

## Gesetzentwurf der Bundesregierung

### Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

## Stellungnahme des Bundesverbandes Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff)

April 2017

Der bff: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe<sup>1</sup> begrüßt das Vorhaben der Ratifizierung des Übereinkommens durch Deutschland und bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der bff sieht die Umsetzung der Konvention als einen Prozess, der in Deutschland auch mit der Ratifizierung nicht abgeschlossen sein kann. Der bff fordert zugleich eine vorbehaltlose Ratifizierung der Istanbul-Konvention.

Die Istanbul-Konvention ist deshalb ein so wichtiges Abkommen, weil sie auf die Beendigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt durch eine koordinierte Gesamtstrategie dringt. Gerade an dieser Stelle besteht aus Sicht des bff für Deutschland weiterhin noch großer Handlungsbedarf. In der Denkschrift werden eine Vielzahl an Maßnahmen und Aktivitäten benannt, darunter die 2 Aktionspläne der Bundesregierung sowie mehrere etablierte Bund-Länder-Arbeitsgruppen.

Dennoch vermisst der bff die in der Konvention deutlich geforderte Gesamtstrategie und die von der Konvention ebenfalls nahegelegte effektiv gestaltete Koordinierung aller Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen. Eine bundesweite Gesamtstrategie und effektive Koordinierungsmaßnahmen sind besonders wegen der föderalen Struktur in Deutschland notwendig.

Hier soll **Artikel 10** der Konvention hervorgehoben werden. In diesem wird die Einrichtung einer oder mehrerer offizieller Stellen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Maßnahmen zur Verhütung, Bekämpfung aller durch die Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt zuständig sind, eingefordert. Die Denkschrift zum Gesetzentwurf stellt fest: „Bislang besteht in Deutschland keine eigens zur Umsetzung von Artikel 10 geschaffene Koordinierungsstelle auf Bundesebene“.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Der bff: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe ist der Dachverband von bundesweit 175 spezialisierten Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen.

<sup>2</sup> Regierungsentwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011

Demgegenüber wird festgehalten, dass die Aufgaben gemäß Artikel 10 in Deutschland von 4 zuständigen Bundesressorts gemeinsam mit 4 unterschiedlichen Bund-Länder-Arbeitsgruppen übernommen werden.<sup>3</sup>

Der bff schätzt alle benannten existierenden Gremien und Instrumente zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Vor allem die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt stellt ein wertvolles Gremium zum Austausch und zur Kooperation zwischen Ministerien des Bundes und der Länder und der Zivilgesellschaft dar.

Der bff plädiert jedoch dafür, dass die Zuständigkeit gemäß Artikel 10 einer kritischen Debatte unterzogen wird. Gerade die in Deutschland vorhandene Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Bundesressorts und unterschiedlichen Länderressorts macht die Erarbeitung der von der Konvention geforderten Gesamtstrategie zu einer Mammutaufgabe. Auch ist es fraglich, ob es sinnvoll sein kann, dass die Aufgaben von Koordinierung und Umsetzung denselben Stellen obliegen wie die Aufgaben der Beobachtung und Bewertung (Monitoring) der Umsetzung.

Anhaltspunkte dafür, unter welchen Bedingungen ein Koordinierungsmechanismus gemäß Artikel 10 gelingen könnte, können einem Bericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte<sup>4</sup> im Auftrag des Europarates entnommen werden. Er vergleicht die Erfahrungen ausgewählter nationaler Koordinierungs-Instrumente aus 4 europäischen Ländern. Die Koordinierungs-Instrumente wurden im Rahmen verschiedener Menschenrechtsverträge etabliert und können bezugnehmend auf eine Implementierung des Artikels 10 der Istanbul-Konvention als Diskussionsgrundlage dienen.

Auch darüber hinaus müssen aus Sicht des bff weitere Anstrengungen unternommen werden, um den Anforderungen der Konvention umfänglich gerecht zu werden. Im Folgenden werden einige ausgewählte Beispiele aufgeführt und die Handlungsbedarfe, wie sie sich in der täglichen Praxis der Fachberatungsstellen zeigen, verdeutlicht.

