

## Arbeitshilfe



Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept  
zum Schutz von Frauen und Kindern  
vor geschlechtsspezifischer Gewalt  
in Gemeinschaftsunterkünften

# Inhalt

Einleitung .....	3
<b>I. Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept in Gemeinschaftsunterkünften .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Gewaltschutz innerhalb der Einrichtungsstruktur verankern .....</b>	<b>4</b>
a. Einrichtungsleitung und Mitarbeiter/-innen sensibilisieren .....	4
b. Ein klares Bekenntnis gegen Gewalt formulieren .....	4
c. Problembewusstsein schärfen und Gewaltprävention fördern .....	5
d. Feste Ansprechpersonen benennen .....	5
e. Unabhängige Beschwerdestelle gegen Gewalt einrichten .....	5
f. Einhaltung der Vorgaben und Empfehlungen sicherstellen .....	5
<b>2. Recht auf Hilfe und Unterstützung wirksam umsetzen .....</b>	<b>6</b>
a. Über Rechte und Hilfsangebote informieren .....	6
b. Informationen verständlich machen und Sprachbarrieren überwinden .....	6
c. Beratung und Begleitung dauerhaft ermöglichen .....	6
d. Kooperationspartner einbinden .....	6
<b>3. Verhalten nach Gewalttaten oder sexuellen Übergriffen standardisieren .....</b>	<b>7</b>
a. Ablaufplan einhalten .....	7
b. Gefährdungslage vorläufig einschätzen .....	7
c. Rechte der Opfer geltend machen .....	8
<b>4. Rahmenbedingungen verbessern .....</b>	<b>8</b>
a. Rückzugsmöglichkeiten und Privatsphäre garantieren .....	8
b. Aufenthalt in Gemeinschaftsunterkünften zeitlich begrenzen .....	8
<b>5. Recht auf menschenwürdige Unterbringung und Schutz vor Gewalt gewährleisten ...</b>	<b>9</b>
<b>II. Paritätische Forderungen .....</b>	<b>10</b>
<b>III. Anhang .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Normativer Schutz vor geschlechterspezifischer Gewalt – welche Regelungen binden den Staat? .....</b>	<b>11</b>
a. Europäische Menschenrechtskonvention .....	11
b. CEDAW-Übereinkommen .....	11
c. Istanbul-Konvention .....	11
d. Grundgesetz .....	12
e. EU-Aufnahmerichtlinie .....	12
<b>2. Weiterführende Informationen .....</b>	<b>13</b>
Impressum .....	13

# Einleitung

Die Zahl der Menschen, die aus ihrer Heimat fliehen, um in Deutschland Schutz und Zuflucht zu suchen, steigt seit einigen Jahren wieder kontinuierlich an. Im Jahr 2014 haben rund 174.000 Menschen Erstasylanträge gestellt, in diesem Jahr wird mit bis zu 400.000 gerechnet.<sup>1</sup> Städte und Kommunen verfügen nicht überall über ausreichenden Wohnraum, in dem die Menschen untergebracht werden könnten. In der Folge müssen Not- oder Gemeinschaftsunterkünfte errichtet werden, die den Menschen zwar das sprichwörtliche Dach über dem Kopf gewähren, aber selbst minimale Standards, wie die ausreichende Gewährleistung von Privatsphäre in Form von einzelnen Wohneinheiten, die gemeinsame Unterbringung von Familien und die Berücksichtigung der Bedarfe von alleinstehenden Frauen, können oft nicht eingehalten werden. Dabei ist die Gruppe der Frauen besonders schutzbedürftig. Die vorherrschenden Bedingungen in den Unterkünften, wie bspw. die häufig isolierten Standorte, der niedrige Personalschlüssel für die Betreuungsarbeit von Flüchtlingen und fehlende Wohnräume nur für Frauen, können gewaltfördernd wirken und bieten Frauen und ihren Kindern kaum Schutzmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass das Gewaltschutzgesetz nur eingeschränkt anwendbar ist und die Frauen in den ersten Monaten nach ihrer Ankunft in Deutschland aufgrund der Residenzpflicht sowie Wohnsitzauflagen in ihrer Freizügigkeit und damit auch in der Möglichkeit, der Gewalt auszuweichen, eingeschränkt sind.<sup>2</sup>

