

## Stellungnahme

### **Istanbul Konvention konsequent umsetzen – Mädchen und Frauen vor Gewalt schützen**

Zum Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, Drs:17/2546 Neudruck  
Anhörung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen  
am 06.09.2018

#### **Einleitung**

Die LAG Autonomer Frauenhäuser NRW e.V. ist ein Zusammenschluss von 26 Frauenhäusern in freier Trägerschaft in NRW. Die LAG vertritt die Interessen, der ihr angeschlossenen Vereine und setzt sich seit Jahrzehnten intensiv für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ein – in jüngerer Zeit unter anderem durch eine aktive Teilnahme an der Steuerungsgruppe zur Entwicklung des Landesaktionsplans NRW. Die LAG bedankt sich für die Gelegenheit, zum o.g. Antrag Stellung nehmen zu können.

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sieht koordinierte und systematische Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auf allen Gebieten vor. Diese Maßnahmen zielen u.a. auf Prävention, wirksamen Schutz und bessere Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder, Qualifizierung unterschiedlicher Berufsgruppen, verbesserte Gesetzgebung, erfolgreiche Strafverfolgung sowie systematische Forschung (Monitoring). Um diese Maßnahmen tatsächlich umzusetzen sind erhebliche Anstrengungen auf allen Ebenen – damit auch auf Landesebene – notwendig.

Durch die Ratifizierung des Übereinkommens geht die Bundesrepublik eine rechtlich verbindliche Verpflichtung ein, die sich aus den Artikeln der Istanbul-Konvention ergebenden Anforderungen zu erfüllen. Damit sind auch die Länder gebunden, nicht gegen die Regelungen der Konvention zu verstoßen. Hier sieht die LAG Autonomer Frauenhäuser NRW erheblichen Handlungsbedarf, der unter anderem im Rahmen einer Weiterentwicklung des Landesaktionsplans zu konkretisieren wäre.

Die Autonomen Frauenhäuser beteiligen sich mit ihrem Sachverstand gerne an der Weiterentwicklung eines koordinierten und systematischen Handlungskonzeptes, so wie es mit dem Landesaktionsplan begonnen wurde, und an der konkreten Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen.

## **Ausgangslage**

Wir werden im Folgenden kurz die aktuelle Situation für Zuflucht suchende Frauen beschreiben und im Anschluss auf die Forderungen des vorliegenden Antrags eingehen.

## **Verfügbare Frauenhausplätze**

Während die Prävalenzzahlen zur Gewaltbetroffenheit von Frauen seit der ersten deutschlandweiten Erhebung im Jahr 2004 unverändert hoch sind (vgl. FRA 2014), hat sich die Zufluchtsuche für die betroffenen Frauen und ihre Kinder erschwert.

**Die Anzahl der wegen Platzmangels abgelehnten Aufnahmegesuche** in den nordrhein-westfälischen Frauenhäusern ist von **5.888 im Jahr 2016** auf die Zahl von **7.358 im Jahr 2017** angestiegen. Dem wiederholt vorgebrachten Argument, es handele sich hierbei überwiegend um statistische Fehler, da eine Doppelzählung von Frauen, die in mehreren Frauenhäusern anrufen nicht ausgeschlossen werden kann, stehen die Nutzungsdaten des Frauen-Info-Netz gegenüber. Längst hat der Mangel an verfügbaren Frauenhausplätzen **alle Regionen in Nordrhein-Westfalen** erreicht. So war seit Frühjahr 2017 mehrfach über Tage hinweg in ganz NRW kein einziger freier Frauenhausplatz für eine Frau mit Kindern verfügbar.

