



Frauenhauskoordinierung fordert: Schutz vor Gewalt für alle Frauen in Deutschland sicherstellen

Vorbemerkung

Kein Mensch, ob Mann, Frau, Kind oder Jugendlicher verlässt ohne Grund die eigene Heimat. Menschen verlassen ihr Zuhause aufgrund von Kriegen, politischer Verfolgung, Armut oder Gewalt. Diese Menschen verdienen unseren Respekt, Schutz, Hilfe und Unterstützung. Unter den geflüchteten Menschen sind Frauen, Kinder und Jugendliche, aber auch andere Gruppen wie beispielsweise lesbische, bi- und transsexuelle Menschen (LBGTTIQ)¹ besonders schutzbedürftig.

Alle Frauen haben das Recht auf ein Leben ohne Gewalt. Für Frauenhauskoordinierung² als bundesweite Vernetzungsstelle für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen stehen Schutz, Zuflucht und Hilfe für alle von Gewalt betroffenen Frauen im Fokus des fachlichen Handelns und der politischen Arbeit. Dabei ist es unerheblich, ob die Frauen zugewandert, geflüchtet oder in Deutschland geboren sind. Alle Frauen haben ein Recht auf Schutz und Hilfe bei Gewalt, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder der bestehenden Bleibeperspektive. Für Frauenhauskoordinierung ist es hierbei ein wichtiger Grundsatz, dass die unterschiedlichen Hilfebedarfe von Frauen umfassend gewährleistet und nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen.

Ausgangslage

Laut dem Weltbevölkerungsbericht des UN-Bevölkerungsfonds waren im Jahr 2015 weltweit 60 Millionen Menschen auf der Flucht, davon ein Viertel Frauen zwischen 15 und 49 Jahren. 2015 wurden laut Angaben des Bundesministeriums des Inneren 476.649 Asylanträge in Deutschland gestellt. Im gleichen Zeitraum wurden über das EASY-System bundesweit rund 1,1 Millionen Asylsuchende registriert³. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 30 Prozent der Flüchtlinge Frauen sind. Frauen fliehen im Familienverbund,

¹LBGTTIQ ist eine englische Abkürzung für verschiedene Menschengruppen, die aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Sexualität oder ihrer Lebensweise von Diskriminierung und Angriffen betroffen sind. LBGTTIQ steht dabei für Lesbian, Bisexual, Gay, Transgender, Transsexual, Intersexuals und Queer.

² Frauenhauskoordinierung e. V. vereint unter ihrem Dach zahlreiche bundesweite Wohlfahrtsverbände (AWO Bundesverband e. V., Diakonie Deutschland, Paritätischer Gesamtverband e. V., Sozialdienst katholischer Frauen Gesamtverein e. V./Deutsche Caritasverband e. V.) sowie einzelne Träger von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen. FHK koordiniert, vernetzt und unterstützt das Hilfe- und Unterstützungssystem, fördert die fachliche Zusammenarbeit und bündelt die Praxiserfahrungen, um sie in politische Entscheidungsprozesse sowie in fachpolitische Diskurse zu transportieren.

³ <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html>,
Zugriffsdatum: 21. Januar 2016



mit Angehörigen oder Freunden, nur ein kleiner Teil gilt als allein Reisende. Oft haben die Frauen in ihren Herkunftsländern oder auf der Flucht Gewalt in unterschiedlichster Form miterlebt oder selbst erfahren. Die Folgen können psychische und physische Beeinträchtigungen bis hin zu schweren Traumata sein.

Nach der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW und der Konvention des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)⁴ stehen Migrantinnen, Flüchtlingsfrauen und asylsuchende Frauen als besonders schutzbedürftige Gruppen verschiedene Maßnahmen für Prävention, Intervention und Rechtsschutz zu. Die Flucht vor geschlechtsspezifischer Verfolgung und Gewalt stützt den flüchtlings- und menschenrechtlichen Anspruch auf Schutz. Zusätzlich gesichert wird dieser Anspruch für Asylsuchende durch die Aufnahmerichtlinie der Europäischen Union (2013/33/EU), deren Umsetzung durch die Bundesregierung noch nicht erfolgt ist. Ein besonderes Augenmerk wird in der Richtlinie auf Mindeststandards für die Unterbringung und die psychotherapeutische Versorgung von besonders schutzbedürftigen Personengruppen gelegt.