Obwohl Deutschland aufgrund nationaler und internationaler Vorschriften dazu verpflichtet ist, Frauen und Kinder vor Gewalt zu schützen, verfügen die wenigsten Flüchtlingsunterkünfte über ein Gewaltschutzkonzept. Kommt es zu gewalttätigen oder sexuellen Übergriffen, sind es in der Regel die Frauen, die die Einrichtung verlassen und Schutz im Frauenhaus oder anderen Einrichtungen finden müssen. Eine Gefährdungseinschätzung, ob sich Frauen und Kinder in Gefahr befinden könnten oder ob der Verbleib der betroffenen Frauen oder Kinder in der Unterkunft vertretbar ist, findet in den wenigsten Fällen statt. Aus diesem Grund hat sich der Paritätische Gesamtverband dazu entschlossen, „Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept zum Schutz von Frauen und Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Gemeinschaftsunterkünften“ zu entwickeln.<sup>3</sup>

---

1 Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge; <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20150507-prognose-asylantraege-2015.html>

2 Vgl. Pressemitteilung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, März 2015: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/pressemitteilung-zugang-zu-gewaltschutz-auch-fuer-frauen-in-fluechtlingsunterkuenften-menschenrec/>

---

3 Der Paritätische setzt sich in seinem Papier: Frühzeitige Integration statt Ausgrenzung: Paritätische Forderungen für eine Neuausrichtung der Aufnahmepolitik für Flüchtlinge (Dez. 2014) für verbesserte Rahmenbedingungen und Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge ein. Es wird ausdrücklich auf diese Forderungen verwiesen, die die Grundlage für die vorliegenden Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept bilden.

# I. Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept in Gemeinschaftsunterkünften

Ziel der Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept in Gemeinschaftsunterkünften ist die Sicherstellung von Schutz und Hilfe für Frauen und ihre Kinder vor körperlicher und sexualisierter Gewalt sowie sexuellen Belästigungen und Übergriffen. Frauen und Kinder haben einen Anspruch darauf, vor Angriffen auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihre Persönlichkeit und ihre Menschenwürde ausreichend geschützt zu werden.<sup>4</sup> Aus Sicht des Paritätischen sollten folgende Empfehlungen eingehalten werden:

## 1. Gewaltschutz innerhalb der Einrichtungsstruktur verankern

### a. Einrichtungsleitung und Mitarbeiter/-innen sensibilisieren

Die unterschiedlichen Lebenslagen und Belastungen der Bewohner/-innen von Gemeinschafts- oder Notunterkünften erfordern von den Betreibergesellschaften und deren Leitung eine klare Haltung und ein eindeutiges Bekenntnis gegen Gewalt. Darüber hinaus ist es notwendig, alle Mitarbeiter/-innen zu sensibilisieren und diese Grundhaltung auch von ihnen einzufordern.

### b. Ein klares Bekenntnis gegen Gewalt formulieren

Der Paritätische empfiehlt den Einrichtungen, ein Leitbild zu verfassen, in dem die Einhaltung menschenwürdiger Standards für den Aufenthalt<sup>5</sup> formuliert wird und die eindeutige Grundhaltung, die Grund- und Menschenrechte der Bewohner/-innen zu achten, zum Ausdruck kommt. Der respektvolle und wertschätzende Umgang auf allen Ebenen sollte als

notwendige Voraussetzung für ein friedliches Miteinander und als fester Bestandteil der Arbeitshaltung gegenüber den Bewohner/-innen benannt werden. Die Einrichtungen sollten sich selbst dazu verpflichten, dieses Bekenntnis von allen Menschen, die in der Einrichtung arbeiten, zu verlangen und dies bereits in den Vorstellungsgesprächen gegenüber potenziellen Mitarbeiter/-innen als Auswahlkriterium zu benennen. Ferner sollte darauf hingewiesen werden, welche Maßnahmen bei Verstößen durch eine/-n Mitarbeiter/-in ergriffen werden und welche Konsequenzen dies für das Arbeitsverhältnis hat. Es empfiehlt sich hier, eine Zusatzvereinbarung zum Arbeitsvertrag zu erstellen, in der ein „Bekenntnis gegen Gewalt“ unterzeichnet, auf arbeitsrechtliche Folgen nach Gewalt hingewiesen und die Auskunftserteilung über Vorstrafen/Ermittlungsverfahren sowie der Umgang damit geregelt wird.<sup>6</sup> Eine Hausordnung, in der die Grundregeln für ein friedliches Zusammenleben festgelegt sind, sollte an einem zentralen Ort aufgehängt werden.

<sup>4</sup> Die Einrichtungen sind grundsätzlich gefordert allen Bewohner/-innen Schutz zu gewähren. Die Arbeitshilfe konzentriert sich in ihren Ausführungen auf die besondere Situation von Frauen und ihren Kindern. Selbstverständlich können die Empfehlungen auch auf andere schutzbedürftige Personen, wie bspw. LGBTTI, angewendet, bzw. erweitert werden.