### **Artikel 11: Datensammlung und Forschung**

Gemäß Artikel 11 verpflichten sich die Vertragsparteien, in regelmäßigen Abständen einschlägige, genau aufgeschlüsselte statistische Daten über alle Formen von Gewalt gegen Frauen, deren Vorkommen, Ursachen und Folgen sowie die Wirksamkeit der zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Maßnahmen zu erheben.

Entgegen der Darstellung in der Denkschrift sieht der bff diese Vorgaben bisher nicht umfassend erfüllt. So weist beispielsweise die erwähnte „Staatsanwaltschaftsstatistik“ zwar die erledigten Verfahren nach unterschiedlichen Straftatbeständen aus, schlüsselt diese jedoch nicht nach Geschlecht von Geschädigten oder Beschuldigten auf. Die ebenfalls erwähnte „Strafverfolgungsstatistik“ liefert lediglich Angaben über Abgeurteilte und Verurteilte nach unterschiedlichen Straftatbeständen, aber keine Informationen über das Geschlecht der Geschädigten. Lediglich die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) beinhaltet Daten über angezeigte Straftaten, die auch nach Geschlecht von Geschädigten und

---

zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, S. 51.

<sup>3</sup> vgl. ebd.

<sup>4</sup> Rabe, Ünsal (2016): Implementing Article 10 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence – establishing national co-ordinating bodies.

Beschuldigten differenziert sind. Die unterschiedlichen Statistiken, die die in Deutschland durchgeführten Strafverfahren zu unterschiedlichen Verfahrenszeitpunkten abbilden, sind leider nicht korrekt aufeinander beziehbar. So ist die Ermittlung einer Quote von Verurteilungen gemessen an den angezeigten Meldungen einer bestimmten Straftat gegen Frauen bisher nicht möglich. Behelfsweise werden aktuell gelegentlich die vorhandenen Statistiken bezüglich Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung aufeinander bezogen und eine Schätzung von Verurteilungsquoten angegeben. Bezüglich angezeigter Straftaten in (Ex)Partnerschaften sind bislang selbst solche Schätzungen nicht möglich, weil anders als neuerdings die PKS die darauffolgenden Statistiken keine nach Täter-Opfer-Beziehung aufgeschlüsselten Daten bereitstellen.

Um im Sinne des Abkommens die Entwicklung und Wirkung der Strafverfolgung beurteilen zu können, plädiert der bff nachdrücklich für die Etablierung einer aussagekräftigen Statistik der Strafverfolgung.

Weiterhin ist insgesamt festzustellen, dass die Forschungslage zum Thema Gewalt gegen Frauen in Deutschland nicht zufriedenstellend ist. So wurden nach der Einrichtung des Runden Tisches „Sexueller Kindesmissbrauch“ unter Beteiligung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erfreulicherweise zwar Forschungsförderprogramme zum Themenbereich sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend aufgelegt. In diesem Feld lässt sich exemplarisch zeigen, wie impulsgebend gut budgetierte Forschung für die Weiterentwicklung von Politik und Praxis sein kann.

Der bff hält auch für den Bereich Gewalt gegen Frauen die Auflage gut ausgestatteter Forschungsförderprogramme (darunter Forschung zu: Hellfeldern, Dunkelfeld, Praxisforschung, Langzeitstudien, qualitative Studien) für notwendig und sieht hierfür auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung in der Zuständigkeit.

### **Kapitel III: Prävention**

Die Vertragsparteien haben alle erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, um alle in den Geltungsbereich des Abkommens fallende Formen von Gewalt durch natürliche oder juristische Personen zu verhüten.

In der Denkschrift werden eine Vielzahl an Regelungen und Maßnahmen zum Aufbrechen von Rollenmustern, zur Bewusstseinsbildung, zur Bildung und zur Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen aufgezählt.