Die Situation von geflüchteten Frauen in Deutschland ist häufig gekennzeichnet von unzureichenden Unterbringungsmöglichkeiten, mangelnder gesundheitlicher Versorgung sowie hochschwelligem Zugängen zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten.

Der Schutz geflüchteter Frauen, die Organisation und Umsetzung der Aufnahme, die Unterbringung und Integration in Deutschland ist eine gemeinsame Aufgabe von Behörden sowie allen professionell und freiwillig Engagierten. In der Verantwortung stehen hier sowohl die Erstaufnahmeeinrichtungen und Sammelunterkünfte für Flüchtlinge, die Ausländerbehörden, Sozialämter, die Polizei, die Gesundheitseinrichtungen, die Migrationsberatung als auch das spezialisierte Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen.

Vor diesem Hintergrund formuliert Frauenhauskoordinierung fachliche Anforderungen an den Schutz und die Unterstützung für Flüchtlingsfrauen sowie Bedarfe des Hilfe- und Unterstützungssystems in der Versorgung und Betreuung von Gewalt betroffenen geflüchteten Frauen. Aufgrund der anhaltend hohen Zahl an Flüchtlingen, die jeden Tag nach Deutschland kommen, bleiben die Aufgaben der Kommunen enorm. Frauenhauskoordinierung bietet hier nicht nur kompetente Unterstützung bezogen auf Gewaltschutz an, sondern formuliert notwendige Anforderungen an Prävention und Intervention, die es umzusetzen gilt.

⁴ Seit 2014 ist sie in Kraft, für Deutschland steht die Ratifizierung nach der Schaffung aller Voraussetzungen in deutschem Recht, unter anderem einer Reform des Sexualstrafrechtes, noch aus.



A. Strukturelle Anforderungen an Flüchtlingsunterkünfte (Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte)

Die in den Unterkünften herrschenden Bedingungen wie räumliche Enge, das Fehlen von Privatsphäre und ein unzureichender Personalschlüssel können Gewalt fördern. Fehlende Gewaltschutzkonzepte und Schutzlücken für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder führen verschärft durch Residenzpflicht und unzureichende Leistungsabdeckung dazu, dass gewaltbetroffene geflüchtete Frauen nicht schnell und umfassend Schutz und Hilfe innerhalb und außerhalb der Unterkünfte erhalten.

In den Flüchtlingsunterkünften muss nicht nur den spezifischen Bedarfen von geflüchteten Frauen Rechnung getragen, sondern die Unterkünfte selbst müssen auch so ausgestattet werden, dass sie Gewalt verhindern bzw. nicht begünstigen. Gerade Frauen, die in ihren Herkunftsländern oder auf der Flucht geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt waren oder diese miterlebt haben, sind sehr vulnerabel und brauchen entsprechenden Schutz. Vor diesem Hintergrund sind an Flüchtlingsunterkünfte spezielle fachliche und strukturelle Anforderungen zu stellen.

1. Grundhaltung der Arbeit in Konzeptionen verankern

Derzeit sind Gewaltschutzkonzepte weder Voraussetzung für den Betrieb von Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften noch sind sie Bestandteil von Verträgen zwischen z.B. Kommunen und Trägern.