<sup>5</sup> Vgl. auch Liga der Freien Wohlfahrtspflege Hessen: Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften, 2009, S. 3.

<sup>6</sup> Siehe auch, Paritätische Arbeitshilfe – Schutz vor sexualisierter Gewalt in Diensten und Einrichtungen der Behindertenhilfe, Psychiatrie, Suchthilfe, Straffälligenhilfe, Wohnungslosenhilfe und Selbsthilfe, S. 13.

### c. Problembewusstsein schärfen und Gewaltprävention fördern

Die besondere Bedeutung von Gewaltprävention für die Einrichtung sollte deutlich, offen und auf allen Ebenen kommuniziert werden. Neue Mitarbeiter/-innen sollten darauf hingewiesen werden, dass Schutz und Prävention zu ihren zentralen Aufgaben zählen.<sup>7</sup> Neuen Bewohner/-innen sollte das Leitbild mit dem klaren Bekenntnis gegen Gewalt und dem wertschätzenden Umgang miteinander unter Einbeziehung von Dolmetscher/-innen vorgestellt werden. Es ist daher notwendig, dies in mehrere und in leichte Sprachen übersetzen zu lassen. Um ein Schutzkonzept zu Prävention und Intervention bei geschlechterspezifischer Gewalt wirksam innerhalb der Einrichtungsstruktur verankern zu können, müssen alle Mitarbeiter/-innen, sowohl haupt- als auch ehrenamtlich Tätige aus allen Bereichen, entsprechend geschult und weitergebildet werden.

### d. Feste Ansprechpersonen benennen

Opfer von körperlicher oder sexualisierter Gewalt brauchen speziell geschulte Ansprechpartner/-innen, die sie beraten und begleiten können. Dies folgt nicht nur aus Art. 24 der EU-Aufnahmerichtlinie, sondern auch daraus, dass Opfer oder Zeugen von Gewalt wissen müssen, an wen sie sich richten können. Die Entscheidung, sich einer Person anzuvertrauen, sollte jederzeit getroffen werden können und es sollte sichergestellt werden, dass die Frauen und Kinder eine feste Ansprechperson haben. Die jeweiligen Mitarbeiter/-innen sollten Erfahrungen mit Kriseninterventionen und psychischen Stabilisierungen haben und auf die besonderen Bedarfe der Frauen und ihrer Kinder eingehen können.

<sup>7</sup> Paritätische Arbeitshilfe – Schutz vor sexualisierter Gewalt in Diensten und Einrichtungen der Behindertenhilfe, Psychiatrie, Suchthilfe, Straffälligenhilfe, Wohnungslosenhilfe und Selbsthilfe, S. 12.

Darüber hinaus sollte jede/-r Mitarbeiter/-in über die Ansprechpartner/-innen für von Gewalt betroffene Frauen und Kinder der Beschwerdestelle informiert sein und ggf. auf diese verweisen.

### e. Unabhängige Beschwerdestelle gegen Gewalt einrichten

Aus Sicht des Paritätischen ist es darüber hinaus sinnvoll, eine Beschwerdestelle einzurichten, die zu regelmäßigen Zeiten von den Bewohner/-innen aufgesucht werden kann. Dabei sollte betont werden, dass die Beschwerdestelle allen offen steht und eben auch dazu dient, sich anbahnende Konflikte zu lösen und gemeinsame Gespräche zur Thematik zu führen. Dabei ist es wichtig, die Unabhängigkeit der Beschwerdestelle hervorzuheben und darauf hinzuweisen, dass diese von allen Bewohner/-innen, aber auch von sämtlichen Mitarbeiter/-innen in Anspruch genommen werden kann. Verdachtsmeldungen sollten ernst genommen, besprochen und unter Einhaltung der Schweigepflicht und von Anonymitätswünschen dokumentiert werden. Regelmäßige Treffen mit der Einrichtungsleitung sowie der Umgang mit Berichten über gewalttätige Vorfälle sollten geregelt werden.

### f. Einhaltung der Vorgaben und Empfehlungen sicherstellen

Es ist unerlässlich, dass die Einhaltung der Gewaltschutzkonzepte und Standards, die von den Trägern der Einrichtungen eingefordert werden, überprüft werden. Dies erfordert regelmäßige Kontrollen, bei denen nicht nur Vorkommnisse notiert, sondern auch regelmäßige Befragungen von Bewohner/-innen durchgeführt werden sollten. Die Einhaltung des Gewaltschutzkonzeptes sollte Bestandteil des Qualitätsmanagements sein.

