

Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter
Postfach 2964 | 55019 Mainz

Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

Gem. Email-Verteiler

Nur per Email an: [Josefine Stomper@bmfsfj.bund.de](mailto:Josefine.Stomper@bmfsfj.bund.de)

**LANDESJUGENDAMT
RHEINLAND-PFALZ**
Geschäftsführung
Rheinallee 97 – 101
55118 Mainz
Telefon: (06131) 967-162
Fax: (06131) 967-12 162
E-Mail: bagljae@lsjv.rlp.de
Internet: www.bagljae.de

Mainz, 04.05.2011

Unser Zeichen
B 00 31 – 4/2011

Ihre Nachricht vom
14.04.2011

Ansprechpartner/-in
Birgit Berning

Telefon / Fax
06131 967-311
06131 967-12311

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb eines bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ (Hilfetelefontgesetz)

Sehr geehrte Frau Stomper,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit zum Referentenentwurf des oben genannten Gesetzes Stellung zu nehmen, möchte ich mich zunächst bedanken. Die geplante Aufgabenwahrnehmung tangiert im Zusammenhang mit „häuslicher Gewalt“ in besonderem Maße auch **Kinder und Jugendliche** beziehungsweise **Familien als Ganzes**. Häufig sind Kinder und Jugendliche Zeugen und/oder Beteiligte von Partnergewalt (vgl. auch „Stumme Zeugen brauchen offene Ohren“ in Nationaler Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010, Zwischenbericht, S.19). Nach den im Referentenentwurf (Ref-E) dargestellten Untersuchungsergebnissen, sind 25 Prozent der Frauen von Gewalt durch den aktuellen oder ehemaligen Partner betroffen. In wie vielen dieser Fälle auch Kinder und Jugendliche beteiligt oder betroffen sind, ist nicht ersichtlich. Es kann von einer erheblichen Zahl von Fällen ausgegangen werden.

Aus Sicht der **Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter** wird daher wie folgt Stellung genommen:

1. Einführung

Ein gewichtiges Anliegen des Ref-E ist es, bezüglich aller Formen von Gewalt gegen Frauen eine kostenlose Erstberatung und Informationen über Hilfsmöglichkeiten anzubieten. **Adressaten** sind insbesondere von Gewalt betroffene Frauen aller Altersgruppen, Schichten und ethnischer Zugehörigkeit in Deutschland. Dies gilt in besonderem Maße (vgl. Ref-E S. 6) für Frauen, die Opfer von Menschenhandel, Genitalverstümmelung oder Zwangsverheiratung geworden sind. Sie sollen in einem Moment, in dem sie die Kraft und den Mut sowie die Gelegenheit haben, sich nach außen zu wenden, unmittelbar eine qualifizierte Ansprechperson erreichen können (S.6). Diese soll dem individuellen Bedarf entsprechend, die hilfeschende Person an Einrichtungen und Dienste weitervermitteln (vgl. auch § 2 Abs.1 Satz 2 Hilfetel-fongesetz-E). Bei Vorliegen einer akuten Gewaltsituation werden neben psychoso-zialer Beratung konkrete Informationen und Hilfen zur Verbesserung des Schutzes bzw. zur Beendigung der Gefahrensituation angeboten (vgl. Ref-E Zu § 2 Abs.1 Hil-fetel-fongesetz-E, S.11). Daneben sind, nach § 2 Abs.2 Hilfetel-fongesetz-E, Adres-saten des Beratungsdienstes, Personen aus dem sozialen Umfeld der von Gewalt betroffenen Frauen sowie Fachpersonen, die mit der Beratung und Unterstützung von Gewalt betroffener Frauen befasst sind (z.B. Jugendamtsfachkräfte, Ärz-te/Ärztinnen, Ausländerbehörde, Polizei und Justiz, vgl. S. 13 des Ref-E zu § 2 Abs.2 Nr.3 Hilfetel-fongesetz-E).