Präventionsangebote sowie Fort- und Weiterbildungen unterschiedlicher Berufsgruppen zählen zu den Kerntätigkeiten der spezialisierten Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen. Die sozialwissenschaftliche Forschung im Bericht der Bundesregierung konstatiert: „Alle spezialisierten Einrichtungen übernehmen mit der Beratung und Begleitung von Fachkräften und der Durchführung von Fortbildungen eine zentrale Aufgabe innerhalb der regionalen Netzwerke. Sie bringen ihre spezialisierte Kompetenz ein, qualifizieren dadurch das Netzwerk und entlasten Fachkräfte anderer Institutionen, indem sie ihnen zu mehr Sicherheit in der Intervention verhelfen. Um diese Rolle in dem Maße erfüllen zu können wie erforderlich und von anderen Einrichtungen gewünscht, reichen sehr oft die Ressourcen nicht.“<sup>5</sup> Eine Abfrage des bff hat ergeben, dass jede dem Verband

---

<sup>5</sup> Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder (2012). Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500, S. 79.

angeschlossene Fachberatungsstelle im Jahr 2015 durchschnittlich 30 Präventions-, Fortbildungs- und Gruppenangebote für unterschiedliche Zielgruppen durchgeführt hat. Der Bedarf konnte damit aber keineswegs gedeckt werden. Ein durch Medienberichte und Sensibilisierungskampagnen gestiegenes Bewusstsein für geschlechtsspezifische und sexualisierte Gewalt bei vielen Institutionen (darunter z.B. Behindertenhilfe, KITAS, Schulen, Flüchtlingsunterkünfte) kann erfreulicherweise festgestellt werden. Die damit verbundene erhöhte Nachfrage nach spezialisierten Fortbildungen bei den Fachberatungsstellen können diese nicht decken, weil dafür die personellen Kapazitäten in den Beratungsstellen fehlen (vgl. auch die Ausführungen zu Artikel 22). Viele der Fachberatungsstellen erhalten keine Finanzierung für Präventions- und Fortbildungsmaßnahmen.

Das Bundeskinderschutzgesetz verpflichtet Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe dazu, Schutzkonzepte zu erstellen. Für eine erfolgreiche Umsetzung solcher Schutzkonzepte ist jedoch eine Begleitung der Fachkräfte durch die spezialisierten Fachberatungsstellen unabdingbar, die aber auch hierfür keine zusätzlichen personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt bekommen.

In der Denkschrift wird beschrieben, dass im schulischen Bereich zahlreiche gute Beispiele für die Prävention von häuslicher Gewalt zu verzeichnen sind.<sup>6</sup> Leider ist dieses Thema aber weder in Lehrplänen verankert noch ein vorgeschriebener Bestandteil der Ausbildung von Lehrkräften. Solche guten Beispiele sind deshalb immer dem individuellen Engagement Einzelner denn einer strukturellen Verankerung zu verdanken und zumeist auch nur modellhaft und nicht von Dauer.

Insgesamt ist leider festzustellen, dass der gesamte Bereich der Prävention in Deutschland absolut unterfinanziert ist.

### **Artikel 22: Spezialisierte Hilfsdienste**

Gemäß Artikel 22 haben die Vertragsparteien erforderliche Maßnahmen zu treffen, um spezialisierte Hilfsdienste für alle Opfer von Gewalttaten, die in den Geltungsbereich des Abkommens fallen, bereitzustellen. Diese sollen in angemessener geografischer Verteilung vorhanden und mit angemessenen Ressourcen ausgestattet sein<sup>7</sup> und unmittelbare sowie kurz- und langfristige Hilfsdienste umfassen.

Der bff ist als Dachverband sehr vertraut mit der schlechten finanziellen und personellen Ausstattung der spezialisierten Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen. Der bff fordert seit langer Zeit, dass in Deutschland für alle gewaltbetroffene Frauen und Mädchen ein bedarfsgerechtes, flächendeckendes, gut ausgestattetes sowie qualitativ hochwertiges und finanziell abgesichertes Hilfesystem vorgehalten werden muss. Die spezialisierten Fachberatungsstellen stellen einen zentralen Baustein dieses Hilfesystems dar.

---

<sup>6</sup> Regierungsentwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, S. 57.

