

Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Absicherung des Hilfesystems für von ge- schlechtsspezifischer Gewalt betroffene Mädchen, Frauen und ihre Kinder

Die Empfehlungen (DV 9/21) wurden am 20. September 2022 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| I. Einleitung | 3 |
| Warum ist der Gesetzgeber zum Handeln aufgerufen? | 4 |
| II. Ausgangslage | 5 |
| 1. Gewaltbetroffenheit: Situation von Frauen und ihren Kindern in Deutschland | 5 |
| 2. Staatliche Verpflichtung zum Schutz von Frauen vor Gewalt aus der Istanbul-Konvention und dem Grundgesetz | 7 |
| 3. Aktuelle Situation im Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Deutschland | 8 |
| a) Gewaltprävention | 10 |
| b) Situation in spezialisierten Fachberatungsstellen | 10 |
| c) Situation in Frauenhäusern | 11 |
| d) Finanzierung, Verteilung und Ausstattung der Angebote | 12 |
| 4. Bisherige Maßnahmen der Bundesregierung | 14 |
| III. Handlungsaufträge aus der Istanbul-Konvention (IK) | 16 |
| 1. Gewaltprävention | 16 |
| 2. Schutz und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder | 16 |
| 3. Bedarfsgerechter und diskriminierungsfreier Zugang zum Hilfesystem | 17 |
| 4. Gesicherte und angemessene Finanzierung des Hilfesystems | 18 |
| IV. Kriterien für eine bundeseinheitliche Regelung zur Absicherung des Hilfesystems | 18 |
| 1. Durch Hilfesystem geleistete Gewaltprävention finanzieren | 18 |
| 2. Bundesweit flächendeckendes und bedarfsgerechtes Schutz- und Beratungsangebot vergleichbarer Qualität vorhalten | 18 |
| a) Bedarfsgerechtes Angebot an Frauenhäusern sicherstellen | 19 |
| b) Spezialisierte Fachberatungsstellen bedarfsgerecht sicherstellen | 19 |
| c) Anonymität gewährleisten | 20 |
| 3. Zugang zu Schutz, Beratung, Unterstützung sicherstellen | 20 |
| a) Kostenfreier Zugang | 20 |
| b) Unmittelbarer Zugang | 20 |
| c) Bedarfsgerechter Zugang | 20 |
| d) Diskriminierungsfreier Zugang für alle gewaltbetroffenen Frauen und Kinder | 21 |
| V. Vorschläge des Deutschen Vereins für die Umsetzung einer neuen eigenständigen bundeseinheitlichen Regelung | 21 |
| 1. Vorschlag zur Bestimmung des neu zu regelnden Hilfesystems | 21 |
| 2. Vorschlag zur Sicherstellungsverantwortung | 23 |
| 3. Vorschläge zur Finanzierung | 23 |

I. Einleitung

Gewalt gegen Frauen ist kein individuelles, sondern ein gesellschaftliches Problem. Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, Gewalt gegen Frauen zu verhüten, zu bekämpfen, den Betroffenen Schutz und Hilfe zu gewähren sowie ein öffentliches Bewusstsein für die Thematik Gewalt gegen Frauen zu schaffen. Die jährlichen Statistiken des Bundeskriminalamtes (BKA) verdeutlichen die Allgegenwärtigkeit von Gewalt gegen Frauen in Deutschland – und zeigen nur das Hellfeld. Danach wurden 2020 in Deutschland 139 Frauen von ihren Partnern oder Ex-Partnern getötet¹ – statistisch gesehen bedeutet das ein weibliches Todesopfer durch häusliche Gewalt häufiger als jeden dritten Tag. Durchschnittlich jede Stunde erlitt eine Frau 2020 durch ihren (Ex-)Partner eine gefährliche bzw. schwere Körperverletzung, alle drei Stunden einen sexuellen Übergriff bis hin zur Vergewaltigung.²

Deutlich wird, dass die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt nur dann erfolgreich sein kann, wenn eine ganzheitliche und koordinierte Politik verfolgt wird, die alle staatlichen Ebenen einbezieht.

Mit den vorliegenden Empfehlungen wendet sich der Deutsche Verein in erster Linie an den Bundesgesetzgeber der 20. Legislaturperiode. Sie fokussieren sich auf geschlechtsspezifische Gewalt³ gegen volljährige Frauen bzw. Mädchen,⁴ insbesondere im Kontext von häuslicher Gewalt sowie Gewalt in Paarbeziehungen⁵ und auf die hiervon (mit-)betroffenen Kinder.⁶ Sie zielen auf die Umsetzung der Handlungsaufträge aus dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (sog. Istanbul-Konvention oder IK)⁷ und die umfassende Unterstützung der Betroffenen in Deutschland ab. Sie sollen Argumente für eine verbesserte Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern bündeln und dazu beitragen, einheitliche und verbindliche Regelungen in Deutschland für ein bundesweit bedarfsgerechtes,⁸ barrierefreies und diskriminierungsfrei zugängliches⁹ Hilfesystem zu entwickeln. Die Empfehlungen knüpfen insoweit an das am 27. Mai 2021 veröffentlichte Positionspapier des Runden Tisches „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ von Bund, Län-

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Nicola Leiska-Stephan.

1 Vgl. BKA 2021: Partnerschaftsgewalt – Kriminalstatistische Auswertung, Berichtsjahr 2020, S. 6. In den Vorjahren waren es 117 (2019) bzw. 122 (2018) Frauen, die teilweise vor den Augen ihrer Kinder getötet wurden (vgl. auch Die Zeit-Online Artikel von Elisabeth Raether und Michael Schlegel vom 8. Dezember 2019 „Frauenmorde – Von ihren Männern getötet“).

2 Vgl. BKA Statistik (2021), S. 39.

3 Vgl. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht. Istanbul, 11. Mai 2011 (CETS 210), künftig auch Istanbul-Konvention oder IK genannt: Definition aus Art. 3 Buchstabe d IK: Hauptmotiv der Gewalt ist die Zugehörigkeit der Person zu dem Geschlecht „Frau“, nicht ausschließlich biologisches Geschlecht, sondern auch durch gesellschaftliche Strukturen und Normen geprägte „Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Merkmale“, die dem sozialen Geschlecht zugewiesen werden.

4 Frauen und minderjährige Mädchen erleben häufig schwere Formen von Gewalt. Die vorliegenden Empfehlungen legen ihren Fokus dennoch auf erwachsene Frauen ab 18 Jahren. Vgl. Abschnitt II. 1., Fußn. 18.

5 Auch durch Ex-Partner und in dem Bewusstsein, dass es weitere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen gibt, z.B. Gewalt außerhalb von Paarbeziehungen oder in Kindheit und Jugend, Stalking oder digitale Gewalt (Hate Speech), welche jedoch die vorliegenden Empfehlungen aufgrund der Schwerpunktsetzung nicht aufgreifen.

6 Siehe hier auch die am 20. September 2022 verabschiedeten Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. für eine Reform des Familien- und Familienverfahrenrechts unter Berücksichtigung von häuslicher Gewalt, DV 16/21 AF II.

7 Siehe Fußn. 3.

8 Der Begriff „bedarfsgerecht“ wird bisher von den Ländern unterschiedlich ausgelegt. Siehe hierzu unter Abschnitt III.1.c. die Empfehlungen der Istanbul-Konvention.

9 Ohne Ansehung eines bestimmten Status, Art. 4 Ziffer 3 Istanbul-Konvention.

dern und Kommunen an,¹⁰ in dem sich die Mitglieder des Runden Tisches mehrheitlich für die Schaffung eines bundesweit einheitlichen Rechtsrahmens durch eine bundesgesetzliche Regelung für die verlässliche finanzielle Absicherung des Hilfesystems aussprechen. Das Votum des Runden Tisches hat Eingang in den Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP 2021¹¹ gefunden. Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, dass die vorliegenden Empfehlungen als auch das Positionspapier des Runden Tisches die Grundlage für einen Gesetzentwurf in der 20. Legislaturperiode bilden.

Warum ist der Gesetzgeber zum Handeln aufgerufen?

Gewalt gegen Frauen beeinträchtigt die physische und psychische Gesundheit von Frauen und (mit-)betroffenen Kindern, ihre Persönlichkeitsentwicklung, ihre Bildungs- bzw. Erwerbsbiografie, ihre Wohnsituation, ihre materielle Sicherheit, ihre soziale Teilhabe und ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt. Sie beeinflusst jedoch nicht nur Frauen und ihre Kinder, sondern die Gesellschaft als Ganzes. Neben den Folgen für die innere Sicherheit manifestiert sie sich in erheblichen Kostenfolgen für die Allgemeinheit,¹² sei es mit Blick auf die Behandlung körperlicher und/oder psychischer Folgen oder auch mit Blick auf integrative (Sozial-)Leistungen in Richtung Arbeitsmarkt und ein erhöhtes Armutsrisiko. Die Chancen, die ein effektiver Gewaltschutz im Sinne nachhaltiger Sozialpolitik bietet, dürfen daher nicht unterschätzt werden. Es ist für Betroffene, aber auch für den Zusammenhalt in der Gesellschaft und die Glaubwürdigkeit von Politik entscheidend, wie die Politik mit dem Thema Gewalt gegen Frauen umgeht, ihre Verpflichtungen wahrnimmt und wie die Bundesregierung ihre Beschlüsse aus dem Koalitionsvertrag umsetzt.

1. Es ist die Aufgabe des Staates, alle Menschen, insbesondere Frauen und Kinder, vor jeder Art von Gewalt zu schützen und sie zu unterstützen, wenn sie von Gewalt betroffen sind und Beratung brauchen oder Zuflucht suchen;¹³
2. Es ist festzustellen, dass in Deutschland ein kontinuierlicher Anstieg der Anzahl der erfassten weiblichen Opfer häuslicher Gewalt zu verzeichnen ist;¹⁴
3. Frauen und Mädchen sind (weltweit) einer größeren Gefahr von geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt als Männer – Häusliche Gewalt durch Partner oder Expartner richtet sich weit überwiegend gegen Frauen (im Jahr 2020 wa-

10 Der Runde Tisch nahm 2018 seine Arbeit mit dem Ziel auf, die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention umzusetzen und die Hilfestrukturen zu verbessern (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD [2018, Z. 1033 ff.]). Siehe das zwischen BMFSFJ, Ländern und Kommunen abgestimmte Positionspapier „Schutz und Beratung bei Gewalt bundesweit sicherstellen – Gemeinsame Position für eine bundesgesetzliche Regelung“ des Runden Tisches (bei einer Gegenstimme und drei Enthaltungen seitens der Länder).

11 „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.“, S. 91: „Wir werden das Recht auf Schutz vor Gewalt für jede Frau und ihre Kinder absichern und einen bundeseinheitlichen Rechtsrahmen für eine verlässliche Finanzierung von Frauenhäusern sicherstellen. Wir bauen das Hilfesystem entsprechend bedarfsgerecht aus. Der Bund beteiligt sich an der Regelfinanzierung.“

12 Die Kosten geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen in Deutschland belaufen sich auf fast 54 Milliarden Euro jährlich, vgl. European Institute for Gender Equality, EIGE (2021): The costs of gender-based violence in the European Union, S. 22.

