

Stellungnahme des Berliner Netzwerks für besonders schutzbedürftige geflüchtete Menschen (BNS) zum Stand der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Berlin

Weltweit sind mehr als ein Drittel aller Frauen von Gewalt aufgrund ihres Geschlechts betroffen¹. Allein in Berlin gab es 2024 mindestens 28 Femizide². Geschlechtsspezifische Gewalt tritt weltweit in allen sozialen Milieus, unabhängig des soziokulturellen oder sozioökonomischen Hintergrundes auf. Geflüchtete Frauen und Mädchen sind jedoch in besonderem Maße von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen oder bedroht. Biografische Gewalterfahrungen, etwa durch partnerschaftliche Gewalt, familiäre Konflikte staatliche Akteure, sog. „Traditionen“, Verbote, gesellschaftliche Rollenvorstellungen oder in Zusammenhang mit kriegerischen Konflikten, sind überproportional vertreten. Während der Flucht sind speziell allein reisende und minderjährige Frauen besonders vulnerabel und beispielsweise der Gefahr sexualisierter Gewalt durch Schleuser oder andere Akteure (z.B. Grenzbeamte) ausgesetzt. Durch strukturelle Abhängigkeiten und in Ermangelung legaler Fluchtwege wird diese Problematik noch verstärkt. Auch nach der Ankunft in einem vermeintlich „sicheren“ Aufnahmeland besteht die Gefahr geschlechtsspezifischer Gewalt insbesondere im Kontext von Sammelunterbringung fort.³

In den letzten Jahren haben die spezifischen Fluchtgründe und besonderen Bedarfe geflüchteter Frauen, einschließlich des Gewalttrisikos und der Gewaltbetroffenheit, zunehmend Berücksichtigung in völker- und europarechtlichen Verpflichtungen erfahren.⁴ Auch das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (sog. „Istanbul-Konvention“), hat das Thema geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen in den Fokus der Aufmerksamkeit gebracht. Unionsrechtlich erkennen die Aufnahme- und die Verfahrensrichtlinie Betroffene schwerer Gewalt als „besonders schutzbedürftig“ an und sehen die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte bei der Aufnahme und der Durchführung des

¹ Studien belegen, dass rund 30 Prozent der Frauen weltweit von partnerschaftlicher Gewalt betroffen sind. Weitere Studien belegen zudem die weite Verbreitung anderer Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen. Siehe z.B. WHO (2021): Violence Against Women Prevalence Estimates 2018. Zu Deutschland siehe Bundeslagebild des BKA (2024) zu *Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten*.

² <https://www.tagesspiegel.de/berlin/hohe-gewaltzahlen-in-berlin-28-frauen-in-diesem-jahr-durch-manner-todlich-verletzt-12340178.html>.

³ Rabe (2015): *Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften*. Policy Paper / Deutsches Institut für Menschenrechte, 32, Berlin.

⁴ Etwa durch die Richtlinien zu geschlechtsspezifischer Verfolgung des UNHCR (2002), die Allgemeinen Empfehlungen n°32 (2014) und n° 35 (2017) des UN-Frauenrechtsausschusses CEDAW.



Asylverfahrens vor.⁵ Im Zuge der GEAS-Reform wird geschlechtsspezifische Gewalt explizit als Form schwerer Gewalt und als möglicher Schutzgrund erwähnt⁶.

Der Berliner Senat hat die besondere Situation geflüchteter Frauen frühzeitig anerkannt. Bereits im Masterplan Integration und Sicherheit (2016) und im Gesamtkonzept Integration und Partizipation (2018) wird die Vulnerabilität insbesondere allein flüchtender und alleinlebender Frauen anerkannt.⁷ Seit 2017 werden zudem Betreiber*innen von Geflüchtetenunterkünften im Rahmen der Verträge durch die Leistungs- und Qualitätsbeschreibungen zu Gewaltschutzmaßnahmen verpflichtet. Bundesgesetzlich erfolgt dies durch die Regelungen in §§ 44 Abs. 2a und 53 Abs. 3 AsylG.

