

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Bauer, Katja Suding, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/14677 –

Zum Stand der Umsetzung der Istanbul-Konvention

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit dem 1. Februar 2018 ist in Deutschland das rechtlich bindende „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ in Kraft. Mit dem auch als Istanbul-Konvention bekannten völkerrechtlichen Vertrag sollen verbindliche Rechtsnormen gegen Gewalt gegen Frauen und gegen häusliche Gewalt geschaffen werden.

1. Fühlt sich die Bundesregierung als Unterzeichnerin der Istanbul-Konvention verantwortlich, eine zeitnahe Umsetzung der Konvention in Deutschland voranzutreiben und dafür alles in ihrer Hand Mögliche zu tun?

Wenn ja, warum hat die Bundesregierung seit Inkrafttreten der Konvention am 1. Februar 2018 nach Auffassung der Fragesteller keine nennenswerten Fortschritte dahin gehend erzielt, insbesondere was diejenigen Punkte anbetrifft, die die Bundesregierung selbständig ohne die Abstimmung mit den Ländern hätte angehen und umsetzen können?

2. Wie bewertet die Bundesregierung den Stand der Umsetzung der Istanbul-Konvention auf Ebene des Bundes sowie der einzelnen Bundesländer, und welche konkreten Handlungsmaßnahmen plant die Bundesregierung auf der Grundlage ihrer Bewertung?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Deutschland erfüllt bereits die Anforderungen der Istanbul-Konvention. Nach nationalem Recht darf Deutschland einen völkerrechtlichen Vertrag erst dann ratifizieren, wenn die Regelungen der Konvention zuvor vollständig umgesetzt sind. Diese Voraussetzung hat Deutschland auf Bundes- und Landesebene erfüllt. Mit der Einführung des Grundsatzes „Nein heißt Nein!“ im Sexualstrafrecht im November 2016 wurde auf bundesgesetzlicher Ebene die letzte noch bestehende Umsetzungslücke (Artikel 36 –Sexuelle Gewalt einschließlich Ver-

gewaltigung) geschlossen. Alle sechzehn Bundesländer haben gemäß Lindauer Absprache zugestimmt, dass Deutschland die Istanbul-Konvention ratifiziert und damit erklärt, dass sie ihren Verpflichtungen auf Landesebene nachkommen.

Mit dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention in Deutschland am 1. Februar 2018 ist es dauerhafte Aufgabe aller staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen –, auch in Zukunft die Verpflichtungen der Istanbul-Konvention weiter umzusetzen. Um die Länder bei ihrer Aufgabe der Weiterentwicklung der Hilfeinfrastruktur für gewaltbetroffene Frauen mit ihren Kindern stärker zu unterstützen, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den Runden Tisch „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ von Bund, Ländern und Kommunen eingesetzt sowie das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ gestartet. Beides sind wesentliche Elemente des als umfassende Gesamtstrategie für alle Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vorgesehenen Aktionsprogramms der Bundesregierung. Wegen weiterer Ausführungen zum Aktionsprogramm wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 4 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/12873 verwiesen.

3. Kann die Bundesregierung bestätigen – beispielsweise durch den Austausch im Rahmen des Runden Tisches, dass die Bundesländer bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention die Unterstützung des Bundes in Form einer rahmengebenden Funktion fordern, wie den Fragestellern aus Gesprächen mit Verbandsvertretern und Mandatsträgern und Mandatsträgern aus verschiedenen Bundesländern bekannt wurde?

Wenn ja, wie geht die Bundesregierung damit um, und wie will sie dem gerecht werden?

Wenn nein, welche sonstigen konkreten Erwartungen werden seitens der Bundesländer im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention an die Bundesregierung herangetragen?

