

Berlin, 27. Januar 2021

Handlungsbedarfe zum Schutz geflüchteter Frauen vor Gewalt

Hintergrund

Mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen hat Deutschland sich verpflichtet, umfassende Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt umzusetzen. Dazu gehören auch Regelungen bezogen auf den Gewaltschutz von geflüchteten Frauen und ihren Kindern.

Die Lebensbedingungen von geflüchteten Frauen werden in vielerlei Hinsicht von asyl- und aufenthaltsrechtlichen Vorgaben bestimmt, die auch Einfluss auf das Risiko, Gewalt zu erleben, haben sowie auf den Zugang zu Beratungs- und Schutzmöglichkeiten. Einige Aspekte, bei denen Handlungsbedarf zu einem verbesserten Gewaltschutz und zur Umsetzung der Vorgaben der Istanbul-Konvention bestehen, werden im Folgenden herausgegriffen und erläutert.

1. Verpflichtung zu effektiver Umsetzung von Gewaltschutzkonzepten in Unterkünften

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Aufnahmeverfahren für geflüchtete Menschen geschlechtersensibel auszugestalten (Artikel 60 Abs. 3 IK). Sie verpflichtet darüber hinaus dazu, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Gewalt durch natürliche oder juristische Personen zu verhüten (Artikel 12 Abs. 2 IK).

Unterkünfte, insbesondere Großunterkünfte wie AnKER-Zentren und sog. „funktionsgleiche Einrichtungen“, sind strukturell gewaltbegünstigend. Geflüchtete Menschen leben dort meist auf engem Raum mit vielen Menschen zusammen. Die Privatsphäre ist sehr begrenzt und die Möglichkeiten der Alltagsgestaltung eingeschränkt. Es besteht ein erhöhtes Risiko, Opfer von Übergriffen und (sexualisierter) Gewalt zu werden. Insbesondere bei großen oder abgelegenen Unterkünften wird der Zugang der Bewohner*innen zu unabhängigen Beratungsstrukturen und Schutzeinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen erschwert. Eine dezentrale Unterbringung ist daher vorzuziehen. Lange Verweildauern sind zu vermeiden. Alleinreisende Frauen und Familien sollten die Möglichkeit erhalten, sich für die Unterbringung in Frauen- bzw. Familienunterkünften zu entscheiden. Bei Maßnahmen, die zum Schutz gewaltbetroffener Frauen im Einzelfall getroffen werden, sollte immer die Selbstbestimmung der betroffenen Person geachtet werden.

Mindeststandards zum Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen sollten verbindlich in allen Unterkünften umgesetzt und kontinuierlich fortentwickelt werden. Durch die Regelungen §§ 44 Abs. 2a und 53 Abs. 3 AsylG ist zwar vorgegeben, dass alle Unterkünfte Maßnahmen zum Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen treffen sollen, allerdings kann von dieser Regelung im Ausnahmefall abgewichen werden. Die Umsetzung umfassender Gewaltschutzkonzepte sollte verpflichtend geregelt werden. Zusätzlich sollten Konzepte zur Identifizierung besonderer Schutzbedarfe (inklusive Betroffenheit von häuslicher Gewalt) flächendeckend etabliert werden, inklusive von Vorgaben, wie den identifizierten besonderen Bedarfen entsprochen wird.

2. Geschlechtssensible Asylverfahren auch für Menschen aus „sicheren Herkunftsstaaten“

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Gewalt gegen Frauen aufgrund ihres Geschlechts als relevante Verfolgung im Asylverfahren anzuerkennen (Artikel 60 Abs. 1 IK). Alle möglichen Fluchtgründe im Asylverfahren sind geschlechtssensibel auszulegen und können entsprechend zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus führen (Artikel 60 Abs. 2 IK). Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, geschlechtsspezifische Leitlinien und geschlechtssensible Asylverfahren auszuarbeiten (Artikel 60 Abs. 3 IK).

Geschlechtsspezifische Fluchtgründe müssen im Asylverfahren geltend gemacht werden können. Seit 2005 werden geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe (§§ 3a, 3b AsylG) grundsätzlich anerkannt. Die niedrigen Anerkennungszahlen angesichts einer Vielzahl von Betroffenen deuten jedoch darauf hin, dass Frauen dieses Recht teilweise noch nicht effektiv in Anspruch nehmen können. Das deutsche Asylsystem sieht verschiedene Verfahrensgarantien vor, die dies erleichtern sollen. So kann beispielsweise verlangt werden, dass die Anhörung von einer Person des gleichen Geschlechts durchgeführt wird. Es gibt speziell geschulte Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung, die hinzugezogen werden können.