Zur Begründung (S.6 Ref-E) wird angeführt, dass bestehende Angebote der Unter-stützung oft nicht bekannt seien und diese oft einer eingeschränkten Erreichbarkeit unterlägen. Aus diesem Grunde werde eine **24-Stunden Hotline** kostenfrei auf Bun-desebene eingerichtet. Der Entwurf eines „Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“¹ (vgl. S. 9 Ref-E), sähe die Verpflichtung zur Einrichtung eines landesweiten, täglich und rund um die Uhr erreichbaren Telefons zur Beratung bei allen Formen „von Gewalt gegen Frauen“ vor (vgl. Ref-E S.9). In der Konvention wird ihrem Namen entspre-chend aber **sowohl Gewalt gegenüber Frauen** als auch **häusliche Gewalt** erfasst.

Bezüglich **Kindern und Jugendlichen** wird (vgl. Ref-E S.5) ausgeführt, dass in der Kindheit und Jugend gemachte Gewalterfahrungen oft folgenschwere Auswirkungen für das Erwachsenenleben hätten. Frauen, die in ihrer Kindheit und Jugend körperliche Auseinandersetzungen zwischen den Eltern erleben würden, erlitten später sel-ber doppelt so häufig Gewalt durch den Partner als nicht betroffene Frauen.

Mit Blick auf **männliche Opfer von Gewalttaten** wird erläutert, dass nicht ersichtlich sei, welche zusätzlichen Hilfeangebote erforderlich seien (vgl. Ref-E S.10).

¹ **Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence**, CM(2011)49 final 7. April 2011 www.coe.int , **Art. 24** „Telephone helplines“; Ziel der Konvention ist nach **Art. 1** der Schutz von Frauen gegenüber allen Formen der Gewalt, und die Prävention, Verurteilung und Eliminierung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. „Häusliche Gewalt“ bezieht sich dabei (vgl. **Art.3 b**) auf *jede Form physischer, sexueller, psycholo-gischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die sich in der Familie oder dem häuslichen Umfeld ergibt*. Dies weist darauf hin, dass häusliche Gewalt unabhängig von der Gewalt gegenüber Frauen bzw. auch unabhängig von der Gender-Ebene erfasst ist.

Allein das Hilfetelefon wird mit 3,1 Millionen Euro Kosten kalkuliert, ab 2013 mit **6 Millionen Euro**. Die Schätzung geht von 255.000 Beratungsgesprächen (700 täglich) aus, wobei mindestens 500.000 Scherzanrufe zu verzeichnen sein werden. Für Länder und Kommunen entstünden unmittelbar keine Kosten.

2. Änderungs- und Nachjustierungsbedarfe

Änderungs- und Nachjustierungsbedarfe werden wie folgt gesehen:

2.1 Obwohl immer wieder in der zugrundeliegenden Konvention „häusliche Gewalt“ genannt wird und als Adressaten des Gesetzes – vgl. § 2 Abs.2 Nr.2 Hilfetelefongesetz-E – auch „Personen aus dem sozialen Umfeld von Gewalt betroffenen Frauen“ erfasst sind, erscheint der Gesetzentwurf an dieser Stelle nicht ausgereift und die Konvention wird nicht hinreichend abgebildet.

In der Entwurfsbegründung wird einerseits auch von männlichen Opfern (siehe oben) gesprochen und andererseits von Kindern und Jugendlichen. Auch sie können sich an die Telefonhotline wenden (die Adressaten sind nicht abschließend erfasst: „insbesondere“), dies wird aber nicht konkret genug im Gesetzestext abgebildet. Er vermittelt vielmehr an mehreren Stellen den Eindruck, als müssten immer auch Frauen von Gewalt (vgl. § 2 Abs.2 Nr.2, § 3 Abs.1 Nr.1 Hilfetelefongesetz-E) betroffen sein. Auch wenn dies der Tradition der internationalen Regelungen entsprechen mag, so stellt gerade die **einschlägige Konvention** gleichmäßiger auf „**violence against women and domestic violence**“, als unabhängige Gewaltformen ab. Es entspricht auch der Weiterentwicklung eines umfänglichen Schutzgedankens vor Gewalt, dass sich letztlich alle Gewaltbetroffenen und all diejenigen, die sich in deren sozialen Umfeld befinden, an die Telefonhotline wenden können müssten. Insofern sollte klarer herausgestellt werden, dass diese Hotline auch Kindern, Jugendlichen und männlichen Opfern als erste Anlaufstelle zur Verfügung steht, **jedenfalls im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt** (der Konvention folgend).