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) verpflichtet alle staatlichen Ebenen, die erforderlichen Maßnahmen zur weiteren Umsetzung der aus ihr erwachsenden Verpflichtungen in jeweils eigener Kompetenz zu ergreifen. Bund und Ländern obliegt es daher gleichermaßen, die in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallenden Aufgaben zu erfüllen. Ziel des im September 2018 eingesetzten Runden Tisches „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ von Bund, Ländern und Kommunen ist es, vor diesem Hintergrund politisch verbindliche Ergebnisse und Selbstverpflichtungen von Bund, Ländern und Kommunen zu erzielen, um den bedarfsgerechten Ausbau und die adäquate finanzielle Absicherung der Arbeit von Frauenhäusern und entsprechenden ambulanten Hilfs- und Betreuungsmaßnahmen voranzubringen.

4. Gibt es für die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD festgehaltene Umsetzung der Istanbul-Konvention eine Gesamtstrategie oder einen Nationalen Aktionsplan des Bundes (die bzw. der den Rahmen für die Umsetzung in den Ländern steckt)?

Wenn nein, warum nicht (bitte begründen)?

Wenn ja, in welcher Form, in welchem Umfang, mit welcher Laufzeit, unter Beteiligung welcher Akteure und in welcher finanziellen Ausstattung (bitte erläutern)?

Zur weiteren Umsetzung der Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention wurde das Aktionsprogramm der Bundesregierung „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ zur Prävention und Unterstützung von Gewalt betroffenen Frauen und ihren Kindern gestartet. Wesentliche Säulen des Aktionsprogramms sind der zur Unterstützung eines bedarfsgerechten Ausbaus und der adäquaten finanziellen Absicherung der Arbeit von Frauenhäusern und entsprechenden ambulanten Hilfseinrichtungen eingerichtete Runde Tisch „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ von Bund, Ländern und Kommunen sowie das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“.

Mit innovativen Praxismodellen und Qualifizierungsmaßnahmen werden seit 2019 im Innovationsteil des Programms neue Konzepte zur Schließung der Lücken im Hilfesystem entwickelt und umgesetzt. Durch bauliche Investitionen wird das Hilfesystem insbesondere für bislang schlecht erreichte Zielgruppen innovativ, bedarfsgerecht und nachhaltig ab 2020 ausgebaut werden. Hinsichtlich der Ausstattung des Bundesförderprogramms mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 11 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/12873 verwiesen.

5. Führt die Bundesregierung im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention eine Bedarfsanalyse durch?

Wenn nein, warum nicht (bitte begründen)?

Wenn ja, in welcher Form, in welchem zeitlichen und inhaltlichen Umfang, und wann liegen die Ergebnisse vor?

6. Hält die Bundesregierung eine Bedarfsanalyse im Rahmen bzw. zur Vorbereitung der Umsetzung der Istanbul-Konvention für relevant?

Wenn ja, wie, wann, und durch wen erfolgt diese, und gibt es dabei einen einheitlichen Prozess bzw. einheitliche Parameter für alle Bundesländer?

Wenn nein, warum nicht, und auf welcher Grundlage erarbeitet die Bundesregierung dann ein Konzept (bitte begründen)?

Die Fragen 5 und 6 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Verantwortung für die bedarfsgerechte Ausgestaltung des Hilfesystems und damit auch für die Analyse der Bedarfe liegt im Rahmen der föderalen Aufgabenteilung in erster Linie bei den Ländern, die dieser Thematik teilweise in den letzten Jahren vertieft z. B. durch Studien auf Landesebene nachgegangen sind.

Derzeit fördert das BMFSFJ ein Bundesmodellprojekt „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“. Es beschäftigt sich mit der Frage, wie die Länder mittels verschiedener Verfahren und Methoden der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung das in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils vorhandene Hilfesystem zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt künftig besser an den Bedarf der von Gewalt betroffenen Frauen und ihrer Kinder an-

passen können. Im Rahmen des Bundesmodellprojektes führen die beteiligten Länder Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt eigenständige Projekte durch. Das Bundesmodellprojekt läuft seit dem vierten Quartal 2017. Das ZEP – Zentrum für Evaluation und Politikberatung – hat den Auftrag erhalten, die fünf Länderprojekte fachlich zu begleiten und zu beraten sowie auf ihre bundesweite Übertragbarkeit hin zu evaluieren. Der Abschlussbericht zum Bundesmodellprojekt wird vom ZEP im Frühjahr 2020 vorgelegt. Im Übrigen wird auch auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/752 verwiesen.