Das Vorbringen geschlechtsspezifischer Fluchtgründe erfordert ausreichend Zeit zur Vorbereitung auf die Anhörung. Oft ist die asylrechtliche Relevanz der eigenen Gewalterfahrung

den Betroffenen nicht bewusst. Zusätzlich braucht es gerade bei schambesetzten oder traumatisierenden Erfahrungen Zeit für Beziehungsarbeit und Vertrauensaufbau, bis diese angesprochen werden. Auch das Einholen von Gutachten über bestehende Traumatisierungen oder zu Genitalverstümmelung benötigt Zeit, ebenso die Beratung zu Schutzmöglichkeiten für Gewaltopfer oder Betroffene von Menschenhandel. Dazu gehört auch die Aufklärung zu den eigenen Rechten im Asylverfahren, als Aufgabe der unabhängigen Asylverfahrensberatung der Wohlfahrtsverbände verbunden mit einer ausreichenden Finanzierung für eine bedarfsgerechte Beratung.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere Schnellverfahren problematisch, die vor allem Menschen aus sogenannten „sicheren Herkunftsländern“ betreffen. Im Schnellverfahren soll die Asylentscheidung innerhalb von einer Woche ab Antragstellung getroffen werden. Eine ausreichende Vorbereitung auf die Asylanhörnung oder die Einholung von Gutachten ist in dieser Zeit kaum möglich. Da bei „sicheren Herkunftsländern“ davon ausgegangen wird, dass allgemein keine politische Verfolgung oder menschenunwürdige Behandlung im Herkunftsland droht, bestehen erhöhte Anforderungen bei der Darlegung der eigenen Fluchtgründe. Diese Vorannahme muss widerlegt und die eigene Situation als Ausnahme glaubhaft gemacht werden.

Werden geschlechtsspezifische Fluchtgründe in der Anhörung nicht vorgebracht oder werden sie nicht anerkannt, so droht eine Ablehnung des Asylantrags mit einer kurzen Klagefrist von einer bis zwei Wochen. Der Zugang zu Rechtsschutz für Menschen aus „sicheren Herkunftsländern“ gestaltet sich zudem schwierig, da mit dem hohen Zeitdruck und den schlechten Klageaussichten bei drohender Abschiebung (und damit dem Abbruch der Honorarzahlungen) auch die Suche nach Rechtsanwält*innen zur Übernahme des Mandats oft schwierig ist.

In der Folge ist davon auszugehen, dass geschlechtsspezifische Fluchtgründe von Menschen aus „sicheren Herkunftsländern“ oft nicht anerkannt werden. Die Liste der „sicheren Herkunftsstaaten“ sollte nicht noch weiter ausgedehnt werden.

3. Zugang zu medizinischer und psychosozialer Versorgung sicherstellen

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Gewaltopfern Zugang zu Diensten zu ermöglichen, die ihre Genesung nach Gewalt erleichtern, sowie zu Gesundheits- und Sozialdiensten (Artikel 20 Abs. 1 IK). Sie sind auch verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Betroffene rechtzeitig und in einer von ihnen verstandenen Sprache über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Möglichkeiten informiert werden (Artikel 19 IK).

Geflüchtete Menschen müssen über Schutzmöglichkeiten und Beratungsangebote des Gewaltschutzes in einer ihnen verständlichen Sprache informiert werden. Es sollte sichergestellt werden, dass Fachberatungsstellen und Schutzeinrichtungen ausreichend Kapazitäten erhalten, um auch geflüchtete Menschen adäquat und bei Bedarf unter Hinzuziehung professioneller Sprachmittlung zu beraten.

Auch die Kapazitäten für psychosoziale und therapeutische Hilfen für geflüchtete Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, sollten ausgebaut werden. Behandlungszentren für Flüchtlinge und Folteropfer weisen trotz Förderung des Bundesfamilienministeriums, einiger Bundesländer und der Europäischen Union auf hohe ungedeckte Bedarfe an entsprechender Unterstützung und lange Wartezeiten hin. Traumatisierungen und Folgestörungen sollten in einem systematischen Verfahren festgestellt und sich daraus ergebende besondere Bedarfe identifiziert werden.

4. Harmonisierung von Gewaltschutz und Asyl-/Aufenthaltsrecht

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um alle Opfer vor weiteren Gewalttaten zu schützen (Artikel 18 Abs. 1 IK). Sie sind verpflichtet, die Einrichtung von ausreichend, leicht zugänglichen Schutzunterkünften zu ermöglichen. Sie sollen gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern Schutz bieten und aktiv auf Gewaltbetroffene zugehen (Artikel 23 IK).

Die Entscheidung für eine Unterbringung in einer Schutzeinrichtung sowie die Einschätzung, welche Einrichtung im Einzelfall angemessen ist, fällt in die fachliche Zuständigkeit des Gewaltschutzsystems. Asyl- und aufenthaltsrechtliche Vorgaben sollten mit dem Gewaltschutz so harmonisiert werden, dass erforderliche Schutzmaßnahmen nicht behindert werden.

