

Berlin, 10. November 2014

STELLUNGNAHME

Geschäftsstelle / Office:
Anklamer Straße 38
D-10115 Berlin
fon: +49 30 4432700
fax: +49 30 44327022
geschaefsstelle@djB.de
<http://www.djB.de>

an die Mitglieder des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages anlässlich des nicht öffentlichen Fachgesprächs zur Situation der Frauenhäuser vom 10. November 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) begrüßt und unterstützt die fortgesetzte Auseinandersetzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages mit der Notwendigkeit einer Verbesserung der Situation der Frauenhäuser in Deutschland. Hierbei sollte allerdings das Frauenschutzsystem als Ganzes betrachtet werden, denn die Frauenhäuser können nachhaltige Schutzeffekte nur in Kooperation mit weiteren Unterstützungseinrichtungen erreichen.

Eine valide Abfrage von Fakten und deren Auswertung sind wesentliche Grundlage für eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern. Hierzu kann als erster Schritt der Fragenkatalog für das nichtöffentliche Fachgespräch dienen, soweit eine Beantwortung von allen betroffenen Professionen erfolgt sein sollte.

Eine wesentliche positive Abweichung von den Ergebnissen des Berichtes der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder von August 2012¹ ist nicht zu erwarten (im Folgenden: Bericht der Bundesregierung 2012).

Seit 1976 gibt es Frauenhäuser in Deutschland, deren Finanzierung aber nach wie vor uneinheitlich und unzureichend ist. Allen mit dem Thema häusliche Gewalt beschäftigten Professionen ist klar, dass nicht nur eine schnelle, sichere und unbürokratische Unterbringung notwendig ist, sondern auch die psychosoziale Begleitung der Frauen und Kinder sowie im Einzelfall eine gewaltsensible Gesundheitsversorgung, die die psychologische oder psychotherapeutische Unterstützung einschließt.

¹ Online: <<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/bericht-der-bundesregierung-frauenhaeuser>> (Zugriff: 10.11.2014).

1.

Die personelle und räumliche Ausstattung eines Frauenhauses hängt nach wie vor von den jährlich neu zugestandenen Finanzierungsmitteln der Kommunen, Landkreise und des jeweiligen Bundeslandes ab. Bis auf Schleswig-Holstein hat kein anderes Bundesland ein Gesetz zur Absicherung der Finanzierung. So entsteht für Opfer häuslicher Gewalt nicht nur eine unzureichende Situation in den einzelnen Bundesländern, sondern auch eine unzumutbare Divergenz der Unterstützungsangebote in Deutschland, die eine bundeseinheitliche Regelung oder gegebenenfalls bundesweit harmonisierte Grundlagen verlangt. Diese Situation bestätigt auch der Bericht der Bundesregierung 2012.

Die sich im Bericht (Seite 25, Abbildung 5) zeigende lückenhafte Versorgung mit Unterstützungsangeboten für Opfer häuslicher Gewalt macht den Handlungsbedarf besonders deutlich, da der Schutz vor Gewalt ein Menschenrecht ist.

Der djb unterstützt die Forderung nach einer bundesweit vereinheitlichten Finanzierung der Frauenhäuser² und des damit einhergehenden notwendigen Beratungssystems und ist bereit, an der Erarbeitung der Gesetzesgrundlagen mitzuwirken.

Die sogenannte Tagessatzfinanzierung, aber auch andere Mischfinanzierungen erschweren den Opfern den Zugang zu schneller Hilfe. Die Lebenssituation der Opfer ist sehr unterschiedlich. Finanzschwache Kommunen und Kreise können aus eigener Kraft meist keine bedarfsdeckenden Frauenschutzhausplätze bzw. kein bedarfsdeckendes Beratungssystem vorhalten, sodass Frauen als Opfer häuslicher Gewalt und deren Kinder gezwungen sind, entweder einen räumlich und zeitlich kaum zu bewältigenden Weg von der Frauenschutzeinrichtung zur Arbeit, zur Kindertageseinrichtung, Schule etc. auf sich zu nehmen oder aber darauf ganz zu verzichten. Besonders gefährdete Opfer suchen aus Angst vor dem Täter auch überregional Frauenhäuser auf, auch in anderen Bundesländern. Damit sind Streitigkeiten über Zuständigkeiten und Finanzierung vorprogrammiert. Weitere Probleme entstehen, wo ausländerrechtliche Fragestellungen hinzutreten. Eine bundeseinheitliche bzw. harmonisierte Regelung wäre viel geeigneter, den erforderlichen Schutz und die notwendige Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder auch über Stadt-, Kreis- und Landesgrenzen hinweg zu gewährleisten.

Der Schutz vor häuslicher Gewalt muss bundesweit einzelfallunabhängig finanziert werden. Dazu bietet sich eine Pauschalfinanzierung an. Der Europarat empfiehlt 2006 für die Pauschalfinanzierung einen Einwohnerschlüssel von 1:7.500. Von dieser Vorgabe ist Deutschland in vielen Bundesländern unabhängig von der fehlenden einheitlichen Finanzierung sowohl hinsichtlich der Frauenhausplätze als auch der beratenden Unterstützungsangebote noch weit entfernt.