Darüber hinaus hat der Senat 2023 mit der Verabschiedung des Landesaktionsplans zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (LAP) und den beschlossenen Maßnahmen im Bereich Migration/Asyl seinen Willen bekräftigt, geflüchtete Frauen „geschlechtssensibel“ aufzunehmen (Art. 60 Abs. 3 S. 3 IK). Die Maßnahmen sehen u.a. vor, den Schutz von Frauen in Geflüchtetenunterkünften sicherzustellen, gewaltbetroffene Frauen zu identifizieren und deren Zugang zum notwendigen Hilfs- und Unterstützungssystem zu gewährleisten.⁸

Erhebung des BNS zur Versorgungssituation geflüchteter Frauen

Trotz der formalen Verpflichtungen existieren in der Praxis erhebliche Defizite bei dem Schutz und der Versorgung gewaltbetroffener und gewaltbedrohter geflüchteter Frauen. Um die benannten Defizite sichtbar zu machen, hat das BNS Expert*innen-Interviews mit Praktiker*innen sowie eine quantitative Erhebung in Geflüchtetenunterkünften zur Versorgungssituation geflüchteter Frauen durchgeführt⁹. Struktureller Nachbesserungsbedarf zeigte sich insbesondere in Bezug auf den Schutz von Frauen im Unterbringungssystem, auf die Identifizierung der spezifischen Bedarfe und deren Versorgung. Bestätigt wird dies unter anderem durch die BNS-Fachstelle für Schwangere, Alleinerziehende und gewaltbetroffene Frauen der KuB e.V.

Insgesamt lag der Anteil weiblicher Bewohnerinnen in Unterkünften in der Erhebung bei 38 Prozent.¹⁰ Es wurde deutlich, dass ein Großteil der geflüchteten Frauen als besonders vulnerabel

⁵ Art. 18 Abs. 3 2013/33/EU; Erwägungsgrund 29, 32 2013/32/EU; Art. 10 Abs. 3 u. 15 Abs. 3 2013/32/EU

⁶ Vgl. Art. 20, Abs. 4 u. 21 Abs. 2 AVVO; Art. 24 u. 28 AufnahmeRL neu

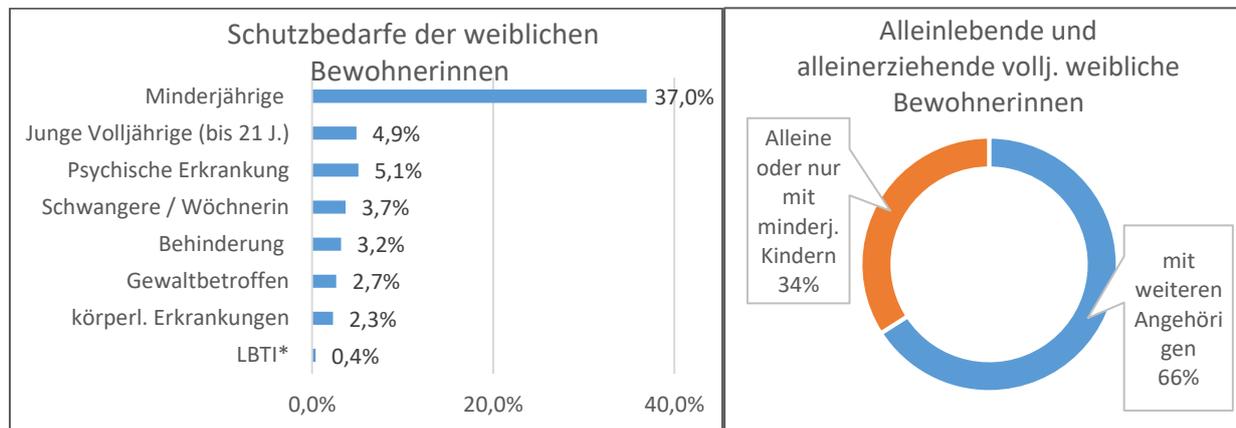
⁷ Masterplan Abschnitt 4.3.4.1.; Gesamtkonzept: Kapitel F / 1.

⁸ Maßnahmen 109 + 110 des Berliner Landesaktionsplans (2023).

⁹ Insgesamt wurden sieben Interviews mit 10 Praktiker*innen durchgeführt. Diese arbeiten als Berater*innen in verschiedenen Bereichen des Berliner Aufnahme- und Asylsystems, u.a. in Fachberatungsstellen für geflüchtete Frauen, Geflüchtetenunterkünften und der gesundheitlichen Versorgung. Die quantitative Erhebung wurde in sieben LAF-Unterkünften durchgeführt.