<sup>7</sup> vgl. Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Artikel 22, S. 68.

Auch die sozialwissenschaftliche Forschung im Bericht der Bundesregierung<sup>8</sup> aus dem Jahr 2012 belegt das Vorhandensein eines ausdifferenzierten, spezialisierten und hoch qualifizierten Unterstützungssystems für gewaltbetroffene Frauen (und deren Kinder). Der Bericht belegt zugleich jedoch Lücken in der Versorgung, die nicht allein spezifische Zielgruppen betreffen.

Im Folgenden werden einige zentrale Schwierigkeiten in der Infrastruktur des Unterstützungssystems beschrieben. Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands können diese nur durch eine politische Gesamtstrategie angegangen werden.

**Der bff fordert deshalb ein verbindliches Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen mit dem Ziel, die Versorgungslücken zu schließen und die Chance auf spezialisierte professionelle Unterstützung für alle Betroffenen in allen Regionen Deutschlands gleichermaßen zu verwirklichen.**

- Anzahl der Fachberatungsstellen und geografische Verteilung

In jedem Bundesland gibt es spezialisierte Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen, deren Anzahl, personelle und finanzielle Ausstattung sowie regionale Verteilungen jedoch sehr stark variiert. „Das Unterstützungsangebot ist regional unterschiedlich ausgebaut. Es gibt regionale Versorgungsprobleme. Eine besonders defizitäre Situation besteht im ländlichen, strukturschwachen Raum.“<sup>9</sup>, so die sozialwissenschaftliche Forschung des Berichtes der Bundesregierung.

In vielen ländlichen Regionen kann dem bff zufolge keineswegs von einem dichten Angebot an Fachberatungsstellen und weiteren Unterstützungsangeboten gesprochen werden. Vielmehr besteht teilweise eine gravierende Unterversorgung. Die Fachberatungsstellen im ländlichen Raum verfügen in der Regel über sehr wenig Personal, mit dem sie ein sehr großes Einzugsgebiet abdecken müssen. Für die Betroffenen sind die Wege zur nächsten spezialisierten Beratungsstellen weit, was für viele gewaltbetroffene Frauen (vor allem auch mit Kindern) eine große Hürde darstellt. So muss beispielsweise eine Frau aus Wittenberge (Brandenburg), die von sexualisierter Gewalt betroffen ist und eine Fachberatungsstelle aufsuchen möchte, einen Weg von mehr als 100 km zurücklegen, um spezialisierte Beratung in Anspruch nehmen zu können.

In der Denkschrift wird von einer Steigerung der Anzahl der Fachberatungsstellen um 50 zwischen der Erhebung des Berichtes der Bundesregierung (2012) und der Bestandsaufnahme der GFMK (2015)<sup>10</sup> ausgegangen<sup>11</sup>. Die durch die GFMK dokumentierte erhöhte Anzahl an Fachberatungsstellen ist jedoch darauf zurückzuführen, dass auch Angebote wie die anzeigeunabhängige Spurensicherung oder Kinderschutzstellen in die Zählung einbezogen wurden. Dem bff ist keine nennenswerte Zahl an Neugründungen von spezialisierten Fachberatungsstellen zum Thema Gewalt gegen Frauen im Bundesgebiet seit dem Jahr 2012 bekannt. Zwar gibt es vielen Bundesländern Angebote zur

---

<sup>8</sup> Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder (2012). Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500.

<sup>9</sup> ebd., S. 191.

<sup>10</sup> Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK), (2015): Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen, unter: [https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/Anlage\\_TOP\\_7-1\\_2.pdf](https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/Anlage_TOP_7-1_2.pdf).

<sup>11</sup> Regierungsentwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, S. 66.

anzeigeunabhängigen Spurensicherung, jedoch ist ein flächendeckender Zugang keineswegs sichergestellt. Außerdem fehlen verbindliche Standards zur rechtsverwertbaren Spurensicherung bei häuslicher und sexualisierter Gewalt.