## **Ausschlussfaktoren und Barrieren für die Inanspruchnahme vorhandener Plätze**

Die Finanzierung des Frauenhausaufenthaltes erfordert in den meisten Städten und Landkreisen den Einsatz des Einkommens und Vermögens der Zuflucht suchenden Frau oder einen Sozialleistungsanspruch, der die Übernahme der Wohn-, -Lebenshaltungs- und Unterstützungskosten inkludiert. Durch diese Finanzierungsvoraussetzungen sind Frauen ohne entsprechenden Sozialleistungsanspruch und ohne ausreichendes Einkommen und Vermögen von der Inanspruchnahme des Schutzangebotes ausgeschlossen. Hierzu zählen z.B. **Bafög Bezieherinnen, Frauen aus EU Mitgliedsstaaten, Frauen ohne sozialleistungsrechtfertigenden Aufenthaltstitel.**

**Frauen mit eigenem Einkommen** werden durch die erheblichen Kosten ebenfalls faktisch von der Inanspruchnahme ausgeschlossen, da die Kosten sie regelmäßig in den Sozialleistungsanspruch drängen würden. So ergeben sich aus einem Tagessatz von 40,- € ca. 1.200 € Unterkunftskosten ohne Verpflegung für eine alleinstehende Frau. Diese Kosten sind angesichts des Verdienstniveaus von Frauen in Deutschland nur von den allerwenigsten Frauen finanzierbar. Für eine Frau mit einem Kind liegen die Kosten bei ca. 2.400 €, so dass hier nur der SGBII Bezug mitsamt des darin vorgesehenen Einsatzes des Vermögens bleiben würde. Somit tragen in NRW vorrangig die von Gewalt betroffenen Frauen selbst das Kostenrisiko für die Inanspruchnahme von Schutz und Unterstützung durch Frauenhäuser. Erst nachrangig springen Sozialleistungen ein, sofern die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt und die Hürden der Antragstellung unter den Bedingungen einer akuten Fluchtsituation bewältigt sind.

Angesichts der desolaten Finanzlage vieler Kommunen in NRW und fehlender Investitionsförderungen durch das Land sind auch die räumlichen Rahmendbedingungen in vielen Frauenhäusern nicht zeitgemäß und lassen etwa eine **Aufnahme von mobilitätseingeschränkten Frauen und Rollstuhlnutzerinnen** nicht zu. Auch die Aufnahme und angemessene Unterstützung von Frauen mit sonstigen Behinderungen

(gehörlose Frauen, blinde Frauen) oder mit persönlichem Assistenzbedarf ist von vielen Frauenhäusern in NRW nicht zu gewährleisten.  
Durch die Mängel an Ausstattung und Finanzierung kann also von einem diskriminierungsfreien Schutzangebot für Frauen und ihre Kinder in NRW keine Rede sein.

### **Bedarfsgerechte Unterstützung**

Die Entwicklung und die angemessene Ausstattung spezialisierter Angebote etwa für gewaltbetroffene Frauen mit Suchterkrankung, mit sonstigen Komorbiditäten wie Psychosen, Borderline Störungen oder Störungsbilder aus dem depressiven Formenkreis, die nicht selten in engem Zusammenhang mit langjährigen und frühkindlichen Gewalterfahrungen stehen, ist über vereinzelte Modellprojekte bisher nicht hinausgekommen. Hiermit bleibt eine weitere Personengruppe von der Inanspruchnahme bedarfsgerechter Unterstützung weitgehend ausgeschlossen.

Die vom MHKBG wiederholt vorgebrachte Forderung, die Frauenhäuser sollten sog. Interventionsketten etablieren, um so Zuständigkeiten für Hilfethemen genau und zeitlich organisiert zuzuordnen, geht von einer unrealistischen Vorstellung sozialer Arbeit aus.

Erstens ist ein Unterstützungsprozess bei Gewalt kein linearer Ablauf von aufeinander folgender Interventionen unterschiedlicher Sozialakteure. Vielmehr erfordert wirksame Unterstützung erheblichen Koordinierungsaufwand durch eine primäre Unterstützerin, die den Unterstützungsprozess und die notwendigen Schutzmaßnahmen in enger Absprache mit der betroffenen Frau und den Kindern entwickelt und begleitet. Selbstverständlich werden im Rahmen der Unterstützungsarbeit der Frauenhäuser bedarfsgerecht weitere verfügbare Hilfen einbezogen.

Zweitens setzt eine solche „Interventionskette“ voraus, dass alle Sozialakteure mit den Erfordernissen der Unterstützung von Gewaltopfern vertraut sind. Hiervon kann keine Rede sein, wie insbesondere die Bemühungen von Jugendhilfe und Frauenunterstützung um abgestimmte Verfahren in Sorge- und Umgangsrechtfällen seit Jahren zeigen. Drittens entspricht die standardisierte Weiterreichung von gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder von einem Hilfeangebot ins Nächste weder den regionalen Gegebenheiten noch den Erkenntnissen zur Wirksamkeit psychosozialer Unterstützung.

