

Betreff:

Bericht über die Braunschweiger Beratungslandschaft bei Gewalt gegen Frauen unter besonderer Berücksichtigung sexueller Gewalt

Organisationseinheit:

Dezernat V
50 Fachbereich Soziales und Gesundheit

Datum:

15.10.2019

Beratungsfolge

Ausschuss für Soziales und Gesundheit (zur Kenntnis)

Sitzungstermin

22.10.2019

Status

Ö

Sachverhalt:

Der Verwaltungsausschuss hat in seiner Sitzung am 18. Juni 2019 den folgenden Beschluss gefasst:

„Die Verwaltung wird um die Erstellung eines Berichtes über die Braunschweiger Beratungslandschaft bei Gewalt gegen Frauen unter besonderer Berücksichtigung sexueller Gewalt gegen Frauen gebeten. Der Bericht soll im III. Quartal 2019 präsentiert werden. Er soll darlegen, welche Aufgaben die Stadt u. a. bei der Betreuung, der Beratung und der Prävention wahrnimmt und auf welcher rechtlichen Grundlage dies geschieht. Dabei soll ebenso erörtert werden, ob es seitens des Landes und des Bundes Verpflichtungen gibt und inwiefern diesen auch in Braunschweig, z. B. durch mögliche Zuschüsse für kommunale Projekte, nachgekommen wird.

Zum anderen sollen im Bericht die aktuelle Betreuungs-, Präventions- und Beratungssituation in Braunschweig dargestellt und erläutert werden.“

Im Bericht wird zuerst die gesetzliche Grundlage dargelegt, danach die Situation in Braunschweig dargestellt und erläutert und anschließend die Verpflichtungen und kommunalen Zuschüsse erörtert.

Gesetzliche Grundlage

Die gesetzlichen Grundlagen legt das deutsche Grundgesetz mit Art. 2 (2) GG „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ und die internationale Erklärung der Menschenrechte, die den Schutz vor Diskriminierung und Gewalt als Menschenrecht definiert. Speziell im Bereich Gewalt gegen Frauen gibt es seit dem Jahr 2011 die Istanbul-Konvention. Sie ist ein menschenrechtlich bindender Vertrag, der Gewalt gegen Frauen und Mädchen bekämpft. Deutschland hat die Istanbul-Konvention im Jahr 2017 ratifiziert. Hierzu musste Deutschland vorab das Sexualstrafrecht überarbeiten. (Das Gesetz zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung trat im November 2016 in Kraft: Seitdem gilt der Grundsatz „Nein heißt Nein“.) Weitere bundesgesetzliche Schritte sind zur Erfüllung der Anforderungen der Konvention nicht mehr erforderlich.

Die Istanbul Convention ist am 01. Februar 2018 in Kraft getreten und erlaubt Betroffenen diese Ansprüche vor Gericht einzuklagen. Mit der Ratifizierung dieses völkerrechtlichen Vertrages wird dieser in die deutsche Rechtsordnung inkorporiert. Deshalb gilt der völkerrechtliche Vertrag innerstaatlich als einfaches Bundesgesetz.

Die 81 Artikel der Istanbul-Konvention enthalten umfassende Verpflichtungen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, zum Schutz der Opfer

und zur Bestrafung der Täter und Täterinnen. Die Istanbul-Konvention schreibt unter anderem ein bedarfsdeckendes, spezialisiertes und qualifiziertes Hilfe- und Unterstützungssystem für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen vor. Auch Präventionsmaßnahmen, Intervention sowie Aus- und Fortbildung bestimmter Zielgruppen sind hier verankert. Die Konvention zielt damit zugleich auf die Stärkung der Gleichstellung von Mann und Frau und des Rechts von Frauen auf ein gewaltfreies Leben.

Die Bundesregierung hat unter Federführung des BMFSFJ in den Jahren 1999 und 2007 zwei Aktionspläne zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen aufgelegt, um zu verdeutlichen, auf welchen Ebenen zur Gewaltbekämpfung Maßnahmen erforderlich sind. Ein zentrales Projekt des Aktionsplanes I war dabei die Einrichtung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt im Jahr 2000. Nach dem Vorbild des Bundes haben auch alle Länder eigene Aktionspläne erstellt oder Maßnahmenkonzepte verabschiedet, zumal diese nach dem föderalen System für die Einrichtung und Aufrechterhaltung eines funktionierenden Opferhilfesystems verantwortlich sind.