## 2. Recht auf Hilfe und Unterstützung wirksam umsetzen

### a. Über Rechte und Hilfsangebote informieren

Alle Bewohner/-innen sollten darüber informiert werden, welche Rechte insbesondere Frauen und Kinder in Fällen von körperlicher oder sexualisierter Gewalt oder bei sexuellen Übergriffen haben und an wen sie sich wenden können. Besonders wichtig ist es, alle Bewohner/-innen über die Schweigepflicht der Mitarbeiter/-innen aufzuklären und darauf hinzuweisen, dass jede/-r Bewohner/-in die Beschwerdestelle aufsuchen oder ein persönliches und vertrauliches Gespräch mit einer/-m entsprechend geschulten Mitarbeiter/-in wahrnehmen kann. Bewohner/-innen sollten über das bestehende Hilfe- und Unterstützungssystem für von Gewalt betroffene Frauen und über die Möglichkeit, dauerhaften Schutz in einem Frauenhaus finden zu können, informiert werden. Auch sollten die Frauen und Kinder das Angebot des Hilfetelefon – Gewalt gegen Frauen kennen. Unter der Rufnummer: 08000 – 116 016 können mehrsprachige Beraterinnen rund um die Uhr erreicht werden. Die Beratung erfolgt anonym und kostenfrei und bei Bedarf unter Hinzuziehung eines Dolmetscherdienstes, der Beratungsgespräche in 15 Sprachen übersetzt.<sup>8</sup>

### b. Informationen verständlich machen und Sprachbarrieren überwinden

Die Informationen über Rechte, Schweigepflicht, die Beratungsangebote und weiterführende Hilfen müssen in mehreren Sprachen zur Verfügung stehen. Nicht selten

<sup>8</sup> Nähere Informationen können unter [www.hilfetelefon.de](http://www.hilfetelefon.de) und weitere Hilfsangebote, wie einen Online-Chat oder Gebärdendolmetscherdienst, abgerufen werden.

sind Kommunikationsprobleme für Konflikte mitverantwortlich. Eine gute Zusammenarbeit mit Dolmetscherdiensten ist folglich unerlässlich. Es wäre wünschenswert, dass Dolmetscher/-innen zu regelmäßigen Zeiten, bspw. in Form von offenen Sprechstunden die Einrichtungen aufsuchen, um dadurch Verständigungsschwierigkeiten zu beseitigen. Für die Zeiten, in denen die Beschwerdestelle geöffnet hat, sollten grundsätzlich qualifizierte Sprachmittler/-innen anwesend sein. Im Falle eines gewalttätigen oder sexualisierten Übergriffs sollten Dolmetscher/-innen kurzfristig hinzugezogen werden können.

### c. Beratung und Begleitung dauerhaft ermöglichen

Regelmäßig stattfindende Workshops zu bestimmten Themenkomplexen, wie bspw. Rechtsinformationen, Frauengesundheit o.ä., Selbstverteidigungskurse und offene Beratungsstunden können dazu beitragen, dass Frauen und Kinder sich ihrer Rechte bewusst werden und Mut fassen, über erlebte Gewalt und Belästigungen zu sprechen. Die Einrichtung sollte daher entsprechende Kurse anbieten und sicherstellen, dass sprachliche Barrieren einer Teilnahme nicht im Wege stehen.

### d. Kooperationspartner einbinden

Um individuelle und bedarfsgerechte Hilfe einzuleiten und sicherzustellen, sollten betroffene Frauen und Kinder bei der Suche und Kontaktaufnahme zu fachkundigen Ansprechpartner/-innen und Stellen unterstützt werden. Es sollte eine Adressdatenbank mit geeigneten



Kontaktpersonen für weiterführende Hilfe zur Verfügung stehen, wie Frauenhäuser, Fachberatungsstellen, Flüchtlingsberatungsstellen, Kriminalpolizei, Justiz, Rechtsberatung, Behindertenhilfe, Jugendamt, Gesundheitswesen, etc. Bei Bedarf sollten besonders geschulte

Mitarbeiter/-innen betroffene Frauen und Kinder zu Terminen begleiten und bei der Wahl der Kooperationspartner beraten. Auch sollte darauf geachtet werden, dass Hilfsangebote tatsächlich in Anspruch genommen und Frauen und Kinder zur Teilnahme ermutigt werden.

