

Dresden, 12.02.2024

Stellungnahme zum Eckpunktepapier des BMFSFJ für ein Gesetz zur Sicherung des Zugangs zu Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt in einem bedarfsgerechten Hilfesystem (Gewalthilfegesetz)

I. Allgemeiner Teil

Wir begrüßen die gesetzliche Verankerung eines subjektiven Anspruchs auf Schutz und Beratung bei Betroffenheit von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt ausdrücklich.

Der eigenverantwortliche Vollzug des geplanten Bundesgesetzes durch die Länder dürfte eine deutliche Verbesserung des gesamten Gewaltschutzsystems durch flächendeckendere Versorgung und erhöhte Schutz- und Beratungsplatzkapazitäten bewirken. Die Beendigung der Begrenzung der rein kommunalen Verantwortung in vielen Gebieten dürfte ebenfalls dazu beitragen, dass eine vom Wohnort unabhängige, qualitativ angeglichen und flächendeckende Versorgung bei Betroffenheit von häuslicher- und geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland etabliert werden kann.

Zudem dürfte eine deutliche Zunahme der Planungssicherheit für die anerkannten Träger und die Schutz- sowie Beratungsprojekte mit den geplanten Regelungen einhergehen. Denn bei Vorliegen entsprechender Bedarfe wären die Länder zur Erfüllung des Anspruchs gehalten, die benötigten Strukturen des Hilfesystems vorzuhalten.

II. Umfasste Gewaltformen, Begriffsbestimmungen

Wir befürworten ausdrücklich die Erstreckung des persönlichen Geltungsbereichs des geplanten Gesetzes auf alle Betroffenen von häuslicher Gewalt, mithin auch auf Männer¹, inter-, nicht-binäre- und Transpersonen.

¹ Wir verstehen Geschlecht als ein soziales Konstrukt und Mann-Sein als vielfältig und intersektional. Männer sind für uns demnach alle, die sich als solche verstehen, egal ob aus trans*, inter*, cis oder einer weiteren Perspektive. Daher verzichten wir auf den Asterisk (*) bei Geschlechtszuweisungen wie Männer oder Jungen. Wir nutzen den Asterisk bei Selbstbezeichnungen aus Communities (z. B. trans*, inter*) oder wenn wir alle Geschlechter sprachlich abbilden wollen (z. B. Teilnehmer*innen).

1. Rechtliche Hintergründe

Dies würde die völkerrechtlichen *soft law*-Vereinbarungen aus dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt („Istanbul-Konvention“) und den „Guidelines on the place of men and boys in gender equality policies and in policies to combat violence against women“ des Ministerkomitees des Europarats („Guidelines“) berücksichtigen und auch die verfassungsrechtlich gebotenen Standards einhalten.

Die Istanbul-Konvention enthält in Art. 20 und Art. 23 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 im Bereich aller nicht-weiblichen Betroffenen von häuslicher Gewalt eine weiche Umsetzungsvereinbarung zu Beratungs- und Schutzangeboten, sogenanntes *soft law*, wie die Formulierung in Art. 2 Abs. 2 IK durch das Wort „ermutigt“ nahelegt². Demnach besteht bei Nichtumsetzung der Konvention für diese Betroffenenengruppen kein Bruch des Völkerrechts durch den jeweiligen Vertragsstaat.

Hintergrund ist, dass die Konvention nur im Bereich der geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Frauen (insbesondere häuslicher Gewalt) aufgrund der strukturellen Betroffenheit in Folge der herrschenden Geschlechterverhältnisse eine rechtsverbindliche Verpflichtung zur Umsetzung enthält. Die Sichtweise der europäischen Justizminister*innen, wonach das Hauptaugenmerk der zu entwickelnden Konvention auf das bestimmende Beziehungsmerkmal der häuslichen Gewalt, die Intimität und/oder Abhängigkeit zwischen Opfern und Täter*innen im privaten Bereich gelegt werden sollte (und Frauen aufgrund der strukturellen, geschlechtsspezifischen Betroffenheit mithin die ganz überwiegende Mehrheit der Opfer wären), erhielt im Entstehungsprozess der Konvention keine Mehrheit und wurde in der Folge der CAHVIO-Abstimmungen als *soft law*-Element einbezogen.³