Residenzpflicht (§ 56 AsylG, § 61 AufenthG) und Wohnsitzauflagen (§ 12a AufenthG) behindern den Zugang zu Schutzstrukturen. Zwar soll aktuell ihre Übertretung im Fall einer Flucht vor einer gewalttätigen Person in ein Frauenhaus nicht sanktioniert werden, allerdings müssen mittelfristig dennoch Umverteilungsanträge bzw. ein Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzauflage gestellt werden. In der Praxis führt dies zu Verzögerungen und Unsicherheiten in Bezug auf die Finanzierung des Frauenhausplatzes und den Zugang zu Sozialleistungen inklusive Kostenübernahme für Gesundheitsleistungen (entsprechend Krankenversicherung). Ähnliche Probleme können sich auch ergeben, wenn gegen gewaltausübende Personen polizeiliche Wegweisungen oder durch ein Gericht Schutzanordnungen ausgesprochen werden und diese in der Folge den zugewiesenen Wohnort verlassen müssen.

Die Übernahme der Kosten für einen Platz in einer Schutzeinrichtung sollte auch über die Grenzen der zuständigen Sozial- bzw. Ausländerbehörde hinaus zwingend erfolgen. Die räumliche Entfernung ist oft ein wichtiger Schutzfaktor und oft schon aus Kapazitätsgründen des überlasteten Systems notwendig.

Im Antragsprozess zur Umverteilung oder Aufhebung einer Wohnsitzauflage wird durch Ausländerbehörden die Glaubhaftmachung erlebter Gewalt verlangt. Dies kann zu Verzögerungen führen und ist eine zusätzliche Hürde. Denn häusliche Gewalt findet meist im Privaten statt und kann, wenn keine Dokumentation von Verletzungen vorgenommen und keine Polizei eingeschaltet wurde, in erster Linie über Aussagen der Betroffenen bezeugt werden. In der Prüfung der Anträge sollten Stellungnahmen von Fachstellen des Antigewaltbereichs sowie die Aussagen der Betroffenen stärker berücksichtigt werden.

5. Rücknahme der Vorbehalte zu Artikel 59 Abs. 2 und 3 der Konvention

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Ausweisungsverfahren von gewaltbetroffenen Personen auszusetzen, damit diese die Möglichkeit haben, einen eigenständigen humanitären Aufenthaltstitel zu beantragen (Artikel 59 Abs. 2 IK). Deutschland hat einen Vorbehalt bezüglich dieser Regelung erklärt, weshalb aktuell keine Verpflichtung zu ihrer Umsetzung in Deutschland besteht.

Asyl- und aufenthaltsrechtliche Regelungen müssen garantieren, dass aus der Auflösung einer gewaltvollen Beziehung oder Ehe für die betroffene Person keine Nachteile im Hinblick auf ihren Aufenthalt in Deutschland entstehen.

Liegt bereits ein familiärer Aufenthaltstitel vor, so kann nach § 31 AufenthG ein eigenständiger Aufenthaltstitel auch nach einer Trennung erlangt werden, wenn häusliche Gewalt in der Beziehung glaubhaft gemacht wird oder die Ehe mindestens drei Jahre in Deutschland Bestand hatte. Problematisch ist die aufenthaltsrechtliche Situation von gewaltbetroffenen Personen vor allem dann, wenn kein Familienasyl erteilt wurde und die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 31 AufenthG nicht vorliegen. Dies betrifft beispielsweise Frauen, die im Rahmen des Familiennachzugs mit einem Visum eingereist sind und noch keinen Aufenthaltstitel erhalten haben oder Personen, die eine Duldung oder einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 5 AufenthG in Abhängigkeit von ihren Ehepartnern haben. Auch diese Personen sollten aufenthaltsrechtlich keine Nachteile aus der Auflösung einer gewaltvollen Beziehung haben.

Die Istanbul-Konvention verpflichtet außerdem zur Erteilung eines verlängerbaren Aufenthaltstitels für die gewaltbetroffene Person, wenn der Aufenthalt für Ermittlungen oder ein Strafverfahren erforderlich sind bzw. der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Lage des Gewaltopfers erforderlich ist (Artikel 59 Abs. 3 IK). Auch zu diesem Absatz hat Deutschland einen Vorbehalt erklärt, sodass aktuell keine Verpflichtung zur Umsetzung besteht.

Zwar gibt es bereits die Möglichkeit, für die Dauer eines Strafverfahrens oder der Vorbereitung dessen eine Duldung (§ 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG) zu erhalten. Dies ist jedoch kein Aufenthaltstitel, sondern lediglich die Aussetzung der Abschiebung. Ein Aufenthaltstitel während Ermittlungs- und Strafverfahren ist im Regelfall für Betroffene von Menschenhandel vorgesehen, wenn die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4a AufenthG erfüllt sind. Die Möglichkeit, einen verlängerbaren Aufenthaltstitel zu erlangen, sollte auch auf Personen ausgeweitet werden, die von anderen Arten von Gewalt betroffen waren und deren Aufenthalt aus persönlichen Gründen zur Vermeidung besonderer Härten notwendig ist. Der aktuell mögliche Weg über die Härtefallkommissionen der Bundesländer ist hier nicht ausreichend, denn es ist ein freiwilliges Instrument der Bundesländer und begründet keine Rechte der Betroffenen.

Die Vorbehalte zu den Absätzen 2 und 3 des Artikel 59 der Istanbul-Konvention sollten zurückgenommen werden.