7. Werden die Fortschritte in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen evaluiert, die konkret auf die Umsetzung der Istanbul-Konvention zurückzuführen sind?

Wenn ja, wann, in welcher Form, und anhand welcher Kriterien?

Wenn nein, warum nicht?

Die von der Bundesregierung in Umsetzung der Istanbul-Konvention initiierten Maßnahmen und Modellprojekte werden evaluiert. Es wird auf die Antwort zu den Fragen 5 und 6 verwiesen.

Das von der Bundesregierung in Umsetzung von Artikel 24 der Istanbul-Konvention im Jahr 2013 eingerichtete bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ ist nach dem Hilfetelefontgesetz erstmals fünf Jahre nach Freischaltung des Hilfetelefons zu evaluieren. Mit der Durchführung der Evaluation wurde die Interval GmbH, Berlin beauftragt. Die Ergebnisse werden voraussichtlich Ende 2019 vorliegen.

8. Welche Zahlen, Daten, Studien und Untersuchungen zieht die Bundesregierung bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention zu Rate?
9. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass ausreichend belastbares Zahlenmaterial für eine bedarfsorientierte und bedarfsdeckende Umsetzung der Istanbul-Konvention zur Verfügung steht, und wenn ja, bitte darlegen und begründen?

Wenn nein, was gedenkt die Bundesregierung dagegen zu tun?

Die Fragen 8 und 9 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine wichtige Grundlage für die Arbeit der Bundesregierung sind der Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder in Deutschland aus 2012 (Bundestagsdrucksache 17/10500) und die Bestandsaufnahme „Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen“ aus 2017 der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK).

Die Bundesregierung hat mit ihrem Bericht die bislang umfangreichste empirische Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems vorgelegt.

Daneben berücksichtigt die Bundesregierung regelmäßig auch weitere Datenquellen. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Erläuterungen zu Artikel 11 in der Denkschrift zu dem Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Bundestagsdrucksache 18/12037, S. 53 f.) verwiesen.

10. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, wie viele Frauenhausplätze deutschlandweit fehlen?

Wenn nein, warum nicht, und ist die Bundesregierung der Meinung, dass sie diese Zahlen für eine bedarfsgerechte Umsetzung der Istanbul-Konvention in Zusammenarbeit mit den Ländern nicht benötigt (bitte begründen)?

Wenn ja, wie viele sind das (bitte nach Bundesländern und Bezirken auflüsseln)?

Die Bundesregierung hat dazu keine Erkenntnisse. Die Datengrundlagen der Länder zu Inanspruchnahme und Auslastung der Frauenhäuser sind recht heterogen. Belastbare Zahlen über fehlende Plätze in den Einrichtungen werden weder durch die Frauenhäuser noch an anderer Stelle systematisch erfasst.

11. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, aus welchen Gründen Frauen bei Frauenhäusern abgewiesen werden (bitte nach Bundesland, in absoluten und prozentualen Angaben auflisten)?

Nach dem Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder in Deutschland aus 2012 (Bundestagsdrucksache 17/10500) sind neben Platzmangel unter anderem folgende Gründe ursächlich für die Nichtaufnahme schutzsuchender Frauen:

- fehlende Eignung der Einrichtung für psychisch kranke oder suchtkranke Frauen;
- fehlende räumliche Ausstattung der Einrichtung für Frauen, die einen Sohn oberhalb der von der Einrichtung gesetzten Altersgrenze mitbringen;
- fehlende barrierefreie Ausstattung der Einrichtung für Frauen mit Behinderungen und pflegebedürftige Frauen.

Zu der angeforderten Auflistung liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

12. Plant die Bundesregierung die Einrichtung einer (bundesweiten) Koordinierungsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention?

