



Beauftragter der
Bundesregierung für die
Belange von Menschen mit Behinderungen



Deutsches Institut
für Menschenrechte

MAI 2022

Schutz vor Gewalt in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen – Handlungsempfehlungen für Politik und Praxis

Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK)

Artikel 1 • Zweck | Artikel 2 • Begriffsbestimmungen | Artikel 3 • Allgemeine Grundsätze | Artikel 4 • Allgemeine Verpflichtungen | Artikel 5 • Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung | Artikel 6 • Frauen mit Behinderungen | Artikel 7 • Kinder mit Behinderungen | Artikel 8 • Bewusstseinsbildung | Artikel 9 • Zugänglichkeit | Artikel 10 • Recht auf Leben | Artikel 11 • Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen | Artikel 12 • Gleiche Anerkennung vor dem Recht | Artikel 13 • Zugang zur Justiz | Artikel 14 • Freiheit und Sicherheit der Person | Artikel 15 • Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe | **Artikel 16 • Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch** | Artikel 17 • Schutz der Unversehrtheit | Artikel 18 • Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit | Artikel 19 • Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft | Artikel 20 • Persönliche Mobilität | Artikel 21 • Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen | Artikel 22 • Achtung der Privatsphäre | Artikel 23 • Achtung der Wohnung und der Familie | Artikel 24 • Bildung | Artikel 25 • Gesundheit | Artikel 26 • Habilitation und Rehabilitation | Artikel 27 • Arbeit und Beschäftigung | Artikel 28 • Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz | Artikel 29 • Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben | Artikel 30 • Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport | Artikel 31 • Statistik und Datensammlung | Artikel 32 • Internationale Zusammenarbeit | Artikel 33 • Innerstaatliche Durchführung und Überwachung | Artikel 34 • Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | Artikel 35 • Berichte der Vertragsstaaten | Artikel 36 • Prüfung der Berichte | Artikel 37 • Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten und dem Ausschuss | Artikel 38 • Beziehungen des Ausschusses zu anderen Organen | Artikel 39 • Bericht des Ausschusses | Artikel 40 • Konferenz der Vertragsstaaten | Artikel 41 • Verwahrer | Artikel 42 • Unterzeichnung | Artikel 43 • Zustimmung, gebunden zu sein | Artikel 44 • Organisationen der regionalen Integration | Artikel 45 • Inkrafttreten | Artikel 46 • Vorbehalte | Artikel 47 • Änderungen | Artikel 48 • Kündigung | Artikel 49 • Zugängliches Format | Artikel 50 • Verbindliche Wort

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	Seite 3
Einleitung	Seite 5
Zentrale Handlungsempfehlungen zum Schutz vor Gewalt in Einrichtungen der Behindertenhilfe	Seite 7
1. Gewaltschutzkonzepte: Wirkungsvolle Umsetzung des § 37a SGB IX und gesetzgeberischer Nachbesserungsbedarf	Seite 7
2. Partizipation und Empowerment: Selbst- und Mitbestimmung von Bewohner*innen und Beschäftigten	Seite 10
3. Intervention und Opferschutz: Vernetzung mit dem externen Unterstützungssystem und wirksamer Zugang zum Recht	Seite 12
4. Unabhängige Überwachung des Gewaltschutzes	Seite 15
Weitere Informationen	Seite 18
Impressum	Seite 19

Liebe Leser*innen,

die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet dazu, jede Form von Gewalt und Missbrauch zu verhindern. Die Realität sieht jedoch anders aus. In Deutschland leben rund 200.000 Menschen mit Behinderungen in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe. Rund 330.000 Menschen sind in Werkstätten beschäftigt. Studien belegen, dass diese Menschen derzeit nicht wirksam vor Gewalt geschützt sind. Sie erfahren unterschiedliche Formen von Gewalt, darunter psychischen Druck, körperliche oder sexualisierte Gewalt, Maßnahmen zur Geburtenkontrolle ohne ihre freie und informierte Zustimmung sowie zum Teil auch unrechtmäßige freiheitsentziehende Maßnahmen. Besonders von Gewalt betroffen sind Frauen und Mädchen. Gewalterfahrungen machen aber auch Männer und Jungen mit Behinderungen. Auch in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen mehren sich die Hinweise auf Gewaltvorkommnisse.

Immer wieder treten erschreckende Gewaltvorkommnisse in den Einrichtungen der Behindertenhilfe ans Licht der Öffentlichkeit. Enthüllungen und Recherchen wie beispielsweise durch das „Team Wallraff“ oder auch ein neu angelaufenes Rechercheprojekt von Ability Watch sind von großer Bedeutung, um die Aufmerksamkeit auf die Gewaltbetroffenheit von Menschen mit Behinderungen zu lenken. In Einrichtungen lebende Menschen suchen selten selbst Rechtsschutz. Das Leben in Abhängigkeitsverhältnissen und das fehlende Wissen um die eigenen Rechte und Beschwerdemöglichkeiten verhindern dies.