Für jede Flüchtlingseinrichtung sollte ein Konzept zum Umgang mit Gewalt mit einer klaren Haltung und einem eindeutigen Bekenntnis gegen Gewalt formuliert werden. Dabei sollte geschlechtsspezifische Gewalt ein Schwerpunktthema sein. In der Konzeption sind feste Ansprechpartner/-innen zu benennen, die geschult sind im Umgang mit Gewalt und entsprechende Verfahrenswege kennen. Ein Notfall- oder Interventionsplan hilft dabei, ein sinnvolles und planvolles Vorgehen bei Gewalt zu gewährleisten. Hilfreich sind in diesem Zusammenhang auch eine konzeptionelle Verankerung der Netzwerkarbeit mit dem Hilfe- und Unterstützungssystem (z. B. Fachberatungsstellen, Frauenhäuser, Interventionsstellen) für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder sowie das Wirken in den Sozialraum.

2. Angemessene Unterbringung schaffen

Besonders schutzbedürftige Personen wie Kinder, Frauen, Kranke, Menschen mit Behinderungen oder LBGTIQ haben als Flüchtlinge spezifische Bedarfe bezogen auf ihre Unterbringung, die zu berücksichtigen sind. Sie sind einem größeren Diskriminierungsrisiko ausgesetzt.⁵ Für allein reisende Frauen und Familien

⁵ Diakonie Deutschland: Diakonie für Flüchtlinge – unsere Positionen und Forderungen. <http://www.diakonie.de/diakonie-fuer-fluechtlinge-unsere-positionen-und-forderungen-16427.html> Zugriffsdatum: 09.12.2015



sind Wohneinheiten mit abschließbaren Zimmern und separate Sanitär- bzw. Duschräume für Frauen oder geschützte Räume in Sammelunterkünften zu schaffen. Kann dies aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen nicht ermöglicht werden, müssen Frauen mit besonderen Bedarfen (z. B. nach geschlechtsspezifischer Gewalt im Herkunftsland) in geeigneten Wohnungen oder Unterkünften untergebracht werden (vgl. EU-Aufnahmerichtlinie).⁶

Grundsätzlich muss das Ziel sein, für alle Frauen angemessenen Raum zur Verfügung zu stellen, der ihnen auch in Flüchtlingsunterkünften eine eigenständige und selbstbestimmte Lebensführung und ein ausreichendes Maß an Privatsphäre ermöglicht.⁷ Für Frauen, die auch in Deutschland geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt sind, muss ein niedrighschwelliger Zugang zur Beratung sowie zur Zuflucht in Frauenhäusern sichergestellt werden.

B. Zugangshürden abbauen

Frauen, die nach Deutschland geflohen sind und hier körperlicher oder psychischer Gewalt ausgesetzt sind, brauchen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder ihrer Bleibeperspektive den ungehinderten Zugang zum Hilfe- und Unterstützungssystem. Dieser Zugang ist für geflüchtete Frauen bislang abhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. So können beispielsweise nach der derzeitigen Rechtslage für Frauen in den Erstaufnahmeeinrichtungen Sanktionierungen auf Verstöße gegen die Residenzpflicht folgen. Hier bedarf es rechtlicher Klarstellungen, dass von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder keine rechtlichen oder finanziellen Folgen fürchten müssen, wenn sie Schutz und Hilfe in einem Frauenhaus suchen. Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Frage, welche Behörde im Falle eines Wechsels des Aufenthaltsbereichs für eine Frau und ihre Kinder zuständig ist und wer die Finanzierung eines Frauenhausaufenthaltes zu tragen hat.

Dasselbe gilt, wenn sich der ausländerrechtliche Status der Frau und ihrer Kinder während der Zeit im Frauenhaus ändert. Die Möglichkeit, Frauen an anderen Orten in einem Frauenhaus unterbringen zu können, kann derzeit nicht als verlässlich bezeichnet werden. Regelmäßig führt die Unterbringung in einem Frauenhaus außerhalb der Landesgrenzen der Erstaufnahmeeinrichtung zu Schwierigkeiten bei der Finanzierung des Aufenthalts in der Schutzeinrichtung.⁸ Darüber hinaus führt auch die Möglichkeit, einen Verstoß gegen Aufenthaltsbeschränkungen finanziell oder rechtlich sanktionieren zu können, zu einer

⁶ Liga der Freien Wohlfahrtspflege Hessen: Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften. 2009.