2.

Die Pauschalfinanzierung der Frauenschutzhäuser und des dazugehörendem Beratungsbedarfs muss den unterschiedlichen Lebenssituationen der Opfer und den damit einhergehenden vielfältigen Aufgaben für das Unterstützungssystem gerecht werden. Es müssen bundesweit genügend Schutzplätze vorgehalten werden. Dies beinhaltet den barrierefreien Zugang im weitesten Sinne gerade auch bei besonderer psychischer Belastung, so auch die Ab-

² Online: <<http://www.djb.de/Kom/fK/KGgFuK/st08-19-Frauenhausfinanzierung/>> (Zugriff: 10.11.2014).

sicherung der Hilfestellung für Hör- und Sehgeschädigte, sowie die Unterstützung nicht deutschsprachiger Opfer.

Neben qualifizierten Beraterinnen für die Frauen müssen ebenso gut ausgebildete Personen für ihre Kinder zur Verfügung stehen. Dabei ist nach der Unterstützung in der akuten Situation (Krisenintervention) auch weitergehende Hilfe notwendig. Auf die umfassende Darstellung der Zentralen Informationsstelle autonomer Frauenhäuser von März 2014 wird verwiesen.³

Die Höhe der Finanzierung ergibt sich aus der Erfüllung der vorgenannten unabdingbaren Aufgaben, die sich bei dem Schutz vor häuslicher Gewalt für die Frauenschutzeinrichtung ergeben.

Der Finanzbedarf sollte die Kosten für die Vorhaltung des Frauenschutzhauses/der Schutzwohnung als solches erfassen, daneben einen Sockelbetrag und eine Platzkostenpauschale. D. h., es sollte Abstand genommen werden von der heute üblichen Einzelfallfinanzierung, die sich nach dem tatsächlich gegebenen Bedarf zwar prinzipiell richtet, diesen jedoch unzureichend deckt. Es ist nicht nur der tatsächliche Bedarf wöchentlich veränderlich und dadurch nicht kontinuierlich planbar, sondern die Voraussetzungen für die Kostenübernahme für den Schutz einzelner Opfer sind, wie der Bericht der Bundesregierung 2012 ausführlich darlegt, vielfach nicht erfüllt. Eine übersichtliche Aufgliederung des Leistungsspektrums der Frauenhäuser ist der Darstellung der Zentralen Informationsstelle autonomer Frauenhäuser von März 2014 zu entnehmen.⁴

Eine qualifikationsentsprechende Entlohnung der Mitarbeiterinnen sollte selbstverständlich sein. Sie stellt auch einen ersten Schritt in die Richtung der gesellschaftlichen Anerkennung der Leistung der Frauenschutzeinrichtungen dar.

Bezüglich der Frage nach einem individualrechtlichen Rechtsanspruch auf Geldleistung für den Zweck des Frauenhausaufenthaltes, einer anderen Schutzeinrichtung sowie der ambulanten Versorgung (Frage 23) ist deutlich herauszustellen, dass bei Schaffung derartiger Rechtsansprüche sichergestellt sein muss, dass deutschlandweit und in räumlicher Verteilung angemessene – beispielsweise entsprechend der vom Europarat empfohlene Pro-Kopf-Schlüssel – Frauenschutzeinrichtungen und Unterstützungseinrichtungen vorgehalten werden.

3.

In Beantwortung der Frage 19 zum Änderungsbedarf in Zusammenhang von häuslicher Gewalt und umgangs- und sorgerechtlichen Verfahren wird auf die Ergebnisse der Umfrage des djb in 2012 verwiesen.⁵

Die getrennte Anhörung von Opfer und Täter wird bedauerlicher Weise selten durch die Gerichte genutzt. Dieses Recht ist den Opfern häufig nicht bekannt. Zu hinterfragen ist ferner, dass die Gerichte trotz der eindeutigen gesetzlichen Regelung, keinen Vergleich bei Gewaltschutzfällen anzustreben⁶, vielfach dennoch vergleichsweise Lösungen präferieren. Bekannt

³ Online: <http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/2014-03-11_sicher_schnell_unbuerokratisch_bedarfsgerecht-zif-position.pdf> (Zugriff: 10.11.2014).

⁴ s. FN 3.

⁵ Online: <<http://www.djb.de/Kom/K3/st12-9/>> (Zugriff: 10.11.2014).

⁶ § 36 Abs. 1 S. 2 FamFG.

ist, dass alleine die Durchführung des Gewaltschutzverfahrens die Opfer noch nicht in die Lage versetzt, sich hinreichend gegen massiven psychischen Druck zur Wehr setzen zu können und dass sie daher häufig auch in den Gerichtsverfahren nicht in der Lage sind, umfassend ihre Rechte zu wahren.⁷

Eine bessere Abstimmung von Gewaltschutz- mit Umgangs- und Sorgerechtsverfahren wäre wünschenswert. Eine gleichzeitige Verhandlung ist sehr häufig kontraproduktiv.