13 Zu Gewaltschutz als staatliche Aufgabe vgl. Rechtsgutachten „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen“ von Prof. Dr. Stephan Rixen, Universität Bayreuth vom 21. Mai 2013, S. 7 ff.; hierzu ausführlicher in Abschnitt II.2.

14 Vgl. Bundeskriminalamt (BKA 2021): Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung. Berichtsjahr 2020, S. 30.

ren 80,5 % der Opfer weiblich);¹⁵ und Frauen mit Behinderung sind etwa doppelt so oft von Gewalt betroffen wie der Bevölkerungsdurchschnitt;

4. Es muss vermieden werden, dass schutz- und hilfeschuchende Frauen aufgrund von rechtlichen und finanziellen Zugangshürden, Platzmangel in Schutzunterkünften und fehlenden Kapazitäten im ambulanten Hilfesystem abgewiesen werden, obwohl sie in akuten Notlagen sind;
5. Gesicherte und sofort zugängliche Schutz- und Beratungsangebote im Falle erlebter bzw. drohender Gewalt, aber auch eine gesicherte Gewaltprävention, die im Vorfeld verhindert, dass Gewalt individuelle Rechte bedroht und die innere Sicherheit unseres Staates gefährdet, sind dringend erforderlich.

II. Ausgangslage

Die Aufgabe, von Gewalt betroffene Frauen zu schützen und zu stärken, übernehmen in Deutschland aufgrund des föderalen Systems seit Jahren vor allem die Länder und Kommunen in eigener Verantwortung, unterstützt durch den Bund. Der niedrigschwellige Zugang zu Schutz- und Unterstützungsleistungen unter gleichwertigen Bedingungen ist jedoch bis heute nicht für alle betroffenen Frauen und ihre (mit-)betroffenen Kinder im Bundesgebiet gleichermaßen gegeben. Vor allem Fachorganisationen¹⁶ leisten hier seit vielen Jahren Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit und entwickeln Vorschläge für eine Verbesserung.¹⁷

1. Gewaltbetroffenheit: Situation von Frauen und ihren Kindern in Deutschland

Gewalt gegen Frauen ist eine Menschenrechtsverletzung und bezeichnet nach der Istanbul-Konvention (IK) „alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen¹⁸ führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung, der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben“ (Art. 3 Buchstabe a IK). Unter geschlechtsspezifischer

15 Vgl. Pressemitteilung BMFSFJ 081 vom 23. November 2021: Gewalt in Partnerschaften im Jahr 2020: 4,9 Prozent mehr Fälle als im Vorjahr.

16 Die bundesweite Frauenhauskoordination (FHK), der Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff), die Zentrale Informationsstelle der Autonomen Frauenhäuser (ZIF) und der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK) organisieren die bundesweite Vernetzung der auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Schutz- und Beratungseinrichtungen, diskutieren politische und fachliche Fragen in ihren entsprechenden Arbeitsstrukturen und entwickeln die Angebote weiter.

17 Siehe z.B. Gemeinsame Erklärung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Frauenhauskoordination zum 4. Fachworkshop, 7. September 2020.

18 Als Frauen im Sinne der Konvention gelten nach Art. 3 Buchstabe f IK ebenso nicht volljährige Mädchen. Die vorliegenden Empfehlungen legen ihren Fokus jedoch auf erwachsene Frauen ab 18 Jahren. Sind Mädchen bis 18 Jahren von Gewalt betroffen, tritt für sie primär die Kinder- und Jugendhilfe ein. Sie sind ebenso eine Zielgruppe der dem bff angeschlossenen Fachberatungsstellen. Für die Beratung von älteren Mädchen unter 18 Jahren erhalten einige Fachberatungsstellen anteilig Mittel der Kinder- und Jugendhilfe, viele aber auch nicht. Zwar steht das System der Kinder- und Jugendhilfe auch noch Volljährigen zur Verfügung. Laut dem Alternativbericht des Bündnis Istanbul-Konvention (BIK) wird ihnen in der Praxis jedoch die Hilfe in einer Schutzstelle (SGB VIII) aufgrund der Volljährigkeit mit dem Verweis auf Frauenhäuser erschwert oder verweigert (vgl. BIK 2021, S. 82.) Für sie ist zudem die bundesweit unzureichende Ausstattung mit Frauenhäusern problematisch, wenn die Plätze bereits mit gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern belegt sind.

Gewalt werden verschiedene Formen von Gewalt gefasst, die Frauen wegen ihres Geschlechts treffen: sexualisierte Gewalt (in Kindheit, Jugend, Erwachsenenalter), sexuelle Belästigung, physische und psychische Gewalt, Stalking oder digitale Gewalt. Im Falle häuslicher Gewalt kommt sie „innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern“ unabhängig des Wohnsitzes von Opfer oder Täter vor (Art. 3 Buchstabe b IK).

Es gibt besonders vulnerable Personen, die geschlechtsspezifischer Gewalt im häuslichen Kontext bzw. sozialen Umfeld besonders ausgesetzt oder von deren Folgen besonders belastet sind. Spezifische Lebensumstände (z.B. Leben in besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe oder Obdachlosigkeit) können das Risiko, Gewalt zu erleben, erhöhen. Besonders gefährdet sind und einen besonderen Beratungs- und Unterstützungsbedarf haben vor allem Frauen in Wohnungsnotfällen,¹⁹ mit Sucht- oder psychischen Erkrankungen oder einer Behinderung,²⁰ Trans- und Interpersonen, die in der weiblichen Geschlechterrolle leben,²¹ geflüchtete Frauen und Frauen mit Migrationshintergrund. Sie brauchen einen auf ihre spezifische Vulnerabilität zugeschnittenen sowie teilweise auch barrierefreien Zugang zum Unterstützungssystem. Zugänglichkeit bezieht sich auf bauliche und/oder technische Gegebenheiten, Sprachmittlung, aber auch auf Angebote, welche auf die unterschiedlichen Bedarfslagen (z.B. spezifische Gewalt- oder Diskriminierungserfahrungen) ausgerichtet sind und eine erreichbare Unterstützung vorhalten.

Häufig erleben Kinder häusliche Gewalt gegen einen Elternteil oder ihre Geschwister mit. Dies hat nachhaltige Auswirkungen auf ihre Entwicklung.²² Über das Miterleben hinaus werden sie vielfach selbst Opfer körperlicher und/oder seelischer Misshandlung. Kinder, deren Mütter Beratung in einer Fachberatungsstelle suchen oder die mit ihrer Mutter ins Frauenhaus fliehen, haben einen eigenen, auf sie zugeschnittenen Bedarf an Unterstützungsangeboten in den Einrichtungen.

Studien belegen²³:

- 40 % der Frauen in Deutschland haben seit ihrem 16. Lebensjahr körperliche und/oder sexualisierte Gewalt erlebt.

19 Bösing, S. Lotties, S.: Die Istanbul-Konvention und ihre Auswirkungen auf den Gewaltschutz für Frauen in den Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe – Eine Bestandsaufnahme, in: wohnungslos 1/2021, Verlag BAG Wohnungslosenhilfe e.V. Berlin, S. 26.

20 „Frauen mit Behinderungen sind, wie bisherige internationale Studien nahelegen, aufgrund von Diskriminierungen und körperlich-psychischer sowie kognitiver Abhängigkeiten einem erhöhten Risiko ausgesetzt, in verschiedenen Altersphasen und Lebenssituationen Opfer von psychischer, physischer und sexueller Gewalt zu werden.“, Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland“ (2011), S. 7.

21 Bestimmte Personengruppen können auch aufgrund ihrer Geschlechtsidentität Opfer von Diskriminierung und Gewalt werden, wenn sie sich z.B. mit einem Geschlecht identifizieren, welches nicht ihrem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht entspricht oder die nicht dem entsprechen, was die Gesellschaft als den Kategorien „männlich“ oder „weiblich“ zugehörig anerkennt. Die Studien, die derzeit zu geschlechtsspezifischer Gewalt zur Verfügung stehen, berücksichtigen diese Geschlechtsidentitäten nicht bzw. fragen nicht nach trans Identitäten (vgl. <https://www.lsvd.de/de/ct/544-Istanbul-Konvention-Verhuetung-und-Bekampfung-von-Gewalt-gegen-Frauen> [7. Juli 2022.]) Dieser Personenkreis wird in den vorliegenden Empfehlungen grundsätzlich mitgedacht, insbesondere bei den Abschnitten II.1. und III.1.

22 Folgen können Beziehungs- und Bindungsstörungen sein oder soziale Isolation, Depressionen bis hin zu Essstörungen und (exzessivem) Alkohol- und Drogenkonsum.

23 Repräsentative Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ (2004); repräsentative Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA): „Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung“ (2014).

- 42 % waren von psychischer Gewalt betroffen.
- 25 % haben Gewalt durch aktuelle oder frühere Beziehungspartner erlebt.
- 24 % aller Frauen gaben an, Stalking erfahren zu haben.
- 68–90 % der Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen berichteten über erlebte psychische Gewalt und 58–75 % über erlebte körperliche Gewalt.²⁴

Eine Verschärfung der Lage gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder ist während der Corona Pandemie zu verzeichnen: 2020 ist die Zahl der Betroffenen im Vergleich zum Vorjahr um 6 % gestiegen,²⁵ und bei dem bundesweiten Hilfetelefon ist ein Anstieg der Nachfrage an Beratungen um 15 % im Vergleich zum Vorjahr verzeichnet worden.

2. Staatliche Verpflichtung zum Schutz von Frauen vor Gewalt aus der Istanbul-Konvention und dem Grundgesetz

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland seit der Ratifizierung am 1. Februar 2018 zu einem umfassenden und wirksamen Schutz aller Frauen vor geschlechtsspezifischer und vor häuslicher Gewalt. Sie bildet mit ihren verbindlichen Rechtssätzen den Maßstab für Hilfsstrukturen in Deutschland. Aus ihr ergeben sich konkrete Handlungsaufträge zur Verhütung, Verfolgung und Beseitigung geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt sowie die umfassende Unterstützung der Betroffenen (siehe Abschnitt III.), an denen sich die in Abschnitt IV dargestellten Kriterien für eine erforderliche rechtliche Regelung orientieren. Grundlage ist, dass jede Frau das Recht hat, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich frei von Gewalt zu leben (Art. 4 Ziffer 1 IK) und dass besondere Maßnahmen zur Verhütung von geschlechtsspezifischer Gewalt und zum Schutz von Frauen vor solcher Gewalt erforderlich sind. Dies stellt keine Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens dar (Art. 4 Ziffer 4 IK). Die IK verpflichtet Deutschland, ein spezialisiertes Schutz- und Hilfesystem mit umfassenden und koordinierten politischen Maßnahmen für sofortige sowie kurz- und langfristige Hilfe für alle gewaltbetroffenen Frauen, insbesondere in angemessener geografischer Verteilung, diskriminierungsfrei bereitzustellen und zu finanzieren (Art. 4, 7, 8, 22 und 23 IK). Daneben ist auch die UN-Behindertenrechtskonvention zu berücksichtigen, die die Mehrfachdiskriminierungen und Gewaltbetroffenheit von Mädchen und Frauen mit Behinderungen hervorhebt und nach Art. 16 Abs. 1 die Konventionsstaaten dazu verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschließlich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte, zu schützen.