- Finanzielle und personelle Ausstattung der Fachberatungsstellen

Die Finanzierung der ambulanten Fachberatungsstellen setzt sich in der Regel als Mischfinanzierung zusammen aus öffentlichen Zuwendungen von Kommune, Landkreisen und/oder den Bundesländern. Die Fachberatungsstellen müssen meist zusätzlich einen gewichtigen Anteil an Eigenmitteln selbst einwerben, z.B. aus Spendengeldern, Bußgeldern oder Stiftungsförderungen. Die Höhe der öffentlichen Zuschüsse variiert sehr stark zwischen den jeweilig zuständigen Bundesländern und Kommunen. Meist wird die Finanzierung im Rahmen freiwilliger Leistungen erbracht und muss in regelmäßigen geringen zeitlichen Abständen (vielerorts jährlich) immer wieder neu beantragt werden.

Zur Verdeutlichung der prekären Finanzierung ein Auszug aus einem Bewilligungsbescheid einer dem bff angeschlossenen Beratungsstelle: „Ich weise darauf hin, dass aus dieser Bewilligung nicht geschlossen werden kann, dass auch in künftigen Haushaltsjahren mit einer Förderung im bisherigen Umfang gerechnet werden kann. Es ist zu befürchten, dass Kürzungen von Zuwendungen unumgänglich sind oder Zuwendungen ganz entfallen. Ich bitte Sie, dieses Finanzierungsrisiko insbesondere bei Abschluss, Änderung oder Verlängerung von Verträgen (z.B. für Mietobjekte oder Personal) zu berücksichtigen.“

Die ambulanten Fachberatungsstellen sind demnach mehrheitlich massiv unterfinanziert und oft über das jeweils laufende Haushaltsjahr hinaus nicht abgesichert. Dazu die sozialwissenschaftliche Forschung des Berichtes der Bundesregierung: „Das Unterstützungsangebot ist mehrheitlich unterfinanziert. Das Volumen an Personal/Arbeitszeit reicht oft nicht aus, um spezifische Aufgabenbereiche in gewünschter Qualität umzusetzen.“<sup>12</sup>

Allein die Mittelbeschaffung bedeutet für die Fachberatungsstellen einen sehr hohen personellen Aufwand. Oft nicht mitfinanziert werden zudem wichtige Arbeitsschwerpunkte wie Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzungs- und Gremienarbeit oder Fort- und Weiterbildungstätigkeiten. Die Dauer der Beratungsangebote liegt in der Regel weit unter dem Bedarf der Betroffenen, zumal auch im Bereich der therapeutischen Versorgung eine massive Unterversorgung besteht.

Sehr vielen Fachberatungsstellen stehen deshalb nur geringe personelle Ressourcen zur Verfügung. Einer bff-internen Umfrage zufolge haben im Jahr 2015 über 20% aller bff-Mitgliedseinrichtungen alle Aufgabenbereiche mit weniger als einem oder maximal einem Vollzeitäquivalent ausgeführt. Kennzeichnend für den Arbeitsbereich der ambulanten Fachberatungsstellen ist eine Unterbezahlung der Beraterinnen, ein hohes Maß an ehrenamtlichen Tätigkeiten oder Überstunden, seit vielen Jahren ist ein chronischer Zustand an „Selbstaubeutung“ der Mitarbeiterinnen zu verzeichnen.<sup>13</sup>, so die Erkenntnis der sozialwissenschaftlichen Forschung des Berichtes der Bundesregierung. Die meisten Fachberatungsstellen erhalten keine steigenden Zuschüsse, trotz steigender Kosten, so dass die Gehälter der Mitarbeiterinnen oft über Jahre stagnieren und die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen gemessen an der Teuerungsrate jährlich schrumpfen.

---

<sup>12</sup> Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder (2012). Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500, S.193.

<sup>13</sup> vgl. ebd., S. 194.