Zwar wird der Gewaltschutz in der Eingliederungshilfe in den letzten Jahren sowohl in der Politik als auch in der Praxis der Leistungserbringer stärker diskutiert. Es gibt Beispiele guter Praxis von engagierten Einrichtungen, die Präventionskonzepte erfolgreich unter Beteiligung der Bewohner*innen und Mitarbeiter*innen erarbeitet haben. Aber insgesamt bestehen weiterhin große Lücken und Probleme beim Gewaltschutz. Vielerorts herrscht Unverständnis dem Thema gegenüber und es ist festzustellen, dass der Schutz behinderter Menschen vor Gewalt nicht ernst genug genommen wird.

Diese Sorge teilt auch der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Er überwacht die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention weltweit. Die Lage in Deutschland stuft er als besorgniserregend ein und mahnt aufgrund der starken Gewaltbetroffenheit von Menschen mit Behinderungen zum schnellen Handeln. Konkret fordert er von den staatlichen Stellen in Deutschland eine übergreifende Gewaltschutzstrategie für Menschen mit Behinderungen.

Die Vereinbarung im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode, verbindlichere Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt voranzutreiben, begrüßen wir ausdrücklich. Mit diesem Positionspapier geben wir konkrete Handlungsempfehlungen in vier Themenfeldern. Diese Empfehlungen sollen als Bestandteil einer übergreifenden Gewaltschutzstrategie verstanden werden. Sie konzentrieren sich vor allem auf eine wirksame Gewaltprävention. Es geht aber auch um die Frage des Opferschutzes und einer wirkungsvollen Intervention nach Gewalterfahrungen. Die Liste der Empfehlungen ist nicht abschließend, soll aber als Orientierungsrahmen dienen und spricht eine Vielzahl von Akteur*innen in ihrer jeweiligen Zuständigkeit an – von den Regierungen auf Bundes- und Länderebene über die Sozialhilfeträger bis hin zu den Fachkräften in den Einrichtungen der Behindertenhilfe.

Wir fordern gemeinsam alle zuständigen Stellen ausdrücklich dazu auf, die Verpflichtungen der UN-Behindertenrechtskonvention zum Schutz vor Gewalt zeitnah, konsequent und vollständig umzusetzen. Sowohl in Politik als auch in der Praxis muss der Gewaltschutz in Einrichtungen deutlich priorisiert werden – für einen Gewaltschutz auf Augenhöhe. Das Ziel muss insgesamt sein, Sonderwelten schrittweise abzubauen. Auch das gibt die UN-Behindertenrechtskonvention vor.



Jürgen Dusel
Beauftragter der Bundesregierung
für die Belange von Menschen
mit Behinderungen



Dr. Britta Schlegel
Abteilungsleiterin der Monitoring-Stelle
UN-Behindertenrechtskonvention des
Deutschen Instituts für Menschenrechte

EINLEITUNG:

MENSCHENRECHTLICHE VORGABEN UND ZIELRICHTUNGEN

Menschen mit Behinderungen haben wie jeder Mensch das **Recht auf ein gewaltfreies und selbstbestimmtes Leben**. Das ist ein Menschenrecht. Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet Deutschland ausdrücklich dazu, jede Form von Gewalt und Missbrauch an behinderten Menschen zu verhindern. Dazu müssen **die Ursachen von Gewalt bekämpft und die Autonomie und die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen gefördert werden**. Die Art der Leistungserbringung muss derart angepasst werden, dass allen Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes und würdevolles Leben ermöglicht wird. Die Erfüllung dieses Anspruchs und die Umsetzung der Rechte dieser Menschen darf nicht unter Abwägung von Ressourcen stehen.

Auch 13 Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention leben und arbeiten in Deutschland noch sehr viele Menschen mit Behinderungen in Sonderstrukturen. Ein nachhaltiger Strukturwandel, wie ihn die UN-Behindertenrechtskonvention vorgibt, steht noch aus. In den letzten Jahren zeigt sich immer wieder, dass in Sondereinrichtungen für Menschen mit Behinderungen **ungleiche Machtverhältnisse und gewaltfördernde Strukturen bestehen**. Auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft ist Deutschland zu einem **schrittweisen Abbau von Sondereinrichtungen** menschenrechtlich verpflichtet. Die Zielrichtung liegt darin, stationäre Wohnformen zugunsten ambulanter Unterstützungsangebote abzubauen. Grundvoraussetzungen hierfür sind, dass **bezahlbarer und barrierefreier Wohnraum** auch in Ballungszentren bereitgestellt wird und ausreichend **ambulante Unterstützungsangebote** vorhanden sind. Des Weiteren ist ein **inklusive Arbeitsmarkt** für alle Menschen zu schaffen (Art. 19 und 27 UN-BRK).