24 Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen sind deutlich häufiger von psychischer, physischer und sexueller Gewalt betroffen als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt. Hohe Belastungen insbesondere durch sexuelle Gewalt sind auffällig, ebenso der wechselseitige Zusammenhang von Gewalt und gesundheitlicher Beeinträchtigung/Behinderung im Leben von Frauen; Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland“ (2011), S. 218, 264–266 und in der Kurzfassung, S. 23, 24.

25 Umfrage der WELT AM SONNTAG bei Innenministerien und Landeskriminalämtern in den 16 Bundesländern, veröffentlicht am 8. Mai 2021; mögliche Gründe nach der Einschätzung des Weißen Rings: Beschränkungen im alltäglichen Leben, beengte Wohnverhältnisse, finanzielle Sorgen durch Kurzarbeit oder Jobverlust, fehlende Betreuungsmöglichkeiten für Kinder etc.

Die Pflicht des Staates zum Schutz vor häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt sowie zu Gewaltprävention ergibt sich zudem aus den Grundrechten²⁶ wie dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG). Der Staat erfüllt dann seinen Schutzauftrag, wenn er sicherstellt, dass ein tatsächlich bedarfsdeckendes Angebot zur Verfügung steht und auch finanziert wird.²⁷

Bisher gibt es keine einheitlichen und verbindlichen Regelungen, welche die staatlichen Verpflichtungen umsetzen, sondern eine Vielfalt aus mindestens 16 unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern. Bis heute erfolgt die staatliche Unterstützung in Form eines nur unzureichend koordinierten Zusammenspiels verschiedener bundes- und landesrechtlicher Regelungen – zum Teil als infrastruktursichernde Förderung oder als Projektförderung –, mehrheitlich auf der Grundlage sogenannter freiwilliger Leistungen der Länder und Kommunen im Wege von Zuwendungen. Zum anderen wird sie in Bezug auf Frauenhausaufenthalte mittels der sog. Tagessatzfinanzierung durch Heranziehung sozialrechtlicher Leistungsansprüche nach SGB II und SGB XII für bedürftige Frauen, aber auch nach AsylbLG und zum Teil SGB VIII zur Verfügung gestellt. Dies führt dazu, dass hier ausschließlich (Sozial)Leistungsberechtigte einen staatlich unterstützten Zugang zum Frauenhaus haben. Fachkräfte in Frauenhäusern können dadurch in ein Dilemma gedrängt werden, zwischen nichterstattungs-fähigen Kosten und erforderlicher Hilfe abwägen zu müssen.

3. Aktuelle Situation im Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Deutschland

In Deutschland gibt es in allen Bundesländern Hilfestrukturen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder. Dieses Hilfesystem umfasst Schutzunterkünfte wie Frauenhäuser,²⁸ Schutzwohnungen²⁹ und Sofort-/Notaufnahmestellen.³⁰ Darüber hinaus bilden sich immer wieder neue Angebote, um auf aktuelle Bedarfe zu reagieren wie z.B. die Modellprojekte „Second Stage“.³¹ Aussagen zu Frauenhäusern

26 Vgl. Prof. Dr. Stephan Rixen: „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen“, 21. Mai 2013, S. 7 f.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 2005 – I BvR 347/98 –, BVerfGE 115, 25, Rdnr. 41, insbesondere Rdnr. 56 f.; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2011 – I BvR 1502/08 –, NVwZ 2011, 991, Rdnr. 37 zur körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) – jeweils mit umfangreichen Nachweisen.

27 Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Schutz und Hilfe wird in der Fachöffentlichkeit intensiv diskutiert und u.a. von der BAGFW, den Fachverbänden und der Frauenhauskoordinierung gefordert. Siehe hierzu das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms und Prof. Dr. Joachim Wieland; Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, vorgelegt am 4. Juni 2012, S. 8; Gutachten Prof. Dr. Rixen „Gesetzestechische Umsetzung eines Sozialleistungsanspruchs auf Unterstützung für von Gewalt betroffene Personen, insbesondere für Frauen und ihre Kinder“ 2017, S. 5 und S. 20.

28 Frauenhäuser bieten Unterkunft, Schutz und Sicherheit zu jeder Tages- und Nachtzeit, Beratung und Begleitung für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Sie bieten Frauen den Raum, die Folgen der Gewalt zu überwinden und gewaltfreie Lebensperspektiven zu entwickeln, und für die Kinder eine eigenständige Unterstützung. Die Hilfeleistungen werden im Rahmen der vorhandenen Platzkapazitäten und personellen Ressourcen des jeweiligen Frauenhauses erbracht. Aus Schutzgründen werden die Adressen der Frauenhäuser in der Regel öffentlich nicht bekannt gemacht.

29 Frauenschutzwohnungen bieten eine sichere Unterbringung in einer Wohnung, teilweise ohne ein dort angesiedeltes Beratungsangebot. Dies hängt jedoch vom jeweiligen Konzept ab.

30 Sofort-/Notaufnahmestellen sind rund um die Uhr erreichbar und die erste Anlaufstelle für schutzsuchende Frauen und deren Kinder. Die Mitarbeiterinnen vermitteln von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder in ein Frauenhaus. Die Aufenthaltsdauer ist i.d.R. auf wenige Tage begrenzt.

31 Second-Stage-Projekte oder Übergangswohnen: Unterstützung bei der Wohnungssuche und/oder Begleitung zu einem eigenständigen Wohnen von Frauen mit Gewalterfahrung nach einem Frauenhausaufenthalt.

im vorliegenden Text schließen Frauenschutzwohnungen und weitere Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder trotz der Unterschiede mit ein. Deutschland hält in diesem „Schutz- und Hilfesystem“ aktuell einen Bestand von 336 Frauenhäusern und 72 Schutzwohnungen mit 5.086 Plätzen vor.³²

Daneben gehörten zum Hilfesystem 2020 ca. 288³³ auf Gewalt spezialisierte Fachberatungsstellen mit unterschiedlichen Schwerpunkten.³⁴ Dazu gehören Frauenberatungsstellen bei geschlechtsspezifischer Gewalt, häuslicher Gewalt oder Stalking, Frauennotrufe und Beratungsstellen bei sexualisierter Gewalt.³⁵ Hinzu kamen ca. 261 Interventionsstellen³⁶ bei häuslicher Gewalt (im Folgenden werden alle als Fachberatungsstellen benannt) sowie Hilfetelefone.³⁷

Das Hilfesystem ist nach wie vor nicht ausreichend und bedarfsgerecht ausgestattet.³⁸ Erstmals wurde mit dem Bericht der Bundesregierung 2012³⁹ ein systematischer Überblick über das entstandene Hilfesystem erstellt mit dem Ergebnis, dass Schutz- und Beratungsplätze sowie Plätze mit der für bestimmte Gruppen von gewaltbetroffenen Frauen erforderlichen (z.B. barrierefreien) Ausstattung nicht ausreichend zur Verfügung stehen und dessen Finanzierung bundesweit als nicht verlässlich und auskömmlich gilt.⁴⁰ Der Bericht der Bundesregierung hat insofern Wirkung entfaltet, als in einigen Bundesländern nachgesteuert wurde. Bisherige

32 BMFSFJ (2020): GREVIO. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland 2020, Anhang 2: Übersicht der spezialisierten Hilfsdienste, S. 2.

33 Belastbare Zahlen fehlen – auch auf Landesebene (u.a. kommt es aufgrund mehrfacher fachlicher Ausrichtungen von Fachberatungsstellen teilweise zu Doppelzählungen).

34 Fachberatungsstellen beraten und unterstützen Betroffene in akuten Krisen aufgrund von Gewalt, aber auch bei länger zurückliegender Gewalt und bei ganz verschiedenen Formen von Gewalt. Sie beraten darüber hinaus Fachkräfte, Angehörige oder andere Unterstützungspersonen von Betroffenen. Sie bieten kurz- und langfristige Beratung an, unterstützen durch Prozess- und Zeuginnenbegleitung. Sie erarbeiten Sicherheitspläne gemeinsam mit Betroffenen, helfen bei Anträgen, erleichtern den Weg in die medizinische Versorgung und entwickeln Angebote für Frauen mit besonderen Bedarfen. Sie bieten Präventionsangebote an sowie Fortbildungen für unterschiedliche Zielgruppen (Kinder und Jugendliche, Fachkräfte etc.).

35 Oder auch Beratungsstellen gegen sexualisierte Gewalt in Kindheit und Jugend, Psychosoziale und Trauma-Fachberatung, Selbsthilfegruppen, Beratung von Angehörigen, private und professionelle Unterstützung, Präventions- und Fortbildungsangebote und oft auch therapeutische Angebote und/oder Überbrückung der Wartezeit bis zum Beginn einer Traumatherapie, siehe Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff). Der bff ist der Dachverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe, vgl. www.frauen-gegen-gewalt.de.

36 Interventionsstellen sind Fachstellen für Frauen, die von physischer, psychischer und sozialer Gewalt in engen sozialen Beziehungen und/oder Stalking betroffen sind. Hauptaufgaben sind die Beratung und Information der Betroffenen auf der Grundlage des Gewaltschutzgesetzes, vgl. BMFSFJ (2020): GREVIO. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland 2020, S. 33 und Anhang 2: Übersicht der spezialisierten Hilfsdienste.

37 Noch heute wird mangels neuer vergleichbarer Erhebungen auf eine Studie des BMFSFJ („Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, BT-Drucks. 17/500) aus dem Jahr 2012 zurückgegriffen, wonach es damals in Deutschland 353 Frauenhäuser und ca. 40 Schutz- bzw. Zufluchtwohnungen mit insgesamt über 6.000 Plätzen gab, die jährlich zusammen etwa 15.000 bis 17.000 Frauen und ihren Kindern (also etwa 30.000 bis 34.000 Personen) Schutz und Beratung ermöglichten. Demgegenüber standen 9.000 Fälle im Jahr 2011, in denen Frauenhäuser schutzsuchende Frauen nicht aufnehmen konnten. Hinzu kamen im Jahr 2012 rund 750 Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen.

38 Siehe hierzu näher Punkte II.3.b, c. Es geht vor allem um eine unzureichende Infrastruktur und Ausstattung: Es fehlen Schutzplätze und wohnortnahe, ausreichend ausgestattete Fachberatungsstellen.

39 Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser (Fußn. 37).

40 Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser (Fußn. 37), z.B. S. 190, 191, 197. Kernstück des Berichts bildet im zweiten Abschnitt die Studie „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen (...) für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“; Grevio. Erster Staatenbericht Deutschland, 2020, S. 3, 34; Bündnis Istanbul-Konvention: Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Februar 2021), S. 85; siehe hierzu näher Abschnitt II.3.d.