Wenn ja, wann, und wo soll diese verortet sein, und welche Aufgaben soll sie konkret übernehmen?

Wenn nein, warum nicht, und plant die Bundesregierung eine alternative Lösung (bitte begründen)?

13. Welche zuständigen Bundesressorts und entsprechenden Referate übernehmen derzeit die Aufgaben der in der Konvention geforderten Koordinierungsstelle wie dies die Bundesregierung in ihrer Antwort auf Bundestagsdrucksache 19/7816 äußerte?
14. Welche konkreten Aufgaben werden dabei von wem übernommen, und für welche in der Konvention genannten Aufgaben sieht die Bundesregierung die Zuständigkeit bei den Ländern?
15. Zu welchem Ergebnis kam die, ebenfalls in der Antwort auf Bundestagsdrucksache 19/7816 genannte Prüfung, „ob und durch welche strukturellen Maßnahmen sich die Koordinierung [...] auf Bundesebene noch weiter verbessern [lässt]“?

16. Plant die Bundesregierung, eine unabhängige Monitoringstelle auf Bundesebene einzuführen?

Wenn ja, wann rechnet die Bundesregierung damit, dass die intensive Abstimmung zwischen dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zu einem Abschluss kommen, was sind die Inhalte dieser Abstimmung, und warum dauert dieser Abstimmungsprozess schon so lange, und welche Aufgaben wird die unabhängige Monitoringstelle konkret übernehmen?

Wenn nein, wie begründet die Bundesregierung dies, und plant die Bundesregierung eine alternative Lösung?

Die Fragen 12 bis 16 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Aufgabe, Strukturen für die Koordinierung sowie für das Monitoring zur Umsetzung der Istanbul-Konvention aufzubauen bzw. bestehende Strukturen weiterzuentwickeln, trifft Bund und Länder gleichermaßen. Die Aufgaben nach Artikel 10 der Istanbul-Konvention werden auf Bundesebene zurzeit unter koordinierender Federführung des BMFSFJ (Abteilung 4, Referat 403) durch die Ressorts der Bundesregierung gemeinsam wahrgenommen. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Erläuterungen zu Artikel 10 in der Denkschrift zu dem Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Bundestagsdrucksache 18/12037, S. 52 f.) verwiesen.

Das BMFSFJ führt aktuell Gespräche mit anderen zuständigen Ressorts innerhalb der Bundesregierung, um gemeinsam Optionen zum Aufbau einer Monitoringstelle auf Bundesebene und zur Weiterentwicklung der Koordinierungsstrukturen auf Bundesebene auszuloten. Bundesländer, Nichtregierungsorganisationen, Fachverbände und Zivilgesellschaft sollen zudem Gelegenheit erhalten, ihre Anregungen in den Prozess einzubringen.

17. Wie lauten die konkreten Förderleitlinien für das bereits angelaufene Investitionsprogramm, und welches Gremium hat sie wann erarbeitet?

Das Bundesinvestitionsprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ wird mit Inkrafttreten des Bundeshaushalts 2020 zum 1. Januar 2020 starten. Die Förderrichtlinie für das Bundesinvestitionsprogramm ist durch das ressortzuständige BMFSFJ erarbeitet worden. Aktuell läuft das vor Erlass einer solchen Richtlinie obligatorische Verfahren zur Anhörung des Bundesrechnungshofs. Erst danach können die wesentlichen Bedingungen der Förderung als feststehend angesehen und veröffentlicht werden.

18. Wo genau findet sich die von der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Dr. Franziska Giffey im Rahmen der Vorhabenplanung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages im Januar 2019 angekündigte Regiestelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention sowohl in der praktischen Umsetzung als auch in der Haushaltsplanung für das Jahr 2020?

Bei der von der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Januar angekündigten Regiestelle handelt es sich um eine im Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben angesiedelte Bundesservicestelle zur administrativen Umsetzung des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“.