### 3. Verhalten nach Gewalttaten oder sexuellen Übergriffen standardisieren

**Wenn in der Einrichtung Gewalttaten oder sexuelle Übergriffe stattgefunden haben, muss sichergestellt werden, dass betroffene Frauen und Kinder sofort den notwendigen Schutz und Hilfe erhalten, die sie benötigen. Dabei sind die gesundheitliche Versorgung der Betroffenen, die Wahrung ihrer Rechte und die räumliche Trennung von dem/der mutmaßlichen Täter/-in besonders wichtig. Daher sollten alle Mitarbeiter/-innen die einzuleitenden Schritte und Ansprechpartner/-innen kennen.**

Aus diesem Grund wäre es ratsam, ein Verfahren zu entwickeln, aus dem klar hervorgeht, was zu tun ist. Der Paritätische schlägt folgende mögliche Vorgehensweise vor:

#### a. Ablaufplan einhalten

- ⇒ Sicherstellung des Schutzes und Hilfe für die betroffenen Frauen und Kinder
- ⇒ Hinzuziehen von Dolmetscher/-innen
- ⇒ Information einer besonders geschulten Ansprechperson aus der Einrichtung
- ⇒ ggf. Information der Polizei
- ⇒ Konsultation von Ärzt/-innen, Rechtsanwält/-innen, Fachberater/-innen etc.
- ⇒ Dokumentation

#### b. Gefährdungslage vorläufig einschätzen

Die in der Einrichtung tätigen Mitarbeiter/-innen sollten ggf. in enger Absprache mit der Polizei eine Einschätzung vornehmen, ob weiter Gefahr für die Frauen und Kinder besteht, ob weitere Bewohner/-innen gefährdet und welche weitergehenden Maßnahmen zu treffen sind. Ist ein Verbleib der Frauen und Kinder in der Einrichtung nicht vertretbar, müssen diese in ein Frauenhaus oder eine andere sichere Unterkunft gebracht werden. Handelt es sich bei dem/der mutmaßlichen Täter/-in um eine/-n Bewohner/-in, sollte diese/-r grundsätzlich die Einrichtung verlassen müssen. Handelt es sich mutmaßlich um jemanden aus der Mitarbeiterschaft, ist diese Person sofort freizustellen – kommt der/die Täter/-in von außerhalb, muss dafür Sorge getragen werden, dass er/sie die Einrichtung nicht mehr betreten darf. Es sollte daher darauf geachtet werden,

dass in allen Fällen ein Näherungsverbot beantragt und ein Hausverbot ausgesprochen und dies erforderlichenfalls polizeilich durchgesetzt wird. Das Vorgehen gegen Gewalttäter/-innen sollte durch eine Satzung oder Hausordnung seitens der Betreibergesellschaft verbindlich geregelt werden. Ist der/die Täter/-in nicht bekannt, müssen betroffene Frauen sicher untergebracht und in jedem Fall die Polizei verständigt werden.

## 4. Rahmenbedingungen verbessern

### a. Rückzugsmöglichkeiten und Privatsphäre garantieren

Wie bereits dargestellt, können beengte räumliche Verhältnisse gewalttätige Übergriffe befördern oder begünstigen. Ein Ziel muss daher sein, den Menschen eine eigenständige und selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen und ihnen ein ausreichendes Maß an Privatsphäre zur Verfügung zu stellen. Bei der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sollten abgeschlossene Wohneinheiten existieren und bei der Belegung familiäre Bedarfe genauso berücksichtigt werden wie ethnisch kulturelle oder religiöse Hintergründe.<sup>9</sup> Sollten sanitäre Anlagen gemeinschaftlich genutzt werden müssen, sind diese streng nach Geschlechtern zu trennen. Für alleinstehende Frauen und ihre Kinder sollten abschließbare Räumlichkeiten existieren. Durch die EU-Aufnahmerichtlinie müssen u.a. Schutz und die Berücksichtigung der besonderen Bedarfe von Frauen und Kindern sichergestellt werden. Um zu gewährleisten, dass Frauen und Kinder, die in der Vergangenheit oder im Herkunftsland Opfer von Gewalt, Vergewaltigungen oder sexu-

<sup>9</sup> Vgl. Paritätischer Gesamtverband Dez. 2014: Frühzeitige Integration statt Ausgrenzung: Paritätische Forderungen für eine Neuausrichtung der Aufnahmepolitik für Flüchtlinge, S. 3.