Bestandsaufnahmen, die damit verbundenen Rechtsgutachten⁴¹ und Praxiserfahrungen zeigen jedoch, dass Schutz und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder nicht flächendeckend gesichert und der Zugang für gewaltbetroffene Mädchen, Frauen und ihre Kinder oft nicht niedrigschwellig, zeitnah und unbürokratisch möglich ist.⁴² Sie machen gleichzeitig deutlich, dass Zugangshindernisse eng mit Fragen der Ausstattung und Finanzierung des Hilfesystems zusammenhängen (siehe Abschnitt II.3.d.). Als weitere besondere Schwierigkeiten erweisen sich die landesweit heterogenen Finanzierungsformen, Konzeptionen, Größenordnungen, Gestaltungsmöglichkeiten für die Rechtsform und Aufgabenzuschnitte, auf deren Ausgestaltung und Absicherung mehrere Institutionen (wie die zuständigen Stellen in Ländern und Kommunen, Trägervereine, Fachverbände, verschiedene bundesweit aktive Vernetzungen etc.) mit jeweils unterschiedlichen Kompetenzen und Erwartungen Einfluss nehmen.⁴³

a) Gewaltprävention

Gewaltprävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Neben anderen Institutionen ist sie im Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder seit Jahren ein wesentlicher Bestandteil der von den Fachberatungsstellen und Frauenhäusern geleisteten Arbeit. Sie trägt dazu bei, Gewaltsituationen zu verhindern, erhöht die Interventionskompetenz in der Bevölkerung und kann Betroffene ermutigen, sich Hilfe zu holen.⁴⁴ Hier geht es z.B. um Gewaltverhinderung durch Aufklärung und Sensibilisierung der Gesellschaft und insbesondere von Männern über Ursachen, Formen und Auswirkungen von Gewalt gegen Frauen. Gewaltprävention erfolgt interdisziplinär. Um die Betroffenen schon im Vorfeld zu schützen, beinhaltet sie neben der Bereitstellung von Hilfeangeboten in potenziellen Gewalt- und Konfliktsituationen auch die Aufklärung von Netzwerkpartner/innen (Psycholog/innen, Ärzt/innen und Lehrer/innen). Präventionsarbeit stellt besondere Anforderungen an Kooperation und Vernetzung zwischen interdisziplinären Helfer/innen und dem Hilfesystem. Angebote aller beratenden Akteur/innen (Polizei, Krankenhäuser, Gerichte) sind zu koordinieren. Vernetzung findet z.B. durch die Teilnahme an fachspezifischen Gremien statt. Da die Präventionsarbeit finanziell nicht ausreichend und nicht überall im Rahmen der freiwilligen Leistungen hinterlegt ist, bedeutet dies, dass Frauenhäuser oder Fachberatungsstellen die hierfür eingesetzten Ressourcen teilweise aus Eigenmitteln finanzieren müssen.

b) Situation in spezialisierten Fachberatungsstellen

In Deutschland gibt es ein ausdifferenziertes und qualifiziertes Angebot an spezialisierten Fachberatungsstellen gegen Gewalt, jedoch nicht flächendeckend und in einer regional sehr unterschiedlichen Verteilung. Es gibt in Deutschland Regionen ohne eine einzige spezialisierte Beratungsstelle (z.B. in den östlichen Bundesländern), andere Regionen, in denen Betroffene häuslicher Gewalt Unterstützung

41 Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser (Fußn. 37); verschiedene Papiere von FHK und ZIF, Alternativbericht BIK (2021).

42 Siehe hierzu näher Abschnitte II.3.b, c.

43 Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser (Fußn. 37), S. 36.

44 Vgl. bff Infothek: Gewalt gegen Frauen, Prävention (2019).

finden, aber Betroffene sexualisierter Gewalt beispielsweise nicht – oder umgekehrt. Fachberatungsstellen vor allem im ländlichen Raum müssen ein großes Einzugsgebiet abdecken. Beratungsstellen verzeichnen seit Jahren einen deutlichen Anstieg an Beratungen, allein im Jahr 2020 ist die Anzahl der ratsuchenden Personen in Fachberatungsstellen des Bundesverbands Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) im Vergleich zum Vorjahr um 24 % gestiegen. Dem stehen eine Stagnation der Personalressourcen auf niedrigem Niveau sowie eine nicht in erforderlicher Höhe angepasste finanzielle Ausstattung gegenüber.⁴⁵ Dies hat zur Folge, dass Betroffene häufig lange warten müssen, bis sie einen Beratungstermin bekommen. Die Kapazitäten reichen ebenso nicht für die Vielzahl an Aufgaben und die Bedarfe der Betroffenen. Häufig fehlen z.B. die finanziellen Mittel für notwendige Sprachmittlung oder den Ausbau barrierefreier Angebote.

Für die spezialisierten Fachberatungsstellen gibt die Bundesregierung im Staatenbericht zur Umsetzung der Istanbul Konvention in Deutschland (GREVIO) unter Bezugnahme auf Ergebnisse aus dem Jahr 2012⁴⁶ und aktuellen Angaben der Länder im Anhang des Berichts an, dass Frauen „in der Regel Schutz und Beratung in dafür qualifizierten Facheinrichtungen“ fanden, auch wenn angesichts neuer Herausforderungen noch viel zu tun bleibe.⁴⁷ Hingegen stellten die im Bündnis Istanbul-Konvention (BIK) zusammengeschlossenen Fachverbände regionale Unterversorgungen fest und verwiesen auf methodische Mängel beim Länderbericht. Die personelle und sächliche Ausstattung der Fachberatungsstellen wurden als oftmals unzureichend kritisiert.⁴⁸

c) *Situation in Frauenhäusern*

Jährlich suchen in Deutschland etwa 16.000 Frauen mit fast ebenso vielen Kindern Zuflucht in einem Frauenhaus.⁴⁹ Viele fliehen in Hochrisikosituationen von ihrem bisherigen Lebensmittelpunkt in eine andere Stadt, einen anderen Landkreis oder ein anderes Bundesland. Oft wird ihnen der Zugang zum Frauenhaus aufgrund von Platzmangel, ungeklärter Finanzierungs- und Kostenerstattungsfragen⁵⁰ oder bürokratischer Hürden erschwert oder sogar verwehrt.

Es ist unklar, wie ein Platz in Frauenhäusern und Schutzwohnungen definiert ist, wenn die Bundesregierung im Bundesgebiet insgesamt 5.086 Plätze zählt, die Istanbul-Konvention sich dagegen auf den Bezugspunkt „Familienzimmer“ bezieht.⁵¹ Die im BIK zusammengeschlossenen Fachverbände konstatieren, die „derzeitige Infrastruktur“ erfülle „nicht die Vorgaben der Istanbul-Konvention zu ein-

45 Siehe hierzu näher Abschnitt II.3.d.

46 Bericht der Bundesregierung (2012).

47 BMFSFJ (2020): GREVIO. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland 2020, S. 33 f.

48 Vgl. BIK (2021), S. 62 und dortige Fußn. 122.

49 Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: Frauenhäuser in Deutschland, Aktenzeichen: WD 9 3000-0/19, Abschluss der Arbeit: 27. Mai 2019, Fachbereich: WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S. 4.

50 Vgl. Schweigler, D.: Die Finanzierung der Zuflucht im Frauenhaus zwischen Arbeitsförderungsrecht und europa- und völkerrechtlichen Vorgaben, 2018, in: Zesar, 2018, S. 111.

51 Vgl. BMFSFJ (2020): GREVIO. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland 2020, S. 33 und Anhang 2: Übersicht der spezialisierten Hilfsdienste. Die IK empfiehlt eine Quote von einem Familienzimmer à 10.000 Einwohner/innen (Gesamtbevölkerung), Erläuternder Bericht IK Nr. 135, S. 69. Die Zahl der Plätze in den Familienzimmern ermittelt sich aus der durchschnittlichen Familiengröße nach der Geburtenrate. Bei einer Geburtenrate von 1,59 Kindern pro Frau (Deutschland 2016) sind es statistisch gesehen 2,59 Plätze für Frauen und ihre Kinder je Familienzimmer.

fach zugänglichen und angemessenen Schutzeinrichtungen in ausreichender Zahl“. Dazu fehlten insgesamt rund 15.000 Plätze für Frauen und Kinder.⁵² Bundesweit sind Frauenhäuser überlastet. In einzelnen Landkreisen gibt es kein Frauenhaus. Es mangelt in vielen Regionen an zeitnah zur Verfügung stehenden, bedarfsgerechten Plätzen insbesondere für Frauen, die eine spezifische Ausstattung oder Beratung benötigen. In den meisten Frauenhäusern fehle es an „privaten Rückzugsmöglichkeiten für die Frauen und Kinder“, barrierefreien Schutzplätzen, einer Standardausstattung zum Infektionsschutz und Plätzen für Frauen „mit zusätzlichen Belastungen, wie psychischen Beeinträchtigungen“. Es fehlen Angebote für (mit-)betroffene Kinder und Jugendliche⁵³, für wohnungslose Frauen⁵⁴, Frauen mit Suchtproblemen, geeignete abgegrenzte Plätze für Frauen mit jugendlichen Söhnen und Plätze für trans Frauen. Der Zugang für geflüchtete bzw. asylsuchende Frauen wird durch eine restriktive Gesetzgebung erschwert (Wohnsitzauflagen, z.B. Verpflichtung nach § 47 AsylG).

„Die technische Ausstattung mit PCs, Notebooks, Telefonanlagen, Smartphones, leistungsfähigen Internetzugängen“ entspreche „nicht den Anforderungen für Online-Beratungen und Beratung per Telefon und insgesamt des Datenschutzes.“⁵⁵

Darüber hinaus bestehen Zugangshürden für schutzsuchende Frauen ohne sozialrechtlichen Anspruch auf Kostenübernahme, da sie meistens die Tagessätze als Selbstzahlerinnen erbringen müssen⁵⁶ (z.B. Studentinnen, Frauen mit eigenem Einkommen).

Zugangshürden entstehen auch dadurch, dass aufgrund von Engpässen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt Kapazitäten in den Frauenhäusern länger vorgehalten und von Frauenhausbewohnerinnen genutzt werden müssen, welche sodann anderen Frauen in einer akuten Notsituation nicht zur Verfügung stehen können.

d) Finanzierung, Verteilung und Ausstattung der Angebote

Grundsätzlich sind die Bundesländer für den Aufbau und den Erhalt eines flächendeckenden Netzes an Hilfeangeboten sowie für die Finanzierung der Infrastruktur zuständig.⁵⁷ In Bezug auf Frauenhäuser ist ein bundesweit sehr heterogenes System einer Mischfinanzierung entstanden, welches sich abhängig vom jeweiligen Ort im Hinblick auf die Rahmenbedingungen und die Höhe der Finanzierung stark unterscheidet.⁵⁸ Örtlich fußt sie in den meisten Bundesländern auf einer Vielzahl von Finanzierungsquellen, überwiegend auf der Grundlage sogenannter freiwilli-

52 Vgl. BIK (2021), S. 87: Aufstockung Frauenhausplätze bis zur Umsetzung der IK-Quote.

53 Insbesondere fehlen eine räumlich getrennte Ausstattung bzw. Angebote für jugendliche Söhne in Schutzunterkünften. Bei der Finanzierung der spezifischen Unterstützungsleistungen für (mit-)betroffene Kinder ergeben sich vielerorts Probleme, wenn SGB VIII-Leistungen mit dem Hinweis darauf nicht gewährt werden, dass die Kinder in Kita-Einrichtungen betreut werden können. Schwierigkeiten bestehen v.a. in solchen Bundesländern bzw. Kommunen, in denen Kinderplätze in Schutzunterkünften nicht gesondert vorgesehen werden. Die Kosten der Kinder werden vor Ort unterschiedlich gehandhabt. Es gibt Schutzunterkünfte, die für Kinder denselben Tagessatz erhalten wie für ihre Mütter, solche, die für Kinder einen geringeren Tagessatz erhalten, bis hin zu solchen, bei denen die Kinder komplett bzw. nahezu kostenfrei behandelt werden.

