

Berlin, 26. November 2019

2. THEMENPAPIER

Istanbul-Konvention: Umsetzungsdefizite bei Frauenschtzhäusern und Schutzunterkünften

Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen
Geschäftsstelle / Office:
Anklamer Straße 38 • D-10115 Berlin
fon: +49 30 4432700 • fax: +49 30 44327022
geschaeftsstelle@djbb.de • <https://www.djbb.de>

Kontext: Bereits 2011 hat die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) unterzeichnet, jedoch erst nach ausführlichen Diskussionen 2017 auch ratifiziert. Damit gilt die Istanbul-Konvention seit dem 1. Februar 2018 im Range eines Bundesgesetzes (BGBl II 2017, S. 1026), welches Landesrecht vorgeht, und zugleich weiterhin als Internationales Recht, welches eine völkerrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts erfordern kann. Trotz vieler guter Regelungen und Praktiken gegen geschlechtsspezifische Gewalt besteht in Deutschland noch erheblicher Handlungsbedarf zur Umsetzung der Vorgaben aus der Istanbul-Konvention.

Aus Anlass des Internationalen Tags gegen Gewalt gegen Frauen am 25. November 2019 erläutert der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djbb) dringlichen Umsetzungsbedarf in sieben Themenpapieren. Das zweite djbb-Themenpapier benennt als Umsetzungsdefizit den eklatanten Mangel an zugänglichen Frauenschutzhäusern und Schutzunterkünften in der Bundesrepublik.

Was die Istanbul-Konvention verlangt: Artikel 22 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland, in angemessener geographischer Verteilung spezialisierte Dienste für sofortige sowie kurz- und langfristige Hilfe für Betroffene von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sowie ihre Kinder bereitzustellen oder deren Bereitstellung zu garantieren. Artikel 23 verpflichtet dazu, die notwendigen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen zu treffen, um geeignete, leicht zugängliche Schutzunterkünfte in ausreichender Zahl bereitzustellen.

Aktuelle Situation und Rechtslage: Von einer flächendeckenden und zugänglichen Versorgung mit Schutzräumen für Gewaltopfer ist die Bundesrepublik weit entfernt. Es fehlen nach aktuellen Schätzungen mehr als 14.600 Schutzplätze¹, Frauen mit Behinderungen haben kaum Zugang, Schutzunterkünfte für männliche Opfer häuslicher Gewalt fehlen vollständig. Auch Unterstützungsdienste wie insbesondere Fachberatungsstellen stehen weder wohnortnah noch mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet zur Verfügung.

¹ Sachstand „Frauenhäuser in Deutschland“ des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 27. Mai 2019, WD 9 - 3000 - 030/19, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/648894/7fe59f890d4a9e8ba3667fb202a15477/WD-9-030-19-pdf-data.pdf>.

Jede vierte Frau in Deutschland hat im Laufe ihres Lebens mindestens einmal körperliche und/oder sexuelle Übergriffe durch einen Beziehungspartner erlebt.² Mit durchschnittlich einem Frauenhausplatz auf 12.000 Einwohner*innen³ ist die Versorgung in Deutschland defizitär.⁴ Fast jede zweite Anfrage auf Aufnahme in einem Frauenhaus muss abgelehnt werden,⁵ wobei es regional erhebliche Unterschiede gibt. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise werden zwei von drei Anfragen abgelehnt; die schlechtesten Platzquoten⁶ weisen Bayern und Sachsen auf. In mindestens 125 Landkreisen und kreisfreien Städten in Deutschland gibt es überhaupt kein Frauenhaus. Das bis Ende 2019 laufende Modellprojekt des Bundes und der Länder zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt verspricht neue Erkenntnisse zu den Fragen, inwiefern sich die Bedarfe im ländlichen von denen im städtischen Raum unterscheiden und wie Hilfesysteme entsprechend passgenau ausgestaltet und finanziert werden können.⁷ Durch den Hinweis auf fehlende Zahlen wurde die notwendige Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Plätzen in Frauenschutzhäusern und Schutzunterkünften über Jahre hinweg verzögert.

Obwohl Frauen mit Behinderungen überdurchschnittlich häufig von Gewalt betroffen sind,⁸ sind nur 10% der vorhandenen Frauenhäuser gut für sie geeignet, rollstuhlgeeignet ist nur eine Handvoll. In den derzeitigen Strukturen ist auch kaum eine angemessene Betreuung von Kindern, die Gewalt (mit)erlebt haben, möglich. Vielfach fehlen Ressourcen für die Sprachmittlung, was auch eine massive Barriere für gewaltbetroffene Frauen mit Flucht- oder Migrationsgeschichte darstellen kann.