### c. Rechte der Opfer geltend machen

Für Opfer von körperlicher oder sexualisierter Gewalt stellt sich die Wahrnehmung ihrer Rechte als sehr belastend dar. Es ist daher besonders wichtig, nach einer Gewalttat entsprechend geschulte Fachberater/-innen hinzu zu ziehen, die die Frauen und Kinder zu erforderlichen Strafanzeigen, Beweissicherungsverfahren und Zeugenaussagen beraten und begleiten können.

ellen Übergriffen geworden sind, den notwendigen Schutzraum erhalten, den sie brauchen und es nicht zu einer erneuten Konfrontation mit der erlebten Gewalt kommt, sollte bei der Aufteilung der Wohnungen oder Wohneinheiten vor allem auf eine räumliche Trennung von männlichen Bewohnern geachtet werden. Kann dies aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen der Einrichtung nicht ermöglicht werden, müssen Frauen mit besonderen Bedarfen im Sinne der Aufnahmerichtlinie in geeigneten Wohnungen oder Unterkünften untergebracht werden.<sup>10</sup>

### b. Aufenthalt in Gemeinschaftsunterkünften zeitlich begrenzen

Der Aufenthalt in einer Gemeinschafts- oder Notunterkunft sollte zeitlich auf maximal drei Monate befristet werden. Sollte festgestellt werden, dass die Anforderungen an Schutz und Hilfe für Frauen und Kinder in der Einrichtung nicht gewährleistet werden können, müssen so schnell wie möglich alternative Wohnmöglichkeiten ermittelt werden.

<sup>10</sup> Vgl. auch Liga der Freien Wohlfahrtspflege Hessen: Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften, 2009.



## 5. Recht auf menschenwürdige Unterbringung und Schutz vor Gewalt gewährleisten

Die Rechte auf eine menschenwürdige Unterbringung und auf Schutz vor Gewalt folgen aus internationalen und nationalen Abkommen, wie dem CEDAW-Übereinkommen, der Europäischen Charta für Menschenrechte, der Istanbul-Konvention, der EU-Aufnahmerichtlinie oder dem Grundgesetz, für deren Umsetzung der Staat verantwortlich ist. Der Staat ist verpflichtet, ausreichende Maßnahmen zu ergreifen, die ein menschenwürdiges Leben in einer Unterkunft ermöglichen und einen angemessenen und wirksamen Schutz der Gesundheit und des Lebens sicherstellen, sowie Art und Umfang des Schutzes festlegen. Bei der Ausgestaltung, wie der Schutz umgesetzt werden kann, formuliert die Verfassung keine konkreten Vorgaben an den Staat. Entscheidend

ist aber, dass der Schutz als solcher wirksam sein muss. Der Staat kann bei der Umsetzung seiner Schutzpflichten auch Dritte beteiligen.<sup>11</sup> Insbesondere hat er aber durch das Untermaßverbot<sup>12</sup> sicherzustellen, dass *„die Ausgestaltung des Schutzes durch die Rechtsordnung Mindestanforderungen entspricht.“*<sup>13</sup> Die Gruppe von Frauen und ihren Kindern ist besonders schutzbedürftig – gerade wenn die Frauen allein und auf unbestimmte Zeit in Gemeinschaftsunterkünften leben. Aus Sicht des Paritätischen ist es zwingend notwendig, klar geregelte Abläufe für den Fall eines gewalttätigen oder sexualisierten Angriffs festzulegen und ein allgemein gültiges und in der Einrichtung anerkanntes Gewaltschutzkonzept zu entwickeln.

---

11 Vgl. Schuler-Harms/Wieland, „Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffenen Frauen und deren Kinder“, S. 6. [http://www.der-paritaetische.de/uploads/tx\\_pdforder/rechtsgutachten-frauen\\_web.pdf](http://www.der-paritaetische.de/uploads/tx_pdforder/rechtsgutachten-frauen_web.pdf)

12 Das Untermaßverbot verpflichtet den Staat dort, wo er zum Handeln verpflichtet ist, die gesetzlich festgelegte Leistung nicht zu unterschreiten. Das Bundesverfassungsgericht formuliert: „Der Staat muss zur Erfüllung seiner Schutzpflicht ausreichende Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art ergreifen, die dazu führen, dass ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener und als solcher wirksamer Schutz erreichbar wird. (BVerfGE 88, 203 (254 f)).“

13 BVerfGE 88, 203 (254 f.).

## II. Paritätische Forderungen

Der Paritätische setzt sich dafür ein, dass

- ⇒ Schutz und Hilfe für Frauen und Kinder vor geschlechterspezifischer Gewalt in Flüchtlingsunterkünften sichergestellt und umgesetzt werden.
- ⇒ die Anbindung der Einrichtungen an das Gemeinwesen und die vorhandene lokale Infrastruktur gewährleistet ist.
- ⇒ alle Not- und Gemeinschaftsunterkünfte über ein Gewaltschutzkonzept verfügen.
- ⇒ die Einhaltung von Standards und des Gewaltschutzkonzeptes durch regelmäßige Kontrollen überprüft wird.<sup>14</sup>
- ⇒ Flüchtlinge nicht länger als drei Monate in den Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht werden.