### **Schutzbedarf von Mädchen und Jungen im Kontext elterlicher Partnergewalt**

Mit der völlig unzureichenden Platzsituation der Frauenhäuser geht auch eine inakzeptable weitere Gefährdung der stets von Häuslicher Gewalt mitbetroffenen Kinder einher. Diese sind der Bedrohung durch die gewaltgeprägte Lebenssituation weiter ausgesetzt, mit all den damit verbundenen Risiken für ihre Gesundheit sowie ihre kognitive und persönliche Entwicklung.

Auch einzelfallübergreifende Anstrengungen zur Prävention von Gewalt und zur Prävention gewaltbedingter Gesundheitsbelastungen und Entwicklungsstörungen der

mitbetroffenen Mädchen und Jungen sind nicht über das Stadium von Einzelprojektfinanzierungen oder Modellprojektförderung hinausgekommen.

## **Zu den Forderungen des Antrags**

### **1. Prävention und Schutz stärken**

#### **Schutz stärken**

Der Antrag verweist auf die Notwendigkeit, das Hilfesystem zu einer umfassenden barrierefreien/-armen und nachhaltig finanzierten Hilfeinfrastruktur auszubauen. Hierzu gehört unmittelbar die Umsetzung einer einzelfallunabhängigen Finanzierung der Frauenhäuser, die es ermöglicht – entsprechend den Vorgaben der Istanbul Konvention – allen Schutz suchenden Frauen und ihren Kindern – unabhängig von Einkommen, Herkunft, Behinderung, Aufenthaltsstatus oder Sozialleistungsanspruch - Zuflucht und Unterstützung zu gewähren.

Die Landesregierung ist dringend gefordert, in einem ersten Schritt folgende Maßnahmen zeitnah umzusetzen bzw. voranzutreiben:

- ≙ **Schaffung von genügend Frauenhausplätzen, angelehnt an die Empfehlung der Istanbul-Konvention: 1 Familienzimmer (Family Place) auf 10.000 Einwohner\*innen (Gesamtbevölkerung)**
- ≙ **Finanzierung aller Frauenhäuser: pauschal, verlässlich und bedarfsgerecht auf gesetzlicher Grundlage**
- ≙ **Barrierefreier Zugang zu allen Frauenhäusern**
- ≙ **Bleiberecht für alle von Gewalt betroffenen Migrantinnen und geflüchteten Frauen**
- ≙ **Safety First: Vorrang von Sicherheit und Schutz von Müttern und Kindern in Sorgerechts- und Umgangsverfahren**

**Ausdrücklich wird die Landesregierung aufgefordert:**

**auf die Bundesregierung einzuwirken, ihren Vorbehalt bzgl. Art. 59 Abs. 2 und Abs. 3 der Istanbul-Konvention anlässlich der Ratifizierung des Übereinkommens zurückzunehmen und die darin enthaltenen Bestimmungen so bald wie möglich umzusetzen.**

#### **Prävention stärken**

Die Entwicklung wirksamer Präventionsmaßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt und zur Förderung der Gesundheit von Frauen und Kindern, die wegen einer Gewaltbelastung ein erheblich erhöhtes Erkrankungsrisiko tragen. So ist das Risiko für Frauen mit Gewalterfahrung, an Depression zu erkranken drei mal höher als bei nicht betroffenen Frauen. Auch die Entwicklung somatoformer

Störungen, posttraumatischer Belastungsstörungen, Herz-Kreislaufkrankungen oder Unterbauchbeschwerden ist deutlich erhöht.

Für Mädchen und Jungen sind höhere Risiken für Entwicklungsverzögerungen, Depression, Substanzmissbrauch und geringere Stresstoleranz beschrieben. Insbesondere die transgenerationalen Effekte der Übernahme von elterlichen Verhaltensmustern setzt die Kinder auf langfristige Risikopfade.