⁷ vgl. auch: Pabst, Franziska: Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept zum Schutz von Frauen und Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Gemeinschaftsunterkünften. Arbeitshilfe. Der Paritätische Gesamtverband. Juli 2015.

⁸ Vgl. Erlass zum polizeilichen Einschreiten in Fällen von häuslicher Gewalt vom 21.03.2013 (14.51-Erlass), aus Schleswig-Holstein, der am 29. April 2015 um Vorgaben zum „Sonderfall HG in Flüchtlings- und Asylunterkünften“ erweitert wurde.



großen Verunsicherung der Betroffenen. Nach Ansicht von Frauenhauskoordinierung müssen bestehende rechtliche Hürden, die den Zugang zum Hilfe- und Unterstützungssystem oder der ausreichenden finanziellen Versorgung im Falle von Gewalt erschweren, umgehend abgebaut werden.

1. Gesundheitliche Versorgung sichern

Frauen, die vor Krieg, Verfolgung, Armut und Gewalt aus ihren Herkunftsländern fliehen, kommen oft mit gesundheitlichen Belastungen in ihrem Zufluchtsland an. Nicht selten haben sie auf der Flucht weitere Gewalterfahrungen gemacht. Für diese Frauen muss eine schnelle traumasensible medizinische Versorgung sichergestellt werden. Ungeachtet dessen ist die medizinische Versorgung von Flüchtlingen oft unzureichend und mit unnötigen bürokratischen Hürden versehen.

So haben Flüchtlinge in den ersten 15 Monaten gegenüber regulär Versicherten deutlich reduzierte Leistungsansprüche. Die Ansprüche sind auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sowie auf Leistungen für Schwangere und junge Mütter beschränkt. Auch können im Gegensatz zum Asylbewerberleistungsgesetz (§ 6 AsylbLG) über die gesetzliche Krankenversicherung keine Dolmetscherkosten übernommen werden. Für die Behandlung muss in der Regel vom Sozialamt ein Behandlungsschein ausgestellt werden. Einige Bundesländer haben bisher die elektronische Versicherungskarte für Flüchtlinge eingeführt und erleichtern damit zumindest den Zugang zu medizinischer Behandlung.⁹ Allerdings besteht auch mit der Gesundheitskarte nur ein reduzierter Leistungsanspruch.

Geflüchtete Frauen, die Schutz und Zuflucht in einem Frauenhaus suchen, haben oft nicht nur das Problem des nicht gewährleisteten/nicht vorhandenen niedrigschwiligen Zugangs zu medizinischer Versorgung, sondern können aufgrund ihrer Gewalterfahrungen gemäß § 6 AsylbLG auch nur dann weiterreichende medizinische Leistungen erhalten, wenn diese zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind. Hier ist eine Genehmigung im Einzelfall erforderlich. Für die betroffenen Frauen sind damit zusätzliche Hürden bei der medizinischen Versorgung verbunden und für das Frauenhaus ein hoher bürokratischer Aufwand gegeben.

Nach Ansicht von Frauenhauskoordinierung ist die bestehende gesundheitspolitische Sonderregelung für Flüchtlinge aufzuheben und ihnen schnellstmöglich Zugang zu den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung zu gewähren. Das umfasst auch die Kostenübernahme für Sprachmittler/-innen sowie

⁹ Seit November 2015 existiert grundsätzlich für die Länder die Möglichkeit der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte für Flüchtlinge. Die Erfahrungen aus Bremen (seit 2005) und Hamburg (seit 2012) machen deutlich, dass die Einführung der elektronischen Gesundheitskarten dort nicht zu Mehrkosten geführt hat.



die notwendige Behandlung in psychosozialen Versorgungszentren für traumatisierte Frauen. Die Kosten der Behandlungen sind den Kassen einschließlich der angemessenen Verwaltungskosten zu erstatten.