¹⁰ Anteil in den Unterkünften 18,3 Prozent - 45,6 Prozent. Berlinweit betrug der Anteil weiblicher Geflüchteter 2023 46 Prozent (<https://dashboards.sozial-informations-system.de/superset/dashboard/gefluechtete/>).

einzustufen ist, etwa aufgrund von Minderjährigkeit, weil Frauen alleine oder nur mit minderjährigen Kindern in den Unterkünften leben oder aufgrund anderer intersektionaler Bedarfe.



Die Ergebnisse der quantitativen Erhebung wiesen einen sehr geringen Anteil gewaltbetroffener Frauen auf. Erklären lässt sich dies damit, dass die Mitarbeitenden der Unterkünfte i.d.R. nicht spezifisch in diesem Bereich geschult sind und keine systematische Erfassung der Gewaltbetroffenheit erfolgt. Die quantitative Erfassung ist daher in dieser Hinsicht wenig aussagekräftig. Im Gegensatz dazu, berichteten die Expert*innen in den Interviews, dass fast alle von ihnen Klientinnen betreuten, die von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen waren. Einige Interviewpartner*innen gingen davon aus, dass von den allein reisenden Frauen nahezu alle von Gewalt betroffen seien. Dies verdeutlicht die Relevanz des Themas und die Notwendigkeit, dies im Berliner Aufnahmesystem zu berücksichtigen.

Deutlich wurde auch, dass viele geflüchtete Frauen insbesondere in gemischtgeschlechtlichen Unterkünften Angst vor Gewalt haben. Dies trifft insbesondere auf Unterkünfte zu, in denen die Sanitäreinrichtungen außerhalb der Zimmer liegen¹¹, da bereits die Wege zu den Anlagen eine potentielle Gefahrenquelle darstellen. In der Regel sind die Sanitäreinrichtungen nicht vollständig abschließbar, so dass zudem auch innerhalb der Bäder die Gefahr eines Übergriffs besteht. In der Folge vermeiden es einige Frauen vor allem nachts auf Toilette zu gehen und lassen auch ihre Kinder nicht ohne Begleitung dorthin.

Auch der Lärm und die fehlende Privatsphäre in Mehrbettzimmern stellen für viele Frauen zusätzliche Stressoren dar. Ein „zur Ruhe kommen“ ist in den Unterkünften in der Regel nicht möglich. Im Gegenteil drohen sogar Re-Traumatisierungen. Insbesondere in Aufnahmeeinrichtungen fehlt es zudem an Möglichkeiten der Selbstbestimmung und Selbstfürsorge.

¹¹ In der Erhebung von insgesamt sieben Unterkünften, lagen in vier Unterkünften alle Sanitäreinrichtungen außerhalb der Zimmer, in zwei Unterkünften lagen die Anlagen teilweise außerhalb, teilweise innerhalb der Zimmer, in nur einer Unterkunft lagen alle Sanitäreinrichtungen in den Zimmern bzw. in abgeschlossenen Wohneinheiten.

Einzelne Gewaltschutzmaßnahmen – etwa die Abschließbarkeit der Zimmer und die Geschlechtertrennung alleinstehender Männer und Frauen innerhalb der Zimmer – wurden in der Erhebung von allen untersuchten Unterkünften umgesetzt. In Bezug auf andere Maßnahmen gibt es jedoch Lücken: So gab es nur in einer der untersuchten Unterkünfte einen separaten Unterbringungsbereich für Frauen. Auch die bauliche Struktur und Lage der Unterkünfte können den Gewaltschutz erschweren. Darüber hinaus fehlt es oft an Rückzugsmöglichkeiten speziell für Frauen und Mädchen sowie an weiblichen Sicherheitskräften.

Niedrige Personalschlüssel in den Unterkünften sowie mangelnde Sensibilisierung, Kapazitäten und Qualifizierung des Betreuungspersonals tragen dazu bei, dass von Gewalt betroffene Frauen sich nicht den Mitarbeiter*innen in den Unterkünften anvertrauen. Selbst die vorgeschriebenen Frauenbeauftragten in den LAF-Unterkünften verfügen über keine zusätzlichen Stundenkapazitäten, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Infolgedessen werden gewaltbetroffene geflüchtete Frauen in den Unterkünften häufig nicht erkannt. Dies schließt eine bedarfsgerechte Versorgung aus.