Solange Sondereinrichtungen fortbestehen, ist in ihnen der Schutz der Menschenrechte behinderter Menschen sicherzustellen. Hierzu besteht eine grund- und menschenrechtliche Verpflichtung. Vor allem aber besteht die Pflicht, **Menschen mit Behinderungen auf Augenhöhe und mit Respekt zu begegnen**, ihre Selbstbestimmung zu achten und sie in allen sie berührenden Angelegenheiten zu beteiligen. Konkret verpflichtet die UN-Behindertenrechtskonvention Deutschland dazu, Menschen mit Behinderungen vor Gewalt,

Missbrauch und Ausbeutung, vor Eingriffen in ihre persönliche Freiheit und ihre körperliche und seelische Unversehrtheit zu schützen (Artikel 14, 16 und 17 UN-BRK). **Jegliche Form von Gewalt gegen behinderte Menschen ist grund- und menschenrechtlich verboten und nicht zu tolerieren.** Diese Vorgaben gelten selbstverständlich für alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von der Art und Schwere der Beeinträchtigung. Die Träger der Eingliederungshilfe müssen eine fachgerechte Unterstützung sicherstellen, die die grund- und menschenrechtlichen Vorgaben erfüllt. Freiheitsentziehende Maßnahmen sind unbedingt zu vermeiden. Sie sind im deutschen Recht nur als letztes Mittel in absoluten Ausnahmesituationen erlaubt, wenn weniger einschränkende Maßnahmen gründlich abgewogen und für nicht anwendbar erklärt wurden. Die UN-Behindertenrechtskonvention geht von einem absoluten Verbot von Zwangsmaßnahmen aus.

Zum **Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt** verpflichtet auch das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (**Istanbul-Konvention**). Es enthält konkrete Vorgaben an die staatlichen Akteure unter anderem zur Prävention, zum Schutz und zur Strafverfolgung von geschlechtsspezifischer Gewalt, ausdrücklich auch für Frauen und Mädchen mit Behinderungen (Artikel 4 Absatz 3 Istanbul-Konvention).

Die staatlichen Akteure in Deutschland haben dafür Sorge zu tragen, dass die **Grund- und Menschenrechte in der Ausführung der Leistungen der Eingliederungshilfe geachtet** werden. Der staatliche Schutzauftrag besteht darin, gesetzliche Regelungen zu schaffen, die die Leistungserbringung in der Praxis wirksam an die menschenrechtlichen Vorgaben knüpft. Die Einhaltung der Regelungen durch die Leistungserbringer ist zu evaluieren und wirksam zu überwachen.

ZENTRALE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN ZUM SCHUTZ VOR GEWALT IN EINRICHTUNGEN DER BEHINDERTENHILFE

In der Regel sind es strukturelle Rahmenbedingungen, die zu Gewaltvorkommnissen führen. Hier ist anzusetzen. Einen **Gestaltungsauftrag gibt es an unterschiedlichen Stellen und damit eine geteilte Verantwortung**. Das zeigt auch eine im September 2021 veröffentlichte Studie des Instituts für empirische Soziologie an der Universität Erlangen-Nürnberg im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Sie deckt Schutzlücken auf und macht eine Vielzahl von Empfehlungen, die sich teilweise auch in diesem Papier wiederfinden. Die Empfehlung der Studie, die **Personalressourcen und Personalschlüssel in Einrichtungen zu verbessern, um das Gewaltisiko zu verringern**, unterstützen der Bundesbehindertenbeauftragte und die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte ausdrücklich. In den nachfolgenden Bereichen sehen sie darüber hinaus besonderen Handlungsbedarf.

1. Gewaltschutzkonzepte: Wirkungsvolle Umsetzung des § 37a SGB IX und gesetzgeberischer Nachbesserungsbedarf

Seit Juni 2021 verpflichtet **erstmalig eine bundesgesetzliche Regelung** die Leistungserbringer zu Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt, insbesondere zur Entwicklung und Umsetzung eines auf die Einrichtung oder Dienstleistungen zugeschnittenen Gewaltschutzkonzeptes (**§ 37a Abs. 1 SGB IX**). Diese neue Regelung ist sehr zu begrüßen. Nun gilt es, sie wirkungsvoll und flächendeckend in der Praxis umzusetzen. Mit der Einführung dieser sozialrechtlichen Verpflichtung **muss der Gewaltschutz auf Seiten der Leistungserbringer einen prioritären Stellenwert in der Organisationsentwicklung erhalten**. Es ist nicht bekannt, wie viele Wohneinrichtungen und Werkstätten deutschlandweit bereits über einrichtungsbezogene Gewaltschutzkonzepte verfügen, wie diese ausgestaltet sind und welche Qualitätsanforderungen sie erfüllen. Zu verhindern ist, dass Konzepte lediglich „auf dem Papier“ existieren und in der Praxis nicht gelebt werden und keine Wirkung entfalten.

Was muss getan werden?