Mit **Presseerklärung des BMFSFJ vom 4. Mai. 2011** teilt dieses mit, dass die Unterzeichnung des „Europaratsübereinkommens zur Verhütung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt“ am 4. Mai 2011 durch das Bundeskabinett beschlossen worden sei. In der Erklärung heißt es ausdrücklich: „Zudem werden die Staaten verpflichtet, alle Opfer von häuslicher Gewalt wirksam zu schützen.“ Auch wird in der Presseerklärung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Rechtsvorschriften geschlechtsneutral formuliert worden seien, um eine Benachteiligung männlicher Gewaltopfer zu vermeiden. Dies alles wird bezüglich der „häuslichen Gewalt“ noch nicht konsequent genug mit Blick auf Kinder, Jugendliche und männliche Opfer im Ref-E umgesetzt (siehe oben).

Insofern wäre die korrekte Bezeichnung für das Hilfetelefon/die Hilfetelefone eher **„Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt.“²**

² In **Art 24** der Konvention – Telephone helplines – heißt es: „Parties shall take the necessary legislative or other measures to set up state-wide-round-the-clock (24/7) telephone helplines free of charge to provide advice to callers, ... , in relation to all forms of violence covered by the scope of this Convention.“

2.2 Was die Betroffenen von der Telefonhotline erwarten können, ist zu unklar, ebenso wie ihre Abgrenzung zu örtlichen Hilfs- und Unterstützungsangeboten

So heißt es auf S. 11 Ref-E zu § 2 Abs.1 Hilfetelefongesetz-E (Konkretisierung der Aufgaben des Hilfetelefon), dass bei Vorliegen einer akuten Gewaltsituation neben psychosozialer Beratung „konkrete Informationen und Hilfen zur Verbesserung des Schutzes bzw. zur Beendigung der Gefahrensituation“ angeboten würden. Dies vermittelt den Eindruck, dass der Bund direkte Akuthilfe gewähren würde.³ Andernfalls müsste er auf die Entscheidungshoheit der Länder und Kommunen zugreifen und deren Prüfungshoheit unterlaufen. Auf S. 12 des Ref-E wird dagegen davon gesprochen, dass neben der eigenen Beratungsarbeit „auch Möglichkeiten und Wege für eine persönliche Hilfe und Unterstützung vor Ort „vermittelt““ würden“. Es ist vorprogrammiert, dass bei einer „Beauftragung“ durch die Hotline gegenüber den Ländern oder Kommunen Divergenzen über die Notwendigkeit einer (konkreten) Hilfe oder Unterstützung entstehen können (**Schnittstellen- und Kompetenzprobleme**). Auch wird ausgeführt, dass bei Bedarf das Hilfe- und Unterstützungssystem erläutert würde (S.12). Hierbei müssten aber auch örtlich gewachsene Strukturen und Besonderheiten Berücksichtigung finden. Der konkrete Bedarf kann nur in einer konkreten Einschätzung des Hilfe- und Unterstützungsbedarfes vor Ort ermittelt werden. Unrealistische Erwartungen bei der/dem Ratsuchenden zu erwecken, wäre fatal. Nach § 3 Abs.5 Hilfetelefongesetz-E sind die aktuellen Daten der Einrichtungen und Dienste vorzuhalten, die auf den lokalen Ebenen tätig sind. Dieses könnte den Eindruck erwecken, dass eine umfängliche passgenaue Ansprechperson vermittelt werden würde. Die Umsetzung dieses Anspruchs erscheint so wie geplant unrealistisch.