Diskutiert wird auch eine Änderung des § 3 Gewaltschutzgesetz (GewSchG) dahingehend, dass Kinder im Verhältnis zu einem gewalttätigen Elternteil nicht mehr von den rechtlichen Möglichkeiten des Erwirkens eines Kontaktverbotes, einer Wohnungszuweisung ausgenommen werden sollten. An dieser Stelle ist eine differenzierte Lösung der komplexen Sach- und Rechtssituation bei Fällen häuslicher Gewalt notwendig, die Diskussion ist fortzuführen.

Der djb fordert in Bezug auf § 4 GewSchG eine Aufnahme des gerichtlich genehmigten Vergleichs sowie eine deutliche Erhöhung des Strafrahmens bei Verstößen gegen eine gerichtliche Anordnung. In zahlreichen mündlichen Verhandlungen, die nach dem Erlass einer einstweiligen Anordnung nach §§ 1 und/oder 2 GewSchG durchgeführt werden, wird ein Vergleich geschlossen, dessen Verletzung derzeit nicht von der Strafbarkeit nach § 4 GewSchG erfasst wird. Dies hat die Schutzlosigkeit der Antragstellerinnen und Antragsteller im Fall der Zuwiderhandlung zur Folge und höhlt die mit § 4 GewSchG intendierte Schaffung eines beruhigenden Zeitraums aus. Dass mit einer Einbeziehung des Vergleichs in die Strafbarkeit beide Parteien im Einzelfall einer Strafbarkeit unterfallen können, ist hinzunehmen, sofern beide ausdrücklich hierauf hingewiesen werden (Belehrungspflicht). Diese Wirkung sollte deshalb an ein Zitiergebot gebunden werden.

Das Strafmaß nach § 4 GewSchG entspricht gegenwärtig der Strafandrohung für Taten im Bagatellbereich. Dieser Strafbewehrung wird in der Praxis deshalb spezialpräventive Wirkung abgesprochen. Der djb schlägt deshalb folgende Neufassung des § 4 GewSchG vor:

Neu § 4 Strafvorschriften

- (1) Wer einer bestimmten vollstreckbaren Anordnung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder 3, jeweils auch in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1, zuwiderhandelt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.**
- (2) Ebenso wird bestraft, wer einer Vereinbarung nach § 1 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 bis 5 in einem gerichtlich genehmigten Vergleich zuwiderhandelt, sofern der Vergleich ausdrücklich auf diese Vorschrift Bezug nimmt.**
- (3) Die Strafbarkeit nach anderen Vorschriften bleibt unberührt.**

Im Hinblick auf die praktische Durchführung der Gerichtsverfahren ist – den Regelungen der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für Opfer von Straftaten entsprechend – eine Vorgabe für die Familiengerichte der beiden ersten Instanzen erforderlich, altersgerecht eingerichtete Anhörungszimmer für Kinder und Jugendliche vorzuhalten. Anhörungen im Gerichtssaal bzw. den Geschäftszimmern der Richterschaft stellen eine unnötige zusätzliche Belastung insbesondere der Kinder dar. Dies entspricht nicht den Anforderungen der UN-Kinderrechtskonvention und der Richtlinie 2012/29/EU.

⁷ s. FN 5.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine zügige Verbesserung der Lebenssituation von Opfern häuslicher Gewalt dringend geboten ist. Gewaltbelasteten Frauen und ihren Kindern muss niederschwellig und unbürokratisch schnelle Hilfe angeboten werden können.

Die Kinder sind dabei auch immer Opfer. Es ist wissenschaftlich belegt, dass Kinder, die in ihrer Familie Gewalt beobachten oder selbst erfahren, ein gesteigertes Risiko haben, in ihrer Entwicklung beeinträchtigt zu werden. Mithin besteht ein hohes Potential langanhaltender Schäden, die mit dazu beitragen, dass sie in hohem Maße gefährdet sind, später selbst gewalttätig oder Opfer von Partnergewalt zu werden. Gleichzeitig ist wissenschaftlich erwiesen, dass je früher Präventionsmaßnahmen zu Gunsten gefährdeter Kinder einsetzen, desto stärker ihre Wirksamkeit ist. Nicht zuletzt deshalb stellt die Investition in Frauenschutzeinrichtungen einen Beitrag zur wirksamen Prävention gesellschaftlicher Risiken in der Zukunft dar. Es gilt den Verlust an Lebensjahren der heutigen Opfer abzubauen und zugleich zu verhindern, dass die häusliche Gewalt über Generationen tradiert wird. Die Notwendigkeit, unverzüglich zu handeln, ist somit augenscheinlich.

Ramona Pisal

Präsidentin

Dagmar Freudenberg

Vorsitzende der Kommission Strafrecht