---

<sup>14</sup> Weitere Forderungen und Vorgaben können dem Positionspapier des Paritätischen Gesamtverbandes vom Dez. 2014 entnommen werden: Frühzeitige Integration statt Ausgrenzung: Paritätische Forderungen für eine Neuausrichtung der Aufnahmepolitik für Flüchtlinge, S. 3.

## III. Anhang

### 1. Normativer Schutz vor geschlechterspezifischer Gewalt – welche Regelungen binden den Staat?

#### a. Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) hat in Deutschland zwar lediglich den Rang eines einfachen Gesetzes, ihre Rechte müssen aber bei der Anwendung und Auslegung des Grundgesetzes herangezogen werden.<sup>15</sup> In Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 2, 3 EMRK wird jede Diskriminierung wegen des Geschlechts verboten. Gleichzeitig beinhalten diese Regelungen auch den aktiven Schutz durch die Konventionsstaaten vor Gewalt. Art. 8 EMRK schützt das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens.

#### b. CEDAW – Übereinkommen

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women) ist unmittelbar geltendes innerstaatliches Recht.

Deutschland hat sich mit der Unterzeichnung dazu verpflichtet, die Rechte der Frauen zu stärken und deren Diskriminierung zu beseitigen. Seit 1986 spricht der CEDAW-Ausschuss Allgemeine Empfehlungen (General Recommendations) zur Auslegung der Bestimmungen und Vorschriften des Übereinkommens aus. Im Jahr 2014 wurde die 32. Allgemeine Empfehlung ausgesprochen, die sich mit „Geschlechtsspezifischen Dimensionen von Flüchtlingssta-

<sup>15</sup> Das ergibt sich aus der sog. „Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes“; Vgl. hierzu auch „Görgülü-Entscheidung“, BVerfG, 2 BvR 1481/04 vom 14.10.2004, Rz. 34.

tus, Asyl, Nationalität und Staatenlosigkeit beschäftigt“.<sup>16</sup> Insbesondere sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Frauen, die aus ihren Heimatländern geflohen sind, während des Asylverfahrens respektvoll und in nicht diskriminierender Weise behandelt und über ihre Rechte informiert werden.<sup>17</sup>

#### c. Istanbul – Konvention

Die Konvention des Europarats zur „Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt“<sup>18</sup> wurde am 01. Mai 2011 von 13 Mitgliedstaaten in Istanbul unterzeichnet. Nach der Ratifikation des Übereinkommens durch Andorra, konnte die Konvention am 01. August 2014 in Kraft treten<sup>19</sup> und ist für die Staaten, die ratifiziert haben, geltendes innerstaatliches Recht.<sup>20</sup> Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bereitet die Ratifikation des Abkommens vor und prüft derzeit den bundesgesetzlichen Anpassungsbedarf.<sup>21</sup> Die unterzeichnenden Staaten

<sup>16</sup> Liste der bisher veröffentlichten „General Recommendations“: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/frauenrechtskonvention-cedaw/allgemeine-empfehlungen/>

<sup>17</sup> Dies ergibt sich aus Artikel 1-3, 5 (a) und 15 des CEDAW-Übereinkommens; Deutsche Übersetzung: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/CEDAW/cedaw\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_de.pdf)

<sup>18</sup> Deutsche Übersetzung und erläuternder Bericht: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%20210%20German%20&%20explanatory%20report.pdf>

<sup>19</sup> Für das Inkrafttreten war die Ratifikation durch insgesamt 10 Mitgliedstaaten erforderlich.

<sup>20</sup> Liste der Staaten, die unterzeichnet (und ratifiziert) haben: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=&DF=&CL=GER>

<sup>21</sup> <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=88304.html>

verpflichten sich in der Istanbul-Konvention, alle erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen für die Verhinderung und Bekämpfung von allen Formen der Gewalt gegen Frauen bereitzustellen. In Art. 4 und Art. 18 der Konvention verpflichten sich die Staaten, den Schutz vor Gewalt und Diskriminierung sicherzustellen und gesetzlich zu verankern. In Art. 15 ist die Fortbildung von Berufsgruppen, die mit Opfern und Tätern zu tun haben, geregelt. Art. 51 ff. regelt den Umgang bei akuter Gefahr und die zu treffenden Schutzmaßnahmen. In Art. 57 ist die rechtliche Beratung von Gewaltopfern verankert, während Art. 58 ff. die Berücksichtigung von Gewalt- und Diskriminierungsschutz im Bereich Migration und Asyl regelt.