Das mit dem Aktionsplan II fortgeschriebene Gesamtkonzept des Bundes zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen berührt die Zuständigkeiten von Ländern und Kommunen, so zum Beispiel die polizeiliche oder gerichtliche Praxis oder auch den Aufbau und den Erhalt von Hilfsangeboten und Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder.

Die Bundesregierung unterstützt das Frauenunterstützungssystem, indem sie bundesweite Kooperationen und Vernetzungsstellen finanziell fördert, z. B. die Vernetzungsstelle der Frauenhäuser e. V., die Vernetzungsstelle des Bundesverbandes für Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe e. V. usw.

Durch die Aktivitäten und Maßnahmen des Bundes und der Länder im Zusammenwirken mit regionalen und lokalen Akteuren, Organisationen und Institutionen werden kontinuierlich vielfach Veränderungen der rechtlichen Möglichkeiten und der Hilfs- und Unterstützungsangebote und -strukturen für von Gewalt betroffene Frauen vorgenommen.

Zwischenzeitlich hat sich in Deutschland eine Vielzahl von Einrichtungen etabliert, die Täterarbeit anbieten und von einzelnen Ländern sowie Kommunen gefördert werden.

Situation in Braunschweig:

Hintergrund: Laut Staatsanwaltschaft sind die Eingangszahlen im Bereich Häusliche Gewalt und Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung in den letzten Jahren ansteigend. Dies liegt zum einen an der verstärkten Öffentlichkeitsarbeit und zum anderen an der neuen Gesetzeslage. Von einer Steigerung der Fallzahlen grundsätzlich wird nicht ausgegangen. Es wird das Dunkelfeld erleuchtet und mehr angezeigt. Bei der Staatsanwaltschaft Braunschweig gab es ca. 2000 Verfahren häusliche Gewalt im letzten Jahr.

In Braunschweig gibt es eine spezielle Fachberatungsstelle zum Thema „Gewalt gegen Mädchen und Frauen“. Allerdings finden Betroffene auch in anderen Beratungsstellen Hilfe und Unterstützung oder werden bei Bedarf weitervermittelt.

Zur Ermittlung der aktuellen Betreuungs-, Präventions- und Beratungssituation wurde ein kurzer **Fragebogen** von Gesundheitsamt und Gleichstellungsreferat entwickelt (siehe Anlagen) und an folgende Einrichtungen/Beratungsstellen verschickt:

- Frauenhaus Braunschweig,
- Frauen- und Mädchenberatung bei sexueller Gewalt e.V.
- Mütterzentrum Braunschweig e. V.
- Frauenberatungsstelle,
- BISS - Beratungs- und Interventionsstelle bei häuslicher Gewalt
- Beratungsstelle für sexuelle Gesundheit, Gesundheitsamt

- Gesundheitliche Beratung für Prostituierte, Gesundheitsamt
- Opferhilfebüro Braunschweig
- Beratung für Familien, Erziehende und junge Menschen e. V. (BEJ)
- Jugendberatung bib
- Ev. Ehe-, Lebens- und Krisenberatung
- Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstelle
- pro familia Braunschweig
- Solwodi Braunschweig
- WEISSER RING e. V. – keine Beantwortung

In den Antworten wurde häufig das gute Netzwerk in Braunschweig zwischen den Beratungsstellen und Hilfsangeboten positiv herausgestellt.

Vernetzung:

Ein Teil der Beratungsstellen und Organisationen arbeiten im Arbeitskreis „Gegen Gewalt an Frauen“ zusammen. Dieser trifft sich ca. alle 6-8 Wochen und dient dem Austausch und der Öffentlichkeitsarbeit für das Thema (z. B. Flyer für Betroffene - „Auswege, Anlaufstellen bei Gewalt gegen Frauen“ und Aktionen zum Thema „Int. Tag gegen Gewalt an Frauen“). Hier ist die Stadt Braunschweig über das Gleichstellungsreferat und das Gesundheitsamt beteiligt.