Die **Leistungserbringer** der freien Wohlfahrtspflege, aber auch privater Träger, im stationären und ambulanten Bereich sollten den gesetzlichen Auftrag aus § 37a Abs. 1 SGB IX umgehend umsetzen, indem sie

- fortlaufende **Organisationsentwicklungsprozesse** unter wirksamer Beteiligung der Bewohner*innen und Beschäftigten anstoßen, die zum Erkennen und Verhindern jeder Form von Gewalt dienen und die Gewaltprävention in den Mittelpunkt stellen;
- **Gewaltschutzkonzepte partizipativ entwickeln**, die Leitbilder, Verhaltenskodizes, Präventionstrainings für die Bewohner*innen und Fortbildungsangebote für die Fachkräfte sowie klare Vorgaben zu Ansprechpersonen und Verfahrensabläufen bei Gewaltvorkommnissen und Verdachtsfällen enthalten;
- **niedrigschwellige und barrierefreie Zugänge zu** internen und vor allem zu unabhängigen externen **Beschwerdestellen** schaffen, über die die Bewohner*innen fortlaufend informiert sind;
- **alle Informationen in barrierefreien Formaten** wie Leichte Sprache, Gebärdensprache und unterstützter Kommunikation anbieten;
- bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Gewaltprävention **einen breiten Gewaltbegriff** anlegen und den Schutz der Privat- und Intimsphäre und vor körperlicher, psychischer und sexualisierter Gewalt sowie die Achtung der reproduktiven Selbstbestimmung von Frauen mit Behinderungen und die Vermeidung der Anwendung von freiheitsentziehenden Maßnahmen (FEM) einbeziehen;
- bei den Maßnahmen **Aspekte von Intersektionalität** berücksichtigen, sie geschlechtssensibel ausgestalten und auch Gefährdungslagen in den Blick nehmen, die sich aus Merkmalen wie der Migrationsgeschichte, dem Alter oder der sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität ergeben.

Der **Bundesgesetzgeber** sollte weitere verbindliche Vorgaben zum Gewaltschutz treffen.

Bezüglich des Wortlauts von § 37a Abs. 1 SGB IX besteht noch **gesetzgeberischer Nachbesserungsbedarf**. Bisher sind keine

verbindlichen Kriterien als Mindeststandards der Gewaltprävention im Gesetzeswortlaut festgeschrieben. Auch eine Verankerung von Mindeststandards zum Gewaltschutz im Vertragsrecht der Eingliederungshilfe steht noch aus. Mit Blick auf den Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode, mit dem sich die Regierungsfractionen dazu verpflichtet haben, verbindlichere Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt voranzutreiben, sollte die Bundesregierung dem Gesetzgeber einen Gesetzentwurf vorlegen, der die Gewaltschutzvorkehrungen im Sozialgesetzbuch ausbaut und konkretisiert.

Dieser sollte beinhalten:

- **Verpflichtende Mindestkriterien für Gewaltschutzkonzepte**, die in § 37a Abs. 1 SGB IX verankert oder in einer Rechtsverordnung konkreter definiert werden, darunter die Entwicklung der Schutzkonzepte unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen, Vorgaben zu deren Überprüfung sowie niedrigschwellige Beschwerdeverfahren innerhalb und außerhalb von Einrichtungen;
- eine **unabhängige Stelle, die für die Qualitätssicherung und Zertifizierung von Gewaltschutzkonzepten** nach § 37a Abs. 1 SGB IX zuständig ist;
- qualitätsgesicherte und zertifizierte **Gewaltschutzkonzepte als wesentliches Leistungsmerkmal im Vertragsrecht der Eingliederungshilfe** (§ 124,125 SGB IX).

Die **Landesregierungen** sollten

- **Kriterien für Gewaltschutzkonzepte als Qualitätsmerkmal in die Landesrahmenverträge** mit den Vereinigungen der Leistungserbringer (nach § 131 SGB IX) aufnehmen. Dies ist in Bremen, dem Saarland, in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz bereits geschehen, in Nordrhein-Westfalen ist es flächendeckend für den Bereich der Werkstätten erfolgt.

Durch die neue sozialrechtliche Regelung sind die **Leistungsträger** (Reha-Träger und Integrationsämter) **in § 37a Abs. 2 SGB IX verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass die Einrichtungen geeignete Gewaltschutzmaßnahmen treffen**. Dabei bleibt ihnen ein großer Spielraum dahingehend, wie dem nachzukommen ist. Die **Leistungsträger** sollten auf Ebene ihrer Zusammenschlüsse und

Arbeitsgemeinschaften festlegen, wie die Hinwirkungspflicht ausgestaltet werden soll, zum Beispiel, indem

- für den **Gewaltschutz zuständige Personen** benannt und qualifiziert werden sowie eine Ansprechstelle für Leistungserbringer und Betroffene geschaffen wird;
- die **Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen** durch die Leistungserbringer **regelmäßig evaluiert** und statistisch erfasst wird;
- den Leistungserbringern Vorgaben zu **Berichtspflichten** und zur regelmäßigen **Aktualisierung der Gewaltschutzkonzepte** gemacht werden;
- sie sich **mit den Heimaufsichtsbehörden** der Länder und anderen involvierten Stellen zur Umsetzung der Maßnahmen zur Gewaltprävention durch die Leistungsträger **austauschen**.