#### d. Grundgesetz

In Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wird Jedem das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit eingeräumt. Das Grundrecht enthält neben den Abwehrrechten auch objektiv-rechtliche Pflichten des Staates und seiner Organe, diese Rechte zu schützen und zu fördern. Dieser Schutzpflicht obliegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts alle staatliche Gewalt (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG).<sup>22</sup>

#### e. EU-Aufnahmerichtlinie

Ab Ende Juli 2015 wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Asylsuchenden, spezifische Situationen von Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen zu berücksichtigen durch die EU-Aufnahmerichtlinie<sup>23</sup> konkretisiert. Nach Ablauf der Umset-

22 Vgl. Schuler-Harms/Wieland „Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffenen Frauen und deren Kinder“, S. 5 f. [http://www.der-paritaetische.de/uploads/tx\\_pdforder/rechtsgutachten-frauen\\_web.pdf](http://www.der-paritaetische.de/uploads/tx_pdforder/rechtsgutachten-frauen_web.pdf); BVerfGE 39, 1 (36 ff.); 88, 203 (251); st. Rspr.

23 = Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme

zungsfrist muss die EU-Aufnahmerichtlinie in innerdeutsches Recht umgesetzt werden. Art. 21 ff. der Richtlinie enthalten Bestimmungen für sogenannte schutzbedürftige Personengruppen, wie bspw. unbegleitete Minderjährige, Behinderte, Schwangere, Alleinerziehende und Kinder oder Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexuelle Gewalt erlitten haben.<sup>24</sup> Die Mitgliedstaaten beurteilen, ob es sich um eine/-n Antragsteller/-in mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme und um welche Art von Bedürfnis es sich handelt. Werden besondere Bedürfnisse festgestellt, haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass diesen während des gesamten Asylverfahrens Rechnung getragen wird, die Situation dieser Personen in geeigneter Weise begleitet und ihnen die Unterstützung zuteil wird, die ihnen laut Richtlinie zusteht.<sup>25</sup> Dies kann bspw. die erforderliche medizinische und psychologische Versorgung<sup>26</sup> sein, die Hilfe bei der Suche nach Familienangehörigen<sup>27</sup>, die psychologische Betreuung von Minderjährigen, aber auch die Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen für Minderjährige einschließlich altersgerechter Erholungsmöglichkeiten.<sup>28</sup>

Das Betreuungspersonal muss gemäß der Richtlinie hinsichtlich der Bedürfnisse der Personen adäquat ausgebildet sein, sich fortbilden und ist an die Schweigepflicht gebunden.<sup>29</sup>

von Personen, die internationalen Schutz beantragen (AufnahmeRL).

24 Weitere in Art. 21 aufgezählte Personengruppen: ältere Menschen, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen.

25 Gemäß Art. 22 EU-Aufnahmerichtlinie.

26 Vgl. Art. 19 Abs. 1; Art. 25 Abs. 1 und 2 EU-Aufnahmerichtlinie.

27 Vgl. Art. 24 Abs. 2 EU-Aufnahmerichtlinie.

28 Vgl. Art. 23 Abs. 3 EU-Aufnahmerichtlinie.

29 Vgl. Art. 24 Abs. 4; Art. 25 Abs. 2 EU-Aufnahmerichtlinie.

## 2. Weiterführende Informationen



[www.migration.paritaet.org](http://www.migration.paritaet.org)



[www.paritaet.org](http://www.paritaet.org)

## Impressum

### **Herausgeber:**

Der Paritätische Gesamtverband  
Oranienburger Straße 13-14  
D-10178 Berlin

Telefon: +49 (0) 30/2 46 36-0

Telefax: +49 (0) 30/2 46 36-110

E-Mail: [info@paritaet.org](mailto:info@paritaet.org)

Internet: [www.paritaet.org](http://www.paritaet.org)

Verantwortlich im Sinne des Presserechts:  
Dr. Ulrich Schneider

**Alle Rechte vorbehalten**

**1. Auflage, Juli 2015**

### **Redaktion:**

Franziska Pabst, Der Paritätische Gesamtverband

### **unter Mitarbeit von:**

Marion von zur Gathen, Der Paritätische Gesamtverband

Antje Krüger, Der Paritätische Bayern

Harald Löhlein, Der Paritätische Gesamtverband

Krystyna Michalski, Der Paritätische Schleswig-Holstein

Iris Pallmann, Der Paritätische Nordrhein-Westfalen

Maria-Theresia Schalk, Der Paritätische Hessen

### **Gestaltung:**

Christine Maier, Der Paritätische Gesamtverband

### **Titelbild**

© Monkey Business - fotolia.com



Oranienburger Str. 13-14  
10178 Berlin  
Tel. 030-2 46 36-0  
Fax 030-2 46 36-110

[www.paritaet.org](http://www.paritaet.org)  
[info@paritaet.org](mailto:info@paritaet.org)