Die sozialwissenschaftliche Forschung im Bericht der Bundesregierung bestätigt die dünne Personalausstattung der Fachberatungsstellen: „Die große Mehrheit der Fachberatungsstellen hat reguläre, bezahlte wöchentliche Arbeitszeit im Umfang von mindestens einer halben Stelle bis zu zwei vollen Stellen zur Verfügung. [...] Angesichts der Anzahl [...] der Klientinnen im Jahr und [...] Beratungsverläufen zwischen drei und zehn Wochen ist die Personaldecke dünn.“<sup>14</sup>

- steigende Nachfrage in den Fachberatungsstellen

Fast alle Fachberatungsstellen haben seit Jahren eine stetig steigende Anzahl an Beratungen und Beratungsanfragen von gewaltbetroffenen Frauen, Angehörigen und Fachkräften zu verzeichnen, jedoch ohne dafür entsprechende zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung zu haben. Diese steigende Nachfrage und Inanspruchnahme der Fachberatungsstellen ist als großer Erfolg von deren kontinuierlicher Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit zu bewerten. Der Anstieg an Beratungen und Anfragen an die spezialisierten Fachberatungsstellen ist unter anderem auf ein gesamtgesellschaftlich gestiegenes Bewusstsein für geschlechtsspezifische Gewalt zurückzuführen. Zugleich wurden Fachberatungsstellen in den letzten Jahren zunehmend beispielsweise auch zu digitaler Gewalt, sexualisierter Gewalt (nach den öffentlich gewordenen Missbrauchsvorfällen) oder aufsuchenden Beratungsangeboten in Unterkünften für geflüchtete Menschen oder Einrichtungen der Behindertenhilfe angefragt.

Eine bff-interne Statistik belegt die zunehmende Anzahl der beratenen Personen und Beratungskontakte innerhalb eines Jahres um mehr als 10.000. Allein im Jahr 2015 wurden demnach in den 170 Fachberatungsstellen des bff knapp 70.000 Personen beraten.

In den Fachberatungsstellen werden gewaltbetroffene Frauen selten abgewiesen, vielmehr versuchen diese, die zunehmenden Nachfragen aufzufangen und jonglieren in der Vielzahl an Aufgabenbereichen. Die Zugangshürden zeigen sich dennoch deutlich.

- Zugangshürden

Die meisten Fachberatungsstellen können nur eine begrenzte Erreichbarkeit per Telefon oder E-Mail gewährleisten. Gewaltbetroffene Frauen erreichen beim ersten Anruf in einer Fachberatungsstelle häufig zunächst den Anrufbeantworter; sie können nur nach erneuten Anrufen oder Rückrufen durch eine Fachberaterin Beratung und Unterstützung erhalten. Oft müssen gewaltbetroffene Frauen mit einer Wartezeit rechnen, bevor sie einen Termin in der Fachberatungsstelle erhalten. Dies bestätigt auch der Bericht der Bundesregierung: „In der Regel müssen Frauen auf ein persönliches Erstgespräch warten, 9,7 % der Fachberatungsstellen geben an, dass eine Frau in der Regel innerhalb von ein bis zwei Tagen einen Termin bekommt, aber immerhin ein Viertel aller Einrichtungen hat für Klientinnen je nach aktueller Situation Wartezeiten von zwei bis fünf Wochen.“<sup>15</sup> Solche Wartezeiten und mangelnden Erreichbarkeiten sind vor allem in akuten Gewaltsituationen und Bedrohungslagen hochproblematisch.

Die Denkschrift benennt die Zugangshürden für Frauen mit Behinderungen zum Unterstützungssystem. Der bff möchte diese konkretisieren. Der Großteil des spezialisierten Unterstützungssystems ist nicht barrierefrei zugänglich für gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen. 9 von 10 Frauenhäusern in Deutschland sind gar nicht oder nur sehr eingeschränkt zugänglich. Nur jede vierte aller spezialisierten Fachberatungsstellen ist

---

<sup>14</sup> ebd., S. 83.