2. Partizipation und Empowerment: Selbst- und Mitbestimmung von Bewohner*innen und Beschäftigten

Menschen mit Behinderungen müssen als Träger*innen von Rechten wahrgenommen und dazu ermächtigt werden, sich selbst als solche zu begreifen und sich gegen Grenzüberschreitungen zu wehren. In Situationen, in denen Erniedrigung, Gewalt oder Missbrauch drohen, müssen sie wissen: Das, was hier passiert, ist nicht in Ordnung. In Einrichtungen herrschen zu oft **asymmetrische Machtverhältnisse**. Die Menschen erleben den Alltag als von den Fachkräften strukturiert und haben zu wenig Privatsphäre. **Geringes Wissen um die eigenen Rechte** verhindert, dass Menschen mit Behinderungen sich gegen Übergriffe, auch durch Mitbewohner*innen und andere Beschäftigte, abgrenzen und hemmt ihre Bereitschaft, sich zu beschweren oder Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Das **Empowerment von Menschen mit Behinderungen** – also ihre Selbstermächtigung – sowie die **Partizipation** behinderter Menschen in allen sie betreffenden Angelegenheiten sind Kernanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention. Diese Prinzipien sind selbstverständlich auch in betreuten Wohnformen und Werkstätten anzuwenden. Das heißt konkret: Die **Beteiligungsrechte der Bewohner*innen** müssen gestärkt werden. Und sie sind in die Entwicklung von Maßnahmen zur Gewaltprävention aktiv einzubeziehen.

Derzeit sind Möglichkeiten zur Mitbestimmung in Einrichtungen häufig nur sehr eingeschränkt vorhanden. Aufgrund der besonderen Gewaltbetroffenheit von Frauen mit Behinderungen gibt es in Werkstätten und manchen Wohneinrichtungen Frauenbeauftragte aus den eigenen Reihen als Ansprechpersonen und Interessenvertreterinnen für Bewohnerinnen auch bei geschlechtsspezifischer Gewalt. Diese haben zu wenig Mitspracherechte und erhalten oft nur unzureichende Unterstützung durch das Fachpersonal und die Einrichtungsleitung. Die Studie des Instituts für empirische Soziologie an der Universität Erlangen-Nürnberg im Auftrag der Bundesregierung empfiehlt eine Stärkung der Beteiligungsrechte als ein wichtiges Element der Gewaltprävention.

Was muss getan werden?

Die **Bundesregierung** sollte

- das **Bundesnetzwerk der Frauenbeauftragten in Einrichtungen** („Starke Frauen.Machen.“) stärken, indem es für die Arbeit vor Ort und den Aufbau und Erhalt von Vernetzungsstrukturen auf Bundes- und Länderebene **dauerhaft mit ausreichend finanziellen Mitteln ausgestattet** wird;
- **Selbstvertretungsorganisationen**, die zu Selbstbestimmung und Gewaltschutz arbeiten, wie Weibernetz e.V., **dauerhaft und langfristig fördern**, um ihnen zu ermöglichen Themen dauerhaft und kontinuierlich zu verfolgen und sie von der Notwendigkeit der ressourcenintensiven und wiederkehrenden Antragstellung als Projekt entbinden.

Die **Landesgesetzgeber** sollten

- die **Wohn- und Teilhabegesetze (Heimrecht) reformieren** und um Gewaltschutzvorkehrungen ergänzen; dabei sollten unter anderem **Frauenbeauftragte in Wohneinrichtungen in allen Bundesländern** verpflichtend eingeführt und Vorgaben zu ihrer Begleitung durch eine unabhängige Fachkraft und zur regelmäßigen landesweiten Vernetzung der Frauenbeauftragten gemacht werden.

Die **Leistungserbringer** sollten

- die **Bewohner*innen in der Entwicklung von Maßnahmen zur Gewaltprävention** nach § 37a SGB IX wirksam und umfassend beteiligen (siehe oben);

- die Bewohner*innen-Beiräte und die Werkstatträte regelmäßig über den Gewaltschutz und das einrichtungsinterne Schutzkonzept **informieren und fortbilden**;
- **Frauenbeauftragte** in Werkstätten und Wohneinrichtungen in ihrer Tätigkeit aktiv unterstützen, in Entscheidungsprozesse einbinden und die **Rahmenbedingungen ihrer Arbeit verbessern**, indem sie von einer unabhängigen Fachkraft unterstützt und für ihre Tätigkeit mit ausreichender Zeit freigestellt werden;
- Frauen mit Behinderungen und andere besonders gefährdete Zielgruppen, wie LGBTQI* Personen oder Menschen mit Migrationsgeschichte, durch geeignete **Empowerment-Schulungen** gezielt über ihre Rechte, Ansprechpersonen und Schutzmöglichkeiten aufklären und hierzu regelmäßige Angebote machen;
- die im Sozialgesetzbuch vorgesehenen „**Übungen zur Stärkung des Selbstbewusstseins**“ behinderter Mädchen und Frauen zur Gewaltprävention im Rehabilitationssport (§ 64 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX) **durch ein bundesweit flächendeckendes Leistungsangebot sicherstellen**.

