im Umfang der Regelleistungen zu erbringen sind.

5.7 Gewaltschutz nach dem Asylverfahren mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis und Wohnsitzauflage.

In der Regel werden die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums für Personen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis nach SGB II erbracht und dann gelten auch für die Finanzierung des Frauenhausaufenthalts über das Jobcenter keine Besonderheiten mehr. Soweit Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII

erbracht werden müssen, findet zwar die Ermessensregelung nach § 23 Abs. 1 Satz 2 SGB XII Anwendung. Wenn der Schutz durch ein Frauenhaus jedoch zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Frau erforderlich ist und damit zugleich eine Störung der öffentlichen Sicherheit verhindert wird, bleibt für eine Ermessensausübung kein Spielraum mehr. Auch die Leistungsbegrenzung auf den Ort der Wohnsitzauflage nach § 23 Abs. 5 Satz 1 SGB XII findet keine Anwendung, weil die Leistung dann am Ort des tatsächlichen Aufenthalts erbracht werden muss, wenn der Wechsel an diesen Ort durch verfassungsrechtlich geschützte Belange gerechtfertigt ist (§ 23 Abs. 5 Satz 3 SGB XII).

Nur wenn bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG noch keine 18 Monate verstrichen sind, richten sich die Ansprüche nach AsylbLG und weisen damit die entsprechenden Probleme (siehe 5.6) auf. Das gleiche gilt ohne zeitliche Befristung für die Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Aufenthalt aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG und die Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Zeugenaussage und der Durchsetzung arbeitsrechtlicher Ansprüche in Fällen der Arbeitsausbeutung nach § 25 Abs. 4b AufenthG.

5. Fazit:

Die derzeitige Situation des Gewaltschutzes von Frauen in Flüchtlingsunterkünften ist skandalös, sie widerspricht den gesetzlichen Vorgaben der Aufnahmerichtlinie und unterschreitet die Anforderungen aus internationalen Konventionen erheblich.

Die Möglichkeiten, einer bedrohlichen Situation zu entfliehen und in einem Frauenhaus Schutz zu finden, sind rechtlich so kompliziert geregelt, dass sie weder für die betroffenen Frauen noch für die Betreiberinnen der Frauenhäuser handhabbar sind. Hoch problematisch ist vor allem, dass es kaum möglich ist, die Frage der Kostenübernahme vorab zu klären. Es muss immer zunächst entgegen der Zuweisung, Aufenthaltsbeschränkung oder Wohnsitzauflage gehandelt werden, um dann im Nachgang die Verletzung der Weisung mit einer notwehrrechtlichen Zwangslage zu begründen und die Kostenübernahme in langwierigen Auseinandersetzungen und sozialgerichtlichen Verfahren zu klären.

Unter diesen Umständen kann den einzelnen Frauenhäusern kaum der Vorwurf gemacht werden, sie würden die Betroffenen zu restriktiv abweisen. Andererseits ist das Engagement und die Bereitschaft in exemplarischen Fällen ein Kostenrisiko einzugehen nahezu die einzige Möglichkeit, gerichtliche Entscheidungen herbeizuführen, die Klarheit in die verworrene Anspruchssituation bringen.