Die Landesregierung ist dringend gefordert, unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, wirksame Präventionsstrategien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und zur Förderung der Gesundheit betroffener Frauen und Kinder zu entwickeln.

## **2. Umfassende Koordinierung und Monitoring aufbauen**

Die LAG Autonomer Frauenhäuser unterstützt die Forderung nach einer Weiterentwicklung des Landesaktionsplans „NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt“ im Sinne der Entwicklung einer Gesamtstrategie zu einer wirksamen Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in NRW sowie einer bedarfsgerechten Unterstützung der von Gewalt betroffenen Frauen und ihrer Kinder.

Eine wirksame Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen setzt die Etablierung einer mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteten Koordinierungsstelle voraus. Die Erfahrungen mit der Entwicklung des ersten Landesaktionsplans zeigten, dass die Entwicklung und Kontrolle einer solchen Gesamtstrategie zur „Chefsache“ gemacht werden muss, da sie Maßnahmen aller Ressorts erfordert. Eine Festlegung von Wirksamkeitsindikatoren und das entsprechende Controlling dienen dazu, die Strategie auf Wirksamkeit hin überprüfen zu können. Dies ermöglicht den staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf aktuelle Entwicklungen einzugehen und die Maßnahmen entsprechend anzupassen. Die wichtigste Voraussetzung zur Entwicklung einer wirksamen Gesamtstrategie ist eine substanzielle Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Frauen- und Mädchenunterstützungseinrichtungen ebenso wie der Akteurinnen und Akteure aus dem Bereich der sog. Täterarbeit, der Gesundheitsversorgung uvm.

### **Staatliche Koordinierungsstelle und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen**

Deutschland hat sich mit der Ratifizierung dazu verpflichtet, eine oder mehrere staatliche Koordinierungsstelle(n) zur Umsetzung des Übereinkommens einzurichten und die Arbeit einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen und der Zivilgesellschaft, die Gewalt gegen Frauen aktiv bekämpfen, zu fördern, auf allen Ebenen zu unterstützen und mit ihnen wirkungsvoll zusammen zu arbeiten. Dies muss auch auf Landesebene umgesetzt werden.

Um zeitnah auf Anforderungen und Probleme bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention reagieren zu können, sollte nach Auffassung der LAG auf Landesebene ein

**unabhängiger zivilgesellschaftlicher Praxisrat** zur Begleitung der Umsetzung der Istanbul-Konvention gegründet werden. Die Arbeit des Praxisrates sollte angemessen von der Landesregierung finanziert werden, ohne seine Unabhängigkeit einzuschränken. Die einzurichtende Landes-Koordinierungsstelle muss wirkungsvoll mit dem unabhängigen Praxisrat zusammenarbeiten und sollte Entscheidungen nur in Absprache mit ihm treffen. Darüber hinaus sollte die Landesregierung verpflichtet werden, in Absprache mit dem unabhängigen Praxisbeirat, dem Landtag jährlich Bericht zu erstatten über Fortschritte und ggfs. Defizite bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Nordrhein-Westfalen.

### Innerstaatliches Unabhängiges Monitoring und Evaluierung der Umsetzung

Um die Umsetzung der Istanbul-Konvention zu evaluieren und wissenschaftlich zu begleiten bedarf es sowohl einer unabhängigen Monitoring-Stelle, als auch einer unabhängigen Forschungsstelle zur Datensammlung, Dunkelfelderhellung und Forschung über Prävalenz, Ursachen, Auswirkungen von Gewalt gegen Frauen und zur Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen (vgl. Art. 9).

Die wirksame Einbeziehung und Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen bzw. des o.g. unabhängigen zivilgesellschaftlichen Praxisrates an deren Entwicklung, Einrichtung und den daraus resultierenden weiterführenden Prozessen muss auch hier garantiert und finanziert werden.

Zum Abschluss möchte die Landesarbeitsgemeinschaft Autonomer Frauenhäuser noch einmal darauf hinweisen, dass sie sich anbietet, ihre Expertise zur Umsetzung und Begleitung der Istanbul-Konvention einzubringen und sich an dem dafür erforderlichen Prozess mit den Erfahrungen aus der Praxis zu beteiligen.

05.September 2018