3. Intervention und Opferschutz: Vernetzung mit dem externen Unterstützungssystem und wirksamer Zugang zum Recht

Studienergebnisse zeigen, dass das **externe Unterstützungssystem** bei Gewalterfahrungen (Beratungsstellen, Frauenhäuser) bisher in Wohneinrichtungen und Werkstätten **nicht oder kaum bekannt** ist, so dass Hilfe nicht in Anspruch genommen wird. Eine unzureichende Vernetzung mit den Einrichtungen der Eingliederungshilfe führt dazu, dass **Gewaltvorfälle** dort oft **intern behandelt und als Einzelfälle abgetan** werden. Ein weiteres Problem besteht darin, dass das **externe Unterstützungssystem bei Gewalt nicht zielgruppengerecht für Menschen mit Behinderungen ausgestaltet** ist – dabei geht es vor allem um bauliche, aber auch kommunikative Barrierefreiheit, etwa Verständigung in Leichter Sprache oder in Gebärdensprache sowie fehlendes Wissen der Fachkräfte über die Lebenslagen und Bedarfe behinderter Menschen.

Auch im **Bereich des Strafverfahrens** nach Gewaltvorkommnissen bestehen Defizite. So verfügen die beteiligten Berufsgruppen (Polizei, Staatsanwaltschaft, Anwält*innen, Gutachter*innen und Richter*innen) in der Regel **nicht über ausreichendes Wissen zur Lage von Menschen mit**

Behinderungen. Für ein inklusives Rechtssystem fehlt es an individuellen und bedarfsgerechten Unterstützungsangeboten für Menschen mit Behinderungen und an kommunikativer und baulicher Barrierefreiheit im Verfahren.

Was muss getan werden?

Die **Bundesregierung** sollte

- bei dem im Koalitionsvertrag angekündigten **bedarfsgerechten Ausbau des Hilfesystems bei Gewalt** Aspekte der baulichen und kommunikativen Barrierefreiheit von Anfang an systematisch berücksichtigen;
- bei dem geplanten **Rechtsrahmen für eine verlässliche Finanzierung von Frauenhäusern** die Bedarfe von Frauen mit Behinderungen, unter anderem Aspekte der baulichen, konzeptionellen und kommunikativen Barrierefreiheit zwingend vorsehen, beispielsweise, indem verpflichtende regelmäßige Schulungen und Qualifizierungen aller Mitarbeiter*innen für die Belange von Menschen mit Behinderungen vorgegeben werden;
- die **Mittel des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“** des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gezielt auch **für den barrierefreien Aus-, Um- und Neubau von Fachberatungsstellen und Frauenhäusern** nutzen und den Förderungszeitraum auch über das Jahr 2024 hinaus verlängern;
- einen **Geszentwurf zur Reform des Gewaltschutzgesetzes** (GewSchG) vorlegen, um seine Anwendbarkeit in der Praxis auf die Situation gewaltbetroffener Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen sicherzustellen;
- die Ergebnisse des Projekts „Suse – sicher und selbstbestimmt – Im Recht.“ des Bundesverbands Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) zu **gesetzgeberischen Handlungsnotwendigkeiten für einen wirksamen Zugang zum Recht** von Frauen mit Behinderungen nach Gewalterfahrungen aufgreifen und diskutieren und Schritte zu deren Umsetzung vornehmen (dies betrifft unter anderem eine Reform der Richtlinien für das Strafverfahren (RiStBV) und der Strafprozessordnung (StPO)).

Die Landesregierungen sollten

- verpflichtende **Vorschriften zu Aus- und Fortbildungen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Richter*innen** zu den spezifischen Bedarfen gewaltbetroffener Menschen mit Behinderungen im Strafverfahren machen.

Die Landesregierungen und Kommunen sollten

- die **Fachberatungsstellen bei Gewalt** (beispielsweise Frauennotrufe und Frauenhäuser) finanziell **für die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen gesondert fördern**, um eine intensive Kooperations- und Vernetzungsarbeit mit dem Bereich der Eingliederungshilfe aufnehmen zu können, mit dem Ziel, dem Personenkreis spezifische Unterstützung bei Gewalt anbieten zu können.