54 Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.: Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz für Frauen in der Wohnungsnotfallhilfe, Empfehlung 2021.

55 Vgl. BIK (2021), S. 83.

56 Hierzu nächster Abschnitt, II.3.d.

57 BMFSFJ: Hintergrundinformation, Frauen vor Gewalt schützen (22. Dezember 2021).

58 Wissenschaftlicher Dienst im Bundestag WD 9-3000-030/19, Sachstand Frauenhäuser in Deutschland.

ger Leistungen der Länder bzw. Kommunen, die dies sehr unterschiedlich umsetzen und über die regelmäßig, teilweise sogar jährlich, neu verhandelt werden muss. Eine der wenigen Ausnahmen ist Schleswig Holstein, welches eine gesetzliche Regelung zur Frauenhausfinanzierung im Finanzausgleichsgesetz (§§ 7, 25a FAG) des Landes auf den Weg gebracht hat und in vielerlei Hinsicht als Vorbild dient, u.a. weil in dessen Rahmen die kommunalen- und Landesmittel zur Frauenhausförderung gebündelt und pauschal an die Frauenhäuser ausgezahlt werden und innerhalb des Landes Kostenerstattungsfragen keine Rolle spielen. Kritisch wird von einzelnen Beteiligten gesehen, dass auch diese Finanzierung nicht auskömmlich ist und die Kostenerstattungsproblematik mit anderen Bundesländern weiter besteht.

Die Finanzierung von Frauenhäusern erfolgt zu einem weiteren großen Teil auf Grundlage von Sozialleistungsgesetzen (s.o. Abschnitt II.2).⁵⁹ Dies führt zu erheblichen Hindernissen für betroffene Frauen, die keine Ansprüche nach diesen Leistungsgesetzen haben, wie z.B. Auszubildende, Studentinnen, einige EU-Bürgerinnen, Frauen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, Frauen mit eigenem Einkommen. Die für Sozialleistungsansprüche erforderliche Beibringung von Nachweisen kann eine Zugangshürde für die gewaltbetroffene Frau und ihre Kinder sein.

Weitere Hindernisse können für gewaltbetroffene Frauen entstehen durch Kostenerstattungsstreitigkeiten im Rahmen des § 36a SGB II zwischen Kommunen bei Aufnahme von Frauen in ein Frauenhaus aus anderen Herkunftskommunen.⁶⁰ Auseinandersetzungen um die Kostenerstattung werden der überregionalen Bedeutung von Frauenhäusern bei bundesländerüberschreitender Flucht für Betroffene nicht gerecht. Zum anderen sind die zur Finanzierung des Frauenhausaufenthalts herangezogenen Rechtsgrundlagen (SGB II und SGB XII) lückenhaft und nicht problemadäquat, da sie andere Ziele verfolgen, als Hilfe und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und Kinder zu leisten. Akute Gewaltbetroffenheit bzw. Bedrohung von Gewalt erfordert aber als vorrangiges Ziel Gewaltschutz. Diese Finanzierungsmodalitäten dürfen einen schnellen Schutz der Frauen nicht verhindern.

Insgesamt ist die Finanzierung der Frauenhäuser meist nicht auskömmlich und muss durch Eigenmittel der Träger ergänzt⁶¹ oder durch unbezahlte Eigeninitiative der Mitarbeiterinnen gesichert werden. Dies betrifft wichtige Arbeitsbereiche der Prävention, Fort- und Weiterbildungen, Öffentlichkeitsarbeit, die finanziell nicht berücksichtigt werden, aber auch den Zugang und die Ansprechbarkeit rund um die Uhr sowie wichtige (individuelle) Unterstützungsleistungen, für die keine oder zu geringe personelle Ressourcen zur Verfügung stehen (s.o. II.3.b, c).

Letztlich bewirkt die bestehende Form der nicht auskömmlichen (Misch-)Finanzierung einen hohen bürokratischen Aufwand sowohl für gewaltbetroffene Frauen, für Frauenhäuser als auch für beteiligte öffentliche Träger, ist vom politischen

59 Vgl. Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Frauenhausfinanzierung vom 23. Juni 2010, DV 10/10, S. 4.

60 Vgl. Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Frauenhausfinanzierung vom 23. Juni 2010, DV 10/10, S. 13.

61 Die geförderten Einrichtungen, insbesondere die Fachberatungsstellen und die autonomen Frauenhäuser bzw. die Einrichtungen in Trägerschaft kleiner Vereine, verfügen in der Regel nur über geringe Eigenmittel und müssen einen hohen Aufwand betreiben, regelmäßig neue Spenden für den Betrieb ihrer Einrichtungen einzuwerben. Zwar gehört eine Zweckerfüllung für die Leistungen satzungsmäßig zu ihren Aufgaben, diese liegt aber (spätestens) seit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention ganz überwiegend im öffentlichen Interesse.

Willen und der Haushaltslage der Länder oder Kommunen sowie einer regelmäßigen Antragstellung durch die Träger abhängig und bietet damit keine ausreichend verlässliche Absicherung.

Die Finanzierung der spezialisierten Fachberatungsstellen ist in den Bundesländern noch weitergehend den Kommunen überlassen. Auch wenn sie sich zum Teil stark an der Finanzierung beteiligen, ist dies, wie bei den Frauenhäusern, beeinflusst von aktueller Haushaltslage und dem politischen Willen. Die Finanzierung von Beratungsstellen ist nicht ausreichend gesichert, Eigenmittel sind auch für diese erforderlich. Wie bei Frauenhäusern fehlen ihnen Personalressourcen und wichtige Arbeitsbereiche bleiben finanziell unberücksichtigt.

Die beschriebenen strukturellen Mängel haben Auswirkungen auf die Qualität der fachlichen Arbeit des Hilfesystems, auf die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiterinnen⁶² und mithin auch auf den Schutz und die Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder. Ein durch unzureichende personelle und sachliche Ausstattung des Hilfesystems und hohe bürokratische Anforderungen belastetes Personal kann zum Beispiel auf ihre z.B. in der Akutphase erhöhten Unterstützungsbedarfe nicht mehr eingehen, schutzsuchende Frauen können trotz freier Plätze nicht in Schutzunterkünften aufgenommen werden, Beratungsstellen können nur Termine mit längeren Wartezeiten anbieten. Mangelnde Barrierefreiheit (und fehlende Gelder für barrierefreie Umbauten) kann nur mit besonderer Belastung für die Mitarbeiterinnen im Hinblick auf den Unterstützungsaufwand ausgeglichen werden.

Aufgrund von Unterfinanzierung und ungesicherten Projektfinanzierungen arbeiten die Mitarbeiterinnen häufig unter unsicheren und schlechten Arbeitsbedingungen im Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen.⁶³ Dies führt zu einem Fachkräftemangel in einem sensiblen Bereich, in dem die Unterstützung durch fachkundiges Personal erforderlich ist.

Die Fachverbände haben Vorschläge für Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen erarbeitet und entwickeln diese ständig fort. Noch gibt es keine bundesweit einheitlichen Standards. Da es zur Bedarfsermittlung bislang keine bundesweiten Konzepte gibt, wird auf die Bemessungen der IK zurückgegriffen (hierzu näher Abschnitt III.). Der optimale Schutz für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder muss dabei der Ausgangspunkt sein.

4. Bisherige Maßnahmen der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in der vorangegangenen (19.) Legislaturperiode die Aufgabe der Länder, das Hilfesystem zu erhalten, auszubauen und zu verbessern, verstärkt auch zu ihrer Aufgabe erklärt und ist mit der Initiierung des Runden Tisches „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“⁶⁴ einen neuen und wichtigen Schritt

62 Aufgrund des besonderen Schutzbedürfnisses gewaltbetroffener Frauen arbeitet im Hilfesystem überwiegend weibliches Personal. Trotz der weiblichen Bezeichnung „Mitarbeiterinnen“ sollen jedoch auch Ausnahmen mitgedacht sein.

63 Vgl. BIK (2021), S. 16.

64 <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/runder-tisch-zieht-positive-bilanz-181744> (7. Juli 2022).

gegangen. Damit hat sie in Teilen die in der Ausgangslage beschriebenen Probleme aufgegriffen.

Ein zentrales Ergebnis des Runden Tisches ist das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“. Mit dessen investivem Strang unterstützt der Bund die Länder, indem er für den Ausbau und barrierefreien Umbau von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen in den Jahren 2020 bis 2024 jährlich 30 Millionen Euro zur Verfügung stellt. Daneben fördert der Bund im innovativen Teil des Bundesförderprogramms die Erprobung neuer Konzepte für Schutz, Unterstützung und Prävention von Gewalt gegen Frauen. Hierfür stehen seit 2019 bis 2022 jährlich fünf Millionen Euro zur Verfügung.

Ein weiteres Ergebnis des Runden Tisches war, dass sich Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände mehrheitlich darauf geeinigt haben, die Arbeit der Frauenhäuser und ambulanten Hilfs- und Betreuungseinrichtungen durch ein Bundesgesetz finanziell abzusichern. Dieses soll im Wege der Projektförderung aus Bundesmitteln erfolgen. Der Deutsche Verein begrüßt diesen Schritt insoweit, als der Bund mehr als bisher Finanzierungsverantwortung übernimmt. Ein echter Paradigmenwechsel ist jedoch abseits von Modellprojekten erforderlich, um das Hilfesystem zuverlässig und nachhaltig abzusichern. Eine Projektförderung ist weder dauerhaft noch verlässlich.

Der Deutsche Verein mahnt an, eine dauerhafte bundeseinheitliche Regelungsgrundlage zu schaffen. Um eine langfristige und nachhaltige Umsetzung der IK garantieren zu können, bedarf es der Bereitschaft, die gesetzlichen Vorgaben dafür zu schaffen, mit denen öffentliche Haushalte zur ausreichenden und dauerhaften Finanzierung des Hilfesystems verpflichtet werden.