2. Niedrigschwelligen Zugang zu Beratung ermöglichen

Gewaltbetroffene Frauen brauchen Informationen über ihre Rechte und Möglichkeiten der medizinischen Versorgung, ihre Rechte im Asylverfahren, zu den Hilfsangeboten für sie und ihre Kinder sowie die Nennung von Ansprechpersonen und Beratungsstellen des Frauenunterstützungssystems (beispielsweise das Hilfetelefon gegen Gewalt gegen Frauen). Diese Informationen müssen mehrsprachig und kultursensibel aufbereitet sein. Es bietet sich an, andere Angebote wie z.B. Mutter-Kind-Gruppen oder Aufklärung über Gesundheitsvorsorge als Brückenbauer zu benutzen, um das Thema Gewalt anzusprechen. Weibliche Sprachmittler/-innen sind an dieser Stelle unerlässlich. Auch die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geförderten sogenannten niederschwelligen Frauenkurse, die seit 2015 auch für Asylbewerberinnen mit hoher Bleibeperspektive geöffnet wurden, können verstärkt genutzt werden, das Thema Gewaltschutz zu behandeln.¹⁰

Um ein schnelles Handeln zu ermöglichen, sollten sich Flüchtlingsunterkünfte frühzeitig und unabhängig von Vorfällen mit anderen Einrichtungen und Fachkräften vernetzen. Das Thema geschlechtsspezifische Gewalt und Schutz geflüchteter Frauen muss in alle relevanten Kooperations- und Vernetzungsstrukturen fest eingebunden werden.

C. Fazit

Grundsätzlich sind die Beratung und Begleitung von Flüchtlingsfrauen in Frauenhäusern und Beratungsstellen nicht neu. Das Hilfesystem hat seit vielen Jahren Erfahrungen in der Unterstützung von geflüchteten und asylsuchenden Frauen, die von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind: Frauenhäuser bieten Schutz und Hilfe für alle akut von Gewalt betroffenen Frauen, damit auch für geflüchtete Frauen. Frauenhäuser sind jedoch kein Ersatz für sichere Erstaufnahmeeinrichtungen und Sammelunterkünfte. Sie sind Facheinrichtungen mit einem spezifischen Hilfe- und Unterstützungsangebot bei geschlechtsspezifischer Gewalt und bieten Beratung, Schutz und Zuflucht für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder an.

¹⁰ Das Ziel dieses besonderen Integrationsangebots für Migrantinnen ist u.a. der Abbau von Schwellenängsten und die Stärkung des Selbstbewusstseins. Die Kurse bieten Frauen mit Migrations- und Fluchterfahrungen im Vergleich zu den klassischen Integrationsangeboten einen geschützten Rahmen um solch sensible Themen wie Gewalterfahrungen anzusprechen und sie können zu weiteren Unterstützungsangeboten hinführen. Für weitere Informationen zu den niederschwelligen Frauenkursen siehe unter der Seite des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge: <https://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/Frauenkurse/frauenkurse.html>



Als vordringlich sieht Frauenhauskoordinierung die Klärung und Lösung rechtlicher Fragen an, die Zugangshürden für gewaltbetroffene geflüchtete Frauen zum Hilfe- und Unterstützungssystem darstellen.

Vor diesem Hintergrund fordert Frauenhauskoordinierung:

- Rechtliche Klarstellungen, welche Ausländer- oder Sozialbehörde bei einer Flucht in ein Frauenhaus für die Finanzierung des Aufenthalts, den Lebensunterhalt sowie die im Rahmen des Asylrechts bestehenden Auflagen (Residenzpflicht) zuständig ist, insbesondere über Ländergrenzen hinweg,
- dass Leistungen zur Existenzsicherung nicht durch Sachleistungen (vgl. SGB II) erbracht werden dürfen,
- dass Frauen und ihre Kinder, die Schutz vor Gewalt suchen, den ihnen zugewiesenen Aufenthaltsbereich auch ohne Erlaubnis verlassen dürfen, polizeiliche oder staatsanwaltliche Ermittlungen in diesen Fällen nicht gegen die Schutz suchenden Frauen aufgenommen werden, sowie
- dass Sanktionen für von Gewalt betroffene Personen, die Schutz und Hilfe vor Gewalt suchen, ausgeschlossen sind.