Die Leistungserbringer sollten

- die **Sozialraumöffnung der Einrichtungen** aktiv befördern und systematisch Netzwerke mit örtlichen Fachberatungsstellen und Schutzeinrichtungen sowie mit kommunalen Behindertenbeauftragten und -beiräten und mit der Polizei aufbauen;
- die Beschäftigten und Bewohner*innen regelmäßig in barrierefreien Formaten **über unabhängige externe Beratungs- und Beschwerdestellen**, die niedrigschwellig ansprechbar und in den Einrichtungen persönlich bekannt sind, **informieren**;
- eine **Vernetzung der Beschäftigten und Bewohner*innen mit Selbstvertretungsstrukturen**, wie dem Netzwerk von Frauenbeauftragten und Behindertenbeiräten, fördern.

Polizei und Justiz sollten

- über Opferrechte durch **geeignete barrierefreie Informationsmaterialien** in einem bedarfsgerechten Umgang informieren;
- ein **barrierefreies Verfahren sicherstellen** und technische, bauliche und Kommunikationsbarrieren im Verfahren beseitigen oder angemessene Vorkehrungen im Einzelfall anbieten.

4. Unabhängige Überwachung des Gewaltschutzes

Zum staatlichen Schutzauftrag gegenüber Menschen mit Behinderungen gehört es, die **Umsetzung von gesetzlichen Qualitätsanforderungen zur Gewaltprävention von außen überwachen zu lassen**. Dazu verpflichtet auch die UN-Behindertenrechtskonvention, die in Artikel 16 Absatz 3 ausdrücklich vorschreibt, dass alle Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen „wirksam von unabhängigen Behörden überwacht“ werden müssen, um Gewalt und Missbrauch zu verhindern. Denn in einem sensiblen Feld wie dem der Gewalt in Institutionen kann nicht allein den betroffenen Menschen die Initiative überantwortet werden, ihre Rechte geltend zu machen und individuellen Rechtsschutz zu suchen.

Bisher wurde **in Deutschland keine Stelle offiziell als unabhängiges, menschenrechtliches Überwachungsorgan nach Artikel 16 Absatz 3 UN-BRK benannt**. Von Seiten der Vereinten Nationen wurde mehrmals Besorgnis hierüber verlautbart. Entsprechend äußerten sich der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der UN-Frauenrechtsausschuss in den letzten Staatenprüfungen Deutschlands.

Die von der Bundesregierung im Jahr 2017 in Antwort auf eine Kleine Anfrage aus dem Bundestag angekündigte Klärung, ob auf Bundesebene eine unabhängige Aufsicht nach Artikel 16 Absatz 3 UN-BRK geschaffen und mit welchen Aufgaben diese ausgestattet werden soll, ist bis heute zu keinem Ergebnis gekommen. Auch die im Staatenbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2019 erklärte laufende „Diskussion zur Schaffung von unabhängigen Aufsichts- und Beschwerdemechanismen“ unter Einbeziehung der „Länder, Kommunen sowie [...] Zivilgesellschaft“ hat bisher nicht stattgefunden.

Bis die Diskussion über eine unabhängige Überwachung des Gewaltschutzes nach Artikel 16 Absatz 3 UN-BRK abgeschlossen ist, sollten bestehende Aufsichtsstrukturen im Bereich des Gewaltschutz gestärkt werden. Es gibt bereits eine behördliche Aufsicht über **Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen**. Diese liegt bei den **Heimaufsichtsbehörden der Bundesländer**. Sie kontrollieren, ob Wohneinrichtungen den gesetzlichen Mindestanforderungen in Betreuung und Pflege nachkommen, die in den Wohn- und Teilhabegesetzen auf Landesebene formuliert sind. Allerdings sind

in nur wenigen der Landesgesetze Regelungen zum Schutz der Bewohner*innen vor Gewalt und Missbrauch vorhanden. Dies zeigt die Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte zur Istanbul-Konvention von 2018. Auch deshalb ist die große **Mehrzahl dieser Aufsichtsbehörden noch nicht auf die Aufgabe des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Gewalt eingestellt**. Die Studie des Instituts für empirische Soziologie an der Universität Erlangen-Nürnberg im Auftrag der Bundesregierung kommt zu dem Ergebnis, dass unklar ist, ob die Heimaufsichtsbehörden überhaupt Kenntnisse von Gefährdungen der Bewohner*innen haben. Sie empfiehlt, Bereiche und Ansprechpersonen mit Gewaltspezialisierung in den Aufsichtsbehörden einzuführen und sie mit entsprechenden Ressourcen auszustatten.

Was muss getan werden?

Die **Bundes- und Länderregierungen** sollten

- die institutionellen Fragen und menschenrechtlichen Qualitätsstandards, die für die **Überwachung des Gewaltschutzes** für Menschen mit Behinderungen **laut Artikel 16 Absatz 3 UN-BRK** notwendig sind, in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe **diskutieren**; dies sollte in einem partizipativen Verfahren unter Einbindung relevanter Stakeholder und im Austausch mit Selbstvertretungsorganisationen und der Wissenschaft geschehen;
- eine oder mehrere **unabhängige Behörden zur Überwachung des Gewaltschutzes benennen oder einrichten**, die mit einem menschenrechtlichen Mandat nach Artikel 16 Absatz 3 UN-BRK und entsprechender gesetzlicher Grundlage sowie ausreichend finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet ist bzw. sind; dabei muss die ganze Bandbreite an Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen mitgedacht werden (unter anderem Eingliederungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Psychiatrie).