In der aktuellen 20. Legislaturperiode findet die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen erstmals in einem Koalitionsvertrag des Bundes umfassende Berücksichtigung. Auf dieser Grundlage können in dieser Legislatur wesentliche Fortschritte in der Umsetzung der Istanbul-Konvention erwartet werden. In den Festlegungen des geltenden Koalitionsvertrags ist zum einen das ausdrückliche Bekenntnis zu finden, das Recht auf Schutz vor Gewalt für jede Frau und ihre Kinder abzusichern und einen bundeseinheitlichen Rechtsrahmen für eine verlässliche Finanzierung von Frauenhäusern⁶⁵ sicherzustellen.⁶⁶ Zum anderen ist der Entschluss enthalten, das Hilfesystem bedarfsgerecht auszubauen, sowie ebenfalls das wichtige Signal an die Bundesländer und Kommunen, dass sich der Bund an der Regelfinanzierung des Hilfesystems beteiligen wird. Der Runde Tisch „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ von Bund, Ländern und Kommunen ist im Mai 2022 zum ersten Mal in der aktuellen, 20. Legislaturperiode zusammengekommen und bildete den Auftakt für die Beratungen über die in Aussicht gestellten Regelungen des Koalitionsvertrags.

Ein bundesweit flächendeckendes und finanziell abgesichertes Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen wird nicht budgetneutral zu gewährleisten sein. Auch wenn es aufgrund der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie und des Ukrainekrieges zu einer Belastung der Haushalte auf allen staatlichen Ebenen

⁶⁵ Auslegungsfähig: des Hilfesystems.

⁶⁶ Hier müssen aber ausdrücklich nicht nur die Frauenhäuser als Schutzeinrichtungen, sondern auch die Fachberatungsstellen zu Gewalt gegen Frauen mitgedacht werden.

kommt, dürfen Sparmaßnahmen nicht zu einem Abbau von Maßnahmen im Kampf gegen Gewalt an Frauen führen. Das Thema muss Priorität haben, trotz aller Herausforderungen.

Der Deutsche Verein tritt dafür ein, die aktuelle Bundesregierung daran zu messen, wie sie Ihre Vorhaben zum Schutz von gewaltbetroffenen Frauen aus dem Koalitionsvertrag umsetzen wird.

III. Handlungsaufträge aus der Istanbul-Konvention (IK)

Der Deutsche Verein tritt dafür ein, dass eine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung für das Hilfesystem folgende Handlungsaufträge der Istanbul-Konvention erfüllt.

1. Gewaltprävention

Kapitel III der IK enthält Maßnahmen der spezifischen Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt (Art. 12⁶⁷–17 IK). Nach Art. 12 Abs. 3 IK ist bereits im Vorfeld eine systematisch und nachhaltig gestaltete spezifische Gewaltprävention zum Schutz von Mädchen und Frauen erforderlich, insbesondere von denjenigen, die aufgrund ihrer besonderen Umstände besonders schutzbedürftig sind.

Dies bedarf in gleichem Maß aus Sicht des DV der Einzelfallberatung, einer gesamtgesellschaftlichen Aufklärung zur Verhinderung bzw. Reduktion von Gewalt gegen Frauen, der Sensibilisierung von Fachkräften aus den Bereichen Bildung, Pflege, Behindertenhilfe, Gesundheit, Polizei, Justiz etc. und der auskömmlichen und nachhaltigen Finanzierung⁶⁸ in den Frauenhäusern und den Fachberatungsstellen.

2. Schutz und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder

Gemäß Art. 22 IK sind die Mitgliedstaaten zur Errichtung von Diensten mit angemessenen Ressourcen⁶⁹ verpflichtet, die speziell auf die Bedürfnisse von gewaltbetroffenen Personen abgestimmt und nur diesen zugänglich sind (sog. spezialisierte Dienste).⁷⁰ Hierunter fallen in Deutschland die auf Gewalt spezialisierten Fachberatungsstellen. In Bezug auf die Quantität gibt der Erläuternde Bericht zur IK keine genauen Angaben zur geforderten Anzahl der Hilfsdienste vor. Eine „ausreichende Verbreitung im Land und die Zugänglichkeit für alle betroffenen Frauen und Kinder sind sicherzustellen.“⁷¹

67 Art. 12 Abs. 1 IK stellt die nicht näher beschriebenen Präventionsmaßnahmen jedoch in das Ermessen der Mitgliedstaaten.

68 Zur Finanzierung zur Verhütung (und Bekämpfung) geschlechtsspezifischer Gewalt siehe Art. 8 IK: „angemessene Bereitstellung von finanziellen und personellen Ressourcen“, vgl. Abschnitt III.1.d.

69 Erläuternder Bericht, IK Nr. 131, S. 68.

70 Die IK geht davon aus, dass gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder Schutz vor „Gewalttaten sowie angemessene Unterstützung und Hilfe zur Überwindung der vielfachen Auswirkungen dieser Gewalt und zum Wiederaufbau ihres Lebens“ brauchen. Die spezialisierten Dienste müssen hinsichtlich der Qualität durch ihre Mitarbeiter/innen auf die unter die IK fallenden Arten von Gewalt reagieren können und allen, auch schwer zugänglichen, gewaltbetroffenen Frauen und Kindern Hilfe anbieten.

71 Erläuternder Bericht, IK Nr. 132, S. 68.

Art. 23 IK verlangt, für geeignete, leicht zugängliche Schutzeinrichtungen und sichere Unterkünfte in ausreichend großer Anzahl zu sorgen, die zu jeder Tages- und Nachtzeit die sofortige Unterbringung gewaltbetroffener oder -bedrohter Frauen und Kinder gewährleisten. Die Istanbul-Konvention hält einen „Family Place“, also ein (Familien-)Zimmer pro 10.000 Einwohner/innen (Gesamtbevölkerung) für angemessen.⁷² Die Anzahl der Schutzunterkünfte sollte sich nach der IK jedoch nach dem tatsächlichen Bedarf richten. Ein Familienplatz ist hier nicht mit einem Bett gleichzusetzen. Die Frauenhausverbände gehen hier von einer Anzahl von zwei⁷³ bis 2,59⁷⁴ Betten pro Familienzimmer aus. Um die Vorgaben der IK zu erfüllen, sind damit bei aktuell 83,2 Mio. Einwohner/innen (Stand 2021) rund 8.300 Familienplätze mit rund 16.600 bis 21.500 Betten für Frauen und ihre Kinder erforderlich.⁷⁵

Nach der Zentralen Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF) und der Frauenhauskoordinierung e.V. (FHK) wird unter einem Frauenhaus-Platz ein Zimmer für jede Frau plus eigene Sanitäreinrichtung verstanden. Zusätzlich braucht es Platz für die Kinder abhängig von Anzahl und Alter.

Zur Gewährleistung von Sicherheit und Schutz in den Schutzunterkünften werden in dem Erläuternden Bericht gemeinsame qualitative Standards für erforderlich gehalten, die an die individuelle Bewertung der Gefährdungssituation gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder anknüpfen (individueller Schutzplan unter Beachtung der technischen Sicherheit), sowie entsprechend ausgebildetes Personal für notwendig gehalten.⁷⁶

3. Bedarfsgerechter und diskriminierungsfreier Zugang zum Hilfesystem

Die Istanbul-Konvention verknüpft Fragen des Zugangs zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder mit Fragen des vorzuhaltenden Leistungssystems.⁷⁷ Der Zugang zu den o.g. Hilfen muss für alle gewaltbetroffenen Frauen und ihre (mit-)betroffenen Kinder ohne jegliche Einschränkung gleichermaßen und diskriminierungsfrei (Art. 4 IK) möglich sein.

Die IK fordert sicherzustellen, dass die Hilfen den speziellen Bedürfnissen⁷⁸ schutzbedürftiger Personen und auch denen der Kinder entsprechen und für diese zugänglich sind.⁷⁹ Daher sind Aspekte der Barrierefreiheit im Hinblick auf bauliche Maßnahmen, aber auch Leichte Sprache mitzudenken und zu gewährleisten. Die

72 Siehe Abschlussbericht der Task Force des Europarats zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (EG-TFV [2008]6), S. 25 bzw. Erläuternder Bericht, IK Nr. 135, IK S. 69.

73 FHK geht unter Zugrundelegung ihrer Statistik von mindestens einem Kind pro Bewohnerin aus, vgl. FHK: Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohner*innen 2020.

74 Vgl. ZIF: Legt die Fertilitätsrate zugrunde.

75 Vgl. Kaps/Popp (2020): S. 21; ZIF, Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2019): Das 3-Säulen-Modell der Frauenhausfinanzierung: Sicher, schnell, unbürokratisch und bedarfsgerecht, Mannheim: ZIF; ZIF und FHK, Frauenhauskoordinierung e.V. (2018): Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohnerinnen. Bewohnerinnenstatistik 2017. Deutschland, Berlin, S. 8.

76 Erläuternder Bericht, IK Nrn. 134, 135, S. 69.

77 Laut Art. 22 und Art. 23 der Istanbul-Konvention ist Deutschland verpflichtet, den „Zugang zu unmittelbaren sowie kurz- und langfristigen spezialisierten Hilfsdiensten“ zu ermöglichen und „geeignete und leicht zugängliche Schutzunterkünfte in ausreichender Zahl bereitzuhalten“ (Vgl. Abschnitt III.2).

78 Es soll den Bedürfnissen aller Betroffenen im Hinblick auf verfügbare Zufluchtsorte und spezialisierte Hilfe entsprochen werden (bedarfsgemisst und regional verteilt). Im Sinne einer Vereinheitlichung sollen die Empfehlungen aus der IK die Grundlage bilden, vgl. Erläuternder Bericht zu Art. 23 IK zu Schutzunterkünften, Nr. 135. Dies sollte aber auch für den Bereich der Beratungsstellen gelten, zu denen es in der IK keine entsprechenden Ausführungen gibt.

79 Art. 18 Abs. 3 sechster Spiegelstrich IK.

Pflicht zur Beachtung übergeordneter Interessen der (mit-)betroffenen Kinder wird bei allen angebotenen Diensten besonders unterstrichen.⁸⁰ Nach dem Erläuternden Bericht der IK sollten die Schutz- und Hilfsdienste den Betroffenen unabhängig von deren sozioökonomischem Status und ggf. auch kostenlos zur Verfügung stehen.⁸¹

4. Gesicherte und angemessene Finanzierung des Hilfesystems

Gemäß Art. 8 IK sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, für die geeignete Umsetzung von ineinandergreifenden politischen und sonstigen Maßnahmen sowie Programmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt „angemessene“ Finanz- und Personalressourcen zuzuweisen, insbesondere auch für die von Nichtregierungs-Organisationen und der Zivilgesellschaft durchgeführten Aktivitäten im Hilfesystem. Hiermit sind in Anbetracht unterschiedlicher wirtschaftlicher Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten „der Zielsetzung oder der umgesetzten Maßnahme angepasste“ finanzielle oder personelle Mittel gemeint.⁸²

IV. Kriterien für eine bundeseinheitliche Regelung zur Absicherung des Hilfesystems

Der Deutsche Verein tritt dafür ein, dass zur Umsetzung der Handlungsaufträge aus der IK und für die Verbesserung des Hilfesystems und des Zugangs gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder gesetzliche Regelungen geschaffen werden, die folgende Anforderungen erfüllen.

1. Durch Hilfesystem geleistete Gewaltprävention finanzieren

Fachberatungsstellen und Frauenhäuser leisten einen wichtigen Teil fachkundiger Präventionsarbeit speziell in Bezug auf Gewalt gegen Frauen (s.o. Abschnitt II.3.a). Diese vom Hilfesystem geleistete Arbeit ist insoweit auch zu finanzieren.