Gleichzeitig müssen gewachsene Schutz- und Hilfestrukturen nicht nur quantitativ ausgebaut und finanziell verlässlich abgesichert werden, erforderlich ist auch eine qualitative Weiterentwicklung der Angebote, um Frauen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf zu erreichen. Gewaltbetroffenheit geht vielfach mit weiteren Belastungen und Benachteiligungen einher und wird durch sie noch verstärkt, so bspw. Armut, Verschuldung, Wohnungslosigkeit, Behinderung,

² *Monika Schröttle/Ursula Müller*, Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland, 2004; *BMFSFJ* (Hg.), *Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen*, 2014.

³ Kleine Anfrage zum Modellprojekt zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt, BT-Drs. 19/752 vom 14.02.2018, Vorbemerkung der Fragessteller, S. 1, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900752.pdf>. Dies entspricht zwar Berechnungen auf Grundlage der Daten in: *Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK)*, Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen, 2015, S. 63ff. betrachtet man jedoch nur die tatsächlichen Plätze für Frauen und zieht die von vier Bundesländern angegebenen Kinderplätze ab, kommt durchschnittlich ein Frauenhausplatz auf 16.350 Einwohner*innen.

⁴ Der Europarat fordert einen Frauenhausplatz pro 7.500 Einwohner*innen.

⁵ Sachstand „Frauenhäuser in Deutschland“ des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 27. Mai 2019, WD 9 - 3000 - 030/19, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/648894/7fe59f890d4a9e8ba3667fb202a15477/WD-9-030-19-pdf-data.pdf>.

⁶ Jeweils 1:17.000. Werden in Bayern die Plätze für Kinder nicht berücksichtigt, liegt die Quote bei 1:36.000.

⁷ Kleine Anfrage zum Modellprojekt zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt, BT-Drs. 19/752 vom 14.02.2018, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900752.pdf> (Leitfragen auf S. 3).

⁸ *Claudia Hornberg und Monika Schröttle* (Projektleitung), *Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland*, Studie im Auftrag des BMFSFJ, 3. Aufl. 2014, S. 56 f.; *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (Hg.), *Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung*, 2016, S. 413.

Psychiatrieerfahrung, Suchtmittelabhängigkeit oder auch ein ungesicherter Aufenthaltsstatus. Schutz und Unterstützung können nur wirksam sein, wenn sie auch für besonders vulnerable Zielgruppen faktisch und verlässlich zugänglich sind. Frauen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf sehen sich überdies einem unzugänglichen Wohnungsmarkt gegenüber, was einen längeren Verbleib in Schutzunterkünften zur Folge hat, wodurch sich das Platzproblem weiter verschärft. Notwendige Schutz- und Unterstützungsleistungen für gewaltbetroffene Frauen können nicht allein durch allgemeine Schutzunterkünfte und Fachberatungsstellen geleistet werden. Vielmehr sind weitere Institutionen wie bspw. die kommunale Wohnungswirtschaft, spezialisierte Beratungsstellen, Gesundheitsdienste und soziale Dienste in der Pflicht. Ihre Vernetzung und der Aufbau von Interventionsketten, welche Schutz und Unterstützung auch für Frauen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf garantieren, sind unbedingt erforderlich.

Entgegen immer wieder erhobener Behauptungen sind von sog. häuslicher Gewalt nicht gleichmäßig Frauen und Männer betroffen. Umgekehrt können aber auch nicht die männlichen Opfer häuslicher Gewalt ignoriert werden. Gewalt in sozialen Nahbeziehungen ist geschlechtsspezifisch ausgeprägt, männliche Gewalt gegen Frauen ist häufiger, ritueller, schwerwiegender und mit weitaus ernsteren Konsequenzen verbunden als häusliche Gewalt von Frauen.⁹ Zudem fehlt es Frauen weitaus häufiger als Männern an den finanziellen und sonstigen Ressourcen, um eine Gewaltbeziehung zu verlassen. Die Konvention verlangt Schutzunterkünfte „insbesondere für Frauen und ihre Kinder“, aber nicht exklusiv, und sie schließt männliche Opfer häuslicher Gewalt insgesamt nicht aus. Dies ist auch insofern konsequent, als die Wahrnehmung männlicher Opfer selbst Geschlechterrollen verändern kann. Derzeit gibt es überhaupt keine Schutzunterkünfte für Männer in Deutschland. Dies ist umgehend zu ändern, wobei zu beachten ist, dass der Bedarf aus den genannten Gründen deutlich geringer ausfallen wird als der Bedarf an Unterkünften für Frauen.