2.3 Aufgabe der Beratungsfachkräfte – Lotsenfunktion für alle Bundesländer

Die Beratungsfachkräfte, ausgebildete Diplom-Sozialpädagoginnen oder mit gleichwertiger sozialer, pädagogischer oder psychologischer Ausbildung (vgl. Ref-E S.15) müssen sich mit allen Formen der Gewalt, Hilfen und rechtlichen Fragen⁴ auskennen. Sie sollen auch Fachkräfte wie Ärzte, Psychologen, aus der Justiz beraten. Sie müssen in ihrer Lotsenfunktion ebenfalls sicher in infrastrukturellen Fragen sein. Besser könnte es sein, eine allgemeine Erstberatung anzubieten, die aber nicht den Eindruck vermittelt, dass auch Fragen versierten Fachkräfte oder mit landesrechtlichen Tangenzen ohne Weiteres beantwortet oder gelöst werden könnten. Ob eine so umfängliche Lotsenfunktion überhaupt auf Bundesebene sinnvoll und realistisch erscheint, ist fraglich.

2.4 Unterstützung in akuten Gewaltsituationen durch eine Bundesinstitution

Da in der Gesetzesbegründung immer wieder von Akuthilfen oder einer Hotline für Akutbetroffene die Rede ist, ist fraglich, ob eine Bundeshotline diesen Beratungs- und Unterstützungsanspruch überhaupt erfüllen kann. Gerade in persönlich belas-

³ Entspricht aber wohl nicht dem Wortlaut der §§ 2 Abs.1 Satz 1; Abs.2 Nr.2 Hilfetelefongesetz-E.

⁴ Vgl. Ref-E S. 11: „Die Erstberatung schließt auch eine erste Beratung zu rechtlichen Fragen, wie Fragen zu polizei-, zivil- und strafrechtlichen Schutzmöglichkeiten, familienrechtliche, ausländerrechtliche und arbeitsrechtliche Fragen ein.“

tenden Situationen ist es sehr wichtig, dass ein persönlicher Bezug zu der Beratungsperson entstehen kann, welcher Absprachen und Maßnahmen möglich macht, die die beratende Person (selbst) steuern kann. Jede (reine) Vermittlungsperson wird den Kommunikationsprozess hier eher stören. Wenn Hilfesuchende über diesen Weg eher wieder ihre Hilflosigkeit erleben müssten, wäre das problematisch. **Insgesamt wird in Frage gestellt, ob für den oben genannten Zweck eine Bundeshotline die geeignete Maßnahme ist.** Hinzu kommt, dass die Infrastruktur der gesamten Bundesrepublik bei dieser Stelle schon von Beginn ihrer Arbeitsaufnahme an, präsent sein müsste, um die angestrebte „Lotsenfunktion“ umsetzen zu können. Dieses Ziel wird im Gesetz gar nicht verfolgt bzw. es gibt keine konzeptionellen Erwägungen hierzu. Auch dies kann schwerwiegende Folgen für die akute Hilfestellung haben, insbesondere wenn sich noch keine Netzwerkstrukturen herausgebildet haben.

Oft stellen sich Gewaltsituationen auch keineswegs klar dar, gerade bei Gewaltanwendung in häuslichem Kontext. Hier spielen Beziehungs- und Abhängigkeitsdynamiken eine große Rolle, die gegebenenfalls auf der örtlichen Ebene (z.B. Jugendamt) bereits bekannt sind und innerhalb von Minuten die Situation verändern. Die Vorstellung, die reine Vermittlung und in Aussichtstellung einer konkreten Hilfe würde hier das Problem lösen, geht in diesen Fällen leider oft fehl.