Speziell für allein reisende bzw. alleinerziehende Frauen ist eine geschützte Unterkunft ein wichtiger unterbringungsbezogener Bedarf, der ihnen laut AufnahmeRL zusteht. Berlinweit gibt es jedoch lediglich zwei Unterkünfte nur für geflüchtete Frauen und ihre Kinder¹². Deren Anzahl hat sich auch im Zuge des Ausbaus der Unterbringungskapazitäten in Berlin in den vergangenen Jahren nicht erhöht. Infolgedessen sind die wenigen Plätze meist voll belegt. Auch zeigten die Gespräche mit den Praktiker*innen, dass betroffenen Frauen allein mit einer Frauenunterkunft nicht bedarfsgerecht untergebracht sind, wenn diese von Größe und baulicher Ausstattung her keinen sicheren Rückzugsraum ermöglichen.

Zudem möchten wir insbesondere auf die problematische Situation in den Großunterkünften (AKUZ, Tempelhof, ANo-TxL) und Hostels hinweisen. Die Unterbringungssituation in der ANo TXL in gemischtgeschlechtlichen Einheiten à 14 Personen widerspricht grundlegenden Prinzipien des Gewaltschutzes¹³. Allein lebende Frauen und Kinder werden nicht separat und dadurch geschützt untergebracht. In den Hostels, in welchen teilweise 1000 Personen auf engem Raum zusammen leben, fehlt es zudem an Sicherheitskräften und Ansprechpersonen, um Frauen vor Übergriffen zu schützen.

Grundsätzlich fehlt es zudem an ausreichend Kapazitäten in den auf geflüchtete Frauen ausgerichteten Fachberatungsstellen sowie in der psychosozialen Versorgung. Der Zugang zum Gewaltschutzsystem (z.B. ohnehin knappen Frauenhausplätzen) wird zudem durch Barrieren, wie etwa fehlende Sprachmittlung, erschwert.

¹² Drcks. 19 / 15 620.

¹³ UNICEF (2021) *Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften*.

Der Berliner Senat hat im Rahmen des Landesaktionsplans auch die Prüfung des Gewaltschutzes in Geflüchtetenunterkünften priorisiert¹⁴. Die beschriebenen Erkenntnisse verdeutlichen jedoch, dass die Unterbringungssituation für geflüchtete Frauen bisher unzureichend ist.

Wir fordern daher:

- Die Istanbul-Konvention und insbesondere die Vorgaben des Art. 60 Abs. 3 IK zur geschlechtssensiblen Aufnahme geflüchteter Frauen vollständig umzusetzen.
- Die Maßnahmen 107-111 des Berliner LAP umzusetzen und die Perspektive geflüchteter Frauen auch bei der Besetzung des Beirats zur Umsetzung des LAP zu berücksichtigen.
- Den Gewaltschutz in den Geflüchtetenunterkünften, einschl. in Großunterkünften und Hostels, umzusetzen und hierfür die notwendigen baulichen und personellen Voraussetzungen zu schaffen.
- Geflüchtete Frauen prioritär in Unterkünften mit abgeschlossenen Wohneinheiten bzw. Zimmern mit innenliegenden Bädern unterzubringen.
- Den Ausbau von bedarfsgerechten geschützten Unterkünften für allein reisende bzw. alleinerziehende Frauen.
- Die Förderung von Strukturen zur Unterbringung von geflüchteten Frauen in eigenen Wohnungen.
- Den Ausbau und die Verstärkung der Finanzierung von Fachberatungsstellen und psychosozialer Versorgung für geflüchtete Frauen.
- Den Ausbau des Gewaltschutzsystems und die Sicherstellung des Zugangs für geflüchtete Frauen, einschließlich der Bereitstellung von Sprachmittlungsdiensten.

Gez.:

Elena Litzmann und Nicolay Büttner

Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige geflüchtete Menschen (BNS)

¹⁴ Drcks. 19 / 20 367