Die **Landesregierungen** sollten

- die **Heimaufsichtsbehörden** für das gesetzliche Mandat des Schutzes der Menschenwürde und des Gewaltschutzes **fachlich qualifizieren und mit ausreichend personellen Ressourcen ausstatten**; dazu gehört die Entwicklung und Etablierung eines menschenrechtsbasierten Verständnisses der Behörden, Personalfortbildungen zum

Gewaltbegriff, die Erarbeitung landeseinheitlicher Prüfkonzeppte, partizipative Prüfmethode sowie die statistische Dokumentation von Gewaltvorfällen;

- die Heimaufsichtsbehörden innerhalb der Landesverwaltung organisieren, um **Interessenskonflikte** auf kommunaler Ebene **zwischen Aufsichtsbehörde und örtlichem Träger der Sozialhilfe als Kostenträger zu vermeiden**;
- eine **Reform der Wohn- und Teilhabegesetze (Heimrecht)** vorbereiten und dort **Vorschriften zum Gewaltschutz** ergänzen, wie die Pflicht zur Erstellung von Gewaltschutzkonzepten, die Vermeidung von freiheitseinschränkenden Maßnahmen (FEM), die Beteiligung der Bewohner*innen sowie Vorgaben zur Sozialraumöffnung und die Einführung von Frauenbeauftragten;
- **unabhängige, interdisziplinär besetzte Besuchskommissionen** einführen, die Werkstätten und Wohneinrichtungen regelmäßig (mindestens einmal jährlich) besuchen. In diesen sollten auch Menschen mit Behinderungen vertreten sein („peer-Verfahren“). Das Ziel der Besuchskommissionen sollte darin liegen zu überprüfen, ob selbstbestimmte Teilhabe sichergestellt ist und die Menschen wirksam vor Gewalt geschützt sind. Die Besuchskommissionen sollten sich sowohl mit den Beschäftigten und Bewohner*innen als auch mit Fachkräften austauschen und Ergebnisberichte mit Empfehlungen erstellen. Sie sollten weisungsungebunden arbeiten und durch eine Geschäftsstelle auf ministerialer Ebene unterstützt werden.

WEITERE INFORMATIONEN

- Deutsches Institut für Menschenrechte, Gewaltschutz für Menschen mit Behinderungen
- Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen
- Mitschnitt der Fachveranstaltung „Schutz vor Gewalt in Wohneinrichtungen“ des Bundesbehindertenbeauftragten und des Deutschen Instituts für Menschenrechte am 10. Dezember 2021
- Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland (2015)
- Weibernetz e.V. (2021), „In 5 Schritten zum Gewaltschutzkonzept – Mindestanforderungen zur Erarbeitung“
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), „Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen. Bestandsaufnahme und Empfehlungen“, Forschungsbericht 584
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen (2021): Abschlussbericht der Expertenkommission „Herausforderndes Verhalten und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe“
- Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) (2019), „Dokumentation Fachforum: Hürden und Rampen Gemeinsam Impulse setzen für einen barrierearmen Rechtsweg!“ des Projekts „Suse – sicher und selbstbestimmt. Im Recht“

Diese Publikation wird gemeinsam vom Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen und dem Deutschen Institut für Menschenrechte herausgegeben. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber

Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen

Mauerstraße 53 | 10117 Berlin

Tel.: +49 (0) 30 18527 - 1797 (Pressestelle)

www.behindertenbeauftragter.de/kontakt

(inklusive Kontaktmöglichkeiten in Deutscher Gebärdensprache)

Bürgertelefon des BMAS: +49 (0) 30 221 911 006

<https://www.bmas.de/DE/Service/Buergertelefon/buergertelefon.html>

(inklusive Kontakt über das Gebärdentelefon)

www.behindertenbeauftragter.de

www.facebook.com/bundesbehindertenbeauftragter

www.twitter.com/bbmb_bund

www.instagram.com/bbmb_bund

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin

Tel.: +49 (0) 30 259 359 - 0

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

https://twitter.com/DIMR_Berlin

Stand: Mai 2022

**Wenn Sie Bestellungen aufgeben möchten
(Publikationsversand der Bundesregierung):**

Best.-Nr.: 716-0016

Tel.: 030 18 272 2721

Fax: 030 1810 272 2721

Konzeption & Gestaltung:

meder. agentur für veranstaltungen und kommunikation, Berlin

Druck:

Hausdruckerei des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bonn

Wenn Sie aus dieser Publikation zitieren wollen, dann bitte mit genauer Angabe der Herausgeber, des Titels und des Stands der Veröffentlichung. Bitte senden Sie zusätzlich ein Belegexemplar an die Herausgeber.