2.5 Kosten für Länder und Kommunen

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Telefonhotline kostenneutral für die Länder und Kommunen verbleiben würde. Allein bei geschätzten 500.000 Scherzanrufen, die aufgrund der neu eingerichteten Hotline erfolgen könnten, ist mit erheblichen Folgekosten zu rechnen, da nicht immer unmittelbar feststehen wird, dass es sich nicht um ein ernsthaftes Anliegen handelt. Entsprechende Anrufe dürften ohne die Hotline gar nicht getätigt werden (daher Kostensteigerung). Die Verbreiterung des Adressatenkreises (vgl. 2.1 „häusliche Gewalt“) könnte dazu beitragen, dass die Hotline nicht ausschließlich als reine „Frauenhotline“ angesehen würde, was sich auch positiv auf die Anzahl der Scherzanrufe auswirken könnte.

Im Ref-E S. 16 (zu § 4 Hilfetelefongesetz-E) heißt es, dass Adressen, Telefonnummern und Erreichbarkeiten laufend auf einem aktuellen Stand zu halten seien. Dies ist nur mit Informationszuflüssen aus den Ländern möglich. Die in § 4 Hilfetelefongesetz-E geforderte Zusammenarbeit mit den Bundesländern/Kommunen wird zusätzliche Kosten bei diesen verursachen, ebenso wie die vorgesehene Datenbankpflege auf Bundesebene, die neben einer Datenbank auf Landesebene betrieben werden müsste.

3. Zusammenfassung

Insgesamt wird dem Grunde nach eine 24-Stunden Hotline unterstützt. Das dargelegte Konzept wird allerdings auch kritisch gesehen. So sollte das Hilfetelefon zutreffender **„Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt“** heißen.

Die Adressaten werden - entgegen hiesiger Lesart der Konvention - nicht konkret genug im Zusammenhang von **häuslicher Gewalt** umfassend genannt. Der Aspekt der häuslichen Gewalt, von der insbesondere auch **Kinder und Jugendliche** betroffen sind, kommt hier schwerlich im erforderlichen Maße zum Tragen.

Die Aufgaben und Grenzen im Hinblick auf die „**Gewalt gegen Frauen**“ einerseits und die „**häusliche Gewalt**“ andererseits bleiben unklar. Gewalt findet zudem als häusliche Gewalt innerhalb eines Beziehungsgefüges und in Abhängigkeit von diesem statt, sie folgt eigenen Dynamiken.

Die Telefonhotline dürfte, wenn sie, wie dargelegt, umgesetzt würde, **unrealistische Erwartungen bei den Hilfesuchenden** wecken.

Schnittstellen- und Kompetenzprobleme zu den landesspezifischen und örtlichen Beratungs- und Unterstützungsangeboten dürften vorprogrammiert sein. Es würde mehr dem Sinn und Zweck der Konvention entsprechen, wenn die notwendige 24-Stunden-Telefonhotlinie **in die bestehenden Landesstrukturen integriert** würde - hier gibt es bereits vielerorts entsprechende Hotlines -. Gegebenenfalls könnte über eine zentrale Nummer (die auch im Wechsel von den zugeordneten Landesinstitutionen bedient werden könnte) zu diesen noch zu benennenden spezialisierten Landesstellen vermittelt werden. Die spezialisierte Landes- oder Länderstelle (bei einem Zusammenschluss) müsste dann, falls noch nicht gegeben, auf einen 24-Stunden-Service ausgeweitet werden.

Die vom Bund vorgesehenen **Geldmittel** in Höhe von über 6 Millionen Euro ab 2013 könnten dann der Optimierung der bestehenden Strukturen in den Bundesländern dienen. Ob eine Kostensteigerung auf der Länderebene dann noch erfolgen wird, bliebe abzuwarten. Eine **Evaluation**, die durch den Bund erfolgen könnte, könnte für eine Angleichung der Hilfs- und Unterstützungsangebote genutzt werden. Auf eine **realistische Aufgabenstellung für die beratenden Fachkräfte** und eine angemessene Umwerbung der Hotline(s) sollte auch zugunsten von **Kindern und Jugendlichen** geachtet werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Birgit Zeller
Vorsitzende