Für die Unterbringung von Flüchtlingen ist die Richtlinie 2013/33/EU ins nationale Recht umzusetzen, die Abstimmung für das Umsetzungsgesetz muss in Deutschland zeitnah erfolgen und dem besonderen Schutzbedarf von geflüchteten Frauen und deren Kinder Rechnung tragen. Hierbei sind Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Frauen und deren Kinder vor sexuellen Übergriffen und Gewalt in Unterkünften für Flüchtlinge zu verankern sowie geeignete Maßnahmen zur Verhinderung geschlechtsbezogener Gewalt, Übergriffen und Belästigungen in Aufnahmeeinrichtungen zu erlassen.

Die bestehende gesundheitspolitische Sonderregelung für Flüchtlinge ist aufzuheben und ihnen schnellstmöglich Zugang zu den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung zu gewähren. Dabei ist den speziellen Bedarfen von geflüchteten Frauen, die auch in Deutschland Opfer von geschlechtsbezogener Gewalt geworden sind, umfassend und unbürokratisch Rechnung zu tragen.

Überall, wo der Bedarf an Sprachmittlung besteht, um Frauen Informationen über ihre Rechte und ihnen zustehende Leistungen zu vermitteln (Gesundheitssystem, Frauenunterstützungssystem, etc.), ist diese zur Verfügung zu stellen.

Die gegenwärtig hohen Flüchtlingszahlen stellen Frauenhäuser und Fachberatungsstellen vor besondere Herausforderungen. Die Fachpraxis berichtet über eine Zunahme der Anfragen: einerseits von gewaltbetroffenen geflüchteten Frauen, die Schutz und Hilfe suchen (Intervention) und andererseits von Mitarbeitenden von z.B. von Flüchtlingsunterkünften (Prävention). Große und längerfristige Anstrengungen



sind für die Integration der geflüchteten Frauen erforderlich. Erste Voraussetzung für die Integration und die Überwindung der Gewalt ist die möglichst frühzeitige Vermittlung der deutschen Sprache in Sprachkursen.

Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen verfügen oft nicht über ausreichend Personal, um den spezifischen Bedarfen traumatisierter Frauen und deren Kindern Rechnung zu tragen. Oft fehlt es auch an qualifizierten Sprachmittlern/-innen und Fort- und Weiterbildungsangeboten für die Mitarbeiter/-innen in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen.

Zusätzlich ist es durch den hohen Auslastungsgrad der Frauenhäuser, insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen, kaum möglich, freie Plätze für akut gefährdete Frauen bereitzustellen. Es fehlen bundesweit Platzkapazitäten in den Frauenhäusern, um einen schnellen Schutz ohne Wartelisten oder mehrfache Weiterverweisung sicherzustellen.

Frauenhauskoordinierung sieht die großen Aufgaben und Herausforderungen, die freie und öffentliche Träger, sowie Politik und Zivilgesellschaft derzeit hinsichtlich der Unterbringung und Versorgung geflüchteter Menschen zu bewältigen haben. Dabei darf der verlässliche Schutz von Frauen und ihren Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt nicht vernachlässigt werden. Frauenhauskoordinierung engagiert sich nicht nur dafür, Schutzlücken zu schließen, die Finanzierung sicherzustellen und Rechtsunsicherheiten zu beseitigen, sondern setzt sich als Ansprechpartnerin und Expertin aktiv für die Umsetzung eines effektiven Gewaltschutzes für geflüchtete Frauen und Kinder ein.

Berlin, 27. Januar 2016