Die Versorgung mit Schutzunterkünften ist unverzüglich an die bestehenden Bedarfe anzupassen, was die Eröffnung von Schutzunterkünften für männliche Opfer häuslicher Gewalt ebenso impliziert wie den quantitativen Ausbau des Angebots von Frauenhäusern, so dass es nicht zu zahlreichen Abweisungen kommen muss, aber auch die (im weitesten Sinne) barrierefreie und an besonderen Bedarfen orientierte Ausstattung der bestehenden und neuen Unterkünfte. Angesichts der großen Herausforderungen ist auch eine Neuorientierung in der Finanzierung unumgänglich, die bisher als extrem uneinheitlich, kaum jemals kostendeckend und mit großen Unsicherheiten verbunden beschrieben werden kann.¹⁰ In diesem Zuge ist das im Oktober 2019 vom BMFSFJ vorgestellte Investitionsprogramm zu begrüßen, in dessen Rahmen der Bund in den Jahren 2020 bis 2023 insgesamt 120 Millionen Euro für den Aus-, Um- und Neubau von Frauenhäusern und Beratungsstellen ausgeben wird, 30 Millionen davon für Aus-, Um- und Neubau sowie die Sanierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen.¹¹ Ein

⁹ Ausführlich *GiG-net*, Gewalt im Geschlechterverhältnis, 2008. Dagegen leiden Studien, die zum Beleg einer Gleichverteilungsthese herangezogen werden, bislang durchweg an dem schweren methodischen Fehler, dass sie keinerlei Differenzierung der Gewalthandlungen vornehmen, anders gesagt: Anschreien und Zusammenschlagen werden mit demselben Wert gezählt.

¹⁰ Zu Einzelheiten der Finanzierung s. Sachstand „Frauenhäuser in Deutschland“ des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 27. Mai 2019, WD 9 - 3000 - 030/19, S. 6 ff., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/648894/7fe59f890d4a9e8ba3667fb202a15477/WD-9-030-19-pdf-data.pdf>.

¹¹ Meldung des BMFSFJ vom 21.10.2019, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesinvestitionsprogramm--gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen--startet/140312>.

flächendeckendes Angebot und eine auskömmliche Finanzierung sind damit aber noch nicht garantiert.

Schutzunterkünfte decken nur einen Teil der notwendigen Unterstützung für Betroffene von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ab. Fachberatungsstellen leisten wohnortnah und unkompliziert Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen, wobei sie schwerpunktmäßig auf unterschiedliche Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt ausgerichtet sind. Besonders bedeutsam ist die vertrauliche Beratung. Durch Öffentlichkeitsarbeit leisten sie überdies einen wesentlichen Beitrag zur Ächtung von geschlechtsspezifischer Gewalt und klären über Erscheinungsformen, Vorurteile und Gegenmaßnahmen auf. Ihre Arbeit wird dadurch erheblich behindert, dass sie unzureichend ausgestattet und nicht angemessen finanziert sind. Dadurch ergeben sich lange Wartezeiten für Beratungstermine, sofortige Hilfe kann auch in Notfällen nicht immer garantiert werden. Im ländlichen Raum gibt es oft kein wohnortnahes Angebot, so dass Gewaltbetroffene lange Wege und Kosten auf sich nehmen müssen; pro-aktive Interventionsstellen gibt es nur vereinzelt in Ballungsgebieten; aufsuchende Beratungsarbeit ist mangels Ressourcen kaum möglich. In vielen Fachberatungsstellen kann die Barrierefreiheit weder in Bezug auf die baulichen Gegebenheiten noch durch Sprachmittlung oder Kinderbetreuung gewährleistet werden.

Handlungsbedarf: Das Recht auf Gewaltschutz ist derzeit extrem kleinteilig und differenziert geregelt. Ein flächendeckendes, allgemein zugängliches Unterstützungsangebot wird so nicht erreicht. Damit kann die Garantie der Istanbul-Konvention, den effektiven Zugang zu Gewaltschutz – insbesondere auch nach Art. 4 Abs. 3 der Konvention unabhängig vom „Migranten- oder Flüchtlingsstatus oder dem sonstigen Status“ – zu gewährleisten, bislang nicht erfüllt werden. Vorzugswürdig wäre eine bundesgesetzliche Regelung für einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt für alle Frauen, deren Verankerung beispielsweise in § 23 Abs. 1 SGB XII unter Ausschluss von Abs. 3 möglich wäre. Für Asylsuchende, Geduldete und Papierlose könnten die Leistungen zum Schutz vor Gewalt explizit in § 6 AsylbLG verankert und mit einem Rechtsanspruch verbunden werden. Der Leistungsanspruch müsste ergänzt werden durch eine Ausnahme von der Meldepflicht in § 87 Abs. 1 AufenthG für Sozialämter gegenüber den Ausländerbehörden.

Forderungen:

Es sind alle geeigneten gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, um ein flächendeckendes, umfassendes und allgemein zugängliches Unterstützungssystem für alle gewaltbetroffenen Frauen zu schaffen. Dies umfasst insbesondere Schutzunterkünfte, Beratungsstellen, Notrufe, Traumazentren, Therapiemöglichkeiten, medizinische Versorgung und Barrierefreiheit im weiteren Sinne.

Prof. Dr. Maria Wersig
Präsidentin

Prof. Dr. Ulrike Lembke
Vorsitzende der Kommission Europa- und Völkerrecht

Dr. Leonie Steinl, LL.M. (Columbia)
Vorsitzende der Kommission Strafrecht