<sup>15</sup> ebd., S. 78.

barrierefrei zugänglich.<sup>16</sup> Der bff und die ihm angeschlossenen Fachberatungsstellen unternehmen seit vielen Jahren vor allem durch Stiftungsmittel finanzierte vielfältige Maßnahmen, um den Zugang für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen mit Behinderungen zu erleichtern. Den Fachberatungsstellen stehen jedoch in der Regel keine finanziellen Mittel für barrierefreie Umbauten zur Verfügung, da hierfür meist keine öffentlichen Gelder bereitgestellt werden. Zugleich fehlen Mittel für die Verdolmetschung von Beratungsgesprächen in die Deutsche Gebärdensprache. In vielen Städten stehen grundsätzlich keine finanziellen Mittel für Verdolmetschung (egal in welche Sprache) zur Verfügung. Das erschwert die Beratung von Frauen mit Migrationsgeschichte und geflüchteten Frauen, die wenig deutsch sprechen. Aufsuchende Beratungsangebote, beispielsweise in Einrichtungen der Behindertenhilfe, können meist nur auf Kosten anderer Angebote vorgehalten werden: Bietet eine Beraterin ein solches Angebot an, ist in dieser Zeit die Fachberatungsstelle unter- oder gar nicht besetzt.

### **Artikel 31: Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit**

Mit Artikel 31 verpflichten sich die Vertragsparteien dafür Sorge zu tragen, dass bei Sorge- und Umgangsrechtsentscheidungen häusliche Gewalt Berücksichtigung findet und die Rechte und Sicherheit der Betroffenen und ihrer Kinder nicht gefährdet werden. Flankierend wird in Artikel 26 die spezifische Situation von Kindern als Zeuginnen und Zeugen häuslicher Gewalt explizit anerkannt und die Bereitstellung eigener Unterstützungsangebote für sie verlangt.

Wie in der Denkschrift erläutert, bietet die deutsche Rechtslage bereits die Möglichkeit, eine Situation häuslicher Gewalt und Bedrohung bei der Entscheidung über Sorge- und Umgangsrechte zu berücksichtigen und im Sinne der Sicherheit von Frauen und Kindern zu entscheiden. Die gesetzlichen Regelungen überlassen den Anwendenden jedoch einen großen Handlungsspielraum, der faktisch dazu führt, dass die Berücksichtigung häuslicher Gewalt vom Wissensstand Einzelner abhängt und nicht systematisch gewährleistet ist.

Leider zeigen die Erfahrungen aus der Praxis, dass die Umsetzung der von der Istanbul-Konvention vorgegebenen Maxime oft nicht gelingt. Der bff hat im Jahr 2012 eine Befragung der Fachberatungsstellen durchgeführt, danach gaben 70% an, dass beim Gewaltschutz große Probleme in der Praxis bestehen, wenn die betroffene Frau mit dem Täter gemeinsame Kinder hat.<sup>17</sup> Wenn Betroffene und Täter gemeinsame Kinder haben, funktioniert der Gewaltschutz nur dann gut, wenn ein gutes Zusammenspiel von Jugendamt und Familiengericht gegeben ist und das Instrument des begleiteten Umgangs kompetent eingesetzt wird, so das Ergebnis der Befragung.

Die Rückmeldungen aus der Praxis zeigen auch, dass die schädlichen Folgen des Miterlebens von häuslicher Gewalt für Kinder und die möglichen Auswirkungen eines Umgangsrechts des gewalttätigen Elternteils auf das Kind und die betroffene Frau weder ausreichend bekannt sind noch ausreichend berücksichtigt werden. Nicht selten benutzt der Vater den Umgangsanspruch, um den Kontakt zur Mutter wiederherzustellen. Die aus vorheriger Partnerschaftsgewalt resultierenden Machtstrukturen werden reaktualisiert und Umgänge finden in der bekannten Atmosphäre der Gewalt statt.

---

<sup>16</sup> vgl. ebd. S.63 und S.83.