Viele der Beratungsstellen arbeiten auch am „Runden Tisch gegen häusliche Gewalt“ mit, der sich ca. 2 x pro Jahr trifft. Hier ist die Stadt Braunschweig mit dem Jugendamt und dem Gleichstellungsreferat beteiligt. Im Rahmen des „Runden Tisches gegen häusliche Gewalt“ werden zurzeit auch Fallkonferenzen für Hochrisikofälle durchgeführt.

Daneben gibt es seit August 2018 eine regionale interdisziplinäre Koordinierungsgruppe Häusliche Gewalt (iKOST HG) für den Bereich der Polizeidirektion Braunschweig. In der iKOST HG haben sich über 50 Behörden, Organisationen und Institutionen aus der Stadt Braunschweig sowie den umliegenden Städten und Landkreisen zusammengeschlossen, um gemeinsam und aufgabenübergreifend Betroffenen von häuslicher Gewalt bedarfsgerechte Hilfsangebote zu ermöglichen. Seitdem wird in Fachgruppen regional gearbeitet. Die laut Polizei auch in Braunschweig weiter steigende Zahl der Fälle häuslicher Gewalt belegt die Notwendigkeit dieses vernetzten Agierens.

Prävention:

Zur Prävention, wie sie in der Istanbul Convention gefordert wird, gehört die Sensibilisierung für Geschlechterrollen, um auf Einstellungen, Geschlechterrollen und Klischees einzuwirken, die Gewalt gegen Frauen gesellschaftlich akzeptabel machen.

Im Fragebogen wurden von diversen Einrichtungen in diesem Bereich Aktionen beschrieben:

Vorträge, Infostände bei Veranstaltungen, Schulklassenarbeit, Workshops, Multiplikator*innen Fortbildung (Sexualerziehung, Sexualpädagogik), Sexualerziehung, Aufklärung, Körperwissen, Wendo-Veranstaltungen für Frauen und Mädchen, Theaterstück für Schulklassen, Angefragte Präventionsveranstaltungen zum Thema sexuelle Gewalt für Mädchen und Frauen aus Schulen und anderen Einrichtungen, Veranstaltungen z. B. One Billion Rising, Pressearbeit, Fachtage, Aufklärung über Rechte, Weitergabe von Notruf- und Hilfetelefonnummern.

Die Präventionsarbeit nimmt im Rahmen der gesamten Arbeit unterschiedlich viel Raum ein, das Spektrum reicht von „gar nicht“ bei „allgemeinen“ Beratungsstellen bis zu 30 % bei den Beratungsstellen im Gesundheitsamt.

Die spezialisierte Fachberatungsstelle zum Thema sexualisierte Gewalt berichtet, dass sie vermehrt von verschiedenen Einrichtungen und Institutionen (Schulen, Universitäten, Ämter, Firmen usw.) zum Thema sexualisierte Gewalt angefragt werden. Auch die Nachfrage nach

Unterstützung bei der Entwicklung von Gewaltschutzkonzepten nimmt zu, kann jedoch mit dem vorhandenen Personalschlüssel nicht gedeckt werden.

Deutlich wird, alle Angebote – vor allem auch die den Beratungsbereich ergänzenden Angebote wie Schulungen, Entwicklung von Schutzkonzepten oder Fallsupervision – werden immer mehr nachgefragt. Damit reagieren die Beratungsstellen auf gesellschaftliche Entwicklungen und Anforderungen.

Arbeit mit Betroffenen:

Im Fragebogen wurde abgefragt, wie viele Frauen insgesamt und wie viele Frauen mit dem Anliegen „sexuelle Gewalterfahrung“ beraten wurden, Wartezeiten, Terminausfälle, persönliche oder telefonische Beratung und die Weiterleitung an andere Beratungsstellen.

Die wichtigsten Kennzahlen stellen sich wie folgt dar:

Jahre	Frauen insg.	Davon erfasst mit sexueller Gewalterfahrung	Davon alleine in der Fachberatungsstelle
2016	8170	417	185
2017	8767	411	191
2018	9061	412	202

In 2019 wurden bis einschließlich Juni 2019 bereits 220 Frauen mit sexueller Gewalterfahrung beraten, wobei 2 Einrichtungen die Zahlen nicht unterjährig erfassen.

Wichtiger Hinweis: Nur 10 der 14 Beratungsstellen, die geantwortet haben, erfassen die Zahlen für „sexuelle Gewalt“ als Beratungsgrund gesondert. Deshalb ist davon auszugehen, dass von den Frauen, die insgesamt beraten werden der Anteil mit sexueller Gewalterfahrung höher ist, als in der dazugehörigen Spalte erfasst.

Sexuelle Gewalt wird nicht gesondert erhoben bei: BISS und dem Frauenhaus.

Frauenhäuser bieten eine sichere Zuflucht für Frauen, die akut von Gewalt in Partnerschaften bedroht sind. Frauen, die als Kind sexuell missbraucht wurden, die trotz Gewalt in der Partnerschaft nicht in ein Frauenhaus wollen, die sexuell belästigt oder vom Ex-Partner gestalkt werden, bekommen Hilfe bei den Beratungs- bzw. Fachberatungsstellen. Eine Beratungsstelle gibt an, dass Sexuelle Gewalt als Grund zur Anmeldung so gut wie gar nicht vorkommt aber im Beratungsverlauf dann öfter sexuelle Übergriffe/Gewalt angesprochen werden.

In der Regel finden die Beratungen, nach telefonischem Erstkontakt persönlich statt.

Für die Wartezeiten gelten unterschiedliche Bedingungen. Tendenziell finden Erstgespräche zeitnah statt (1-4 Wochen), für die weitere Beratung gibt es längere Wartezeiten. In der Fachberatungsstelle beträgt die Wartezeit bis zu 3 Monate, außer bei akuten Krisen.

Klientinnen werden unterschiedlich häufig, je nach persönlichem Bedarf, weiterverwiesen. Die Fachberatungsstelle wurde hier häufiger als andere Einrichtungen genannt.

Bundesweite Zahlen zum Vergleich: Der Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe gibt für den Zeitraum 2014-2017 an, dass es innerhalb von drei Jahren eine Steigerung von über 14 Prozent bei Beratungsgesprächen für Frauen mit sexueller Gewalterfahrung gab.

Verpflichtungen und kommunale Zuschüsse

Schon 2007 hat die damalige Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ursula von der Leyen mit der Veröffentlichung des Bundesprogrammes *zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen* die Hoffnung verbunden, dass **Landesregierungen und Kommunen in ihren jeweiligen Zuständigkeiten** ihre Aktivitäten zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ebenfalls fortsetzen und intensivieren und dass durch Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen mit Nichtregierungsorganisationen und Verbänden die Ziele des zweiten Aktionsplanes wirkungsvoll unterstützt werden.

Hier wurde bei der Kommune die Zuständigkeit im Sinne von Selbstverwaltungsaufgaben, nämlich freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, im Gegensatz zu Pflichtaufgaben, angesprochen.

Seit Februar 2018 ist in Deutschland die Istanbul Convention in Kraft getreten und gibt Betroffenen das Recht diese Ansprüche vor Gericht einzuklagen. Mit der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages — Menschenrechtsverträge sind Teil des Völkerrechts — wird dieser auf der Grundlage von § 59 Abs. 2 S. 1 GG über ein sogenanntes Zustimmungsgesetz in die deutsche Rechtsordnung inkorporiert. Das führt dazu, dass der völkerrechtliche Vertrag innerstaatlich als Ganzes im Rang des Zustimmungsgesetzes, also eines einfachen Bundesgesetzes gilt!

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begründet das Zustimmungsgesetz in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip aus Artikel 20 Abs. 3 GG einen Rechtsanwendungsbefehl, der sich an alle staatlichen Stellen der rechtsprechenden und vollziehenden Gewalt und damit auch an Behörden und Gerichte richtet.

Konkrete Vorgaben in den Ausführungen der Istanbul Convention beziehen sich zum Beispiel auf die Aussage über eine angemessene Ausstattung mit Frauenhausplätzen. Hier werden 1 Familienplatz je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner empfohlen. Diese Zahl erreicht Braunschweig nicht und tatsächlich werden jährlich weit mehr als 100 Frauen aus Kapazitätsgründen abgewiesen. Hierbei muss zukünftig berücksichtigt werden, dass Frauen aus der Istanbul Convention einen Rechtsanspruch ableiten können.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in Braunschweig gute Strukturen vorgehalten werden. Auch die Prävention, die Arbeit mit Betroffenen und die Arbeit mit Tätern wird unterstützt. Allerdings wird der Bedarf hier deutlich steigen, wenn die betroffenen Frauen durch die verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und die neue Gesetzeslage ihre Rechte wahrnehmen und damit das Dunkelfeld stärker beleuchtet wird.

Von den Beratungsstellen, die in diesem Bereich arbeiten, unterstützt die Stadt Braunschweig folgende Einrichtungen mit einem Zuschuss (vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2019, S. 103 ff.):

- Frauenhaus mit 10 Familienplätzen und einer neuen zusätzlichen Wohnung
- Frauen- und Mädchenberatung bei sexueller Gewalt e.V.
- Frauenberatungsstelle Hamburger Str.
- Mütterzentrum Braunschweig e. V.
- Beratung für Familien, Erziehende und junge Menschen e. V. (BEJ)
- Jugendberatung bib
- Ev. Ehe-, Lebens- und Krisenberatung
- Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstelle
- pro familia Braunschweig
- Solwodi Braunschweig

Die „Beratungsstelle für sexuelle Gesundheit“ und die „Gesundheitliche Beratung für Prostituierte“ gehören zu den Aufgaben des Gesundheitsamtes.

Dr. Arbogast

Anlage/n:
Fragebogen

**Anlage Fragebogen****Rücksendung per Post:**

Fachbereich Soziales und Gesundheit
Gesundheitsamt
z. H. Frau Wrede
Hamburger Straße 226
38114 Braunschweig

Rücksendung per Fax:

0531 470-7017

Name und Adresse Ihrer Institution: _____

Frage 1:

Wie viele Frauen haben Sie in den Jahren 2016, 2017, 2018, 2019 bis Ende Juni beraten?

2016: _____

2017: _____

2018: _____

2019 (bis Ende Juni): _____

Frage 2:

Welche Formen des Gewalterlebens stehen in Ihrer Institution im Vordergrund?

Sexuelle Gewalt ☐

Körperverletzung ☐

Bedrohung ☐

Nötigung ☐

Beleidigung ☐

Stalking ☐

Sonstige Formen: ☐ _____

Frage 3:

Wie viele Frauen haben sich mit Anliegen an Sie gewandt, die mit sexueller Gewalt in Verbindung stehen?

2016: _____

2017: _____

2018: _____

2019 (bis Ende Juni): _____

Frage 4:

Welche Wartezeiten zu Beratung und Betreuung bestehen bei Ihnen?

Erstgespräch: _____

Weitergehende Betreuung: _____

**Frage 5:**

Wie oft kommt es bei Ihnen zu Terminausfällen bei vereinbarten Gesprächen? Bitte Angabe in Prozent: _____

Frage 6:

Wie viele Klientinnen werden an andere Beratungsstellen weiterverwiesen? _____

An welche Institutionen? _____

Frage 7:

In welcher Form findet Beratung bei Ihnen statt? Bitte Angaben in Prozent.

Persönlich: _____ (in der Regel nach telefonischem Erstkontakt)

Ausschließlich telefonisch: _____

Ausschließlich Social Media: _____

Frage 8:

In welcher Form werden Sie präventiv tätig?

Frage 9:

Welchen Anteil Ihrer Arbeit nimmt diese präventive Arbeit ein? Bitte Angabe in Prozent:

Frage 10:

Welche Beratungs-/Betreuungsbedingungen stellen sich aus Ihrer Sicht in Ihrer Institution als positiv dar?

Frage 11:

Was sind aus Ihrer Sicht Ihre dringlichen Bedarfe, die sich derzeit defizitär darstellen?