2. Bundesweit flächendeckendes und bedarfsgerechtes Schutz- und Beratungsangebot vergleichbarer Qualität vorhalten

In Deutschland ist ein bundesweit dichtes und fachlich breit gefächertes Netz spezialisierter Beratungsangebote und Schutzeinrichtungen erforderlich, damit gewaltbetroffene Mädchen, Frauen und ihre Kinder wohnortnah⁸³ und zeitnah Hilfe finden können und diese auch wirklich verfügbar ist, wenn sie gebraucht wird. Aufgrund der Gefährdungslage muss für gewaltbetroffene Frauen anders als bei anderen Unterstützungsleistungen Wahlfreiheit gewährleistet sein, die auch die Wahl des Ortes umfasst. Frauen sind aufgrund der besonderen Situation der Ge-

80 Erläuternder Bericht, IK Nr. 14, S. 71.

81 Erläuternder Bericht, IK Nr. 120, S. 66.

82 Erläuternder Bericht, IK Nr. 67 S. 53.

83 Der Weg zu einer Fachberatungsstelle sollte nicht mehr als 50 km oder eine Stunde zu Fuß, mit Bussen oder Bahnen sein.

waltbetroffenheit Expertinnen ihrer eigenen Situation auch bei der Wahl der Hilfen. Die zuverlässige und kontinuierliche bundesweite Bereitstellung entsprechender Angebote, inklusive solcher der Nachsorge, erfordert eine angemessene Ausstattung in räumlicher und personeller Hinsicht. Bisherige gesetzliche Regelungen sehen eine kontinuierliche bundesweite Bedarfsanalyse und Angebotsplanung für das Hilfesystem oder einen laufend aktualisierten Überblick über die tatsächlich vorhandenen Kapazitäten nicht vor.

a) Bedarfsgerechtes Angebot an Frauenhäusern sicherstellen

Hinsichtlich der Quantität der Frauenhäuser sollte sich die Angebotsplanung an den Vorgaben der Istanbul-Konvention orientieren. Danach wäre die Zahl der vorzuhaltenden Familienplätze wesentlich zu erhöhen. Eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung müsste grundsätzlich den Ländern die weitere Ausgestaltung auferlegen.

Das Verfahren zur Bestimmung von Qualitätsanforderungen für die Frauenhäuser sollte ebenfalls geregelt werden. Weitergehende Qualitätsanforderungen können länderseitig definiert werden. Die Fachverbände haben dazu mehrfach detaillierte Empfehlungen zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität der Tätigkeit von Frauenhäusern erarbeitet, die als Grundlage für die Aushandlung bundesweit einheitlicher Qualitätsstandards genutzt werden können.⁸⁴ Die Bundesländer haben dazu teilweise eigene – wenn auch sehr unterschiedliche und bisher nicht transparent kommunizierte – Qualitätsanforderungen entwickelt.⁸⁵

b) Spezialisierte Fachberatungsstellen bedarfsgerecht sicherstellen

Als Maßstab einer Anerkennung als Fachberatungsstelle und damit zur Sicherstellung eines bundesweit flächendeckenden und bedarfsgerechten Schutz- und Beratungsangebots in vergleichbarer Qualität können die erarbeiteten Empfehlungen zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität der Arbeit von spezialisierten Fachberatungsstellen der Fachverbände genutzt werden.⁸⁶

Die seit Jahrzehnten im Hilfesystem etablierte Vielfalt von Trägern mit unterschiedlichen Konzepten und Angeboten muss in hoher und bedarfsgerechter Qualität sichergestellt und weiterentwickelt werden. Zugleich sollte das Gesamtsystem offen bleiben für neu entstehende Bedarfe wie für innovative Konzepte zur Verbesserung der bisherigen Beratung und Versorgung.

84 FHK (2014): Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen; Der Paritätische Gesamtverband (2013): Paritätische Anforderungen. Bundesweite Standards für die notwendige Ausstattung und fachliche Arbeit von Frauenhäusern und ZIF: Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2019): Das 3-Säulen-Modell der Frauenhausfinanzierung: Sicher, schnell, unbürokratisch und bedarfsgerecht, Mannheim: ZIF.

85 Vgl. beispielsweise Landespräventionsrat im Freistaat Sachsen (2021): Qualitätsstandards der Einrichtung im Hilfesystem häuslicher Gewalt in Sachsen. Siehe auch GFMK (2015): Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen (Stand: Juni 2015).

86 Vgl. bff (2019), Über Kosten und Nutzen der Fachberatungsstellen gegen geschlechtsspezifische Gewalt. Die Fachberatungsstellen: Aktiv gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Stark für die Gesellschaft – gegen Gewalt, Berlin und FHK (2014): Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen, Berlin.

c) *Anonymität gewährleisten*

Die Gewährleistung der Anonymität der Rat- oder Schutzsuchenden ist eine spezifische Anforderung an das Hilfesystem. Der Deutsche Verein vertritt die Auffassung, dass Frauen das Recht haben, auf ihren Wunsch hin eine anonyme Beratung in Anspruch zu nehmen.⁸⁷

Die Anonymität beim Zugang in ein Frauenhaus bzw. eine Schutzwohnung könnte darüber geregelt werden, dass dafür keine individuellen Leistungen beantragt werden müssen und in der Folge keine Kostenerstattung auf der Grundlage individueller Leistungen stattfindet. Dies ist möglich über eine grundsätzlich infrastruktursichernde Förderung der Einrichtungen und eine anonymisierte Dokumentation der Belegung.⁸⁸

3. Zugang zu Schutz, Beratung, Unterstützung sicherstellen

Ein niedrigschwelliger, ohne Hürden oder Einschränkungen möglicher Zugang für alle gewaltbetroffenen Frauen und ihre Kinder zu Schutz, Beratung und Unterstützung lässt sich aus Sicht des Deutschen Vereins mit folgenden Regelungen sicherstellen:

a) *Kostenfreier Zugang*⁸⁹

Voraussetzung für den Zugang auf Hilfe und Unterstützung sollte allein die Betroffenheit von Gewalt oder drohender Gewalt sein. Dies sollte durch einen für die Betroffenen kostenfreien Zugang ohne bürokratische Hürden, insbesondere ohne eine bisher teilweise für den Aufenthalt in einem Frauenhaus erforderliche vorherige Kontaktaufnahme mit einem Leistungsträger, gewährleistet werden, auch bei einer Flucht über Kommunen- oder Ländergrenzen hinweg.

b) *Unmittelbarer Zugang*

Alle Angebote sollten zeitlich und räumlich gut erreichbar sein. Der Zugang zu Beratung soll auf mehreren Kanälen möglich sein, z.B. durch Telefonberatung, Präsenzberatung oder Online-Beratung. Frauenhäuser und Fachberatungsstellen sollen flächendeckend räumlich verfügbar sein, sodass gewaltbetroffene Frauen ein für ihre individuellen Lebensbedingungen geeignetes Angebot vorfinden. Ein Zugang zum Frauenhaus muss rund um die Uhr gewährleistet werden.

c) *Bedarfsgerechter Zugang*

Für Frauen und ihre Kinder ist in jeder Situation ein bei Bedarf anonymer Zugang zu individuell passenden Beratungs- und Unterstützungsangeboten bei Gewaltbe-

87 Vergleichbare Regelungen bestehen bereits, vgl. § 6 SchKG sowie Regelungen zur Kostenerstattung von Schwangerschaftsabbrüchen im Land Niedersachsen, welche ausschließlich über verschlüsselte Kennziffern erfolgt und die betroffenen Frauen auf diese Weise anonym bleiben.

88 Nachweis, dass von gewährten Pauschalen zweckentsprechend Gebrauch gemacht worden ist.

89 Die kommunalen Spitzenverbände halten eine Regelung für erforderlich, die eine Prüfung einer Kostenbeteiligung gewaltbetroffener Frauen nach der Aufnahme in einem Frauenhaus ermöglicht, soweit Anhaltspunkte für eine Leistungsfähigkeit gegeben sind und der Zugang zu Schutz und Beratung dadurch nicht erschwert wird.

troffenheit erforderlich. Für die spezifischen Bedürfnisse und besonderen Beratungs- und Unterstützungsbedarfe vulnerabler Gruppen und (mit-)betroffener Kinder (Abschnitt II.1) ist eine entsprechende Ausstattung vorzuhalten. Der eigenständige besondere Unterstützungsbedarf von Kindern muss anerkannt werden und sich in der dauerhaften Bereitstellung und Ausstattung von Unterstützungsleistungen für (mit-)betroffene Kinder niederschlagen. Es ist erforderlich, dass die vielfältigen Angebote des Hilfesystems die unterschiedlichen Bedarfslagen der gewaltbetroffenen Frauen umfassend abdecken können.

d) *Diskriminierungsfreier Zugang für alle gewaltbetroffenen Frauen und Kinder*
Der Zugang muss für jede gewaltbetroffene Frau und die mit ihr zusammenlebenden Kinder unabhängig von Einkommen und Vermögen, körperlicher oder seelischer Beeinträchtigung, Gesundheitszustand, Sprache, Alter, sexueller Orientierung, vorheriger Wohnsituation und Aufenthaltsstatus gewährleistet werden.

V. Vorschläge des Deutschen Vereins für die Umsetzung einer neuen eigenständigen bundeseinheitlichen Regelung

Der Deutsche Verein spricht sich für eine neue eigenständige gesetzliche Regelung auf Bundesebene zur Absicherung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder außerhalb der bestehenden Sozialgesetzbücher aus. Mit der Darstellung von Lösungsansätzen und -vorschlägen möchte der Deutsche Verein den Prozess der Weiterentwicklung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder unterstützen und weitere Impulse geben im Hinblick auf neue Regelungen im Hilfesystem.

1. Vorschlag zur Bestimmung des neu zu regelnden Hilfesystems

Das künftige Gesetz sollte Regelungen umfassen für Beratung und Unterstützung und für die Finanzierung von Sachkosten, die allen gewaltbetroffenen bzw. von Gewalt bedrohten Frauen unabhängig von ihrem Einkommen und Vermögen allein aus dem Grund der Gewaltbetroffenheit zustehen.⁹⁰

Im Kern geht es um die Beratung, die psychosoziale Begleitung (bisher eingeordnet in die §§ 16a SGB II, 67 ff. SGB XII⁹¹) sowie Krisenintervention, Clearing und Nachbetreuung. Diese sollten in eine eigenständige Regelung überführt und gesetzlich definiert werden, auch die Regelungen zur Prävention, Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung und Beratung von Fachkräften.⁹²

90 Wenn die neuen Regelungen außerhalb der Sozialgesetzbücher verortet werden, dann müssen auch Verfahrens- und Datenschutzfragen eigenständig geregelt werden, denn dann greifen die SGB I und SGB X nicht. Zu den Vor- und Nachteilen einer Verortung des neuen Rechts außerhalb der Sozialgesetzbücher vgl. auch Rixen (2017), S. 13–19.

91 Zu berücksichtigen ist, dass aufgrund der kumulativen Anspruchsvoraussetzungen besondere soziale Schwierigkeiten und besondere Lebensumstände die psychosoziale Begleitung nach §§ 67 ff. SGB XII nicht jeden Bedarf gewaltbetroffener Frauen erfassen kann.