<sup>17</sup> bff (2012): 10 Jahre Gewaltschutzgesetz. Bestandsaufnahme zum veränderten gesellschaftlichen Umgang mit häuslicher Gewalt. Dokumentation zum Kongress des Bundesverbandes Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe am 26. April 2012, S. 33

Der im Jahr 2016 von einer Allianz aus Frauenorganisationen (darunter der bff) erstellte Alternativbericht zum Staatenbericht zum CEDAW-Abkommen konstatiert:

„Anhaltspunkten von Gewalt wird kaum jemals nachgegangen, wenn die Frau nicht von sich aus über ihre Gewalterfahrung spricht. Praxiserfahrungen belegen, dass die Sicherheit des Kindes und der Frau nicht als vordringliches Kriterium bei der Kindeswohlprüfung dient, sondern sehr häufig das Umgangsrecht des gewalttätigen Vaters Vorrang genießt. Unbegleiteter Umgang im Kontext von Partnergewalt bedeutet eine weitere Gefährdung von Frauen und Kindern.

Zwar gibt es die Möglichkeit, begleitete Umgänge anzuordnen, doch kommt es dabei oft zu weiteren Gefährdungen. Die deutsche Praxis ist damit nicht konventionskonform.“<sup>18</sup>

Die beschriebene Situation wird seit Jahren von Frauenorganisationen skandalisiert und in der Fachpraxis debattiert. Maßgebliche flächendeckende Veränderungen konnten bisher weder durch Fortbildungen und Fachtagungen noch durch die zahlreich erarbeiteten Handlungsleitfäden erreicht werden.

Der bff plädiert deshalb eindringlich dafür, dass spätestens mit Vorlage der Ergebnisse der in der Denkschrift beschriebenen Studie weitreichende politische Anstrengungen unternommen werden, um die Situation für die Betroffenen und ihrer Kinder zu verbessern.

### **Artikel 36: sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung**

Mit der im November 2016 in Kraft getretenen Reform des Sexualstrafrechtes wurde die materiell-rechtliche Hürde zur Ratifizierung der Istanbul-Konvention beseitigt: mittlerweile sind in Übereinstimmung mit der Konvention alle nicht-einverständlichen sexuellen Handlungen unter Strafe gestellt.

Der bff weist allerdings darauf hin, dass die Umsetzung der materiell-rechtlichen Voraussetzungen nicht ausreicht, um die umfassenden Anforderungen des Artikel 36 des Abkommens zu erfüllen. So heißt es im erläuternden Bericht zur Auslegung der Konvention bezüglich Artikel 36, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu berücksichtigen sei, wonach neben der Kriminalisierung aller nicht-einvernehmlichen sexuellen Handlungen auch deren „wirksame Strafverfolgung“ gewährleistet werden müsse<sup>19</sup>.

Um die neuen gesetzlichen Regelungen wirksam umzusetzen, bedarf es einer systematischen Sensibilisierung und Schulung aller am Strafverfahren beteiligten Institutionen und Personen. Eine wirksame Strafverfolgung sexueller Übergriffe wird zudem durch die Tatsache konterkariert, dass sich aktuell in Deutschland die Praxis durchsetzt, der Nebenklage bei Aussage-gegen-Aussage-Konstellationen die Akteneinsicht zu verweigern.

Ein Nachweis der Wirksamkeit der Strafverfolgung sexualisierter Gewalt steht in Deutschland bislang aus. Es ist dringend geboten, die Praxis der Strafverfolgung sexualisierter Übergriffe nach Inkrafttreten des veränderten Rechts zu evaluieren und durch die jährliche Vorlage einer Strafverfolgungs-Verlaufs-Statistik zu beobachten (siehe oben, Artikel 11).

---

<sup>18</sup> CEDAW-Allianz zivilgesellschaftlicher Organisationen, Alternativbericht CEDAW – Bezug nehmend auf den siebten und achten Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) 2016, S. 19

<sup>19</sup> Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Artikel 36, S. 80.

## **Artikel 59: Aufenthaltsstatus**

Bezüglich der Kommentierung des Artikels schließt sich der bff vollumfänglich der Stellungnahme des Koordinierungskreises gegen Menschenhandel (KOK) an.

## **Kontakt**

bff: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe  
Petersburger Straße 94  
10247 Berlin  
t: 030/32 29 95 00  
f: 030/32 29 95 01  
m: [info@bv-bff.de](mailto:info@bv-bff.de)  
[www.frauen-gegen-gewalt.de](http://www.frauen-gegen-gewalt.de)