Soft law-Vereinbarungen sind eher soziale als rechtliche Normen. Obwohl es keine anerkannte Definition von *soft law* gibt, bezieht es sich in der Regel auf alle schriftlichen internationalen Instrumente, die keine (verbindlichen) Verträge sind und Grundsätze, Normen, Standards oder andere Aussagen über das erwartete Verhalten enthalten. ***Soft law* drückt eine Präferenz und keine Verpflichtung aus, dass ein Staat in einer bestimmten Weise handeln oder davon absehen sollte.** Diese "ausdrückliche Präferenz" für ein bestimmtes Verhalten zielt darauf ab, eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen Staaten zu erreichen, um internationale Ziele zu verwirklichen.⁴

Die Vertragsstaaten der Istanbul-Konvention scheinen auch für die nicht-weibliche Opfergruppe anzuerkennen, dass ein bestimmendes Beziehungsmerkmal der häuslichen Gewalt in der

² Nückel, ZUR 2017, 525 (526).

³ m.w.N. BFKM, <https://maennergewaltschutz.ocloud.de/index.php/s/KobGtHGenXLTPpA> (zuletzt abgerufen: 12.02.2024).

⁴ Dinah L. Shelton, *Soft Law in Handbook of International Law* (Routledge Press, 2008), S. 3.

Intimität und/oder Abhängigkeit zwischen dem Opfer und dem/der Täter*in im privaten Bereich liegt. Auch wenn diese Opfer von häuslicher Gewalt, welche nicht von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind, nach Auffassung der Konventionserstellenden nicht durch einen (rechts-)verbindlichen, europäischen Ansatz geschützt werden sollen, wird seitens der BFKM die bedarfsorientierte Realisierung wichtiger Vorgaben im Rahmen der Konventionsumsetzung empfohlen. Zwar würde die Nichtbeachtung zu keinem Bruch des Völkerrechts führen. Sie würde jedoch den europäischen Konsens, welcher auf sozial-moralischer Ebene zu einem Schutz der nicht-weiblichen Opfer von häuslicher Gewalt rät, außer Acht lassen.

Deutschland würde demnach die *soft law*-Obligationen im Bereich der Etablierung von allgemeinen Hilfsdiensten und Schutzunterkünften erfüllen, sofern das geplante Gewalthilfegesetz sich an dem vorliegenden Eckpunktepapier orientieren würde. Dies ist auch aus tatsächlichen Gründen anzuraten, da die Auswertungen der Polizeilichen Kriminalstatistiken des Bundes und vieler Länder auf das Vorliegen entsprechender Bedarfe hinweisen⁵ und auch eine **aktuelle, repräsentative und quantitative Studie** einen nicht zu vernachlässigenden Anteil männlicher Betroffener von Partnerschaftsgewalt ausweist⁶.

Auch in den ebenfalls als *soft law* geltenden „Leitlinien zur Stellung von Männern und Jungen in der Gleichstellungspolitik und in der Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ des Europarats vom 06.06.2023 wird unter anderem die Verabschiedung von Maßnahmen im Bereich der männlichen Betroffenheit von häuslicher Gewalt angeraten. Demnach sollen die Mitgliedsländer die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Unterstützungsdiensten für von häuslicher Gewalt betroffene Männer und Jungen sicherstellen, mithin insbesondere Männerschutzeinrichtungen zur Verfügung stellen.⁷ Fachkräfte für die Unterstützung männlicher Opfer sollen ausgebildet werden und entsprechende Dienste mit angemessenen Mitteln ausgestattet werden, ohne dass Frauen- und Mädchenschutzprojekte darunter leiden.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist ebenfalls eine geschlechtsunabhängige Ausgestaltung der geplanten gesetzlichen Regelungen geboten. Hintergrund ist, das Art. 3 Abs. 2 und 3 GG dem Staat untersagen, eine bestimmte Verschiedenheit der Menschen – die geschlechtliche – zu

⁵ Bundeslagebild Häusliche Gewalt 2022, https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2022.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (zuletzt abgerufen: 12.02.2024); Auswertungen zu HGW/PSG können nach Erfahrung der BFKM auf Anfrage bei den zuständigen Stellen der Innenministerien der Länder angefordert werden.

⁶ Schemmel/Goede/Müller, Gewalt gegen Männer in Partnerschaften (Nomos, 2024), <https://www.nomos-elibrary.ade/10.5771/9783748919162/gewalt-gegen-maenner-in-partnerschaften?page=1> (zuletzt abgerufen: 12.02.2024).

⁷ Council of Europe, Committee of Ministers, CM[2023]51-add2-final, Gliederungspunkt II.B.25.i, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ab680e (zuletzt abgerufen: 12.02.2024).

berücksichtigen. Das Geschlecht ist grundsätzlich kein geeigneter Anknüpfungspunkt. Mit anderen Worten ist jede Rechtsnorm, deren Tatbestand Begriffe wie „Mann“ oder „Frau“, „männlich“ oder „weiblich“ enthält und daran Rechtsfolgen anknüpft, prima facie – also vorbehaltlich der engen Rechtfertigungsmöglichkeiten verfassungswidrig.⁸ Entsprechendes dürfte für eine indirekte Anknüpfung gelten.

Vorliegend dürfte mit Blick auf die hochwertigen betroffenen Rechtsgüter beim Vorliegen von häuslicher Gewalt, insbesondere dem Recht auf Leben und der körperliche Unversehrtheit, die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts im Bereich der Gewaltprävention nur schwer möglich sein.

Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass zwar nur Frauen und weitere nicht-endo-cis-männliche-Personen von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sein können, aber innerhalb dieser Gruppe der Betroffenen von häuslicher Gewalt ein gewisser Anteil als nicht von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen vermutet wird. Dieser Teil, für den Intimität und/oder Abhängigkeit zwischen Opfern und Täter*innen im privaten Bereich ein entscheidendes Beziehungsmerkmal ist, hat eine Entsprechung im Bereich der männlichen Betroffenen von häuslicher Gewalt. Eine Ungleichbehandlung läge daher insbesondere bei dieser im Wesentlichen gleichen Gruppe vor, eine Rechtfertigung wäre nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich.

2. Tatsächliche Hintergründe

Ausweislich der Polizeilichen Kriminalstatistiken des Bundes und der Bundesländer, mehrerer Dunkelfeldstudien (wie die jüngst veröffentlichte Studie „Gewalt gegen Männer in Partnerschaften“ des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen⁹), der Auswertung der Nutzstatistik der Männerschutzeinrichtungen der BFKM und nach Auffassung zahlreicher Fachkräfte aus dem Männergewaltschutzbereich sind von häuslicher- und Partnerschaftsgewalt betroffene Männer kein bloßes Randphänomen in Deutschland.¹⁰

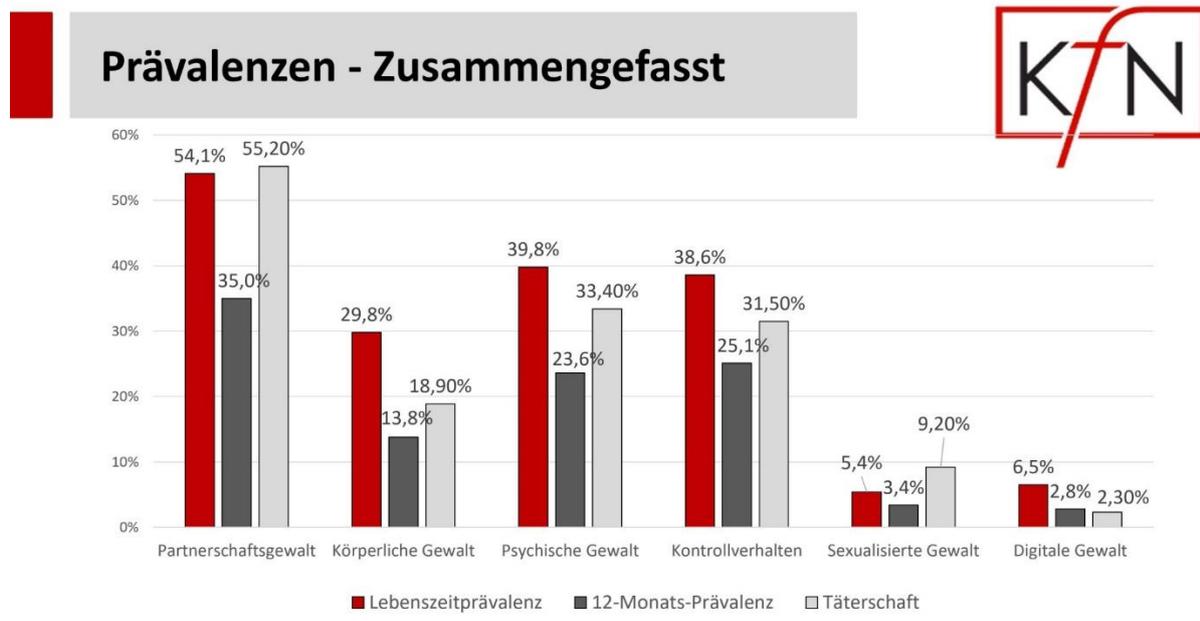
In der oben genannten, jüngst veröffentlichten Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen umfasste die Stichprobe 12.000 Männer im Alter von 18 bis 69 Jahren, gefragt wurde nach Opfererfahrungen und Täterschaft. Den Angaben der Forschenden zufolge nahmen 10 % (1.209) auswertbar teil. Zusätzlich wurden 16 Betroffene in qualitativen Interviews vertiefend befragt. Die Studie verfolgte somit qualitative und quantitative Ansätze und führte deren Ergebnisse zusammen. Gefragt wurde sehr detailliert nach dem Gewalterleben der Männer, also

⁸ BeckOK GG/Kischel, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 3 Rn. 184.

⁹ RNR. 6.

¹⁰ m.w.N. https://www.maennergewaltschutz.de/files/2023/10/digitalversion_2.-auflage_23-12-14.pdf

nach Opfer- und Täterschaft jeweils in den letzten 12 Monaten und im gesamten Leben. Zusammengefasst als "Partnerschaftsgewalt" wurden anschließend fünf Kategorien, welche jeweils mit konkreten Tatformen unterlegt waren. Dies ergibt folgende Prävalenzen:

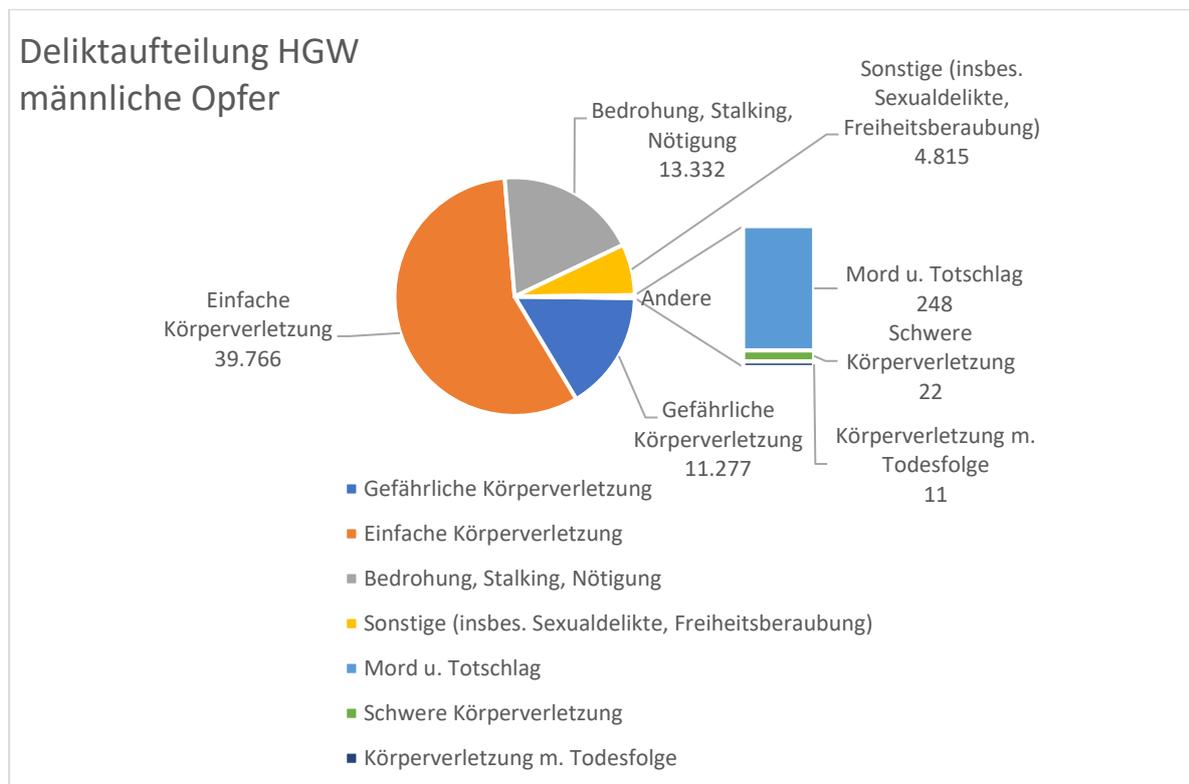


Quelle: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen

54,1 % aller befragten Männer gaben an, jemals in ihrem Leben von Partnerschaftsgewalt betroffen gewesen zu sein. Der Großteil der Männer erlebte Gewalt ein oder zweimal im zurückliegenden Jahr, nur wenigen widerfuhr sie mehrmals pro Woche oder täglich. Mehr als 30 % gaben an, von mindestens zwei Gewaltformen betroffen gewesen zu sein. Zugleich gaben 55,2% aller Männer an, selbst Gewalt angewandt zu haben. Das sind nicht zwingend dieselben Personen, denn Beziehungsgewalt ist meist komplex. Es ist schwer zu ermitteln, wer Opfer und wer Täter*in ist. Die Studie hat sich aber auch dem sogenannten Victim-Offender-Overlap zugewandt, also der Schnittmenge, in der Betroffene zu Tätern werden oder umgekehrt. Diese Überlappung trifft für 73 % der Betroffenen zu; sie gaben also an, neben Opfer auch Täter gewesen zu sein. Im Umkehrschluss erleiden 27 % partnerschaftliche Gewalt, ohne sich zur Wehr zu setzen – gut jeder vierte gewalterfahrene Mann. Von den Betroffenen nahmen 92,1 % keine

Polizeihilfe oder Beratung in Anspruch, teils aus Unwissenheit über Beratungsmöglichkeiten, aber auch aufgrund fehlenden Opfergefühls.

Die Deliktaufteilung der Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundes zeigt zudem, dass es sich bei den Gewaltwiederfahrnissen (im Hellfeld) in vielen Fällen nicht lediglich um leichte Formen häuslicher Gewalt handelt:



Daten: BKA, Bundeslagebild HGW 2022.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass, auch wenn das Merkmal der geschlechtsspezifischen Gewalt bei (endo-cis-)männlichen Betroffenen nicht gegeben ist, aufgrund der spezifischen Dynamiken und teilweise bestehenden Abhängigkeitsverhältnisse in engen sozialen Beziehungen auch Männer Opfer von häuslicher Gewalt und Partnerschaftsgewalt werden können.

III. Anspruchsinhalte

Wir befürworten die geplanten Anspruchsinhalte.

Die Definition des Begriffs „Schutzeinrichtungen“ sollte aus unserer Sicht ausdrücklich Männerschutzeinrichtungen umfassen und dies sollte in dem geplanten Gesetz verankert werden um Auslegungsschwierigkeiten vorzubeugen.

IV. u. V. Anspruchsvoraussetzungen und -Umfang, Kostenfreiheit

Das Eckpunktepapier enthält aus unserer Sicht geeignete Inhalte zur umfassenden Gewaltprävention.

VI. Vorgaben für Schutz- und Beratungsangebote

Aus unserer Sicht sollte das geplante Gesetz in diesem Bereich auch die Sicherung von Fortbildungsangeboten und Supervision für nebenberuflich- und im Ehrenamt tätiges Personal vorgeben.

Zudem sollte die Kostenübernahme zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit gesetzlich verankert werden.

VII. Anerkennung

Wir begrüßen die geplanten Maßgaben zur Trägeranerkennung.

VIII. Ausgangsanalyse und Entwicklungsplanung

Die geplante, periodisch durchzuführende Ausgangsanalyse und Entwicklungsplanung zu Versorgungsdichte und Angeboten sollte in dem Gesetz auf einen festen Zeitraum festgeschrieben werden, etwa drei Jahre. Zudem sollten die erstmalige Ausgangsanalyse und Entwicklungsplanung nicht zu einem beliebigen Zeitpunkt vor 2030 durchführbar sein. Aus unserer Sicht sollte diese bis spätestens Ende 2026 durchgeführt werden. Andernfalls ist die Nichtumsetzung des bedarfsgerechten, flächendeckenden Gewaltschutzsystems bis zum geplanten Inkrafttreten des subjektiven Anspruchs aus Zeitgründen zu befürchten.

IX., X. u XI.

Die geplanten Inhalte sind aus unserer Sicht zielführend und erforderlich.

XII. Inkrafttreten

Wir empfehlen das Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf Schutz und Beratung zu einem deutlich früheren Zeitpunkt, spätestens am 01.01.2027.

Hintergrund ist, dass insbesondere im Bereich des Männergewaltschutzes eine deutliche Unterversorgung an Schutz- und Beratungsangeboten vorherrscht.

Im Jahr 2022 standen in Deutschland bundesweit in 12 Männerschutzeinrichtungen 41 Schutzplätze für von häuslicher Gewalt betroffene Männer und bei Bedarf deren Kinder zur Verfügung. Dem standen entsprechend der Auswertung des BKA für das Jahr 2022 rund 52.000 erwachsene betroffene Männer im Jahr 2022 gegenüber. Auf einen Schutzplatz kamen demnach 1.285 erwachsene Männer (welche ihre Betroffenheit polizeilich anzeigten, mithin aus dem Hellfeld).

Bis heute hat sich die Verfügbarkeit von Schutzplätzen nur marginal verbessert: aktuell sind 46 Plätze in 15 Schutzeinrichtungen verfügbar. In 10 Bundesländern existieren keinerlei Schutzmöglichkeiten für betroffene Männer.

Auch Männerberatungsangebote für Betroffene von Gewalt sind nicht flächendeckend vorhanden. In einigen Bundesländern fehlen diese vollständig.

Eine Vielzahl von betroffenen Männern haben demnach keine Zugangsmöglichkeit zu Schutz oder Beratung.

Die jüngst veröffentlichte Studie „Gewalt gegen Männer in Partnerschaften“ des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen stützt die bereits geäußerte Einschätzung, dass es sich bei männlicher Betroffenheit von Partnerschaftsgewalt (als Teilbereich der häuslichen Gewalt) nicht um ein bloßes Randphänomen handelt.

Auch mit Blick auf die staatlichen Schutzpflichten im Gewaltpräventionsbereich ist demnach eine zeitnahe Verbesserung des unzureichenden, aktuellen Gewalthilfenetzwerkes anzuraten.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesfach- und Koordinierungsstelle Männergewaltschutz