92 Zu einer möglichen inhaltlichen Konkretisierung der einzelnen Leistungen, bezogen auf Frauenhäuser, vgl. Prof. Dr. Stefan Rixen (2017): Gesetzestechnische Umsetzung eines Sozialleistungsanspruchs auf Unterstützung für von Gewalt betroffene Personen, insbesondere für Frauen und ihre Kinder. Gutachten erstellt

Sachkosten (einschließlich der Investitionskosten⁹³) sind im Kern die Bedarfe für Unterkunft und Heizung im Frauenhaus. Sie werden gegenüber der Grundsicherung vorrangig geregelt.

Das bedeutet, dass der Aufenthalt im Frauenhaus für alle Frauen, die keine Leistungen für Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach SGB II, SGB IX oder SGB XII oder nach AsylbLG erhalten, über die neue Regelung finanziell gesichert ist. Eventuelle laufende Mietkosten der eigenen Wohnung parallel zum Aufenthalt im Frauenhaus müssten wie zuvor (und wie im bisherigen System) anderweitig finanziert werden.

Für alle Frauen, die Leistungen für Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach SGB II, SGB IX oder SGB XII oder nach AsylbLG erhalten, würde der Aufenthalt im Frauenhaus ebenfalls über die neue Regelung finanziert werden. Soweit und solange erforderlich, würden die Leistungen für Bedarfe für Unterkunft und Heizung des jeweiligen Fürsorgesystems weitergezahlt, weil davon ausgegangen wird, dass die Frau in ihre alte Wohnung (wie nach einem Krankenhaus- oder Therapieaufenthalt) zurückkehrt.⁹⁴ Sollte dies nach dem Aufenthalt im Frauenhaus (aus Gründen des Gewaltschutzes) nicht der Fall sein, dann greifen danach die jeweiligen Regeln für Bedarfe für Unterkunft und Heizung für die jeweils neue Wohnung.

Leistungen zur materiellen Existenzsicherung werden nicht Bestandteil des neuen Gesetzes. Das heißt, Leistungsberechtigte nach SGB II, SGB III, SGB IX, SGB XII (Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung) und AsylbLG erhalten die Leistungen zur materiellen Existenzsicherung weiterhin aus diesen Systemen und müssten für die Dauer des Aufenthalts im Frauenhaus bzw. einer Schutzwohnung nicht in allen Fällen einen Änderungsantrag stellen. Dies erleichtert die Anonymität gegenüber dem Leistungsträger der Fürsorge bzw. der Sozialversicherung.

Mit einer solchen Regelung⁹⁵ erhalten alle Frauen mit ihren Kindern kostenlosen Zugang zu den hier vorgeschlagenen Hilfen bei Gewaltbetroffenheit – unabhängig von ihrem Einkommen und Vermögen. Damit werden die bisher bestehenden Zugangshürden für Studierende, Frauen in Ausbildung und Frauen mit eigenem Einkommen zu den Frauenhäusern und Schutzwohnungen ebenso abgebaut wie die Hürden für Frauen, die Fürsorgeleistungen erhalten und für die aus Furcht vor mangelnder Anonymität der Zugang zu einer Schutzunterkunft bisher erschwert ist.

Der Deutsche Verein empfiehlt, für gewaltbetroffene Frauen ohne faktischen Zugang zu einem Fürsorge- bzw. Sozialversicherungssystem (also Frauen ohne Aufenthaltsstatus), aber auch für solche, die als Unionsbürgerinnen von Leistungsausschlüssen erfasst sind, eine Ausnahmeregel hinsichtlich der Sicherung der materiellen Existenzsicherung zu ermöglichen. Dann wäre eine Geld- oder Sachleistung denkbar.

im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), S. 8–11.

93 Vgl. 3-Säulen-Modell der ZIF.

94 Dies ist vergleichbar mit einem längeren Aufenthalt in einem Krankenhaus, einer stationären medizinischen Rehabilitation oder einer stationären Therapie, vgl. § 7 Abs. 4 Satz 3 SGB II. Leistungen nach dem SGB II sollen Frauen entsprechend ebenso erhalten, wenn sie voraussichtlich für weniger als sechs Monate in einem Frauenhaus oder einer Schutzwohnung untergebracht sind.

95 Strukturell vergleichbar mit Regelungen beim vorübergehenden Aufenthalt in einer stationären Reha-Einrichtung, einem Krankenhaus oder einer anderen therapeutischen Einrichtung, s.o.

2. Vorschlag zur Sicherstellungsverantwortung

Die Umsetzung eines Bundesgesetzes obliegt den Ländern, Art. 70 GG. Entsprechend verortet das Positionspapier des Runden Tisches die Ausgestaltung der Angebote sowie die Struktur- und die Qualitätsstandards grundsätzlich bei den Ländern. Mit einer Sicherstellungsverantwortung erhalten die Länder auch einen Auftrag zur landesweiten Steuerung der Vorhaltung der notwendigen Infrastrukturen entsprechend der Anforderungen in Abschnitt IV.3. Damit werden die Länder dafür verantwortlich, die Anforderungen der Istanbul-Konvention zu erfüllen. Sofern die Länder die Ausführung den Kommunen übertragen, müssen sie insbesondere dafür sorgen, dass dort die fachlichen Standards gelten, eine überregionale, landesweite Bedarfsplanung erfolgt sowie ein landesweiter Kostenausgleich stattfindet, der keine nachteiligen Auswirkungen auf den Zugang gewaltbetroffener Frauen zum Hilfesystem hat. Die Kommunen sollten in die Planungsprozesse und die Bedarfsermittlung des Landes so einbezogen werden, dass ihre lokale Expertise berücksichtigt wird.⁹⁶ Zur Vermeidung regionaler Unterversorgung (vgl. Abschnitt IV.2) sollte ein Sicherstellungsauftrag bzw. eine Gewährleistungspflicht im Sinne von § 17 Abs. 1 SGB I definiert werden. Die Länder müssten dann entweder freie Träger für die Leistungserbringung in den unterversorgten Regionen gewinnen oder dort notfalls (subsidiär) eigene Einrichtungen schaffen. Um gewaltbetroffenen Frauen bundesweit ein einheitliches Hilfesystem zu gewährleisten, müsste dessen Sicherstellung jedoch bereits im Bundesgesetz bundeseinheitlich geregelt werden. Daher sollte ungeachtet der Verantwortlichkeiten der Bundesländer bereits ein Bundesgesetz Regelungen zur bundesweiten überregionalen Kostenerstattung treffen, die sich weder zulasten der gewaltbetroffenen Frauen noch zulasten der Leistungserbringenden auswirken.

3. Vorschläge zur Finanzierung

Auf der Grundlage des Koalitionsvertrags geht der Deutsche Verein davon aus, dass sich der Bund angemessen an der Regelfinanzierung des Hilfesystems beteiligt.

Grundsätzlich lassen sich alle in dem Abschnitt IV. aufgelisteten Kriterien in entsprechende Finanzierungsregeln umsetzen. Der Deutsche Verein gibt im Folgenden dazu einige grundlegende Hinweise:

Für die Absicherung des Hilfesystems ist eine auskömmliche und bedarfsdeckende Finanzierung zu sichern, um eine nachhaltige Vorhaltung der notwendigen Infrastruktur und für die beschäftigten Fachkräfte Bedingungen guter Arbeit zu gewährleisten und so auch einem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Die betroffenen Frauen dürfen finanziell nicht herangezogen werden (siehe Abschnitt IV.3.a).⁹⁷

96 Vgl. Prof. Dr. Stefan Rixen (2012), Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. III., S. 237 f., Konsensual ausgerichtete Bedarfsplanung insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene.

97 Die kommunalen Spitzenverbände halten eine Regelung für erforderlich, die eine Prüfung einer Kostenbeteiligung gewaltbetroffener Frauen nach der Aufnahme in einem Frauenhaus ermöglicht, soweit Anhaltspunkte für eine Leistungsfähigkeit gegeben sind und der Zugang zu Schutz und Beratung dadurch nicht erschwert wird.

Finanziell berücksichtigt werden müssen infrastrukturelle Standards für alle Einrichtungsarten, um den diskriminierungsfreien Zugang aller Frauen ins Hilfesystem zu gewährleisten (siehe Abschnitt VI.3.d).

Ebenso ist erforderlich, dass die Leistungserbringenden keine Eigenmittel zur Finanzierung des Hilfesystems aufbringen müssen (siehe Abschnitt II.3.d). Es geht bei der Absicherung des Hilfesystems nicht um die Unterstützung der Interessen der Leistungserbringenden, sondern um die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe.

Bei der Finanzierung der Fachberatungsstellen (für deren Dienstleistungen Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung, Prävention, Vernetzung, Beratung, psychosoziale Betreuung, Krisenintervention und Nachsorge sowie die Sachleistungen der administrativen Arbeit im Sinne geschäftsführender Tätigkeiten, IT-Wartung etc.) können Pauschalen und pseudonymisierte Abrechnungsverfahren eingesetzt werden, um die Anonymität der Beratung zu gewährleisten.

Bei der Finanzierung von Frauenhäusern und Schutzwohnungen (für deren Dienstleistungen Beratung, Krisenintervention, psychosoziale Betreuung, Nachsorge, Vernetzung, Beratung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie die Sachleistungen zum Wohnen im Frauenhaus inklusive der notwendigen Hauswirtschaft, der administrativen Arbeit im Sinne geschäftsführender Tätigkeiten, IT-Wartung, Instandhaltung etc.) gilt hinsichtlich von Pauschalen und pseudonymisierter Abrechnung grundsätzlich das Gleiche. Die Verbände haben entsprechende Vorschläge vorgelegt.⁹⁸ Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Gefährdungssituation eine Flucht der Frauen über Grenzen von Kommunen oder Bundesländern hinweg notwendig sein kann (siehe Abschnitt IV.3). Mit einer Sicherstellungsverantwortung der Länder spielen kommunale Grenzen keine Rolle in der Finanzierung mehr, weil die Regeln zur Finanzierung der Leistungen auf Landesebene bestimmt werden und weil die Leistungen gegenüber dem Land abgerechnet werden. Fragen der Kostenerstattung zwischen den Ländern müssten ohne Beteiligung der gewaltbetroffenen Frau geklärt werden. Der Deutsche Verein empfiehlt, diese Frage im neuen Bundesgesetz zu regeln. Für finanzielle Differenzen zwischen den Kosten in den verschiedenen Bundesländern könnte beispielsweise der Bund mit seinem Anteil an der Regelfinanzierung eintreten.

Unverzichtbar im Hilfesystem sind auch Gewaltprävention und Öffentlichkeitsarbeit, die entsprechend finanziert werden müssen (siehe Abschnitt V.1).

Die Beteiligung des Bundes an der Regelfinanzierung des Hilfesystems ist auf verschiedenen Wegen möglich, die Entscheidung darüber liegt beim Bundesgesetzgeber.

98 Siehe FHK (2014) und bff, Paritätischer Gesamtverband und ZIF (2020).

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend